



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

564. sesja plenarna Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Interactio, 20.10.2021–21.10.2021

2022/C 105/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Pogodzenie ambitnych celów zrównoważonego rozwoju i celów społecznych z otoczeniem sprzyjającym mikroprzedsiębiorstwom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom” (opinia z inicjatywy własnej)	1
2022/C 105/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Reklama w służbie nowoczesnej i odpowiedzialnej konsumpcji” (opinia z inicjatywy własnej)	6
2022/C 105/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przekształcenie unijnych ram fiskalnych na rzecz trwałej odbudowy i sprawiedliwej transformacji” (opinia z inicjatywy własnej)	11
2022/C 105/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przemysł szklarski w Europie na rozdrożu: tworzenie bardziej ekologicznego i energooszczędnego przemysłu przy zwiększaniu konkurencyjności i utrzymywaniu wysokiej jakości miejsc pracy” (opinia z inicjatywy własnej)	18
2022/C 105/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategia UE na rzecz mobilności i unijne łańcuchy wartości w przemyśle: podejście oparte na ekosystemach samochodowych” (opinia z inicjatywy własnej)	26
2022/C 105/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Społeczne i ekologiczne oddziaływanie ekosystemu 5G” (opinia z inicjatywy własnej)	34
2022/C 105/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rozdziały nowej generacji dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju – Przegląd 15-punktowego planu działania” (opinia z inicjatywy własnej)	40
2022/C 105/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku całościowej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i miejskich” (opinia z inicjatywy własnej)	49

2022/C 105/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategiczna autonomia, bezpieczeństwo żywnościowe i zrównoważona gospodarka żywnościowa” (opinia z inicjatywy własnej)	56
---------------	--	----

III Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

564. sesja plenarna Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Interactio, 20.10.2021–21.10.2021

2022/C 105/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Aktualizacja nowej strategii przemysłowej z 2020 r. – tworzenie silniejszego jednolitego rynku sprzyjającego odbudowie Europy«” [COM(2021) 350 final]	63
2022/C 105/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Globalne podejście do badań naukowych i innowacji – strategia Europy na rzecz współpracy międzynarodowej w zmieniającym się świecie«” [COM(2021) 252 final]	77
2022/C 105/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej” [COM(2021) 281 final – 2021/0136 (COD)] .	81
2022/C 105/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny” (COM(2021) 223 final – 2021/0114 (COD))	87
2022/C 105/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kredytów konsumenckich” (COM(2021) 347 final – 2021/0171 (COD))	92
2022/C 105/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 oraz uchylającego dyrektywę Rady 87/357/EWG i dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady” (COM(2021) 346 final – 2021/0170 (COD))	99
2022/C 105/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady czasowo zawieszającego cła autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych na Wyspy Kanaryjskie” (COM(2021) 392 final – 2021/0209 (CNS))	105
2022/C 105/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Strategia na rzecz w pełni funkcjonującej i odpornej strefy Schengen«” (COM (2021) 277 final) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia i funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 1053/2013 (COM(2021) 278 final – 2021/0140 (CNS))	108
2022/C 105/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027. Bezpieczeństwo i higiena pracy w zmieniającym się świecie pracy«” (COM(2021) 323 final)	114
2022/C 105/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie kształcenia mieszanego na rzecz wysokiej jakości szkolnictwa podstawowego i średniego sprzyjającego włączeniu społecznemu” (COM(2021) 455 final)	128

2022/C 105/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego” (COM(2021) 561 final – 2021/0205 (COD))	134
2022/C 105/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do powiadamiania o kompensacji w ramach globalnego środka rynkowego dla operatorów statków powietrznych z siedzibą w Unii” (COM(2021) 567 final – 2021/0204 (COD))	140
2022/C 105/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów »Droga do zdrowej planety dla wszystkich – Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby«” (COM(2021) 400 final)	143
2022/C 105/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ujednoczonych procedur kontroli drogowego transportu towarów niebezpiecznych” (COM(2021) 483 final – 2021/0275 (COD))	148
2022/C 105/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1286/2014 w odniesieniu do przedłużenia okresu obowiązywania przepisu przejściowego dla spółek zarządzających, spółek inwestycyjnych i osób doradzających w zakresie jednostek przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) i jednostek funduszy innych niż UCITS lub je sprzedających” (COM(2021) 397 final – 2021/0215 (COD))	149
2022/C 105/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/65/WE w odniesieniu do stosowania dokumentów zawierających kluczowe informacje przez spółki zarządzające przedsiębiorstwami zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS)” (COM(2021) 399 final – 2021/0219 (COD))	150
2022/C 105/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki ochrony i zarządzania dotyczące ochrony tuńczyka południowego” (COM(2021) 424 final – 2021/0242 (COD))	151
2022/C 105/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego – Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021” (COM(2020) 575 final) (opinia dodatkowa)	152
2022/C 105/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro” (COM(2020) 746 final) (opinia dodatkowa)	158

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

564. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO –
INTERACTIO, 20.10.2021–21.10.2021**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Pogodzenie ambitnych celów zrównoważonego rozwoju i celów społecznych z otoczeniem sprzyjającym mikroprzedsiębiorstwom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2022/C 105/01)

Sprawozdawca: **Bruno CHOIX**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	30.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	227/0/9

1. Wnioski i zalecenia

1.1. 99,8 % europejskich przedsiębiorstw to mikroprzedsiębiorstwa oraz MŚP zatrudniające 82,4 mln osób. Są one nieodzownymi partnerami w ożywieniu gospodarczym oraz realizacji celów społecznych i środowiskowych UE. Ich istota – ludzka skala i bliskie położenie – ułatwia im w sposób naturalny przyjęcie na siebie tych wyzwań, w odniesieniu do których osiągają dobre wyniki nawet w czasach kryzysu.

1.2. W tym celu mikroprzedsiębiorstwa oraz MŚP potrzebują otoczenia regulacyjnego dostosowanego do ich specyfiki. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wzywa do rzeczywistego wdrożenia programu *Small Business Act* dla Europy, zasady „najpierw myśl na małą skalę” oraz strategii dla MŚP. Obciążenia administracyjne, w szczególności związane z przejrzystością i sprawozdawczością, muszą być ściśle ograniczone, ponieważ każde zobowiązanie pociąga za sobą koszty.

1.3. EKES popiera podejście oparte na lepszym stanowieniu prawa i zaleca systematyczne włączanie partnerów społecznych, branż zawodowych i izb handlowo-przemysłowych na wszystkich etapach procesu legislacyjnego (przygotowanie konsultacji publicznych, ocena skutków, poprawki). Zwraca się do Komisji, by należycie uwzględniła wyniki ocen skutków. Zasada „jedno więcej – jedno mniej” (ang. „One in, one out”) musi być stosowana szybko, sprawnie i w wyważony sposób, aby zapewnić ambitne prawodawstwo w dziedzinie ochrony środowiska i prawodawstwo socjalne. EKES proponuje także wzmocnienie koordynacji działań pełnomocników ds. MŚP (ang. „SME Envoys”) zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim.

1.4. EKES apeluje, by instytucje europejskie systematycznie analizowały rozwiązania alternatywne wobec obowiązków w zakresie przejrzystości i sprawozdawczości, jeżeli powodują one nadmierne obciążenia.

1.5. Krajowe i regionalne inicjatywy dotyczące dialogu społecznego w mikroprzedsiębiorstwach, przedsiębiorstwach rzemieślniczych i wśród przedstawicieli wolnych zawodów ułatwiają przyjęcie na siebie współodpowiedzialności za kwestie społeczne, dialog między przedsiębiorcami a pracownikami oraz zapobieganie konfliktom i należy do nich zachęcać.

1.6. EKES stwierdza, że należy lepiej wykorzystywać potencjał federacji branżowych, stowarzyszeń zawodowych i izb handlowo-przemysłowych pod względem rozpowszechniania innowacji społecznych, środowiskowych i w zakresie zarządzania, a także pod względem wsparcia dla mikroprzedsiębiorstw i MŚP. Zaleca, by Komisja i państwa członkowskie opierały się na swojej wiedzy fachowej i sieci zamiast tworzenia nowych uciążliwych i wiążących przepisów.

1.7. EKES pragnie, by zagwarantowano przedsiębiorcom dostęp do uczenia się przez całe życie od momentu założenia lub przejścia przedsiębiorstwa, aby umożliwić im zdobycie umiejętności niezbędnych do należytego zarządzania przedsiębiorstwem, do prowadzenia dialogu społecznego oraz do transformacji ekologicznej i cyfrowej.

2. Kontekst i uwagi ogólne

2.1. Mikroprzedsiębiorstwa i MŚP są centralnym elementem gospodarki europejskiej i dzięki ich powszechnej obecności na całym terytorium stanowią kluczowe ogniwo wspierania społeczności lokalnych borykających się ze słabościami gospodarczymi i pobudzają odporność całego systemu.

2.2. Odbudowa jest jedynym sposobem zapobiegania wyludnieniu: przyczynia się do utrzymania wskaźnika zatrudnienia i do podziału bogactwa, tym bardziej, że w Europie opiera się ona na celach zrównoważonego rozwoju.

2.3. Mikroprzedsiębiorstwa i MŚP mobilizują się na rzecz ekologicznej i cyfrowej gospodarki. Gospodarka o obiegu zamkniętym, zrównoważony rozwój i dialog społeczny są częścią DNA mikroprzedsiębiorstw, przedsiębiorstw rzemieślniczych i przedstawicieli wolnego zawodu. EKES apeluje do instytucji europejskich, by miały zaufanie do ich zdolności rozwoju i wspierały ich wiodącą rolę w dwojakiej transformacji (ukierunkowane programy finansowania, pomocy technicznej, inżynierii i odpowiednio dopasowane polityki), i by nie tłumiły ich rozmachu.

2.4. EKES odnotowuje, że wiele przedsiębiorstw i organów publicznych wprowadza innowacje pomagające mikroprzedsiębiorstwom i MŚP we włączeniu gospodarki o obiegu zamkniętym do swego modelu biznesowego (eliminowanie odpadów i niesprzedanych produktów, promowanie naprawy, ponownego użycia i recyklingu), zgodnie z celami UE.

2.5. Pomimo programu *Small Business Act* dla Europy z 2008 r. ostatnie trzynaście lat pokazało, że zamiast przyjmować akty prawne uwzględniające zdolności administracyjne i finansowe mikroprzedsiębiorstw i MŚP prawodawcy najczęściej wybierają przepisy skierowane do wszystkich przedsiębiorstw, a następnie dostosowują je do najmniejszych przedsiębiorstw, co nakłada na te przedsiębiorstwa nowe obciążenia, a także osłabia ich konkurencyjność, innowacyjność i zdolność tworzenia miejsc pracy. Wciąż istnieje pole do poprawy, jeśli chodzi o uwzględnianie wyników testu MŚP. Mnożenie środków w zakresie przejrzystości i ujawniania informacji może być szkodliwe. Tak więc w RODO⁽¹⁾ wprowadzono niejasne procedury, które zmuszają mikroprzedsiębiorstwa i MŚP do korzystania z poradników lub pomocy ekspertów zewnętrznych, co pociąga za sobą koszty. W rozporządzeniu dotyczącym produktów maszynowych przewidziano podobne obowiązki i zwrócono się o wprowadzenie procedur oceny w drodze certyfikacji przez podmioty zewnętrzne. W dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁽²⁾ nałożono na wszystkie przedsiębiorstwa obowiązek zgłaszania beneficjentów rzeczywistych, co w kilku państwach członkowskich jest płatne.

2.6. Sprawozdanie Rady ds. Kontroli Regulacyjnej z 2020 r. wykazuje, że niewystarczająco analizuje się wpływ wniosków ustawodawczych na MŚP.

2.7. EKES z zadowoleniem przyjął strategię MŚP opublikowaną przez Komisję w 2020 r. Popiera rezolucję Parlamentu⁽³⁾, w której stwierdza się, że należy stworzyć odpowiednie warunki administracyjne, regulacyjne i techniczne, aby pomóc mikroprzedsiębiorstwom i MŚP w poprawie wyników, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska, oraz że nadmierne obciążenia administracyjne i regulacyjne hamują ich rozwój.

(1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

(2) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 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 dyrektywę 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43).

(3) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie nowej strategii dla europejskich MŚP (2020/2131(INI)).

2.8. EKES z zadowoleniem przyjął komunikat w sprawie lepszego stanowienia prawa, w którym podkreślono, że lepsze uregulowania prawne mają kluczowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju. Nie mogą się one opierać na samym wzroście gospodarczym, lecz wymagają równowagi między podejściem gospodarczym, zrównoważonym i społecznym.

2.9. Pomimo tego z kilku debat i wniosków ustawodawczych (zrównoważona sprawozdawczość przedsiębiorstw⁽⁴⁾, przejrzystość wynagrodzeń⁽⁵⁾, należyta staranność) wyłaniają się nowe obowiązki w zakresie sprawozdawczości dla mikroprzedsiębiorstw i MŚP. Obowiązki te mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na mikroprzedsiębiorstwa i MŚP z uwagi na postulaty dużych przedsiębiorstw w łańcuchu wartości, a także mogą stanowić koszt, jeśli weźmie się pod uwagę, że mikroprzedsiębiorstwa i MŚP nie dysponują niezbędnymi do tego zasobami ludzkimi i finansowymi, co zagraża ich działalności, modelowi biznesowemu i tym samym ich przetrwaniu, zwłaszcza w czasach kryzysu.

2.10. Jednak nawet bez tych obowiązków mikroprzedsiębiorstwa i MŚP osiągają zachęcające, a nawet lepsze wyniki niż średnia krajowa. EKES apeluje, by przepisy były opracowywane z myślą o 21 mln europejskich mikroprzedsiębiorstw i MŚP, a nie przyjmowane pod kątem większych przedsiębiorstw stanowiących zaledwie 0,2 % i następnie dostosowywane do mniejszych firm. Chodzi tu o zaspokojenie potrzeb nie tylko przedsiębiorców, lecz również licznych pracowników. Ponadto życzy sobie, by systematycznie proponowano rozwiązania alternatywne wobec sprawozdawczości.

3. Koszty środków służących sprawozdawczości i korzyści z nich płynące

3.1. W szacunkach Komisji dotyczących kosztów i obciążeń administracyjnych często brakuje przejrzystości i są one niekorzystne dla mikroprzedsiębiorstw i MŚP. Do tego dochodzą skutki pośrednie obowiązków związanych z łańcuchem wartości, których wyliczenie przysparza Komisji trudności. Jak stwierdzono w komunikacie w sprawie lepszego stanowienia prawa, poprawki zgłaszane przez Parlament i Radę rzadko podlegają ocenom skutków i testom MŚP. Wreszcie transpozycji środków do prawa krajowego towarzyszą niekiedy dodatkowe koszty.

3.2. Aby wywiązać się z tych coraz większych zobowiązań, przedsiębiorcy zmuszeni są zajmować się nimi osobiście w czasie przeznaczonym na wykonywanie obowiązków zawodowych lub zwrócić się do ekspertek lub ekspertów zewnętrznych. Obie metody wpływają na działalność przedsiębiorstwa i wiążą się z dodatkowymi kosztami. Są one proporcjonalnie wyższe w przypadku mikroprzedsiębiorstw niż dużych przedsiębiorstw. Ponadto EKES ostrzega przed mnożeniem środków w zakresie sprawozdawczości, które – choć oddzielnie mogą wydawać się minimalne – łącznie mają znaczny wpływ.

3.3. Niemniej w dziedzinach, w których nie ma obowiązku sprawozdawczości, odnotowuje się dobre wyniki: liczne mikroprzedsiębiorstwa i MŚP, zachęcane przed federacją branżową lub izby handlowo-przemysłowe, inwestują w gospodarkę o obiegu zamkniętym, gdyż dostrzegają w niej korzyści z punktu widzenia swego rozwoju i renomy⁽⁶⁾. Ludzka skala mikroprzedsiębiorstw i MŚP ułatwia dialog między pracodawcą a pracownikami, co sprawia, że luka płacowa między kobietami a mężczyznami jest w nich często mniejsza niż na poziomie krajowym itp.⁽⁷⁾ Kraje, w których ustalono progi dla MŚP w odniesieniu do niektórych przepisów socjalnych, zgłaszają niewielką liczbę skarg, co pokazuje, że MŚP mogą stanowić wzorzec, choć nie nałożono na nie uciążliwych środków. Jak stwierdzono w opiniach EKES-u⁽⁸⁾, należy zająć się definicją MŚP.

3.4. Mikroprzedsiębiorstwa, MŚP oraz pośród nich przedsiębiorstwa społeczne są w pełni zaangażowane w gospodarkę o obiegu zamkniętym, gdyż proponują usługi na poziomie społeczności lokalnych wzmacniające więzi społeczne, tworzące niepodlegające delokalizacji miejsca pracy i bogactwo na obszarach, na których brakuje przemysłu i niektórych usług publicznych, oraz oferujące możliwości handlowe i szansę zatrudnienia słabszym grupom społecznym. Ponad połowa uczestników dualnego systemu kształcenia zdobywa wykształcenie w mikroprzedsiębiorstwach i MŚP, umożliwiając im czynne przyczynianie się do zatrudniania ludzi młodych. Ich model biznesowy i ludzka skala sprzyjają wdrażaniu sztucznej inteligencji, nad którą człowiek sprawuje nadal kontrolę, i kładą nacisk na jakość życia w miejscu pracy i na zarządzanie partycypacyjne.

3.5. Dodatkowe środki w zakresie sprawozdawczości są często postrzegane jako niesprawiedliwe obciążenie, które wpływa negatywnie na ich działalność i zagraża im odmową dostępu do zamówień publicznych lub do finansowania, nie przynosząc jednocześnie znaczących postępów w realizacji polityki, którą często same zainicjowały. Nagromadzenie tych różnych czynników wywołuje niechęć do Europy, która uważana jest za zbyt biurokratyczną i oderwaną od społeczności lokalnych.

3.6. Ponadto EKES uważa, że cele społeczne i środowiskowe można osiągnąć jedynie poprzez zajęcie się przyczynami zaburzeń równowagi, a nie w drodze mnożenia wiążących wymogów.

⁽⁴⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zrównoważonej sprawozdawczości przedsiębiorstw (2021/0104 (COD)).

⁽⁵⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania (2021/0050 (COD)).

⁽⁶⁾ Przykład przedsiębiorstwa rzemieślniczego w Niderlandach, które wprowadziło środki w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym bez obowiązku przejrzystości: <https://www.deb.nl/ondernemersverhalen/slagertij-van-koppen-dacht-na-over-duurzaamheid/>.

⁽⁷⁾ „Les entreprises de proximité au féminin” [Lokalne przedsiębiorstwa z udziałem kobiet], marzec 2019 r. https://u2p-france.fr/sites/default/files/etude_les_entreprises_de_proximite_au_feminin.pdf.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 15 oraz Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 1.

3.7. Aby wspierać otoczenie sprzyjające MŚP, szczególną uwagę trzeba poświęcić zmianom demograficznym, które znacznie ograniczają dostępność wykwalifikowanych pracowników, a zatem na wydajność MŚP. Priorytetem muszą być kształcenie i szkolenie zawodowe, przygotowanie zawodowe i rozwój umiejętności, w tym ekologicznych i cyfrowych.

4. Lepsze stanowienie prawa

4.1. Lepsze stanowienie prawa wymaga odpowiedniej równowagi między podejściem gospodarczym, zrównoważonym i społecznym. EKES zaleca Komisji, by przy ocenie skutków uregulowań prawnych Komisja w większym stopniu polegała na partnerach społecznych, branżach zawodowych i izbach handlowo-przemysłowych na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym.

4.2. Każdy środek służący przejrzystości pociąga za sobą koszty. EKES przypomina Komisji o potrzebie wdrożenia programu *Small Business Act* dla Europy i zasady „najpierw myśl na małą skalę”, zgodnie z zobowiązaniami samej Komisji. W następstwie komunikatu w sprawie lepszego stanowienia prawa EKES wzywa do ograniczenia wszelkich nowych bezpośrednich lub pośrednich obciążeń administracyjnych do tego, co jest ściśle niezbędne.

4.3. EKES wzywa Komisję, by zasięgała jego opinii podczas opracowywania pytań do konsultacji, tak by w bardziej ukierunkowany sposób wziąć pod uwagę specyfikę MŚP dzięki bezstronnym pytaniom dostosowanym do wszystkich rodzajów przedsiębiorstw. Podkreśla, że – aby ułatwić udział MŚP – należy preferować krótką formę konsultacji we wszystkich językach UE.

4.4. EKES apeluje, by Komisja wzmocniła sieć i koordynację pełnomocników ds. MŚP na szczeblu krajowym oraz w ramach ich współpracy z Komisją.

4.5. EKES przyjmuje do wiadomości zasadę „jedno więcej – jedno mniej”, którą Komisja zobowiązała się stosować. Należy rozważyć zmniejszenie obciążeń administracyjnych wspólnie z partnerami społecznymi, tak by nie prowadziło to do zaprzepaszczenia celów strategicznych czy też do obniżenia wysokich norm gospodarczych, społecznych i środowiskowych UE. W tym celu EKES wzywa Komisję do przedstawienia szczegółowych informacji operacyjnych i metodologicznych, które umożliwią wskazanie zbędnych obciążeń. Termin wdrożenia zasady nie wydaje się dostosowany do programu prac Komisji, który przewiduje publikację kilku kluczowych dokumentów w nadchodzących miesiącach. EKES wzywa Komisję do szybkiego określenia obciążeń administracyjnych, które można wyeliminować. Ponadto wzywa Komisję, by po każdym wycofaniu obciążenia monitorowała jego zmniejszenie w ustawodawstwie krajowym w celu zagwarantowania skuteczności zasady i równego traktowania.

4.6. EKES apeluje, by każdy nowy wniosek, zwłaszcza jeśli wiąże się z bezpośrednimi lub pośrednimi środkami w zakresie przejrzystości i sprawozdawczości, podlegał odpowiedniej ocenie skutków. Wszystkie instytucje muszą stosować test MŚP. Musi on zawierać analizę ekonomiczną i prawną, a jego źródła muszą zostać podane do wiadomości publicznej. Należy go przeprowadzić odnośnie do każdej nowej wersji dokumentu, przy formułowaniu wniosku i podczas negocjacji. EKES zaleca, by podczas każdej oceny skutków zasięgało się opinii partnerów społecznych, w tym organizacji pracodawców, w celu wniesienia wkładu w analizę przepisów dotyczących mikroprzedsiębiorstw i MŚP. Komisja musi należycie uwzględnić wyniki ocen skutków przy wytyczaniu preferowanego kierunku strategicznego. Zgodnie z propozycjami zawartymi w komunikacie w sprawie lepszego stanowienia prawa EKES wzywa posłanki i posłów do PE oraz Radę do udokumentowania wpływu ich poprawek na mikroprzedsiębiorstwa i MŚP.

4.7. Ze sprawozdania Rady ds. Kontroli Regulacyjnej wynika, że liczba wniosków zawierających przepisy dostosowane do MŚP znacznie spadła (z 22 % w latach 2017–2019 do 15 % w 2020 r.). W przypadku przyjęcia środków w zakresie przejrzystości EKES wzywa instytucje do wprowadzenia progów w celu zmniejszenia obciążenia mikroprzedsiębiorstw i MŚP. EKES apeluje o przyspieszenie wdrażania jednolitego portalu cyfrowego zaplanowanego na 2023 r.

5. Rozwiązania alternatywne wobec ujawniania informacji

5.1. Aby uniknąć rozpowszechnienia środków mogących być uznane za kary, EKES zachęca Komisję do uwzględnienia w każdym wniosku rozwiązań alternatywnych wobec obowiązków sprawozdawczych dla mikroprzedsiębiorstw i MŚP.

5.2. W wielu państwach członkowskich istnieją specjalne organy doradcze, w których partnerzy społeczni mogą omawiać środki społeczne i gospodarcze oraz ich praktyczną organizację. Wiele krajowych organizacji MŚP reprezentuje ich interesy. EKES zaleca, by Komisja w większym stopniu polegała na stowarzyszeniach MŚP, partnerach społecznych, branżach zawodowych i izbach przemysłowo-handlowych na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Ich doświadczenie, wiedza fachowa i aktywna sieć sprawiają, że są oni najlepiej przygotowani do wspierania mikroprzedsiębiorstw i MŚP oraz do ich zachęcania, a także do opracowywania narzędzi odpowiadających celom społecznym i środowiskowym. Ważne jest, aby zapewnić im zasoby finansowe i ludzkie niezbędne do opracowania działań wspierających.

5.3. EKES odnotowuje, że Komisja opracowała pewną liczbę narzędzi, które mogą być przydatne dla mikroprzedsiębiorstw i MŚP, lecz nie docierają one do grupy docelowej. Zaleca zwiększenie mobilizacji pełnomocników ds. MŚP w celu dostosowania ich działań do potrzeb mikroprzedsiębiorstw i MŚP oraz ułatwienia tym przedsiębiorstwom zapoznania się z nimi i korzystania z ich pomocy.

5.4. EKES proponuje, by propagować środki krajowe i regionalne ułatwiające dialog społeczny w mikroprzedsiębiorstwach, przedsiębiorstwach rzemieślniczych i wśród przedstawicieli wolnych zawodów, a także na nich się opierać⁽⁹⁾. Trzeba tego dokonać, udzielając pracownikom i pracodawcom wszelkich informacji/porad w sprawie przepisów prawnych lub umownych, które ich dotyczą, omawiając i przedstawiając wszelkie przydatne spostrzeżenia na temat kwestii specyficznych dla przedsiębiorstw i ich pracowników oraz przyczyniając się do zapobiegania konfliktom za pomocą informacji i zaleceń dla pracowników i pracodawców.

5.5. EKES zachęca państwa członkowskie do wspierania branż zawodowych w ich działaniach na rzecz szkolenia, doradztwa i wsparcia mikroprzedsiębiorstw i MŚP w celu spełnienia wymogów społecznych i środowiskowych. Takie podejście należy przedkładać nad wiążące przepisy.

5.6. Zgodnie z opinią z inicjatywy własnej „W stronę zamówień publicznych wspomagających zamknięcie obiegu w gospodarce”⁽¹⁰⁾ EKES wzywa władze publiczne, by ułatwiały mikroprzedsiębiorstwom i MŚP zrozumienie bardziej zrównoważonych zamówień publicznych, zwłaszcza lokalnych, oraz by dbały o to, by w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia zachowywano właściwą równowagę między kryteriami jakościowymi i ilościowymi.

5.7. Kadra zarządzająca mikroprzedsiębiorstw i MŚP powinna mieć możliwość udziału w szkoleniach przez całe życie, podobnie jak pracownicy, w tym podczas zakładania nowego przedsiębiorstwa lub przejmowania przedsiębiorstwa. EKES uważa, że stworzenie puli przedsiębiorców i nabywców istniejących przedsiębiorstw, zdolnych do sprostania wyzwaniom społecznym, środowiskowym i gospodarczym, wymaga proponowania udziału w cyklach szkoleń dostosowanych do nauczania nowych umiejętności, a także zachęcania do niego.

5.8. EKES proponuje, by zachęty do zmniejszania bilansu dwutlenku węgla w mikroprzedsiębiorstwach i MŚP wspierano finansowo w taki sposób, by nie było to ani ograniczeniem rozwoju przedsiębiorstw, ani też dodatkowym obciążeniem.

5.9. EKES zaleca, by zachęcać do podejmowania inicjatyw na rzecz dobrowolnego i bezpłatnego znakowania przedsiębiorstw z udziałem osoby trzeciej w celu nadania tym inicjatywom wiarygodności⁽¹¹⁾ oraz by zapewnić przy tym, że systemy te nie będą stanowić przeszkody w dostępie do rynku, i zapobiec ich mnożeniu w celu uniknięcia dezorientacji konsumentów.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁹⁾ Wspólne komisje międzybranżowe ds. rzemiosła (CPRIA: <https://cpria.proximeo-france.fr/>) oraz wspólne komisje regionalne ds. wolnych zawodów (CPR-PL).

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 16.

⁽¹¹⁾ Przykład Répar'acteurs [podmiotów świadczących naprawy]: <https://www.artisanat.fr/reparacteurs#:~:text=Le%20label%20C2%AB%20R%C3%A9par'acteurs%20C2%BB,de%20la%20r%C3%A9duction%20des%20d%C3%A9chets.>

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Reklama w służbie nowoczesnej i odpowiedzialnej konsumpcji”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2022/C 105/02)

Sprawozdawca: **Thierry LIBAERT**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	30.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	132/0/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podkreśla potrzebę wspierania przez Unię Europejską (UE) przemysłu reklamowego, który poważnie ucierpiał w wyniku kryzysu związanego z COVID-19. W kontekście transformacji cyfrowej i konkurencji ze strony gigantów technologicznych reklama jest silniejszą niż kiedykolwiek wcześniej siłą napędową działalności gospodarczej i zatrudnienia.

1.2. Potrzeba większego poszanowania konsumentów oraz wyzwania związane z transformacją ekologiczną i przeciwdziałaniem zmianie klimatu wymagają ogólnej refleksji, tak aby sektor reklamy uwzględniał w szczególności cele porozumienia paryskiego.

1.3. EKES wzywa branżę reklamową do zobowiązania się do zmniejszenia swojego śladu węglowego, zgodnie z celami UE, aby osiągnąć neutralność jej działań pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r. oraz ograniczyć emisje gazów cieplarnianych o 55 % do 2030 r. z myślą o przyczynieniu się do osiągnięcia zbiorowej neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r.

1.4. EKES domaga się, aby wszystkie podmioty branży reklamowej, w zależności od sektora działalności, zobowiązały się do ograniczenia swojego wpływu na środowisko. Można to osiągnąć poprzez ograniczenie zużycia energii przez cyfrowe ekrany reklamowe i zwiększenie ich zdolności do recyklingu, preferencyjne wykorzystanie papieru pochodzącego z lasów zarządzanych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju (etykiety PEFC i PFC) oraz przestrzeganie norm REACH i GreenGuard w odniesieniu do plakatów i tablic papierowych oraz ulotek reklamowych, a także ograniczenie technicznych, energetycznych i logistycznych skutków produkcji audiowizualnych.

1.5. EKES zaleca podmiotom w sektorze reklamy, aby zwiększyły swój wkład pro bono, by wspierać proekologiczne inicjatywy podejmowane przez podmioty nieposiadające wystarczających środków finansowych (MŚP, przedsiębiorstwa typu start-up, spółdzielnie itp.).

1.6. EKES apeluje do podmiotów w tym sektorze, aby lepiej szkoliły działające w nim osoby w zakresie wyzwań związanych z transformacją ekologiczną. Takie uwrażliwianie powinno mieć miejsce podczas kursów uniwersyteckich w dziedzinie komunikacji.

1.7. EKES zaleca, by branża reklamowa przeprowadziła refleksję nad wizerunkiem świata tworzonym przez reklamę i związanymi z nim obrazami. Przyczyni się to do tego, by reklama nie stała na przeszkodzie transformacji ekologicznej, lecz była jej rzeczywistą dźwignią, umożliwiając – w oparciu o fakty i precyzyjne podstawy – wypuklenie produktów przyczyniających się do zmniejszenia wpływu na środowisko.

1.8. EKES apeluje, by kontynuować prace nad wzmocnieniem ogólnoeuropejskich przepisów dotyczących reklamy w celu zwalczania pseudoekologicznego marketingu (ang. *greenwashing*) i wprowadzających w błąd twierdzeń dotyczących ekologiczności, a także dążyć do harmonizacji w tym zakresie między państwami członkowskimi UE.

1.9. EKES pragnie, by oprócz aspektów transformacji ekologicznej szczególną uwagę zwrócono na reklamę skierowaną do młodych ludzi, zwłaszcza w sieciach społecznościowych.

1.10. EKES uważa, że reklama nie może być w pełni odpowiedzialna, jeżeli podmioty reklamowe w Europie nie wezmą na siebie odpowiedzialności za kwestię dezinformacji. Komisja Europejska (KE) musi zwiększyć wysiłki na rzecz zwalczania monetyzacji dezinformacji ⁽¹⁾.

1.11. EKES apeluje, by branża reklamowa bardziej otworzyła się na społeczeństwo obywatelskie i stworzyła częstsze możliwości wymiany poglądów z różnymi odbiorcami, co umożliwi jej ewoluowanie zgodnie z nowymi oczekiwaniami społecznymi.

2. Definicje

2.1. Używaną tutaj definicją reklamy jest definicja UE, która określa ją jako oznaczającą „przedstawienie w jakiegokolwiek formie w ramach działalności handlowej, gospodarczej, rzemieślniczej lub wykonywania wolnych zawodów w celu wspierania zbytu towarów lub usług”. Definicja ta pomija jednak reklamę ukierunkowaną na cel o charakterze instytucjonalnym (poprawa reputacji spółki) lub reklamę ze strony podmiotów publicznych lub stowarzyszeń.

2.2. Odpowiedzialna reklama poczuwa się do odpowiedzialności w obliczu ważnych wyzwań społecznych i środowiskowych, w tym konieczności przeciwdziałania zmianie klimatu.

3. Reklama jako motor działalności gospodarczej i zatrudnienia w Europie

3.1. Reklama jest ściśle powiązana ze wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem. W miejscach, gdzie inwestycje w reklamę są wysokie, odnotowuje się wyższy wzrost niż tam, gdzie są one niższe ⁽²⁾. Według badania przeprowadzonego w 2017 r. przez Światową Federację Reklamodawców w Europie w 2016 r. 92 mld EUR wydatków na reklamę stricto sensu wygenerowały dodatkowe bogactwo w wysokości 643 mld EUR ⁽³⁾.

3.2. Według różnych badań inwestycja w reklamę w wysokości jednego euro wywołuje efekt mnożnikowy i efekt rozlewania się wynoszący 5–7 dodatkowych punktów wzrostu. W przypadku Belgii mnożnik wyniósłby 5 (2,2 mld EUR w wydatkach na reklamę przyniosło gospodarce belgijskiej 13 mld EUR) ⁽⁴⁾.

3.3. Reklama przyspiesza rozpowszechnianie nowych produktów i usług, a czasem innowacji, co doskonale ilustruje okres użytkowania niektórych urządzeń, takich jak komputery lub telefony. Przyspieszone rozpowszechnianie nowych produktów rodzi wątpliwości co do wpływu na środowisko.

3.4. Reklama zwiększa konkurencję. Bez reklamy wszyscy bylibyśmy klientami tego samego banku, który ustalałaby swój cennik według własnego uznania. Usługi bankowe są rzeczywiście zasadniczo podobne w poszczególnych bankach, dlatego ich rozróżnienie wiąże się także z reklamą. Dotyczy to wielu sektorów działalności (energia, handel itp.).

3.5. Reklama wspiera wiele sektorów, w szczególności sektor mediów. W wielu krajach UE reklama w dużej mierze finansuje prasę, radio lub telewizję. Jest to zresztą zarówno zasób, jak i – w niektórych przypadkach – silna zależność, która może wpływać na treść produkcji i budzić wątpliwości co do niezależności redakcji.

3.6. Reklama w Europie odnotowuje obroty rzędu 140 mld EUR (2018), a 280 tys. przedsiębiorstw, często należących do kategorii przedsiębiorstw małych i średnich, działa częściowo lub całkowicie w branży komunikacji instytucjonalnej i zatrudnia 998 tys. osób ⁽⁵⁾.

3.7. Reklama wywiera pośredni wpływ na wiele związanych z nią zawodów, takich jak produkcja audiowizualna, twórczość artystyczna lub fotografia. Belgijskie badanie wykazało, że miejsca pracy 87 tys. osób były finansowane z przychodów z reklam lub miało powiązania z produkcją reklamową za pośrednictwem łańcuchów dostaw.

⁽¹⁾ Komisja Europejska: Wytyczne dotyczące wzmocnienia kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji. 26 maja 2021 r. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_2585.

⁽²⁾ Maximilien Nayaradou, „L'impact de la régulation de la publicité sur la croissance économique” [Wpływ przepisów w zakresie reklamy na wzrost gospodarczy], wersja skrócona w *Publicité et croissance économique*, Związek Reklamodawców UDA, 2006 r. Praca doktorska obroniona na Uniwersytecie Paris Dauphine w 2004 r.

⁽³⁾ Światowa Federacja Reklamy, „The value of advertising” [Wartość reklamy], Deloitte, 2017.

⁽⁴⁾ Belgijski Związek Reklamodawców, „L'impact de la publicité sur la croissance économique en Belgique” [Wpływ reklamy na wzrost gospodarczy w Belgii], 3 grudnia 2015 r.

⁽⁵⁾ Źródło: Eurostat, „Advertising and Market Research Statistics” [Statystyki dotyczące reklamy i badań rynku].

3.8. Ponadto, jeżeli uwzględnione zostaną wszystkie wydatki na komunikację instytucjonalną, co roku w UE wypłacane są duże kwoty na wsparcie, w ramach sponsorowania i patronatu, rozrywki publicznej oraz działalności sportowej lub kulturalnej.

4. Wpływ wykraczający poza aspekty gospodarcze i społeczne

4.1. Powszechnie przyjmuje się, że wpływ reklamy na prasę umożliwił szerszy dostęp do środków przekazu. Bez reklamy ceny gazet gwałtownie by wzrosły, a w przypadku wielu tytułów ograniczenie reklamy oznaczałoby ich zniknięcie.

4.2. To również dzięki reklamie istnieje prasa bezpłatna, dzięki której miliony osób mogą codziennie czytać wiadomości.

4.3. Należy podkreślić aspekt artystyczny i kreatywny. Wielu reżyserów filmowych, fotografów i projektantów rozpoczęło karierę w branży reklamowej.

4.4. Włączenie reklamy do niektórych krajobrazów miejskich sprawiło, że stały się one miejscami turystycznymi, jak Times Square w Nowym Jorku czy Piccadilly Circus w Londynie. To dynamizm samej reklamy sprawia, że nadaje ona charakter miastu i zwiększa atrakcyjność niektórych miejsc. Tego rodzaju wpływ reklamy na przestrzeń publiczną może oczywiście być bardzo kontrowersyjny.

4.5. Reklama przyczynia się do tworzenia pozytywnej narracji na temat świata, szczęścia, przyjemności lub piękna. W kontekście trwających obecnie kryzysów, historie przekazywane przez reklamę pomagają rozpowszechnić optymistyczne i inspirujące przekazy. To również reklama dostarcza nam wskazówek życiowych „Don't imitate, innovate” [Nie naśladuj, wprowadzaj innowacje] (Hugo Boss), „Dbaj o siebie” (Garnier), „Nic nie jest niemożliwe” (Adidas). Ogólnie rzecz biorąc reklama na ogół pozytywnie postrzega świat. Ta pozytywna wizja może być ważną siłą napędową transformacji ekologicznej.

5. Model reklamowy oraz jego skutki społeczne i środowiskowe

5.1. Reklama ma bezpośredni wpływ na emisję gazów cieplarnianych. Wpływa ona na wykorzystanie papieru, a także na zużycie różnych zasobów (w szczególności za pośrednictwem nowych paneli LCD) i energii za pośrednictwem internetu lub mediów audiowizualnych. Wpływ na emisję gazów cieplarnianych lub szerszy wpływ na środowisko (np. możliwość recyklingu nośnika) nigdy nie jest w praktyce wykorzystywany jako jedno z kryteriów określających rodzaj kampanii reklamowej.

5.2. Reklama usytuowana na zewnątrz ma również szczególny wpływ na środowisko. Wynika on w szczególności z użycia paneli świetlnych i cyfrowych, których wpływ jest niebagatelny ze względu na zużycie energii i zanieczyszczenie świetlne. Jeśli chodzi o produkcję cyfrowego ekranu reklamowego, szacuje się, że do wyprodukowania standardowego panelu o wadze 200 kg potrzeba 8 ton materiałów⁽⁶⁾.

5.3. Reklama, dążąc do zwiększenia konsumpcji promowanych produktów, zachęca do konsumpcji nadmiernej, która niekoniecznie odpowiada potrzebom. Istnieje wiele przykładów produktów i gadżetów, których praktyczne zastosowanie jest ostatecznie ograniczone, niekiedy niewspółmierne do ich wpływu na środowisko. Niektóre z nich lądują w koszu na śmieci już po pierwszym użyciu. Reklama modeluje potrzeby i oczekiwania jednostek w zależności od interesów swoich nadawców, niekoniecznie interesów zbiorowych.

5.4. Dzięki silnej obecności w dużych miastach reklama może również przyczynić się do standaryzacji przestrzeni miejskiej dużych miast europejskich. Identyczne kampanie reklamowe ujednolicają krajobrazy miejskie, które tracą na jakości. Zjawisko to tłumaczy fakt, że większość reklam pochodzi od niewielkiej liczby reklamodawców.

5.5. Rozpowszechniane przekazy często nie mają nic wspólnego z wartościami dzielenia się, solidarności czy umiaru. Reklamy przedstawiają wizerunek szczęścia, do którego prowadzi nabycie danego towaru. Z opowiadanych przez nie historii wynika, że wszystko można kupić. By być szczęśliwymi, musimy więcej posiadać i więcej konsumować. Z badań opinii publicznej wynika jednak, że nie istnieje zdecydowany związek statystyczny między konsumpcją a uważaniem się za osobę szczęśliwą, ponieważ szczęście opiera się przede wszystkim na wierze w pewne wartości oraz na znaczeniu rodziny i fizycznej tkanki społecznej. Reklama może być również źródłem ciągłego niezadowolenia konsumentów, zmuszając ich do coraz częstszego konsumowania, a także frustracji wszystkich osób, zwłaszcza tych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, które nie mają możliwości nabycia promowanych produktów i usług.

⁽⁶⁾ ADEME, „Modélisation et évaluation environnementale des panneaux publicitaires numériques” [Modelowanie i ocena oddziaływania na środowisko cyfrowych paneli reklamowych], wrzesień 2020 r.

5.6. Europejskie przedsiębiorstwa wydają nieświadomie ponad 400 mln EUR na strony internetowe szerzące dezinformację⁽⁷⁾. Uznaje się, że główne źródła dezinformacji dążą do osiągnięcia celów finansowych, w tym poprzez pozycjonowanie pozwalające uzyskać duże sumy pieniędzy z reklamy internetowej.

5.7. EKES zauważył, że coraz więcej reklam w mediach społecznościowych nie jest przedstawianych jako reklama, lecz ukrywa się je za mniej lub bardziej znanymi influencerami. Oszacowano, że ponad jedna czwarta (26,6%) reklam w mediach społecznościowych nie wymienia znaku towarowego ani zamiaru handlowego⁽⁸⁾. Prowadzi to do nieporozumień ze szkodą dla zaufania do znaków towarowych. Do zwalczania tego zjawiska może przyczynić się akt o usługach cyfrowych, zobowiązując do podawania nazwy podmiotu, w imieniu którego rozpowszechniana jest reklama⁽⁹⁾.

6. Przyspieszenie ewolucji reklamy w celu lepszego dostosowania jej modelu do wyzwań związanych z transformacją ekologiczną

6.1. W sytuacji gdy imperatyw klimatyczny jest coraz silniejszy, trudno zrozumieć, dlaczego branża reklamowa nie zobowiązała się formalnie do przestrzegania porozumienia paryskiego. Niedawno Parlament Europejski głosował nad rezolucją w sprawie osiągnięcia redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r., a w dniu 14 lipca 2021 r. Komisja Europejska opublikowała pakiet dwunastu środków „Gotowi na 55” służących osiągnięciu tego celu. Wszystkie sektory muszą wnieść swój wkład we wspólne wysiłki, a branża reklamowa musi, podobnie jak inne sektory, włączyć w swoje działania ten ważny cel w okresie krótszym niż dziesięć lat.

6.2. Większość reklamodawców zrozumiała wyzwania związane ze zmianą klimatu oraz potrzebę wysłuchania wysokich oczekiwań społeczeństwa. Od kilku lat mobilizują się oni do zwalczania wprowadzających w błąd twierdzeń dotyczących ekologiczności i pseudoekologicznego marketingu. Teraz muszą podwoić swoje wysiłki.

6.3. Działania te popiera Komisja Europejska. W 2012 r. DG JUST powołała grupę roboczą (grupę zainteresowanych stron ds. twierdzeń dotyczących ekologiczności). W 2013 r., a następnie w 2016 r. opublikowano szereg sprawozdań na ten temat. Dokumenty te pozwoliły na lepsze zrozumienie problemu wprowadzających w błąd twierdzeń dotyczących ekologiczności i wpłynęły na wdrożenie dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁰⁾ o nieuczciwych praktykach handlowych. KE pracuje nad aktualizacją tych wytycznych, która ma zostać opublikowana przed końcem 2021 r. W ostatecznym tekście powinno zostać doprecyzowane stosowanie dyrektywy 2005/29/WE odnośnie do wprowadzających w błąd twierdzeń dotyczących ekologiczności produktów. W 2020 r. krajowe organy ochrony konsumentów przeprowadziły koordynowany przez KE przegląd stron internetowych przedsiębiorstw, które twierdziły, że sprzedają produkty przyjazne dla środowiska. Zgodnie z wnioskami z tych prac w 42% przypadków twierdzenia te były przesadzone, fałszywe lub wprowadzające w błąd i potencjalnie kwalifikowały się jako nieuczciwe praktyki handlowe na mocy przepisów UE⁽¹¹⁾.

6.4. W nowym planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym opublikowanym przez Komisję Europejską w dniu 11 marca 2020 r. po raz pierwszy kładzie się nacisk na odpowiedzialność reklamy. W punkcie 2.2 tego dokumentu wskazuje się na gotowość Komisji do wzmocnienia ochrony konsumentów przed pseudoekologicznym marketingiem. Przewiduje się, że przedsiębiorstwa będą musiały udowodnić swoje twierdzenia dotyczące ekologiczności danego produktu lub organizacji, stosując metodę śladu środowiskowego. W punkcie 3.2 wyraża się pragnienie opracowania zachęt z myślą o zwiększeniu wskaźnika wykorzystania pojazdów (czego można dokonać poprzez reklamy pokazujące mniejszą liczbę kierowców jadących samych w samochodzie).

6.5. W listopadzie 2020 r. w Parlamencie Europejskim odbyło się głosowanie nad sprawozdaniem z inicjatywy własnej w sprawie dążenia do bardziej zrównoważonego jednolitego rynku dla przedsiębiorstw i konsumentów⁽¹²⁾, przygotowanym przez Komisję Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO). W tekście tym „podkreśla się znaczenie odpowiedzialnej reklamy z poszanowaniem norm publicznych dotyczących środowiska i zdrowia konsumentów”.

6.6. EKES działał szczególnie aktywnie w kwestii zakazania wprowadzających w błąd twierdzeń dotyczących ekologiczności produktów, m.in. poprzez opinię w sprawie twierdzeń dotyczących ekologiczności, aspektów społecznych i cech zdrowotnych produktów na rynku wewnętrznym⁽¹³⁾. Komitet przyjął opinię „W kierunku strategii UE na rzecz zrównoważonej konsumpcji”⁽¹⁴⁾, w której podkreślono znaczenie lepszego kształtowania reklam na rzecz bardziej zrównoważonej konsumpcji. W nowszej opinii w sprawie komunikatu „Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy”⁽¹⁵⁾ EKES przypomniał o potrzebie lepszego informowania konsumentów oraz zwalczania pseudoekologicznego marketingu.

⁽⁷⁾ Claudia Cohen, „Des marques financent, malgré elles, la désinformation” [Marki nieświadomie finansują dezinformację], Le Figaro, 5 sierpnia 2021 r.

⁽⁸⁾ „Observatoire de l'influence responsable” [Obserwatorium odpowiedzialnego wpływu], ARPP, 13 września 2021 r.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s.70.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”) (Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22).

⁽¹¹⁾ Codzienny biuletyn informacyjny Agence Europe, nr 12646, 24 stycznia 2021 r.

⁽¹²⁾ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2021\(INI\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2021(INI)&l=en)

⁽¹³⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 8.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 51.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 45.

7. W kierunku reklamy europejskiej na rzecz bardziej zrównoważonej i odpowiedzialnej konsumpcji

7.1. EKES opowiada się za podejściem motywacyjnym odwołującym się do odpowiedzialności samych reklamodawców. Podejście to jest uzasadnione zarówno postępami poczynionymi przez tę branżę, w szczególności w zwalczaniu wprowadzających w błąd twierdzeń dotyczących ekologiczności, jak i postępami w dziedzinie przepisów. Podejście to wynika również z potrzeby wspierania sektora, który przyczynia się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, i to w szczególnie trudnym okresie. EKES uważa, że wszelkie przeszkody dla europejskich modeli reklamowych mogą być korzystne dla cyfrowych rozwiązań reklamowych, które należą głównie do gigantów technologicznych (Google, Amazon, Facebook, Apple), pozostających nadal w dużej mierze poza zasięgiem europejskich systemów podatkowych. Ewolucja tego modelu zostanie wymuszona w przyszłości przez zmiany w przepisach dotyczących plików cookie. EKES uznaje jednak, że w przypadku niektórych rodzajów produktów szczególnie wpływających na środowisko, takich jak paliwa kopalne, można przewidzieć bardziej rygorystyczne formy regulacji.

7.2. W kontekście obecnego kryzysu gospodarczego Komitet apeluje o szybkie i wyjątkowe wsparcie finansowe dla najmniejszych i znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji podmiotów w sektorze reklamy (MŚP), tak aby mogły one przetrwać w obecnej sytuacji, w zamian za wprowadzenie zmian strukturalnych opisanych powyżej.

7.3. Każdy podmiot branży reklamowej w Europie i agencje reklamowe działające w Unii Europejskiej powinny włączać cele porozumienia paryskiego z 2015 r., a także w szczególności ustalone ostatnio cele UE w zakresie obniżenia emisji o 55 % do 2030 r., do swojej polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych.

7.4. Wszystkie podmioty gospodarcze sektora reklamy będą musiały uznać cele związane z transformacją ekologiczną i uwzględnić je w swoich działaniach poprzez proponowanie ocen bilansu emisji gazów cieplarnianych, ścieżek redukcji emisji i planów działania dostosowanych do tych celów. Taka transformacja w reklamie powinna odbywać się w sposób elastyczny, w szczególności w celu zachęcania i wspierania agencji średniej wielkości.

7.5. Podmioty działające w sektorze reklamy muszą zobowiązać się do oceny wpływu produktów reklamowych na emisję dwutlenku węgla, aby zmienić praktyki, zaproponować bardziej ekologiczne alternatywy produkcyjne i zbadać możliwości repatriacji do Europy.

7.6. Podmioty sektora reklamy muszą zwiększyć swój wkład pro bono na rzecz organizacji najbardziej aktywnych w dziedzinie transformacji klimatycznej i włączenia społecznego. Ogólnie rzecz biorąc, należy zastanowić się nad zmianami w dziedzinie zarządzania regulacjami dotyczącymi reklamy, aby zwiększyć zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, potencjalnie poprzez nowe formy sprawowania rządów.

7.7. Podmioty działające w sektorze reklamy muszą prowadzić systematyczne szkolenia w zakresie kwestii związanych z transformacją środowiskową oraz bardziej odpowiedzialnych praktyk reklamowych, organizując szkolenia wewnętrzne dla swoich pracowników oraz wnosząc wkład w kształcenie studentów marketingu i komunikacji.

7.8. Branża reklamowa musi zobowiązać się do dalszego wzmocnienia mechanizmów regulacji zawodowych w reklamie poprzez rozszerzenie uprawnień nadzorczych organów regulacyjnych w Europie oraz zaproponowanie większego skutecznego włączenia społeczeństwa obywatelskiego (organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska, organizacji konsumenckich, związków zawodowych itd.) w zarządzanie.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przekształcenie unijnych ram fiskalnych na rzecz trwałej odbudowy i sprawiedliwej transformacji”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2022/C 105/03)

Sprawozdawczyni: **Dominika BIEGON**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Artykuł 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	168/3/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Niezbędny jest przegląd europejskich reguł fiskalnych: ich słabe strony były już oczywiste po kryzysie finansowym w latach 2008–2009, a pandemia COVID-19 stwarza jeszcze poważniejsze wyzwania dla obowiązujących obecnie ram fiskalnych. W swoich wcześniejszych opiniach EKES z zadowoleniem przyjmował przegląd zarządzania gospodarczego Komisji Europejskiej. W niniejszej opinii ponownie podkreśla swoje stanowisko w sprawie potrzeby reform i wzywa Komisję do szybkiego kontynuowania przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego, który w tej chwili został wstrzymany. Zanim znowelizowane ramy wejdą w życie, Komisja powinna przedstawić wytyczne na okres przejściowy, w którym nie należy uruchamiać procedury nadmiernego deficytu oraz będzie możliwe zastosowanie klauzuli dotyczącej zdarzeń nadzwyczajnych odnośnie do poszczególnych krajów.

1.2. Wszelkie przyszłe ramy fiskalne powinny a) wzmacniać inwestycje publiczne, b) pozostawiać większe cykliczne pole manewru i c) umożliwiać większą elastyczność oraz rozróżnienie między poszczególnymi krajami w odniesieniu do sposobów restrukturyzacji długu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu stabilności budżetowej. Przegląd europejskich ram fiskalnych jest zatem konieczny nie tylko z uwagi na krótkoterminową i średniookresową stabilizację gospodarki. Ma on także zasadnicze znaczenie, aby sfinansować społeczno-ekologiczne przemiany gospodarcze, a co za tym idzie – zagwarantować pełne zatrudnienie, wysokiej jakości miejsca pracy i sprawiedliwą transformację.

1.3. Konkretniej rzecz ujmując, odnośnie do przeglądu ram fiskalnych EKES proponuje przede wszystkim wprowadzenie złotej zasady inwestycji publicznych, co sugerował już w swoich opiniach w przeszłości, oraz reguły wydatkowej. Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Europejskiej Rady Budżetowej w zakresie różnych ścieżek korekty budżetowej dla poszczególnych krajów.

1.4. EKES zauważa wreszcie, że polityka fiskalna jest klasycznie domeną polityki parlamentarnej, a decyzje podejmowane w jej ramach wpływają na całą strukturę wydatków i przychodów państwa. Dlatego zarówno parlamenty narodowe, jak i Parlament Europejski muszą odgrywać wyraźną rolę w przyszłych unijnych ramach zarządzania gospodarczego.

1.5. Podobnie istnieje potrzeba większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w europejski semestr zarówno na poziomie krajowym, jak i UE. W ten sposób można stworzyć wyważoną politykę gospodarczą, w ramach której można pogodzić wszystkie interesy. Jest tak szczególnie w przypadku zarządzania Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w który dotychczas nie zaangażowano społeczeństwa obywatelskiego w sposób satysfakcjonujący⁽¹⁾. Zasada partnerstwa, która od dawna tradycyjnie należy do zarządzania europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, powinna stanowić wzorzec skutecznego mechanizmu angażowania społeczeństwa obywatelskiego.

⁽¹⁾ Rezolucja EKES-u Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?, 2021 (Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1).

2. Kontekst: nowe wyzwania po pandemii COVID-19

2.1. Przegląd europejskich reguł fiskalnych jest niezbędny. Przed kryzysem w ocenie ram budżetowych UE przeprowadzonej przez Europejską Radę Budżetową (2019 r.)⁽²⁾ słusznie wskazano dwa główne problemy: po pierwsze reguły fiskalne mają zazwyczaj charakter procykliczny: po kryzysie finansowym w latach 2008–2009 konsolidacja fiskalna nastąpiła zbyt wcześnie ze względu na ogromne obawy dotyczące stabilności finansów publicznych, co doprowadziło do dwukrotnej recesji gospodarki europejskiej. Po drugie, inwestycje publiczne w UE znalazły się na pierwszym miejscu do cięć wydatków. Porównanie średniej publicznej stopy inwestycji w latach 2015–2019 ze średnią sprzed kryzysu (w latach 2005–2009) wskazuje, że w 20 z 27 państw członkowskich zaobserwowano spadek, w niektórych nawet o 50 %, do tego stopnia, że wartość zasobów kapitału publicznego, przy ujemnych wartościach inwestycji publicznych netto, spadła w strefie euro w latach 2013–2017.

2.2. Pandemia COVID-19 niesie nawet poważniejsze wyzwania dla ram fiskalnych UE: zapaść gospodarcza wraz ze środkami politycznymi ukierunkowanymi na łagodzenie społecznego i gospodarczego wpływu pandemii doprowadziły do ogromnego wzrostu relacji deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w wielu państwach członkowskich⁽³⁾. Szacunkowe dane Europejskiej Rady Budżetowej (z 2020 r.)⁽⁴⁾ wskazują na to, że jeśli po zniesieniu ogólnej klauzuli wyjścia zasady fiskalne UE zastosowano by bez wprowadzenia w nich zmian, spodziewane środki obniżania wskaźnika zadłużenia byłyby ogromnym obciążeniem dla niektórych państw członkowskich i pociągnęłyby za sobą znaczące negatywne konsekwencje gospodarcze, społeczne i polityczne, co zagrażałoby odbudowie gospodarczej w UE.

2.3. Reforma europejskich reguł fiskalnych jest zatem konieczna nie tylko z uwagi na krótkoterminową i średniookresową stabilizację gospodarki. Ma ona także zasadnicze znaczenie, aby sfinansować społeczno-ekologiczne przemiany gospodarcze, a co za tym idzie – zagwarantować pełne zatrudnienie, wysokiej jakości miejsca pracy i sprawiedliwą transformację. Aby zrealizować cele klimatyczne UE, niezbędna jest dogłębna modernizacja zasobów kapitałowych. Zrównoważona gospodarka wymaga rozszerzenia na szeroką skalę inwestycji publicznych, gdyż w przeciwnym razie gospodarki europejskie staną w obliczu zagrożeń budżetowych związanych z klimatem⁽⁵⁾. Jednocześnie należy zapewnić stabilność budżetową. W swych poprzednich opiniach EKES podkreślał już potrzebę wprowadzenia złotej reguły inwestycji publicznych w ramach fiskalnych UE⁽⁶⁾. Żądania te są nadal aktualne: Komisja Europejska niedawno oszacowała, że do realizacji celów klimatycznych i środowiskowych na 2030 r. Europie brakuje ogólnie ok. 470 mld EUR rocznie do 2030 r.⁽⁷⁾ Jak słusznie podkreślono, „mobilizowanie zasobów finansowych na odpowiednią skalę będzie znaczącym wyzwaniem politycznym”, a jasne jest, że inwestycje publiczne odegrają zasadniczą rolę, nie tylko w pobudzaniu inwestycji prywatnych. Reforma ram fiskalnych UE powinna uwzględniać te kwestie.

2.4. EKES podkreśla, że państwa członkowskie muszą zmierzyć się z wyzwaniem, jakim jest zmniejszenie relacji długu do PKB po umocnieniu odbudowy gospodarczej, tak aby utrzymać wystarczającą przestrzeń fiskalną i przeciwdziałać kolejnemu kryzysowi gospodarczemu. Reguła wydatkowa zaproponowana w niniejszej opinii (zob. pkt 3.3.2 i 3.3.3) rzeczywiście zapewniłaby konsolidację finansów publicznych przez państwa członkowskie w okresie dobrej koniunktury.

2.5. EKES podkreśla, że przegląd ram fiskalnych UE musi brać pod uwagę obecną sytuację makroekonomiczną. Zarówno MFW⁽⁸⁾, jak i Komisja Europejska⁽⁹⁾ stwierdzają, że wskaźniki zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych powinny się ustabilizować w krótkim lub średnim okresie dzięki niskim stopom procentowym i podwyższonym stopom wzrostu. Stabilność długu państwowego zależy od (rzeczywistej) stopy wzrostu PKB, rocznego salda pierwotnego i (realnych) stóp procentowych od niespłaconego długu państwowego. EKES wzywa Komisję Europejską do rozważenia tych czynników podczas oceny długookresowej zdolności państw członkowskich do obsługi długu.

2.6. Ponadto EKES podkreśla, że zrównoważone finanse publiczne zależą w znacznym stopniu od stabilnych przychodów publicznych i sprawiedliwego opodatkowania, w tym, np. walki z oszustwami podatkowymi oraz agresywną polityką podatkową. Dodatkowo ogłoszone nowe zasady własne powinny przyczynić się do poprawy sprawiedliwego opodatkowania, jak również do sprawiedliwości społecznej i klimatycznej. Przejrzystość dochodów i wydatków, otwarte umowy oraz stałe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w nadzór nad zarządzaniem finansami publicznymi są również niezbędne do zapewnienia stabilności finansów publicznych.

⁽²⁾ Europejska Rada Budżetowa, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation* [Ocena zasad budżetowych UE ze szczególnym uwzględnieniem przepisów szóstego pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego (sześciopak) i drugiego pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego (dwupak)], 2019.

⁽³⁾ Komisja Europejska, *European Economic Forecast Spring 2021* [Europejska prognoza gospodarcza], wiosna 2021 r.

⁽⁴⁾ Europejska Rada Budżetowa, *Annual Report 2020* [Sprawozdanie roczne za 2020 r.], 2020.

⁽⁵⁾ Finance Watch, *Fiscal Mythology Unmasked. Debunking eight tales about European public debt and fiscal rules* [Zdemaskowanie mitów budżetowych. Obalenie ośmiu teorii na temat zadłużenia publicznego i reguł fiskalnych w Europie], 2021.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 32; Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 12 oraz Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

⁽⁷⁾ Dokument roboczy służb Komisji *Identifying Europe's recovery need* [Określenie potrzeby odbudowy w Europie], SWD(2020) 98 final, 2020.

⁽⁸⁾ *Sprawozdania monitora budżetowego MFW*, kwiecień 2021 r.

⁽⁹⁾ *Monitor zdolności obsługi zadłużenia*, Komisja Europejska, luty 2021 r.

2.7. W swoich wcześniejszych opiniach EKES z zadowoleniem przyjął przegląd zarządzania gospodarczego Komisji Europejskiej i podkreślił potrzebę przeglądu⁽¹⁰⁾. Zaproponował także debatę nad zreformowaniem zarządzania gospodarczego podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Dostosowanie postanowień TFUE dotyczących zarządzania gospodarczego do obecnej rzeczywistości gospodarczej UE nie powinno stanowić tabu. EKES ponownie podkreśla to wezwanie, szczególnie w obliczu kryzysu związanego z COVID-19. Z myślą o tym, by zapobiec powrotowi do starych reguł fiskalnych i dokonać przejścia na zarządzanie gospodarcze ukierunkowane na dobrobyt, EKES wzywa do jak najszybszego wznowienia procesu przeglądu⁽¹¹⁾.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Ponowne zrównoważenie zarządzania gospodarczego w UE

3.1.1. Polityka budżetowa powinna być częścią szerszych ram wielopoziomowego, zrównoważonego zarządzania. EKES opowiada się za zarządzaniem gospodarczym ukierunkowanym na dobrobyt, w którym to zarządzaniu priorytetem jest dobrostan społeczeństwa i dobrobyt gospodarczy, tak aby nikt nie pozostał w tyle, przy jednoczesnym zapewnieniu długookresowej zdolności do obsługi długu publicznego. Dlatego wzywa do prowadzenia wyważonej polityki gospodarczej, w której podkreśla się znaczenie i równowagę szeregu najważniejszych celów politycznych, takich jak zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, pełne zatrudnienie, godna praca i sprawiedliwa transformacja oraz sprawiedliwa dystrybucja dochodów i dobrobytu, zdrowie publiczne i jakość życia, zrównoważoność środowiskowa, stabilność rynków finansowych, stabilność cen, zrównoważone stosunki handlowe, konkurencyjna społeczna gospodarka rynkowa i zrównoważone finanse publiczne. Cele te są zgodne zarówno z celami określonymi w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, jak i z obecnymi celami zrównoważonego rozwoju ONZ⁽¹²⁾.

3.1.2. Aby wspierać państwa członkowskie w ich dążeniach do zrównoważonej i inkluzywnej gospodarki, konieczne jest nie tylko umożliwienie większego pola manewru w regulacjach fiskalnych pod pewnymi warunkami. Należy oprócz tego nadal promować inicjatywy zmierzające do reform. Obowiązujące obecnie ramy zarządzania gospodarczego obejmują trzy filary a) nadzór budżetowy, b) nadzór makroekonomiczny i c) koordynację polityki społecznej i polityki zatrudnienia. A zatem są już bardzo skoncentrowane na reformach. W szeregu analiz empirycznych podkreślono, że pomimo reform większość wcześniejszych zaleceń dla poszczególnych krajów skupiała się na zwiększeniu konkurencyjności i konsolidacji budżetów publicznych⁽¹³⁾. EKES wzywa instytucje UE do przyjęcia bardziej zrównoważonego podejścia w przyszłych zaleceniach dla poszczególnych krajów: normy fiskalne, jak również cele klimatyczne UE i Europejski filar praw socjalnych powinny być traktowane jak równoważne punkty odniesienia w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Należy w sposób szczególny skupić się na reformach, które wspierają transformację w kierunku ekologicznej i cyfrowej gospodarki (takich jak aktywna polityka rynku pracy i programy uczenia się przez całe życie, w tym programy w zakresie przekwalifikowywania i wsparcia w zmianie ścieżki kariery), oraz na reformach, które gwarantują efektywną absorpcję funduszy UE (takich jak budowanie potencjału technicznego administracji publicznej, aby zarządzać projektami inwestycyjnymi, skuteczne i otwarte systemy przetargów publicznych oraz reformy pozwalające usunąć inne pozapieniężne bariery na drodze skutecznej polityki inwestycyjnej).

3.2. Wzmocnienie inwestycji publicznych

3.2.1. EKES podkreśla, że należy zreformować ramy fiskalne UE w sposób, który pozwala lepiej chronić inwestycje publiczne⁽¹⁴⁾. Efekt mnożnikowy inwestycji publicznych jest nadzwyczaj wysoki, a zatem cięcia w tych inwestycjach mają szczególnie negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Cięcia zwłaszcza w inwestycjach publicznych, a ogólniej w wydatkach publicznych są szczególnie szkodliwe w dobie zapaści i recesji gospodarczych⁽¹⁵⁾. Ponadto wiele badań wskazuje również na fakt, że inwestycje publiczne są motorami wzrostu w dłuższej perspektywie⁽¹⁶⁾. Długofalowy wzrost inwestycji publicznych stanowi również bezpieczniejszą podstawę planowania dla sektora prywatnego⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 12.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

⁽¹³⁾ Crespy, Amandine i Vanheuverzwijn, Pierre, „What Brussels means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?” [Co dla Brukseli oznaczają reformy strukturalne: pusty symbol czy konstruktywna niejasność], w: *Comparative European Politics*, t. 17, wyd. 1, 2019, s. 92–111; Hacker, Björn, *A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in Practice* [Europejski semestr społeczny? Europejski filar praw socjalnych w praktyce], Europejski Instytut Związków Zawodowych (ETUI), Bruksela, 2019.

⁽¹⁴⁾ Zob. również *Europejska Rada Budżetowa*, 2019.

⁽¹⁵⁾ Komisja Europejska, *Report on Public Finances in EMU 2016* [Sprawozdanie ws. finansów publicznych w UGW], dokument instytucjonalny nr 045, 2016; J-M Fournier, *The positive effect of public investment on potential growth* [Pozytywny wpływ inwestycji publicznych na potencjalny wzrost], OECD, Dział Gospodarczy, dokument roboczy nr 1347, 2016.

⁽¹⁶⁾ Monitor Budżetowy MFW, *Policies for the Recovery* [Polityka na rzecz odbudowy], 2020.

⁽¹⁷⁾ H. Bardt, S. Dullien, M. Hüther and K. Rietzler (2020), *For a sound fiscal policy. Enabling public investments* [Ku rozsądnej polityce budżetowej. Umożliwianie inwestycji publicznych], dokument tematyczny IW nr 6/2020, Instytut Gospodarki Niemieckiej (IW), Kolonia, 2020.

3.2.2. Powyższe fakty uzasadniają podejście, według którego inwestycje publiczne są traktowane preferencyjnie w kontekście oceny przestrzegania przez państwa członkowskie reguł fiskalnych UE. EKES zaleca stosowanie złotej reguły budżetowej odnośnie do inwestycji publicznych⁽¹⁸⁾ w celu zagwarantowania wydajności oraz społecznych i ekologicznych podstaw dobrobytu przyszłych pokoleń przy jednoczesnym zadbaniu o stabilność budżetową. Ogólnie rzecz ujmując, sugeruje wdrożenie tradycyjnej koncepcji finansów publicznych, tj. złotej reguły w zreformowanych ramach fiskalnych⁽¹⁹⁾. Oznacza to, że inwestycje publiczne netto należy wyłączyć z wyliczenia deficytu nominalnego. Jeżeli zgodnie z postulatem EKES-u (zob. pkt 3.3.2 i 3.3.3) zastosowana zostanie reguła wydatkowa, inwestycje publiczne netto należy również wykluczyć z pułapu wydatków publicznych, a koszty inwestycyjne byłyby rozłożone na cały okres obsługi zadłużenia zamiast obecnie stosowanego okresu czteroletniego. Inwestycje publiczne netto podwyższają publiczny i/lub społeczny kapitał rzeczowy i są korzystne dla przyszłych pokoleń⁽²⁰⁾. Przyszłe pokolenia dziedziczą obsługę zadłużenia publicznego, jednak w zamian otrzymują odpowiednio podwyższony publiczny kapitał rzeczowy.

3.2.3. EKES podkreśla, że złota reguła prowadzi do preferencyjnego traktowania inwestycji publicznych w ramach fiskalnych UE. Nie zwalnia ona rządów z obowiązku uzasadnienia i uzyskania większości w odniesieniu do odpowiednich projektów inwestycyjnych. W każdym razie należy zachować przejrzystość i odpowiedzialność parlamentarną, aby zagwarantować, że realizowane są tylko te inwestycje publiczne, które służą wspólnemu dobru.

3.2.4. Jako pierwszy krok EKES zaleca zasadniczy przegląd „klauzuli inwestycyjnej”. Po pierwsze proponuje, by „klauzulę inwestycyjną” paktu stabilności i wzrostu interpretować w sposób bardziej elastyczny. Dotychczas rzadko z niej korzystano, przede wszystkim dlatego, że jej kryteria kwalifikowalności były bardzo restrykcyjne⁽²¹⁾. Należałoby rozluźnić te kryteria kwalifikowalności: co do zasady inwestycje publiczne powinny uzasadniać tymczasowe odstępstwa od ścieżki dostosowania, niezależnie od sytuacji danego państwa członkowskiego w cyklu gospodarczym, a nawet jeśli inwestycje te prowadzą do deficytu powyżej wartości referencyjnej 3 % PKB.

3.2.5. Obecnie odstępstwa od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowania do niego są dozwolone jedynie, jeśli są powiązane z wydatkami krajowymi na projekty współfinansowane przez UE⁽²²⁾. EKES sugeruje szerszą definicję inwestycji. Jednocześnie należy doprecyzować definicję inwestycji i sprawić, by można ją było stosować w praktyce, tak aby uniknąć kreatywnej księgowości. Wytyczne Komisji Europejskiej dla państw członkowskich w kontekście Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz zawarta w nich definicja inwestycji są dobrym punktem wyjściowym⁽²³⁾, ponieważ obejmują inwestycje w majątek trwały, ale również inwestycje w zdrowie, ochronę socjalną, edukację i szkolenia oraz inwestycje ukierunkowane na transformację ekologiczną i cyfrową.

3.2.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje systematykę zrównoważonych działań. Określono w niej jasno, co kwalifikuje się jako działalność gospodarcza zrównoważona środowiskowo, co z kolei umożliwia zdefiniowanie inwestycji zrównoważonych środowiskowo⁽²⁴⁾. Z tego względu EKES zaleca przyjęcie dobrze opracowanej unijnej systematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju jako podstawy do oceny zrównoważonego charakteru inwestycji publicznych w połączeniu ze złotą zasadą. Ponadto z zainteresowaniem oczekuje propozycji Komisji w sprawie ekologicznego planowania budżetu.

3.3. Więcej cyklicznego pola manewru w polityce fiskalnej

Reforma metod cyklicznych dostosowań lub wprowadzenie reguły wydatkowej

3.3.1. EKES podkreśla, że metoda zastosowana przez Komisję do dostosowań cyklicznych nie jest przejrzysta i jest źródłem procykliczności. Metoda Komisji Europejskiej określająca równowagę strukturalną okazała się problematyczna, ponieważ wyliczony produkt potencjalny zasadniczo zależy od bieżącej sytuacji gospodarczej. Na przykład w okresach gorszej koniunktury gospodarczej produkt potencjalny jest szybko i drastycznie korygowany w dół, choć nie musi to

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

⁽¹⁹⁾ A. Truger, *Reforming EU Fiscal Rules: More Leeway, Investment Orientation and Democratic Coordination* [Reforma reguł fiskalnych UE: większe pole manewru, kierunek inwestycji i koordynacja demokratyczna], *Intereconomics*, 55(5), 2020.

⁽²⁰⁾ Zob. również P. Bom i J. Ligthart, *What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital?* [Czego dowiedzieliśmy się z trzydziestu lat badań nad wydajnością kapitału publicznego?], *Journal of Economic Surveys*, 28(5), 2014, s. 889–916.

⁽²¹⁾ J. Valero, *New investment clause fails to win EU member state support* [Nowa klauzula inwestycyjna nie cieszy się poparciem państw członkowskich UE], *Euractiv*, 2019. Zob. Komisja Europejska, *Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu*, COM(2015) 012 final, 2015.

⁽²²⁾ Komisja Europejska (2015).

⁽²³⁾ Komisja Europejska, *Guidance to Member States. Recovery and resilience plans* [Wytyczne dla państw członkowskich: plany odbudowy i zwiększania odporności], SWD(2021) 12 final, część 2/2, 2021.

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 103.

odzwierciedlać realnych warunków⁽²⁵⁾. Korekta produktu potencjalnego w dół ma poważne konsekwencje dla wyliczonego deficytu strukturalnego i odpowiednio określonych wysiłków konsolidacyjnych. Gdyby wyliczenie produktu potencjalnego było mniej uzależnione od zmian cyklicznych, państwa członkowskie miałyby znacząco większą dowolność fiskalną w realizacji antycyklicznej polityki gospodarczej. Ta propozycja reformy mogłaby zostać z łatwością wdrożona i należy ją wziąć pod uwagę nawet jako minimalny warunek sprawienia, by reguły fiskalne UE były bardziej przystosowane do radzenia sobie z wahaniami cyklicznymi. Jednak nawet jeżeli zostanie wprowadzona taka reforma, deficyt strukturalny będzie nadal bardzo złożonym pojęciem, a wyjaśnienie obywatelom i zainteresowanym podmiotom jego wyliczenia będzie niemal niemożliwe. Z uwagi na problemy techniczne i brak przejrzystości tego pojęcia należy rozważyć warianty alternatywne.

3.3.2. Alternatywną formą reformy byłoby całkowite wycofanie się ze spornej koncepcji deficytu strukturalnego, a zamiast niej wprowadzenie reguły wydatków publicznych w znowelizowanych ramach fiskalnych⁽²⁶⁾. W przeciwieństwie do korygowanego cyklicznie deficytu, wydatki publiczne obserwuje się w czasie rzeczywistym i są bezpośrednio kontrolowane przez rząd. Należy priorytetowo traktować inwestycje publiczne przez rozdzielanie bieżącego budżetu i budżetu inwestycyjnego, poddając jedynie bieżący budżet procedurze ustalania pułapów wzrostu nominalnych wydatków. W ten sposób podejście oparte na złotej regule mogłoby zostać powiązane z regułą wydatków⁽²⁷⁾.

3.3.3. Nominalne wydatki publiczne byłyby wyliczane bez uwzględniania odsetek i cyklicznych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Pułapy mogłyby być określane na podstawie średniookresowej stopy wzrostu rzeczywistego produktu potencjalnego oraz docelowej stopy inflacji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) na poziomie 2%. Jeśli czynniki cykliczne sprawiają, że dochody z opodatkowania spadają (w trakcie recesji) lub wzrastają (podczas dobrej koniunktury gospodarczej), powyższa zasada wspiera stabilność przez zagwarantowanie, że wydatki rządu wzrastają wyłącznie w założonych granicach. Wydatki powyżej ustalonych pułapów powinny być dopuszczalne tylko, jeśli pozostają bez wpływu na budżet, czyli jeśli na tego typu wydatkach zaoszczędzono gdzie indziej lub jeśli wzrastają dochody z opodatkowania. W przypadku ogólnego obniżania podatków wzrost stopy wydatków musiałby uwzględniać takie uszczuplenie zasobów. Proponowane połączenie reguły wydatkowej i złotej reguły odnośnie do inwestycji publicznych mogłoby być skuteczną metodą ograniczania wydatków publicznych i utrzymywania ich na zrównoważonym poziomie, a jednocześnie umożliwienia działania automatycznych stabilizatorów, co pozwala rządowi podejmować działania dyskrecjonalne.

Elastyczne ścieżki dostosowania zależnie od uwarunkowań poszczególnych krajów

3.3.4. EKES popiera propozycję Europejskiej Rady Budżetowej (2020 r.)⁽²⁸⁾, aby wprowadzić elementy uzależnione od uwarunkowań poszczególnych krajów w uproszczonych ramach fiskalnych. W szczególności z zadowoleniem przyjmuje sugestie dotyczącą rozróżnienia między korektą budżetową w państwach członkowskich przy utrzymaniu długookresowej zdolności do obsługi długu. Zróżnicowanie strategii redukcji zadłużenia w stosunku do PKB w zależności od kraju powinno opierać się na kompleksowej analizie gospodarczej uwzględniającej takie czynniki, jak: początkowy poziom zadłużenia i jego strukturę, różnice między stopami procentowymi a stopami wzrostu w kontekście długookresowej zdolności do obsługi długu, perspektywy inflacyjne, przewidywane koszty starzenia się społeczeństwa i wyzwania środowiskowych, poziom bezrobocia i ubóstwa, rozkład dochodów i podział bogactwa, brak równowagi wewnętrznej i zewnętrznej, a przede wszystkim to, czy korekta budżetowa (np. wymagana pierwotna nadwyżka budżetowa) jest realistyczna⁽²⁹⁾.

3.3.5. EKES przypomina, że fiskalne wartości odniesienia nie zostały określone w samym art. 126 TFUE, lecz w protokole nr 12 zawartym w załączniku do Traktatu. W związku z tym wartości te mogą zostać zmienione w drodze jednomyślnego głosowania w Radzie bez formalnej procedury zmiany Traktatu. EKES zachęca instytucje UE do rozważenia podniesienia pułapu zadłużenia wynoszącego 60% przy jednoczesnym uwzględnieniu obecnego kontekstu makroekonomicznego i zapewnieniu stabilności budżetowej.

3.3.6. Ostatecznie warto dodać w tym kontekście, że poleganie wyłącznie na krajowych automatycznych stabilizatorach podczas recesji nie jest w pełni zgodne z ideą polityki antycyklicznej. Deficyty budżetowe wynikające ze spadku produkcji i zatrudnienia nie rekompensują w pełni strat cyklicznych i nie wystarczają, aby w pełni przeciwdziałać cyklicznemu spadkowi koniunktury. Mają one wyłącznie charakter pasywny i są jedynie częścią odpowiedzi antycykliczną, co oznacza, że muszą zostać uzupełnione aktywnymi, dyskrecjonalnymi, tymczasowymi rozwiązaniami w odniesieniu do cyklicznych spadków koniunktury, które należy odwrócić w przypadku ożywienia koniunktury. Choć bodźce fiskalne wydają się w tym wypadku bardziej adekwatne, w przeszłości szereg państw członkowskich zdecydował się kontynuować obniżanie relacji długu do PKB, co miało negatywne konsekwencje gospodarcze. W przyszłych ramach fiskalnych, przy założeniu, że stopy procentowe będą nadal utrzymywać się na korzystnym poziomie, należałoby zezwolić na wyższy pierwotny deficyt, przy jednoczesnym utrzymaniu stałych lub zmniejszających się relacji długu do PKB i zadbanie o długookresową zdolność do obsługi długu. Właśnie dlatego klauzule wyjątków powinny pozostać najważniejszym elementem wszelkich przyszłych ram fiskalnych UE i powinny być odpowiednio dostosowywane.

⁽²⁵⁾ A. Truger, *Austerity, cyclical adjustment and the remaining leeway for expansionary fiscal policies within the current EU fiscal framework* [Środki oszczędnościowe, korekty cykliczne i pole manewru w ekspansywnej polityce fiskalnej w obecnych ramach fiskalnych UE], *Journal for a Progressive Economy*, 6, 2015, s. 32–37.

⁽²⁶⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

⁽²⁸⁾ Europejska Rada Budżetowa, 2020.

⁽²⁹⁾ Europejska Rada Budżetowa, 2020.

Rezygnacja z klauzuli wyjścia

3.3.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje aktywację ogólnej klauzuli wyjścia w ramach fiskalnych i przestrzega przed zbyt szybkim „powrotem do normalności”, ponieważ może to spowodować kurczenie się gospodarki, co doprowadzi państwa członkowskie do cięcia wydatków, aby zrealizować średniookresowy cel budżetowy, tak jak w 2010 r., gdy doszło do drugiej fali recesji. Byłoby to sprzeczne z celem Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy (NGEU) i mogłoby wywołać kolejną recesję.

3.3.8. EKES popiera decyzję Komisji Europejskiej, by nadal stosować ogólną klauzulę wyjścia w 2022 r. i aby wycofać się z jej stosowania w 2023 r., przy założeniu, że poziom aktywności gospodarczej powróci do poziomu sprzed kryzysu⁽³⁰⁾. Ponadto popiera stwierdzenie Komisji Europejskiej, że „po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich”⁽³¹⁾. Komisja powinna również przedstawić wytyczne na okres przejściowy do momentu przyjęcia nowych ram fiskalnych, w którym nie będzie aktywowana procedura nadmiernego deficytu i będzie można stosować klauzulę dotyczącą zdarzeń nadzwyczajnych w odniesieniu do poszczególnych krajów. Ponadto EKES wzywa Komisję do szybkiego kontynuowania przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego, który w tej chwili został wstrzymany. Zamiast „powrotu” EKES zaleca „przekształcenie” w zmienione ramy zarządzania gospodarczego, opisane poniżej⁽³²⁾.

3.4. Międzynarodowa rola euro

3.4.1. Euro – nasza wspólna waluta – cieszy się powszechną renomą międzynarodową i uznaje się jej znaczenie w skali świata, zarówno w ramach rezerw, jak i jako walutę w transakcjach handlowych. Reputacja euro jako stabilnej i wiarygodnej waluty zależy od jasnych, zrozumiałych i możliwych do wyegzekwowania reguł fiskalnych, które wzmacniają inwestycje publiczne pozwalające zmodernizować kapitał rzeczowy i zwiększyć cykliczne pole manewru na wypadek pogorszenia koniunktury gospodarczej, przy jednoczesnym zapewnieniu długookresowej zdolności do obsługi długu. EKES jest w związku z tym przekonany, że przegląd reguł fiskalnych nie może podważać stabilności euro jako głównej waluty „kotwicy” Unii Europejskiej. Szczególny nacisk należy położyć na postrzeganie przez rynek finansowy długofalowych perspektyw euro jako liczącej się w świecie waluty w trakcie debaty nad przeglądem reguł fiskalnych. Ogólnie rzecz biorąc, reputacja euro zależy od stabilności gospodarczej, społecznej i politycznej.

3.5. Wzmocnienie roli parlamentów i społeczeństwa obywatelskiego w zarządzaniu gospodarczym UE

3.5.1. EKES zauważa, że polityka fiskalna jest klasycznie domeną polityki parlamentarnej, a decyzje podejmowane w jej ramach wpływają na całą strukturę wydatków i przychodów państwa. Dlatego zarówno parlamenty narodowe, jak i Parlament Europejski muszą odgrywać wyraźną rolę w przyszłych unijnych ramach zarządzania gospodarczego. Należy wzmocnić rolę Parlamentu Europejskiego w europejskim semestrze w drodze porozumienia międzyinstytucjonalnego. Jednocześnie należy przestrzegać zapisanej w Traktatach zasady pomocniczości i podziału kompetencji. Parlamenty narodowe muszą pociągać rządy do odpowiedzialności za prowadzoną przez nie politykę fiskalną. W związku z tym muszą one być skutecznie zaangażowane w europejski semestr i wdrażanie krajowych planów odbudowy.

3.5.2. Podobnie istnieje potrzeba większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w europejski semestr zarówno na poziomie krajowym, jak i UE. W ten sposób można stworzyć wyważoną politykę gospodarczą, w ramach której można pogodzić wszystkie interesy. Jest tak szczególnie w przypadku zarządzania Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w który dotychczas nie zaangażowano społeczeństwa obywatelskiego w sposób satysfakcjonujący⁽³³⁾. Zasada partnerstwa, która od dawna tradycyjnie należy do zarządzania europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, powinna stanowić wzorzec skutecznego mechanizmu zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego.

3.5.3. W przypadku znaczących rozbieżności w stosunku do wskaźników odnoszących się do założeń polityki gospodarczej należy zorganizować negocjacje między instytucjami UE a państwami członkowskimi. Obie strony powinny mieć równie mocną pozycję we wspólnym opracowywaniu rozwiązań. Pozytywne zachęty zamiast groźenia konkretnym państwom członkowskim sankcjami finansowymi mogą złagodzić problem. Promowanie sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego wzrostu gospodarczego musi być kluczowym kryterium w zaleceniach⁽³⁴⁾.

3.5.4. EKES krytycznie podchodzi do tak zwanej warunkowości makroekonomicznej w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów stosowanych do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz w umowie międzyrządowej w sprawie Europejskiego

⁽³⁰⁾ Komisja Europejska, *Koordinacja polityki gospodarczej w 2021 r.: przezwyciężenie COVID-19, wspieranie odbudowy i modernizacja naszej gospodarki*, 2021, COM(2021) 500 final.

⁽³¹⁾ Komisja Europejska, *Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej*, COM(2021) 105 final, 2021.

⁽³²⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

⁽³³⁾ Rezolucja EKES-u *Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?*, 2021 (Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1).

⁽³⁴⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

Mechanizmu Stabilności, która to zasada ogólnie rzecz ujmując umożliwia wstrzymanie wypłaty funduszy UE, jeśli państwa członkowskie naruszają reguły fiskalne UE lub przyczyniają się do zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Po dezaktywacji klauzuli wyjścia taka warunkowość makroekonomiczna może być negatywnym impulsem, w wyniku którego państwa członkowskie zaczną ciąć wydatki, aby osiągnąć cele budżetowe. Byłoby to przeciwne do celu politycznego, którym jest spójność terytorialna, i szerszych celów programu NextGenerationEU.

3.5.5. Kompromisowa polityka pieniężna ma nadal zasadnicze znaczenie dla trwałej odbudowy. Parlament Europejski mógłby skorzystać ze swoich corocznych rezolucji ws. EBC i ze swoich kwartalnych wysłuchań dotyczących dialogu monetarnego z EBC, aby zagłosować za drugorzędnymi celami i opracować proces, który będzie bardziej demokratyczny, wraz z wytycznymi w zakresie polityki makroekonomicznej i przemysłowej. Pozwoliłoby to na większe zaangażowanie partnerów społecznych i obywateli, jak również parlamentów narodowych. W ten sposób EBC zyskałby nowe legitymację do realizacji rozszerzonego zbioru celów. Bank mógłby działać skutecznie, stosując wszystkie dostępne mu narzędzia, aby dążyć do jasnych i wytyczonych na płaszczyźnie politycznej celów politycznych pod przewodnictwem instytucji demokratycznych. EBC to instytucja publiczna, która może zostać zaangażowana, aby pomagać państwom członkowskim w zdobyciu finansowania w czasach rosnących stóp procentowych albo przez stabilność cen, albo przez perspektywę zatrudnienia, dzięki zajęciu się stopami procentowymi i ich rozpiętością oraz za pośrednictwem ukierunkowanych narzędzi monetarnych.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przemysł szklarski w Europie na rozdrożu: tworzenie bardziej ekologicznego i energooszczędnego przemysłu przy zwiększaniu konkurencyjności i utrzymywaniu wysokiej jakości miejsc pracy”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2022/C 105/04)

Sprawozdawca: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Współsprawozdawca: **Gerald KREUZER**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez sekcję	29.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	142/1/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski przemysł szklarski jest innowacyjną i bardzo strategiczną branżą, która przynosi UE znaczące korzyści. Produkty szklane są nieodzowne w przechodzeniu do neutralnej dla klimatu gospodarki o obiegu zamkniętym: w renowacji budynków, produkcji większej ilości elektryczności z odnawialnych źródeł energii, odchodzeniu od paliw kopalnych w środkach transportu i produkowaniu trwałych opakowań. Szkło przyczynia się również do rewolucji cyfrowej w Europie. Krótko mówiąc, szkło to przyszłość.

1.2. EKES apeluje do polityków UE, by branża szklarska i wszystkie jej podsektory znalazły się wśród obecnych priorytetów politycznych, takich jak pakiet „Gotowi na 55”, pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, agenda cyfrowa, program dotyczący strategicznych łańcuchów wartości i międzynarodowa polityka handlowa UE oraz powiązane instrumenty.

1.3. Dzięki nowym inwestycjom unijna inicjatywa „Fala renowacji” stałaby się źródłem znaczących możliwości biznesowych dla przemysłu szklarskiego, a jednocześnie znacząco przyczyniłaby się do ograniczenia emisji CO₂ z budynków. Wzywamy UE i polityków krajowych, aby przynajmniej utrzymali bieżące proponowane cele, a w miarę możliwości je wzmocnili.

1.4. W sektorze niezbędna jest transformacja energetyczna, aby sprawić, że z zasady energochłonny proces produkcji szkła będzie neutralny pod względem emisji dwutlenku węgla. Wynikiem takiej transformacji energetycznej będzie znaczący wzrost kosztów prowadzenia działalności z uwagi na wyższe koszty operacyjne i wymogi kapitałowe.

1.5. EKES stanowczo zaleca, by strategii polityczne UE wspierały przemysł szklarski – co pozwoli na taką transformację – dzięki wsparciu finansowemu zarówno w zakresie kapitału, jak i wydatków operacyjnych, budowaniu potencjału w zakresie odnawialnych źródeł energii, dostawom energii po przystępnych cenach i zadbaniu o to, by branża ta nie spotykała się z nieuczciwą konkurencją spoza rynku UE.

1.6. Komitet wspiera wszystkie strategii polityczne UE oraz krajowe plany odbudowy, które ułatwiają przemiany sektora transportu w kierunku inteligentnych i neutralnych dla klimatu pojazdów oraz masowej ekspansji systemów transportu publicznego. Istotną rolę do odegrania mają również zaawansowane technologicznie produkty szklane.

1.7. Komitet usilnie zaleca, by UE sklasyfikowała szkło jako trwały materiał z uwagi na jego właściwości, a mianowicie fakt, że jest ono obojętne, można go wielokrotnie używać i bez końca poddawać recyklingowi.

1.8. EKES domaga się odejścia od materiałów nieliniowych na rzecz szkła, czyli materiału o obiegu zamkniętym, który można ponownie używać i poddawać recyklingowi, aby ograniczyć uzależnienie od importu paliw kopalnych, wydobycie surowców naturalnych i wyczerpywanie zasobów. Komitet sugeruje, że UE powinna uznać zalety szkła w kontekście rozwoju zrównoważonych systemów opakowaniowych.

1.9. Komitet stanowczo zaleca szersze wdrożenie zasad gospodarki o obiegu zamkniętym w powiązaniu z publicznym i prywatnym wsparciem finansowym oraz partnerstwami, takimi jak inicjatywa „Close the Glass Loop” [Szkło w obiegu zamkniętym], aby zachęcać do recyklingu tego materiału. Pozwoli to Europie uniknąć tworzenia odpadów szklanych, ograniczyć zużycie energii i emisje CO₂ oraz stworzyć nowe miejsca pracy w branży recyklingu szkła.

1.10. EKES wzywa UE do dostrzeżenia, że szkło jest nieodzowne w produkcji ekologicznej energii. Szkło jest kluczowym komponentem nie tylko paneli fotowoltaicznych, lecz również turbin wiatrowych i może być wykorzystywane na inne sposoby do produkcji ekologicznej energii elektrycznej. EKES wzywa Komisję i Parlament Europejski do opracowania nowych strategii politycznych UE odnoszących się do celów klimatycznych i strategicznych łańcuchów wartości, aby wznowić produkcję ogniw fotowoltaicznych w Europie i zabezpieczyć produkcję innych strategicznych wyrobów szklanych oraz powiązane z nimi łańcuchy wartości (np. przednie szyby dla producentów środków transportu).

1.11. Komitet zwraca się o wspieranie inwestycji w edukację i szkolenia, aby wykształcić nowych i młodych pracowników, którzy rozpoczną pracę w sektorze i zastąpią starzejących się pracowników, przy czym będą posiadali odpowiednią wiedzę i odpowiednie zdolności, jak również aby umożliwić pracownikom już zatrudnionym w tej branży dotrzymanie kroku innowacjom i przemianom w niej zachodzącym.

1.12. EKES wzywa UE do chronienia naszego przemysłu szklarskiego przed zagrożeniami związanymi z ucieczką emisji. Coraz bardziej ambitne cele klimatyczne i rosnące koszty emisji sprawiają, że ochronę przed ucieczką emisji trzeba wzmocnić, nie osłabić. O konkurencyjność produktów szklanych na rynkach eksportowych i w samej UE można w pewnym stopniu zadbać dzięki skutecznym środkom systemu handlu emisjami (ETS) przeciwdziałającym ucieczce emisji. System ten należy utrzymać, aby wspierać branżę w przemianach pozwalających na realizację unijnego celu neutralności klimatycznej. Należy wnikliwie rozważyć wprowadzenie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) i pakietu w sprawie systematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju. Komitet apeluje, by mechanizm ten obejmował rozwiązanie dotyczące wywozu oraz by środki związane z ucieczką emisji zostały wzmocnione dzięki uzupełnieniu CBAM o pełne przydziały bezpłatnych uprawnień oparte na poziomach referencyjnych, co najmniej do 2030 r., zgodnie z zasadami WTO.

1.13. Ekologiczna i cyfrowa transformacja w Europie, w szczególności w branży szklarskiej, musi mieć sprawiedliwy charakter. Aby zapewnić maksymalne wsparcie tych przemian, EKES wzywa do uwzględnienia w nich pracowników. Dlatego w przepisach UE należy wspierać dialog społeczny na każdym poziomie.

1.14. Mając na uwadze monitorowanie rozwoju branży szklarskiej pod względem ograniczania emisji CO₂, produkcji i innych odnośnych zmiennych, EKES przyjąłby z zadowoleniem bardziej ukierunkowane wsparcie i analizę całej branży i jej podsektorów w każdym państwie członkowskim.

2. Ogólny opis sektora szklarskiego

2.1. Produkcja

Zgodnie z danymi europejskiej federacji branży szklarskiej Glass Alliance Europe produkcja szkła w Europie wynosiła w 2020 r. 36,8 mln ton. UE jest jednym z największych producentów szkła na świecie. Branża ta obejmuje pięć podsektorów:

- a) 60,4 % – szkło opakowaniowe;
- b) 29,2 % – szkło płaskie;
- c) 3,2 % – szkło gospodarcze;
- d) 5,3 % – włókna szklane (wzmocnienie i izolacja);
- e) 2,1 % – szkło specjalistyczne.

2.2. Zatrudnienie

W 2018 r. w UE-27 w sektorze szklarskim zatrudnionych było około 290 tys. pracowników⁽¹⁾. Dane o stanie zatrudnienia dotyczą produkcji, recyklingu i przetwarzania szkła, ponieważ niektóre podsektory, jak np. branża szkła płaskiego, mają złożone łańcuchy wartości. Sektor przetwórstwa szkła obejmuje również znaczną liczbę MŚP.

⁽¹⁾ Źródło: Eurostat i FERVER.

2.3. Zdrowie i bezpieczeństwo

2.3.1. Europejska branża szklarska oferuje dobrej jakości miejsca pracy osobom o różnorodnym profilu: od niewykwalifikowanych pracowników fizycznych po wysokowykwalifikowanych inżynierów.

2.3.2. Praca pracownika fizycznego w tej branży bywa ciężka, a czasami nadal niebezpieczna. Środki BHP wymagają inwestycji i często mają pozytywny wpływ na wydajność. Środki profilaktyki chorób zawodowych są stale ulepszone, np. środki profilaktyki pylicy krzemowej podejmowane w ramach dialogu społecznego Europejskiej Sieci Krzemionki (NEPSI) dotyczącego respirabilnej krzemionki krystalicznej. Kultura bezpieczeństwa i profilaktyki przekłada się na jakość miejsc pracy w branży.

2.4. Wiek, kształcenie i szkolenie zawodowe

W przeciwieństwie do krajów Europy Środkowo-Wschodniej pracownicy sektora w Europie Zachodniej to w większości osoby w podeszłym wieku (50+) i bardzo doświadczone. Coraz trudniej jest przyciągnąć nowych i młodszych pracowników. Zastępowanie starszych, doświadczonych pracowników oznacza konieczność przeszkolenia nowych oraz zadbania o to, by obecni pracownicy byli w stanie dotrzymać kroku innowacjom i zmianom w branży.

2.5. Branża szklarska to bardzo innowacyjny sektor

2.5.1. Tendencje w zakresie zdrowia i dobrego samopoczucia otwierają nowe możliwości i rynki przed opakowaniami szklanymi, które są zrównoważone, bezpieczne dla zdrowia, nadają się do ponownego użytku i mogą być nieskończenie wiele razy poddawane recyklingowi w obiegu zamkniętym. Branża szklarska opracowuje innowacyjne projekty i wchodzi na radykalnie nowe ścieżki w kierunku dekarbonizacji procesu produkcji, będąc pionierem zasadniczych przemian w wytwarzaniu szkła.

2.5.2. Szkło wykorzystywane w budownictwie i branży motoryzacyjnej staje się coraz bardziej wyspecjalizowanym produktem w związku z wykorzystaniem folii, gazów, powłok, kamer, radarów i innych materiałów, aby zwiększyć bezpieczeństwo, właściwości izolacyjne i możliwość przesyłania danych. Ogniwia fotowoltaiczne można wbudować w szkło fasadowe lub w panoramiczny dach samochodu, aby utrzymać skuteczności i generować odnawialną energię elektryczną.

2.5.3. Zaawansowane technologicznie produkty szklane są również wykorzystywane w branży lotniczej i w obronności. Produkty i kompozyty szklane są również wykorzystywane w statkach kosmicznych i satelitach w powłokach, elektronice, czujnikach, wyświetlaczach itd. Sprawia to, że przemysł szklarski nie tylko jest zaawansowany technologicznie i innowacyjny, lecz również ma zasadnicze znaczenie strategiczne.

2.6. Wpływ pandemii COVID-19

Od początku pandemii rynki kluczowych branż mocno podupadły, co przełożyło się na ograniczoną produkcję i powolną odbudowę w niektórych ważnych sektorach szklarskich (szkło płaskie, gospodarcze, włókno). W 2020 r. w sektorze odnotowano spadek o od 1 % do 14 %, zależnie od podsektora. W podsektorze szkła płaskiego, który produkuje przede wszystkim na potrzeby branży budowlanej i motoryzacyjnej, rynek UE skurczył się o ponad 10 % w 2020 r. Choć zapotrzebowanie budownictwa było stabilniejsze niż się spodziewano, rynek szkła dla przemysłu motoryzacyjnego jest nadal w poważnych tarapatach.

3. Wkład szkła w neutralność klimatyczną UE, gospodarkę o obiegu zamkniętym, dobrostan i agendę cyfrową

3.1. Neutralność klimatyczna

3.1.1. Fala renowacji

3.1.1.1. Produkty szklane są kluczowym elementem fali renowacji w UE, której celem jest znaczące ograniczenie zużycia energii i emisji CO₂ z budynków. Niezbędne będzie korzystanie w budynkach z szyb spełniających najwyższe normy pod względem wydajności energetycznej. Oznaczałoby to znaczące ograniczenie emisji CO₂, gdyż szyby o wysokiej wydajności energetycznej mogłyby obniżyć emisje CO₂ z budynków o 37,4 % do 2050 r. (2). Wełna szklana, szkło piankowe i inne materiały izolacyjne wytwarzane z włókien szklanych także mają kluczowe znaczenie dla optymalnej izolacji budynków.

(2) Dane pochodzą z raportu TNO z 2019 r.: Glazing potential: energy savings and CO₂ emission reduction – Glass for Europe.

3.1.1.2. Fala renowacji w UE przełożyłaby się na znaczące możliwości biznesowe. Podwojenie tempa wymiany okien mogłoby przełożyć się na wzrost rynku szyb o ponad 60 % i napędzić w ten sposób inwestycje.

3.1.2. Ekologiczna produkcja energii

3.1.2.1. Szkło jest nieodzowne w produkcji ekologicznej energii. Jest kluczowym komponentem paneli fotowoltaicznych. Włókna szklane są wykorzystywane w turbinach wiatrowych, gdyż przekładają się na ich mały ciężar i wytrzymałość. Specjalne szkło lustrzane pozwala także na generowanie ekologicznej energii elektrycznej w procesie skupiania światła na centralnym elemencie połączonym z generatorem.

3.1.2.2. Szybki rozwój i upadek branży produkcji paneli słonecznych w Europie z uwagi na nieuczciwą konkurencję ze strony przedsiębiorstw z Chin może posłużyć jako przykład tego, w jaki sposób nie należy zarządzać nowymi możliwościami w zakresie ekologicznej energii w obliczu konkurencji na arenie międzynarodowej. Nowe strategie polityczne UE dotyczące celów klimatycznych i strategicznych łańcuchów wartości powinny dążyć do odnowienia produkcji ogniw fotowoltaicznych w Europie.

3.1.3. Transport

3.1.3.1. Branża szklarska jest istotnym dostawcą dla producentów taboru kolejowego. Z uwagi na kryzys wywołany pandemią COVID-19 niektóre przedsiębiorstwa transportu publicznego zawiesiły lub odwołały wiele zamówień, co sprawiło, że liczne zakłady stanęły w obliczu zamknięcia, co mogłoby przełożyć się na wzrost importu. Wdrożone na czas krajowe plany odbudowy mogą odegrać niebagatelną rolę we wspieraniu produkcji w Europie.

3.1.3.2. Choć branża motoryzacyjna borykała się z kryzysem już wcześniej przed pandemią COVID-19, popyt na bardziej zaawansowane technologicznie, lekkie, dobrze izolowane szyby z pewnością powróci. Samochody bez kierowcy zintensyfikują popyt na złożone produkty ze szkła specjalistycznego, które posłużą jako wyświetlacze, panele nawigacyjne, urządzenia rzeczywistości rozszerzonej itd.

3.1.4. Zrównoważona branża opakowaniowa

Szkło jest dla branży spożywczej (żywność i napoje), kosmetycznej i farmaceutycznej (np. szczepionki na COVID-19) zdrowym i zrównoważonym obojętnym materiałem opakowaniowym. Sektor szklarski jest prekursorem wielu innowacji ekoprojektowych oraz dotyczących dekarbonizacji i efektywności energetycznej, co przekłada się na zmiany w procesie wytwarzania szkła. Co roku nie mniej niż 10 % kosztów produkcji jest inwestowanych w dekarbonizację, efektywność energetyczną i modernizację fabryk. Najnowszy projekt w zakresie szkła opakowaniowego – Piec Przyszłości, ang. *Furnace for the Future* ⁽³⁾, który zgłoszono do funduszu innowacji ETS, obniży emisje o 60 %. Jest to jedna z wielu inicjatyw wspierających cel sektora w zakresie dostarczania opakowań szklanych neutralnych dla klimatu, które to inicjatywy przekształcą ten sektor i stworzą ogromną szansę na wzrost i tworzenie niskoemisyjnych opakowań szklanych.

3.2. Gospodarka o obiegu zamkniętym: szkło jako doskonały produkt o obiegu zamkniętym

3.2.1. Szkło jest trwałym, obojętnym materiałem, który można ponownie wykorzystać i bez końca poddawać recyklingowi bez utraty jego właściwości.

3.2.2. Szkło jest przyjazną dla środowiska alternatywą dla wielu zastosowań tworzyw sztucznych i wiedzie prym pod względem skutecznego recyklingu; można je też w pełni ponownie wykorzystać, w obiegu zamkniętym. Jest to jedyna forma opakowania, która nie wymaga warstwy tworzywa sztucznego czy powłoki, nie wpływa na zdrowie i jest zawsze bezpieczna jako opakowanie do żywności, niezależnie od tego, ile razy szkło zostało poddane recyklingowi. Szkło to jeden z najczęściej poddawanych recyklingowi materiałów opakowaniowych; 76 % szkła wprowadzanego obecnie na rynek pochodzi ze zbiórki recyklingowej. Korzystanie ze szkła z recyklingu pozwala oszczędzać energię i ograniczać emisje CO₂. Należy nadal propagować ogólnounijne zachęty skłaniające zainteresowane strony w całym łańcuchu wartości, w tym konsumentów, do lepszego recyklingu większej ilości materiałów.

3.2.3. W sektorze szkła budowlanego szkło z recyklingu stanowi dziś 26 % wykorzystywanego surowca ⁽⁴⁾. Możliwe jest zwiększenie recyklingu przez usprawnienie systemu zbiórki, sortowania i czyszczenia szkła pochodzącego ze starych okien czy fasad.

⁽³⁾ Furnace for the Future: <https://feve.org/about-glass/furnace-for-the-future/>.

⁽⁴⁾ Stowarzyszenie Glass for Europe, 2050: Flat glass in climate-neutral Europe, 2019, <https://glassforeurope.com/wp-content/uploads/2020/01/flat-glass-climate-neutral-europe.pdf>.

3.2.4. Wycofanie z użytku ogniw fotowoltaicznych pierwszej generacji może stanowić nową szansę na ożywienie polityki dotyczącej energii słonecznej i na zatrzymanie cennych materiałów w Europie przez usprawnienie recyklingu. Wspierać to powinny jasna wizja i polityka UE.

3.3. *Dobrostan*

3.3.1. Krótko mówiąc, szkło otacza nas wszędzie. Nowoczesne życie nie byłoby bez niego możliwe. Sektor szklarski jest również jedną z najstarszych gałęzi przemysłu i ma głębokie historyczne korzenie w Europie w zakresie szkła dekoracyjnego, sztuki i kultury. Ta długa tradycja ukształtowała europejskie know-how, techniki i sztukę produkcji szkła.

3.3.2. W dzisiejszych czasach szkło umożliwia wykorzystanie technologii medycznych, biotechnologii oraz bioinżynierii. Szkło chroni nas również przed promieniowaniem rentgenowskim (radiologia) i promieniami gamma (zastosowania jądrowe). Szkło w wystroju wnętrz i meble szklane – lustra, ścianki działowe, balustrady, stoły, pułki i szklane oświetlenie – upiększają nasze domy i biura.

3.3.3. Szkło chroni jakość i przydatność do spożycia naszej żywności i napojów. Szklane naczynia pozwalają nam delektować się jedzeniem i są akcesoriami pozwalającymi nam cieszyć się życiem. Szklane okna wpuszczają naturalne światło do naszych domów i biur. Szkło stosuje się w sprzętach dla domów i biur oraz w elektronice, np. drzwi piekarnika, płyty ceramiczne, telewizory i ekrany komputerów oraz smartfony.

3.4. *Cyfrowa Europa*

Huty szkła w Europie produkują już najcieńsze dostępne szkło, które wykorzystuje się w wyświetlaczach, smartfonach, tabletach i innych ekranach, także dotykowych. Światłowody pozwalają na przesyłanie danych na szeroką skalę, a nawet między kontynentami, jak również są stosowane jako mikrozłącza w urządzeniach elektronicznych i chipach.

4. **Branża szklarska jako sektor energochłonny**

4.1. Co roku stopniowo modernizuje i dostosowuje się kolejne piece, wykorzystując innowacyjne technologie niskoemisyjne, które cechują się znacznie wyższą efektywnością energetyczną. Branża stale obniża zużycie energii przez wykorzystanie technologii odzyskiwania ciepła odpadowego, technologii organicznego obiegu Rankine'a, stłuczki w coraz większym zakresie oraz innych technologii symbiotycznych. Nowe systemy i technologie zarządzania energią stosowane w hutach szkła pomagają w zwiększeniu efektywności energetycznej.

4.2. Zmniejszanie zużycia energii w sektorze szklarskim na przestrzeni ostatnich 100 lat obrazuje szybko opadająca krzywa, która osiąga obecnie swój limit termodynamiczny.

4.3. Ponieważ emisje CO₂ w branży szklarskiej są bezpośrednio powiązane z wykorzystaniem energii, poprawa efektywności energetycznej przekłada się na mniejsze emisje CO₂. Poprawa ta zasadniczo doprowadziła do znaczącego ograniczenia emisji CO₂. Na przykład francuski przemysł szklarski – który jest dość różnorodny i wyspecjalizowany – ograniczył swoje emisje CO₂ o 70 % w latach 1960–2010.

4.4. Aby monitorować postępy branży szklarskiej w porównaniu z innymi sektorami energochłonnymi, należy w sposób ukierunkowany wesprzeć cały sektor i jego podsektory w każdym państwie członkowskim.

4.5. *Ku neutralności klimatycznej/neutralności pod względem emisji CO₂*

4.5.1. Sektor szklarski niemal osiągnął swój limit termodynamiczny, co oznacza, że znaczące ograniczenie emisji CO₂ nie jest już możliwe przy zastosowaniu bieżących rozwiązań technologicznych i spalania gazu ziemnego. Konieczna jest zatem transformacja energetyczna i jeszcze ściślejszy obieg zamknięty w produkcji szkła w obszarach o pewnym potencjale.

4.5.2. *Ekologiczna energia elektryczna*

Elektryfikacja to inna obiecująca ścieżka rozwoju prowadzącego do dekarbonizacji produkcji szkła. Realizowany jest właśnie projekt pilotażowy – Piec Przyszłości, ang. *Furnace for the Future*. Będzie to pierwszy na świecie hybrydowy, elektryczny piec do wypalania szkła opakowaniowego na dużą skalę. Istnieją już nieduże piece elektryczne w sektorach szkła opakowaniowego i gospodarczego. Tak jak w przypadku wodoru, należy rozwijać możliwości zielonej energii elektrycznej.

4.5.3. Zielony wodór

Wodór jest bardzo obiecującą alternatywą dla gazu ziemnego. Branża szklarska analizuje już możliwość wykorzystania pieców zasilanych wodorem. Zabierze to jednak kilka lat, zanim pierwsze piece zasilane wodorem będą w pełni funkcjonalne i konkurencyjne oraz zanim zwiększą się możliwości w zakresie produkcji oraz transportu wodoru.

4.5.4. Obieg zamknięty

Podczas topienia szkła w piecach zasilanych gazem ziemnym w procesie spalania gazu ziemnego emituje się do 80 % CO₂, zaś 20 % to emisje z surowców naturalnych. Zastąpienie surowców naturalnych szkłem z recyklingu (stłuczka szklaną) pozwala nie wydobywać surowców, ogranicza powstawanie odpadów i emisji CO₂ oraz pozwala oszczędzić energię. Możliwe jest zatem zamknięcie obiegu⁽⁵⁾ w produkcji szkła i podwyższenie odsetka szkła poddawanego recyklingowi po wykorzystaniu. Zarówno w podsektorze szkła budowlanego, jak i w podsektorze szkła dla branży motoryzacyjnej testuje się szereg inicjatyw i modeli, aby usprawnić zbiórkę szkła. Należy przewidzieć wstępny demontaż szkła i szyb z budynków przed rozbiórką oraz cel dotyczący zbiórki konkretnych materiałów, aby uzupełnić ogólny cel dotyczący odpadów z budowy i rozbiórki, który jest nieskuteczny w odniesieniu do lekkich materiałów, takich jak szkło. Systemy selektywnej zbiórki są potrzebne, by zapewnić wysoką jakość, dzięki czemu w produktach szklanych można będzie stosować wysokie poziomy zawartości materiałów pochodzących z recyklingu.

4.5.5. Przeszkody i wyzwania

Transformacja energetyczna przełoży się na wyższe koszty operacyjne (OPEX) i wymogi kapitałowe (CAPEX). Polityka UE musi wspierać inwestycje przemysłowe, aby umożliwić tę transformację, i musi zadbać o to, aby branża nie była narażona na nieuczciwą konkurencję spoza rynku UE. Ponadto należy podejmować działania już teraz, ponieważ piece są wykorzystywane przez okres od 10 do 15 lat (szkło opakowaniowe) lub od 15 do 20 lat (szkło płaskie). To oznacza, że przed kluczowym rokiem 2050 wykorzystamy jedynie dwie generacje pieców.

5. Przemysł szklarski w polityce UE

5.1. Ekologiczna odbudowa: Europejski Zielony Ład, fala renowacji w UE, dążenie do większego wykorzystania energii odnawialnych, polityka dotycząca zrównoważonego transportu oraz inicjatywy dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym powinny być skuteczną siłą napędową dla niskoemisyjnych produktów szklanych.

5.2. Nowe źródła energii: wspieranie i budowanie potencjału energii odnawialnych w produkcji ekologicznej elektryczności i zielonego wodoru oraz zadbanie o dostępność biogazu. Wspieranie energii wiatrowej i słonecznej w koszyku energetycznym.

5.3. Badania i rozwój: publiczne wsparcie i finansowanie badań i rozwoju oraz projektów demonstracyjnych⁽⁶⁾, takich jak fundusz innowacji ETS, aby dekarbonizować produkcję i dalej rozwijać energooszczędne piece. W pierwszym zaproszeniu do składania wniosków liczba wniosków znacznie przekroczyła możliwości funduszu i oczekuje się, że będzie tak również w przypadku kolejnych zaproszeń.

5.4. Akceptacja na rynku: mechanizmy wspierania wprowadzania na rynek niskoemisyjnych produktów szklanych są konieczne, aby zagwarantować zwrot z inwestycji w niskoemisyjną produkcję. Wspieranie zastępowania tworzyw sztucznych bardziej zrównoważonymi alternatywami szklanymi w sektorze detalicznym, w gospodarstwach domowych, w sektorze hotelarskim, sektorze opakowań do posiłków na wynos oraz napojów na wynos, aby pomóc przejść od gospodarki liniowej do gospodarki o obiegu zamkniętym.

5.5. Fala renowacji: wspieranie działań podejmowanych w ramach fali renowacji, które mogą zachęcać do korzystania z produktów niegenerujących emisji CO₂, by zwiększyć efektywność energetyczną i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii zarówno w budynkach, jak i w transporcie. Podwyższenie celu dotyczącego efektywności energetycznej i uznanie go za wiążący na poziomie UE, aby zachęcać do renowacji budynków użyteczności publicznej i zwiększyć poziom ambicji w odniesieniu do obowiązku oszczędzania energii. Wspieranie wyższego finansowania dostępnego na renowację budynków w oparciu o szereg instrumentów, w tym nowy społeczny fundusz klimatyczny.

5.6. Zrównoważony transport: wspieranie przemian w transporcie, aby pójść w kierunku inteligentnych i neutralnych klimatycznie pojazdów, oraz rozbudowy systemów transportu publicznego. Istotną rolę do odegrania mają również zaawansowane technologicznie produkty szklane.

⁽⁵⁾ Platforma na rzecz recyklingu szkła Close the Glass Loop: <https://closetheglassloop.eu/>.

⁽⁶⁾ Przemysł szklarski ma szereg strategii dekarbonizacji, takich jak przejście na odnawialne źródła energii, środki na rzecz efektywności energetycznej, niskoemisyjne surowce, wykorzystanie szkła pochodzącego z recyklingu, transport i logistyka.

5.7. Zrównoważone opakowania: wspieranie odejścia od materiałów nielinowych na rzecz szkła, czyli materiału o obiegu zamkniętym, którego można ponownie używać i który można poddawać recyklingowi, aby ograniczyć uzależnienie od importu paliw kopalnych, wydobycie surowców naturalnych i wyczerpywanie zasobów.

5.8. Obieg zamknięty: wspieranie selektywnej zbiórki i infrastruktury recyklingu, budowania potencjału i rozwijania technologii, aby zmaksymalizować ilość i jakość szkła pokonsumpcyjnego, które w ramach recyklingu w obiegu zamkniętym wraca na rynek w postaci nowych produktów szklanych. Zachęcanie do partnerstw sektora publicznego i prywatnego w łańcuchu wartości, takich jak platforma Close the Glass Loop na rzecz obiegu zamkniętego w odniesieniu do szkła opakowaniowego⁽⁷⁾, i do współpracy.

5.8.1. W szczególności należy podjąć wysiłki w obszarze działań sektora budowlanego, w tym odpadów rozbiórkowych, aby wykorzystać potencjał wycofywanego z obiegu szkła budowlanego.

5.8.2. Wykazano, że wysokie współczynniki ponownego użycia oraz recyklingu opakowań szklanych przyczyniają się do zmniejszenia wpływu systemów opakowań szklanych na środowisko i zwiększenia zasobooszczędności. Aby osiągnąć wysoki poziom ponownego użycia i recyklingu, dodatkowo do systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta w odniesieniu do recyklingu jednorazowych opakowań szklanych, branża wprowadziła dobrowolne systemy kaucji na opakowania wielokrotnego użytku, a niektóre państwa członkowskie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) wdrożyły obowiązkowe systemy zwrotu kaucji za jednorazowe opakowania napojów. Choć obowiązkowe systemy zwrotu kaucji za opakowania jednorazowe są postrzegane jako skuteczny sposób zapobiegania zaśmiecaniu i osiągnięcia wysokich wskaźników recyklingu opakowań na napoje, EKES uważa, że takie systemy dla jednorazowych opakowań szklanych (i nie tylko opakowań na napoje) są nie do pogodzenia z dobrze funkcjonującymi systemami rozszerzonej odpowiedzialności producenta, które sprawdziły się jako odpowiednie do celów zbiórki opakowań do recyklingu i osiągnęły bardzo wysokie współczynniki recyklingu.

5.8.3. W przypadku szkła opakowaniowego nienadającego się do ponownego napełnienia wspieranie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, które umożliwią zbiórkę szkła luzem. Są one znacznie bardziej skuteczne niż systemy kaucyjne dla opakowań jednorazowych, zarówno pod względem ochrony środowiska, jak i gospodarczo.

5.9. Cyfryzacja: wspieranie branż i pracowników umożliwiających cyfrową Europę (światłowody, ekrany dotykowe, wyświetlacze, czujniki) w ramach skutecznej polityki przemysłowej UE i tworzenia ekosystemów, z uwzględnieniem wszystkich powyższych wyzwań i specyfiki poszczególnych podsektorów szklarskich.

5.10. *Zadbanie o konkurencję na rynku europejskim*

5.10.1. Transformacja energetyczna sektora szklarskiego wymaga czasu i w trakcie przemian bardzo wysokie i rosnące koszty energii, które obecnie stanowią 25–30 % kosztów produkcji szkła, zależnie od produktów i zmian cen, stwarzają bardzo trudną sytuację w tym sektorze.

5.10.2. *Pomoc państwa*

Wszystkie podsektory szklarskie powinny korzystać z instrumentów wsparcia dla CAPEX i OPEX, takich jak między innymi fundusz modernizacyjny, fundusze strukturalne UE i fundusz innowacyjny unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Szkło powinno być wyłączone z zakresu obowiązywania dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, ale uwzględnione w wyłączeniu grupowym dla rekompensaty związanej z energią elektryczną oraz korzystać z kontraktów na transakcje różnicowe dotyczące dwutlenku węgla, co umożliwi inwestycje w procesy produkcyjne o niskiej emisji CO₂. W szczególności szkło specjalistyczne należy dodać do wykazu dotyczącego pomocy państwa na ochronę klimatu.

5.10.3. *Konkurencja na świecie*

5.10.3.1. Należy bezzwłocznie zająć się nieuczciwymi praktykami handlowymi ze strony podmiotów z krajów trzecich przez wprowadzenie skutecznych instrumentów polityki handlowej.

5.10.3.2. Sektor włókna szklanego ciągłego boryka się z zakłóceniami na rynku z uwagi na znaczący import z Azji włókna szklanego w dumpingowych cenach i subsydiowanego. Istnieje paląca potrzeba przyjęcia środków przeciwdziałających obchodzeniu przepisów, na przykład w zakresie importu z Egiptu i Bahrajnu.

(7) Platforma na rzecz recyklingu szkła Close the Glass Loop: <https://closetheglassloop.eu/>.

5.10.3.3. Sektor szklarski wytwarzający szyby przednie dla branży motoryzacyjnej również musi stawić czoła ostrej konkurencji, głównie ze strony producentów chińskich. Mniej rygorystyczne normy w zakresie ochrony środowiska i emisji CO₂ w połączeniu z niższymi płacami i gorszymi warunkami pracy prowadzą do nieuczciwej konkurencji, która może sprawić, że europejskie fabryki samochodów zwiększą import z wschodniej Azji, co przełoży się na wyższe emisje CO₂ na świecie.

5.10.3.4. Europa jest wiodącym producentem opakowań szklanych na świecie. Sektor obsługuje branżę spożywczą (żywność i napoje) o zasadniczym znaczeniu dla UE i będącą największym sektorem w Unii. Szkło przyczynia się do eksportu produktów o szacowanej wartości 250 mld EUR, które są lub najprawdopodobniej zostaną zapakowane w szkło, co przekłada się na wyższe zyski UE z eksportu tych produktów w porównaniu z zyskami z eksportu tworzyw sztucznych i granulatu, chemikaliów organicznych i samolotów.

5.11. Zapewnienie sprawiedliwej transformacji

Należy zachęcać do uczenia się przez całe życie i szkoleń oraz wspierać je, aby umożliwić dostosowanie się pracowników do nowych technologii i procesów oraz aby zadbać o większe bezpieczeństwo zatrudnienia zarówno w samej branży, jak i na szerszym rozumianym rynku pracy. Transformacja powinna uwzględniać pracowników i dlatego przepisy europejskie powinny wspierać dialog społeczny na każdym poziomie.

5.12. Stabilność legislacyjna i pewność prawa

5.12.1. Ucieczka emisji: należy utrzymać skuteczne środki przeciwdziałania ucieczce emisji w ramach ETS, aby wspierać branżę w przemianach pozwalających na realizację unijnego celu dotyczącego neutralności klimatycznej i stworzyć równe warunki działania na poziomie europejskim i międzynarodowym.

5.12.2. CBAM: EKES przychyliła się do ostrożnego wprowadzenia CBAM, zgodnie z zasadami WTO, jednak mechanizm ten powinien uwzględniać rozwiązanie dotyczące eksportu i uzupełniać przydział bezpłatnych uprawnień w oparciu o pełne spełnienie poziomu referencyjnego co najmniej do 2030 r., aby umożliwić przedsiębiorstwom skoncentrowanie się na inwestycjach w technologie niskoemisyjne i aby możliwa była ocena skuteczności CBAM.

5.12.3. Systematyka: Komitet z zadowoleniem przyjmuje prace nad pakietem w sprawie unijnej systematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju, który ma ukierunkować inwestycje prywatne na działania o zrównoważonym charakterze, jednak uważa, że należy zająć się rolą produkcji szkła i jej wkładem w przystosowywanie się do zmiany klimatu i jej łagodzenie.

5.12.4. Obieg zamknięty: Komitet z zadowoleniem przyjmuje plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym i apeluje, by szkło zostało całkowicie docenione jako trwały materiał, który pozostaje produktywny w naszych gospodarkach, oraz by w pełni wspierano inicjatywy na rzecz wzmocnienia obiegu zamkniętego szkła.

5.12.5. „Gotowi na 55”: Kiedy pakiet ten został przedstawiony, prace nad niniejszą opinią już trwały. Proponuje się w nim zmianę kilkunastu istniejących wniosków (dyrektywa o handlu emisjami, dyrektywa w sprawie opodatkowania energii, dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii itp.) i zgłoszenie kilku nowych wniosków (takich jak wniosek dotyczący CBAM). Komitet wzywa Komisję do uważnej oceny wpływu tego pakietu na przemysł szklarski. Z uwagi na skalę zmian wprowadzanych w wielu różnych dziedzinach, kluczowe znaczenie ma zapewnienie spójności między różnymi aktami prawnymi i unikanie potencjalnych konfliktów. Pakiet powinien wspierać przemysł w transformacji energetycznej i jednocześnie zapewnić równe warunki działania w porównaniu z konkurentami spoza UE, którzy nie ponoszą takich samych kosztów emisji.

Bruksela, dnia 21 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategia UE na rzecz mobilności i unijne łańcuchy wartości w przemyśle: podejście oparte na ekosystemach samochodowych”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2022/C 105/05)

Sprawozdawca: **Arnaud SCHWARTZ**

Współsprawozdawczyni: **Monika SITÁROVÁ**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Artykuł 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez sekcję	29.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	235/1/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża przekonanie, że europejski ekosystem motoryzacyjny może stać się pionierem w opracowywaniu i wdrażaniu rozwiązań w zakresie mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju. W związku z tym w ramach ekosystemu motoryzacyjnego należy aktywnie opracowywać strategie, aby wpływać na obecne zakłócenia i megatrendy w europejskim sektorze motoryzacyjnym.

1.2. EKES życzyłby sobie, aby w celu ograniczenia emisji branży transportowej o 90 % do 2050 r. UE dążyła do zagwarantowania zrównoważonego charakteru wszystkich rodzajów transportu, a jednocześnie szeroko udostępniała rozwiązania alternatywne o zrównoważonym charakterze i zwiększała dostęp obywateli UE do nich. Cel ten można osiągnąć dzięki inteligentnemu połączeniu układów napędowych, które zapewnia równowagę między ochroną środowiska, efektywnym wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, efektywnością ekonomiczną i akceptacją konsumentów, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad neutralności technologicznej.

1.3. EKES stanowczo podkreśla, że indywidualna mobilność musi pozostać dostępna i przystępna cenowo dla wszystkich, w szczególności dla osób dojeżdżających do pracy, które nie mają dostępu do wysokiej jakości transportu publicznego lub innych rozwiązań w zakresie mobilności. Należy za wszelką cenę uniknąć polaryzacji społecznej między osobami, które stać na zakup samochodów ekologicznych, a osobami, które nie mogą sobie na to pozwolić. W tym kontekście EKES przestrzega, że ustanowienie dostosowanego systemu ETS dla sektora transportu może położyć się cieniem na poparciu społeczeństwa dla odchodzenia od paliw kopalnych w transporcie drogowym, jeśli grupy o niskich dochodach i ci, których utrzymanie zależy od transportu drogowego, nie otrzymają odpowiedniej rekompensaty.

1.4. EKES wskazuje, że europejski przemysł motoryzacyjny zawsze był światowym liderem i siłą napędową wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Powinien on utrzymać tę pozycję w procesie transformacji w kierunku paradygmatu cyfrowego systemu transportu drogowego o obniżonej emisyjności oraz dążyć do opracowania ścieżek transformacji, które pozwolą mu stawić czoła przełomowym tendencjom, z jakimi obecnie ma do czynienia branża. Powinien tego dokonać w oparciu o swoje mocne strony w zakresie technologii, wykwalifikowaną siłę roboczą, światowej klasy inżynierię, wymagających konsumentów, zaawansowane łańcuchy dostaw, silną kulturę MŚP oraz odpowiednie stosunki pracy.

1.5. Udane uruchomienie ważnego projektu stanowiącego przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania w zakresie akumulatorów udowodniło, że połączenie zasobów publicznych i prywatnych wyraźnie przyczynia się do wzmocnienia łańcucha dostaw w branży motoryzacyjnej. W związku z tym EKES jest przekonany, że należy rozważyć większą liczbę ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania w tej branży, np. w odniesieniu do wodoru (w przygotowaniu), zautomatyzowanych i połączonych samochodów, gospodarki o obiegu zamkniętym, surowców itd. Niezbędne są odważne działania, by poradzić sobie z wąskimi gardłami w zaopatrzeniu

w półprzewodniki, a opracowanie drugiego ważnego projektu stanowiącego przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania w dziedzinie półprzewodników pomogłoby w zajęciu się tym problemem.

1.6. EKES pragnie, by UE wspierała równe zasady działania na świecie. Europa musi postawić sobie za cel utrzymanie swojej silnej pozycji eksportowej w sektorze motoryzacyjnym. W związku z tym należy podjąć działania ukierunkowane na:

- dążenie do wzajemności w stosunkach handlowych (dostęp do rynku, udzielanie zamówień publicznych, inwestycje, poszanowanie praw własności intelektualnej, dotacje),
- zawarcie dwustronnych umów o wolnym handlu (uwzględniając rozdział dotyczący transportu samochodowego/drogowego),
- walkę z nieuczciwymi praktykami handlowymi (dotacje, dwustronne umowy o wolnym handlu, różnice w cenie emisji dwutlenku węgla, dumping socjalny i ekologiczny),
- promowanie współpracy międzynarodowej w zakresie czystych samochodów i niskoemisyjnych technologii paliwowych.

1.7. Przemiany w przemyśle motoryzacyjnym będą mieć ogromny wpływ na liczbę i jakość potrzebnych miejsc pracy. W związku z tym niezbędne są aktywne strategie polityczne rynku pracy, by utrzymać możliwość zatrudnienia pracowników, na przykład w drodze inicjatyw na rzecz podwyższania i zmiany kwalifikacji (takich jak Sojusz na rzecz Umiejętności w Branży Motoryzacyjnej), by wyposażyć pracowników w umiejętności potrzebne w przyszłości. Pracownikom, którzy muszą opuścić sektor, należy zagwarantować płynne przejście do innej pracy (w uzupełnieniu systemów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę).

1.8. EKES wzywa do jasnego określenia wpływu transformacji cyfrowej i ekologicznej sektora w celu określenia najbardziej zagrożonych regionów i części łańcucha dostaw. Ponadto należy monitorować zmieniający się ślad przemysłu w związku z obniżeniem emisyjności i cyfryzacją z uwzględnieniem wszystkich istotnych etapów cyklu życia. Z uwagi na ogrom wyzwań, z którymi musi sobie poradzić łańcuch dostaw branży motoryzacyjnej, EKES uznaje, że konieczne jest ustanowienie mechanizmu sprawiedliwej transformacji dla sektora, aby uruchomić niezbędne środki ochronne pozwalające na uniknięcie zakłóceń społecznych i zadbanie o odpowiedzialne przemiany społeczne.

2. Uwagi ogólne

Aktualna sytuacja

2.1. Przemysł motoryzacyjny był zawsze **podstawą przemysłu Unii Europejskiej** i jest w znacznym stopniu powiązany z sektorami wyższego szczebla, takimi jak sektor stali, chemikaliów i sektor włókienniczy, a także z sektorami niższego szczebla, takimi jak sektor ICT, napraw, paliw, smarów i usług w zakresie mobilności. Przedmiotowy sektor stanowi ponad 8 % PKB UE, odpowiada za 28 % całkowitych wydatków UE na badania i rozwój, a wywóz w ramach tego sektora generuje dużą nadwyżkę handlową. Przyszłość europejskiego przemysłu motoryzacyjnego będzie jednak zależeć od sposobu dokonywania w nim fundamentalnych dostosowań niezbędnych do sprostania bezprecedensowym wyzwaniom, przed którymi obecnie stoi.

2.2. Europejski przemysł samochodowy znajduje się **na rozdrożu radykalnego nowego paradygmatu** wynikającego ze złożonej transformacji w kierunku gospodarki cyfrowej i zielonej gospodarki. W dniu 28 listopada 2018 r. Komisja przyjęła długoterminową wizję neutralnej dla klimatu gospodarki do 2050 r. Sektor transportu uznano za odgrywający istotną rolę w procesie tej transformacji. W Europejskim Zielonym Ładzie z grudnia 2019 r. określono ramy strategiczne dla osiągnięcia neutralności klimatycznej. Wezwano w nich do ograniczenia emisji w sektorze transportu o 90 % do 2050 r. W tym kontekście UE podjęła decyzję o zmianie swojego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. do co najmniej – 55 %. Aby osiągnąć ten cel, w dniu 14 lipca 2021 r. Komisja przedstawiła pakiet „Gotowi na 55”, w ramach którego dokonała przeglądu rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego, dyrektywy w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych oraz rozporządzenia ustanawiającego normy emisji CO₂.

2.3. Odchodzenie od paliw kopalnych na rzecz niskoemisyjnej energii, jak również odchodzenie od tworzenia wartości dodanej w masowej produkcji samochodów na rzecz świadczenia usług w zakresie mobilności, spowoduje **poważne zawirowania w przemyśle** dla wielu MŚP działających w ramach złożonych łańcuchów dostaw oraz dla 13,8 mln pracowników sektora. W związku z tym wyzwaniem będzie ukierunkowanie tej transformacji na neutralność klimatyczną w sposób, który będzie możliwy do przyjęcia przez społeczeństwo.

Przełomowe megatrendy

2.4. **Globalizacja.** W miarę jak sprzedaż na dojrzałych rynkach maleje, sprzedaż samochodów na rynkach wschodzących rośnie. W rezultacie gospodarczy środek ciężkości przesuwa się z UE i Stanów Zjednoczonych do Azji. Chiny produkują obecnie 26 mln samochodów rocznie w porównaniu z 22 mln w UE. Ponadto Chiny jako jedne z pierwszych rozpoczęły produkcję pojazdów elektrycznych i posiadają dojrzały przemysł akumulatorów. Japonia i Korea również zajmują pozycję lidera w dziedzinie akumulatorów i są szczególnie silne w dziedzinie półprzewodników. Europa ma również trudny dostęp do surowców pozyskiwanych zgodnie z zasadami etyki, takich jak lit i kobalt⁽¹⁾. Ponadto w przypadku sektora motoryzacyjnego należy uwzględnić rosnące napięcia geopolityczne.

2.5. **Wyzwanie związane ze zrównoważonym rozwojem** Zgodnie z wizją przedstawioną w kompleksowej strategii UE na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności „do 2030 r. po europejskich drogach będzie jeździć co najmniej 30 mln bezemisyjnych samochodów”. W dniu 14 lipca Komisja Europejska zaproponowała, by od 2035 r. dozwolone było wprowadzanie do obrotu wyłącznie pojazdów bezemisyjnych. Będzie to wymagało znacznego wzrostu udziału pojazdów bezemisyjnych we flocie pojazdów (z 0,2 % obecnie do 11–14 % w 2030 r.)⁽²⁾. Realizacja celów Zielonego Ładu pozwoli uzyskać przewagę pioniera i wesprze wiodącą rolę Europy w dziedzinie technologii niskoemisyjnych oraz jej globalną konkurencyjność. Oznacza to również okazałe inwestycje w opracowywanie alternatywnych napędów (akumulatorowo-elektrycznych, hybrydowych, wodorowych) oraz wolnego od węgla paliwa do napędów tradycyjnych, które będą jeszcze przez długi czas stosowane w parku samochodowym. Tempo wdrażania tych napędów i paliw zależy od ram prawnych stwarzających po temu możliwości oraz od okresów zwrotu z inwestycji. Strategia UE na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności uznaje potrzebę działania na rzecz bardziej zrównoważonego charakteru wszystkich rodzajów transportu. Podejście to wymaga uwzględnienia pojazdów nisko- i bezemisyjnych, jak również odnawialnych i niskoemisyjnych paliw w transporcie drogowym, wodnym i lotniczym.

2.6. **Zmiana nastawienia konsumenta.** Zachowania związane z mobilnością zmieniają się. Nowe pokolenie konsumentów nie jest już tak zainteresowane posiadaniem samochodu, ponieważ wiele osób zamieszkuje obszary miejskie ze sprawnie funkcjonującymi systemami transportu zbiorowego. Zamiast samochodu osoby takie będą szukać innego rozwiązania w zakresie mobilności (wspólne użytkowanie samochodów osobowych [car-sharing], jazda na zamówienie [ride-hailing], mikromobilność). Pandemia przyczyniła się do wzmocnienia innych tendencji, które były już widoczne, takich jak zakupy przez internet, praca zdalna, wideokonferencje, usługi dostawy. Będą one skutkować ograniczeniem mobilności samochodów osobowych, przy jednoczesnym wzroście wykorzystania samochodów dostawczych przeznaczonych do celów handlowych.

2.7. **Rozbudowa sieci połączeń.** Technologie cyfrowe są ukierunkowane na umożliwienie samochodom niemal stałej łączności. Może to stwarzać znaczne możliwości w zakresie nowych modeli biznesowych opartych na danych. Inteligentne samochody byłyby wyposażone w funkcje bezpieczeństwa czynnego, inforozrywkę, usługi informacyjne dotyczące ruchu, system komunikacji pojazd-infrastruktura itp.

2.8. **Stopniowa automatyzacja samochodu.** Droga do samochodów bezałogowych będzie prowadzić do stale rosnących poziomów ich funkcji autonomicznych. Jazda zautomatyzowana wymagałaby ogromnych inwestycji w oprogramowanie, sieci łączności i sprzęt (radary, lidary, transpondery). Kwestia ta wiąże się również z wieloma wyzwaniami dotyczącymi niezawodności, ram prawnych, cen, infrastruktury drogowej i odpowiedzialności.

2.9. **Transformacja cyfrowa produkcji.** W ramach sektora motoryzacyjnego wynaleziono linię montażową (Ford), opracowano zasady odchudzonej produkcji (Toyota) oraz platformy globalnej produkcji (VW). Obecnie w sektorze przyjmuje się zasady Przemysłu 4.0 wraz z zaawansowaną robotyzacją, cyfrowo zintegrowanymi łańcuchami dostaw, zaawansowanymi systemami produkcyjnymi i obróbką przyrostową.

Skutki zielonej i cyfrowej transformacji

2.10. Mniejszy, cyfrowy sektor motoryzacyjny o obniżonej emisyjności będzie stanowił **ogromne wyzwanie pod względem zatrudnienia**. Bateryjne samochody elektryczne mają mniej komponentów i są prostsze w produkcji, a co najmniej 36 % ich wartości dodanej stanowią akumulatory. Ekstrapolacja badania przeprowadzonego niedawno przez niemiecki Instytut IFO sugeruje, że w łańcuchu wartości napędów konwencjonalnych w UE zagrożonych będzie 620 000 miejsc pracy. Rozwiązania można częściowo znaleźć np. we (wcześniejszym) przechodzeniu na emeryturę⁽³⁾ lub w szerszym zakresie w rewolucjonizowaniu przyszłości rynku pracy⁽⁴⁾. Z drugiej strony transformacja przyczyni się również do powstania nowych miejsc pracy w powiązanych sektorach, takich jak energoelektronika, inteligentne sieci energetyczne, infrastruktura drogowa i infrastruktura ładowania pojazdów elektrycznych, akumulatory, nowe materiały oraz mechanizmy napędowe na paliwo alternatywne.

(1) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_2312

(2) Dokument roboczy służb Komisji, Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności, SWD(2020) 331, s. 248.

(3) Dr Oliver Falck, dr Nina Czernich, „Auswirkungen der vermehrten Produktion elektrisch betriebener Pkw auf die Beschäftigung in Deutschland”, ifo Institut, maj 2021 r.; https://www.ifo.de/DocDL/ifoStudie-2021_Elektromobilitaet-Beschaefigung.pdf.

(4) <https://eeb.org/library/escaping-the-growth-and-jobs-treadmill/>

2.11. **Tendencja do konsolidacji, sojuszy strategicznych** (np. Stellantis, sojusze między BMW i Mercedesem oraz między VW i Fordem) w celu połączenia prac w zakresie badań i rozwoju nad nowymi mechanizmami napędowymi, połączenia zakupów komponentów. Wspomniane fuzje i sojusze będą zawsze skutkować nowymi strategiami przedsiębiorstw, ponownym przeglądem łańcucha przemysłowego, outsourcingiem do regionów charakteryzujących się niższymi kosztami pracy, programami redukcji miejsc pracy oraz zwiększoną presją na dostawców. Ponadto wydzielenie dojrzałych przedsiębiorstw pozwala firmom skoncentrować zasoby na nowych mechanizmach napędowych.

2.12. **Zacieranie się granic między przemysłem motoryzacyjnym a sektorem IT.** Technologie informacyjne będą przenikać na wszystkie etapy łańcucha dostaw. Dane staną się nowym surowcem i źródłem dochodów. W sektorze zachodzą obecnie zmiany i pojawiają się nowe podmioty: dostawcy usług w zakresie mobilności (Uber), giganci przemysłu informatycznego (Google, Apple, Baidu), producenci układów scalonych (Intel, NXP, STM), producenci akumulatorów (Panasonic, CATL, LG), wschodzący producenci oryginalnego sprzętu (Tesla).

2.13. **Wartość dodana może przesunąć się z rdzenia przemysłu motoryzacyjnego (producentów oryginalnego sprzętu)** do innych części łańcucha dostaw, ponieważ udział technologii informacyjnych wyrażony jako procent wartości dodanej będzie wyłącznie wzrastał ze szkodą dla elementów mechanicznych.

2.14. Prawdopodobnie możliwe będzie wypracowanie coraz **większej wartości dodanej w zakresie usług związanych z mobilnością**, takich jak jazda na zamówienie, wspólne użytkowanie samochodów osobowych i wielu usług cyfrowych, takich jak aplikacje nawigacyjne, inforozrywka, reklama i nowoczesne systemy wspomaganie kierowcy. W ten sposób powstaną nowe modele biznesowe: podczas gdy producenci oryginalnego sprzętu postrzegają przemysł samochodowy jako rynek 100 mln pojazdów, z perspektywy platform cyfrowych jest to rynek, na którym każdego roku można sprzedać 10 bln mil.

2.15. **Struktura zatrudnienia w sektorze ulegnie całkowitej zmianie.** Potrzebne będą nowe umiejętności i doświadczenia (w dziedzinie elektroniki, elektrochemii, nowych materiałów, technologii informacyjnych), przy jednoczesnym spadku zapotrzebowania na tradycyjne umiejętności mechaniczne. Wyposażenie siły roboczej w te umiejętności będzie ważnym wyzwaniem dla przemysłu motoryzacyjnego.

2.16. Wszystkie wyżej wymienione megatrendy będą się wzajemnie wzmacniać. Chociaż panuje powszechna zgoda co do tego, że rozpoczęły się przełomowe zakłócenia, zapewnienie, aby transformacja społeczna w kierunku transportu o obniżonej emisyjności przebiegała bardziej stopniowo dzięki gwarancji sprawiedliwej transformacji, musi być priorytetem dla wszystkich zainteresowanych stron. Aby zyskać akceptację, mobilność zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju musi być dla wszystkich przystępna cenowo.

3. Radzenie sobie z transformacją

Ochrona środowiska: zmiana w kierunku zrównoważonego rozwoju

3.1. **W celu ograniczenia emisji branży transportowej o 90 % do 2050 r. UE powinna dążyć do zrównoważonego charakteru wszystkich rodzajów transportu, a jednocześnie szeroko udostępniać rozwiązania alternatywne o zrównoważonym charakterze i zwiększać dostęp obywateli UE do nich. Cel ten może zostać osiągnięty przez inteligentne połączenie układów napędowych, które zapewniają równowagę między ochroną środowiska, efektywnym wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, efektywnością ekonomiczną i akceptacją konsumentów, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad neutralności technologicznej.** Wymaga to połączenia różnych strategii:

- ograniczenia emisji CO₂ od zbiornika paliwa do koła pojazdu (48 V, hybrydy, napęd elektryczny, napęd wodorowy, wydajniejsze silniki spalinowe itd.),
- ograniczenia emisji CO₂ od źródła do koła. Rozwój e-paliw i biopaliw odpowiadających celom zrównoważonego rozwoju ONZ oraz kryteriom zrównoważonego rozwoju wyznaczonym w dyrektywie w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych^(?) wymaga wsparcia w celu uniknięcia wpływu na użytkowanie gruntów, różnorodność biologiczną i lasy,
- skoordynowanej strategii na rzecz czystych ekologicznie miast (np. poprzez obniżenie emisyjności transportu na ostatnich kilometrach, innowacyjne rozwiązania w zakresie mikromobilności, podróże intermodalne),

(?) Dyrektywa 2018/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona).

- ograniczenia emisji w całym cyklu życia paliw (produkcja i recykling),
- zmniejszenia intensywności emisji w sektorze transportu (inteligentne rozwiązania transportowe, mobilność współdzielona). W odniesieniu do każdej potrzeby transportowej musi być dostępne rozwiązanie mobilne o zrównoważonym charakterze (dalekobieżny transport towarowy z wykorzystaniem biopaliw i paliw syntetycznych/wodoru, napędy akumulatorowo-elektryczne na ostatnim etapie (ostatnia mila) dostaw w miastach), przy poszanowaniu zasady neutralności technologicznej,
- zachęcania do modernizacji polegającej na zastąpieniu silnika spalinowego silnikiem elektrycznym lub zastąpieniu go (hybrydyzowaniu) silnikiem zabudowanym w piaście koła,
- zmniejszenia masy samochodów nowo wprowadzonych do obrotu ⁽⁶⁾.

3.2. Komisja zamierza ustanowić powiązany system handlu emisjami w odniesieniu do transportu drogowego i budynków. Określenie ceny emisji z transportu drogowego będzie równoznaczne z opodatkowaniem paliwa (ale przy większości kwalifikowanej). Dochody te zostaną przeznaczone na rekompensatę dla podmiotów zależnych od pojazdów napędzanych silnikami spalinowymi z powodu pracy lub ze względu na brak alternatywnych możliwości transportu. Ponieważ opracowanie takiego mechanizmu kompensacyjnego będzie skrajnie skomplikowane, a wyższe ceny paliw w nieproporcjonalny sposób dotkną grupy o niższych dochodach, EKES nie jest przekonany, że jest to właściwe rozwiązanie, gdyż osłabi ono poparcie społeczne dla działań w dziedzinie klimatu. Zamiast tego lepszym sposobem na zapewnienie, aby niskoemisyjny transport znalazł się w zasięgu finansowym wielu osób, wydaje się dołożenie starań w celu obniżenia kosztów cyklu życia napędów alternatywnych oraz kosztów niskoemisyjnych lub bezemisyjnych paliw węglowych.

3.3. **Priorytetowo należy potraktować tzw. „charging deserts” (obszary oddalone od punktów ładowania).** Obecnie dostępnych jest 213 000 stacji ładowania, a 70 % wszystkich stacji ładowania w UE jest położonych w trzech krajach (w Niderlandach, Niemczech i we Francji). Biorąc pod uwagę cel, którym jest zapewnienie 1 mln ładowarek publicznych do 2025 r. i 3 mln do 2030 r., **luka w zakresie rozwoju infrastruktury, którą należy zniwelować, jest ogromna** (w ramach europejskiej kompleksowej strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności szacuje się, że niezbędne dodatkowe inwestycje w infrastrukturę ładowania i tankowania pojazdów paliwami o niskiej zawartości węgla są równoważne kwocie 130 mld EUR rocznie przez następną dekadę). Dlatego EKES popiera wprowadzenie obowiązkowych celów. W ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w sztandarowym projekcie dotyczącym ładowania i tankowania paliwa jedynie zachęca się państwa członkowskie, aby przyspieszyły wdrażanie punktów ładowania i tankowania paliwa w ramach ich planów odbudowy. Szczególną uwagę należy zwrócić na budynki mieszkalne, przygotowanie sieci do zwiększonej integracji pojazdów elektrycznych, interoperacyjność infrastruktury ładowania, rozwój inteligentnych usług ładowania (np. poprzez równoważenie obciążenia) oraz na dostawę paliw odnawialnych i niskoemisyjnych. Ponieważ w pełni elektryczne pojazdy ciężkie stają się rzeczywistością, zasługują również, aby poświęcić im specjalną uwagę.

3.4. Do czasu osiągnięcia parytetu cenowego między pojazdami konwencjonalnymi a elektrycznymi (przewidzianego na lata 2025–2027), **potrzebne będą zachęty finansowe**, aby wspierać wprowadzanie na rynek pojazdów niskoemisyjnych. Mogą one mieć charakter finansowy (dotacje, ulgi podatkowe i systemy złomowania) lub niefinansowy (priorytetowe pasy ruchu, zwolnienia z opłat drogowych, rezerwowane miejsca parkingowe) i obejmować spójne ramy regulacyjne sprzyjające promocji inwestycji w paliwa niskoemisyjne. Szczególną uwagę należy zwrócić na ekologizację flot samochodowych, ponieważ może to być ważny czynnik stymulujący przyspieszenie transformacji, a także dlatego, że przyczyni się do stworzenia rynku używanych pojazdów bezemisyjnych lub niskoemisyjnych.

3.5. **Wsparcie na rzecz rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym w ekosystemie motoryzacyjnym:** recykling, ponowne wykorzystanie i regeneracja samochodów i części. Należy również stosować zasady gospodarki o obiegu zamkniętym w celu zwiększenia ilości surowców wtórnych dostępnych dla przemysłu i ograniczenia zależności od przywozu. Według ostatnich badań materiały pochodzące z recyklingu będą jednak dostępne na rynku na odpowiednią skalę dopiero po upływie dekady, kiedy okres eksploatacji pojazdów elektrycznych zostanie osiągnięty. Należy zatem zachować realistyczne podejście i zrozumieć, że wydobywanie surowców pierwotnych ma zasadnicze znaczenie przynajmniej w latach 20. XXI w. W związku z tym dywersyfikacja łańcuchów dostaw, jak również strategia na rzecz górnictwa ekologicznego i zgodnego z zasadami etyki, muszą gwarantować bezpieczeństwo dostaw. Ponadto zbliżający się przegląd dyrektywy 2000/53/WE ⁽⁷⁾ w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji wymaga uwzględnienia elektryfikacji pojazdów i potrzeby rozwoju rynków surowców wtórnych.

⁽⁶⁾ Samochody o masie poniżej 1 000 kg/powyżej 1 500 kg stanowiły odpowiednio 36 %/7 % samochodów sprzedanych we Francji w 1998 r. i 15 %/16 % w 2019 r. (Eurostat).

⁽⁷⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. L 269 z 21.10.2000, s. 34).

Gospodarka: utrzymanie i rozwój całego łańcucha dostaw w sektorze motoryzacyjnym w UE

3.6. Promowanie współpracy przemysłowej. Ogromne środki przeznaczone na badania i rozwój (obecnie 60 mld EUR rocznie), które obecnie inwestuje się w rozwój opartej na sieci, zautomatyzowanej i współdzielonej mobilności o obniżonej emisyjności, wymagają współpracy przemysłowej i partnerstw publiczno-prywatnych. W tym względzie na pełne wsparcie zasługuje uruchomienie partnerstw innowacyjnych w ramach piątego klastra (klimat, energia, mobilność) programu „Horyzont Europa” (czysty wodór, akumulatory, oparta na sieci i zautomatyzowana mobilność, bezemisyjny transport drogowy, napędzanie transformacji miejskiej). Ponadto zawierane pod auspicjami Komisji sojusze przemysłowe (np. w zakresie akumulatorów, wodoru, surowców i zapowiadany sojusz na rzecz łańcucha wartości paliw odnawialnych i niskoemisyjnych) stanowią szeroką i otwartą platformę umożliwiającą opracowywanie strategicznych planów działania oraz koordynację badań i rozwoju, inwestycji i wprowadzania nowych innowacji na rynek. Ponadto połączenie zasobów publicznych i prywatnych w ramach ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI) przyczyni się do wyraźnego wzmocnienia europejskiego łańcucha dostaw sektora motoryzacji, ograniczenia zależności strategicznych oraz będzie sprzycać dwójakiej transformacji – ekologicznej i cyfrowej. Należy uwzględnić nowe projekty IPCEI: podłączone do internetu i zautomatyzowane pojazdy, gospodarkę o obiegu zamkniętym, integrację systemów energetycznych, dostawy surowców, gospodarkę opartą na danych, półprzewodniki.

3.7. **Wyzwania związane z rozwojem zrównoważonego łańcucha wartości akumulatorów opartego na gospodarce o obiegu zamkniętym⁽⁸⁾ w UE.** Kluczowym celem UE musi być lokalizacja produkcji akumulatorów i ogniw paliwowych. Unijne sojusze na rzecz akumulatorów i wodoru zasługują na wsparcie i należy udostępnić im wystarczające środki. Wspomniane sojusze przemysłowe muszą przyczynić się do ogromnych inwestycji w zakłady produkcyjne i zapewnić tysiące miejsc pracy w Europie. Należy zadbać o to, aby nie dopuścić do rozłamów między regionami Europy, które obecnie można zaobserwować.

3.8. Megatrend, którym są podłączone do internetu i zautomatyzowane pojazdy, może doprowadzić do przesunięcia wartości dodanej ze sprzedaży i serwisowania pojazdów w kierunku nowych przełomowych modeli biznesowych funkcjonujących na podstawie usług opartych na danych i mobilności jako usłudze. Konieczne jest przygotowanie ekosystemu motoryzacyjnego do wejścia w zakres nowych modeli biznesowych i zabezpieczenie jego obecności w nim. Będzie to wymagało norm technologicznych i regulacyjnych, aby zapewnić nowe innowacyjne usługi w zakresie mobilności, takie jak płacenie w miarę użytkowania, reklama oparta na lokalizacji, zdalna aktualizacja/konserwacja pojazdów. Stworzenie europejskiej przestrzeni danych dotyczących mobilności będzie również miało kluczowe znaczenie dla zapewnienia Europie wiodącej pozycji w dziedzinie usług cyfrowych w zakresie mobilności. Konieczne będzie również wdrożenie niezbędnej infrastruktury komunikacji cyfrowej oraz opracowanie planów działania dotyczących rosnących poziomów automatyzacji (w tym ram dotyczących badań na dużą skalę, dostępu do danych oraz nowego podejścia do homologacji typu pojazdu). Ponadto należy ocenić długoterminowy wpływ coraz bardziej zautomatyzowanych pojazdów – szczególnie na miejsca pracy i kwestie etyczne, ponieważ będzie to ważne dla zapewnienia akceptacji społecznej. Ponadto, ponieważ w przyszłości transport towarowy może się nasilić (handel elektroniczny), należy opracować inteligentne rozwiązania w zakresie mobilności transportu oparte na multimodalnej organizacji transportu, oszczędności kosztowej (zespoły pojazdów o dużej pojemności) i modelach zrównoważonego transportu, z wykorzystaniem rozwiązań w zakresie automatyzacji i łączności w łańcuchu logistycznym.

3.9. **W ramach inteligentnych technologii i rozwiązań cyfrowych opartych na „paradygmacie Przemysłu 4.0”** należy wspierać integrację systemów produkcji i pomagać w ich uelastycznieniu. Dzięki usprawnionym systemom produkcji (nie tylko integracji procesów produkcyjnych na poziomie przedsiębiorstwa) w całym łańcuchu dostaw, łańcuch ten będzie bardziej odporny i będzie stanowić podstawę konkurencyjności. Transformację cyfrową należy wspierać przez tworzenie przestrzeni danych przemysłowych dla danego sektora. Technologie te wiążą się jednak również ze zwiększoną automatyzacją, która ma negatywny wpływ na zatrudnienie, i kwestię tę również należy uwzględnić.

3.10. **Wspieranie równych warunków działania na świecie.** Europa musi postawić sobie za cel utrzymanie swojej silnej pozycji eksportowej w sektorze motoryzacyjnym. W związku z tym należy podjąć działania ukierunkowane na:

- dążenie do wzajemności w stosunkach handlowych (dostęp do rynku, udzielanie zamówień publicznych, inwestycje, poszanowanie praw własności intelektualnej, dotacje),
- zawarcie dwustronnych umów o wolnym handlu (uwzględniając rozdział dotyczący transportu samochodowego/drogowego),
- walkę z nieuczciwymi praktykami handlowymi (dotacje, dwustronne umowy o wolnym handlu, różnice w cenie węgla, dumping socjalny i ekologiczny),
- promowanie współpracy międzynarodowej w zakresie czystych samochodów i niskoemisyjnych technologii paliwowych.

⁽⁸⁾ W tym względzie rolę europejskiego rozporządzenia w sprawie baterii szczegółowo opisano w opinii Dz.U. C 220 z 9,6.2021, s. 128.

3.11. Należy zwiększyć wsparcie na rzecz globalnej harmonizacji technicznej w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ). Problem **wąskich gardeł w zaopatrzeniu w półprzewodniki samochodowe** należy rozwiązać poprzez podjęcie zdecydowanych działań. Popyt na półprzewodniki będzie nadal wzrastał, ponieważ samochody stają się urządzeniami elektronicznymi. W związku z tym EKES w pełni popiera wniosek zawarty w ostatnim komunikacie w sprawie polityki przemysłowej dotyczący opracowania zestawu narzędzi służących ograniczeniu zależności strategicznych Europy i zapobieganiu im. Pełnego poparcia wymaga również cel określony w europejskim kompasie cyfrowym polegający na podwojeniu udziału Europy w światowym rynku półprzewodników z 10 do 20 %. Ustanowienie drugiego projektu IPCEI dotyczącego półprzewodników z pewnością przyczyni się do osiągnięcia tego celu. Państwa członkowskie powinny również wywiązać się z obietnicy przeznaczenia 20 % środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności po pandemii COVID-19 na transformację cyfrową. Dalsze działania mogłyby obejmować przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz nawiązanie współpracy strategicznej między przedsiębiorstwami motoryzacyjnymi i producentami półprzewodników. Ponadto obserwatorium technologii krytycznych musi ściśle monitorować wiele innych zależności strategicznych w przemyśle motoryzacyjnym: surowce, wodór, akumulatory, energię ze źródeł odnawialnych, technologie chmury itp.

3.12. **Należy rozwiązać kwestię wpływu nowej sytuacji w sektorze motoryzacyjnym na rynek wtórny.** Rynek posprzedażowy branży motoryzacyjnej, gdzie zatrudnionych jest cztery miliony ludzi, będzie musiał stawić czoła głębokim zmianom strukturalnym wynikającym ze zmniejszenia sprzedaży, z elektryfikacji, ze zmniejszonego popytu na paliwa, sprzedaży przez internet i zmniejszonych potrzeb w zakresie konserwacji. Konieczne będzie zdefiniowanie na nowo sektora jako dostawcy usług w zakresie mobilności: unowocześnianie samochodów, konserwacja zapobiegawcza, jazda na zamówienie, wspólne użytkowanie samochodów osobowych oraz opracowywanie modeli biznesowych w zakresie mikromobilności. Należy rozwiązać problem przeciwstawnych interesów dotyczących dostępu do danych pokładowych oraz stworzyć interoperacyjną i znormalizowaną platformę, aby umożliwić rozwój usług opartych na danych (takich jak diagnostyka zdalna, aktualizacja oprogramowania, konserwacja zapobiegawcza) na rynku wtórnym.

Spółeczeństwo: zarządzanie zmianą oraz zapewnienie społecznie sprawiedliwej transformacji

3.13. Transformacja przemysłu motoryzacyjnego będzie miała dramatyczny wpływ na ilość miejsc pracy potrzebnych przy produkcji samochodów i ich części, a także na profile zawodowe potrzebne do nowego paradygmatu. W związku z tym strategię polityczną rynku pracy powinny być ukierunkowane na utrzymanie/zwiększenie umiejętności przystosowania zawodowego siły roboczej poprzez uczenie się przez całe życie oraz na tworzenie elastycznych ścieżek między światem edukacji i światem pracy (np. systemów szkolenia w formach naprzemiennych, prawidłowo funkcjonujących rynków przygotowania zawodowego oraz certyfikacji uczenia się pozaformalnego). Należy promować wewnętrzną mobilność pracowników w przedsiębiorstwach poprzez podnoszenie kwalifikacji i zmianę kwalifikacji w celu wyposażenia ich w przyszłościowe umiejętności (zmniejszenie ilości pracy wykonywanej ręcznie i gwałtowny wzrost umiejętności cyfrowych, ze szczególnym uwzględnieniem inżynierii oprogramowania i inżynierii elektronicznej). Europejskie inicjatywy sektorowe, takie jak DRIVES i ALBATTS, oraz nowy sojusz na rzecz umiejętności motoryzacyjnych są kluczowymi narzędziami służącymi do rozwiązywania problemów związanych z umiejętnościami.

3.14. Pracownikom, którzy muszą opuścić sektor, **należy umożliwić bezproblemowe przejście na inne miejsce pracy**. Należy zaoferować im dostęp do nowych miejsc pracy, które faktycznie powstaną we wschodzących gałęziach przemysłu, takich jak IT, sieci 5G, energoelektronika, infrastruktura ładowania, produkcja energii odnawialnej, inteligentne sieci energetyczne, inteligentne drogi, usługi w zakresie mobilności, akumulatory, paliwa alternatywne, magazynowanie energii, produkcja i dystrybucja energii elektrycznej. Będzie to bardzo trudne, ponieważ wspomniane miejsca pracy prawdopodobnie zostaną stworzone w innym miejscu i czasie oraz w oparciu o inne zestawy umiejętności niż w przypadku miejsc pracy, które znikną. W okresie transformacji konieczne jest zagwarantowanie bezpieczeństwa dochodów. Zwolnień grupowych można również uniknąć dzięki systemom wczesnych emerytur, rozwiązaniom w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu oraz ograniczeniu czasu pracy. Należy zapewnić właściwy dialog społeczny, aby móc odpowiednio wcześniej przewidzieć zmiany i uniknąć zakłóceń i konfliktów społecznych.

3.15. **Konieczne jest jasne określenie wpływu transformacji cyfrowej i ekologicznej sektora** w celu określenia najbardziej zagrożonych regionów i części łańcucha dostaw. Ani między Wschodem a Zachodem, ani między Europą Południową a Północną nie powinny się pojawiać nowe podziały społeczne. Ponadto należy monitorować zmieniający się ślad przemysłu w związku z obniżeniem emisyjności i transformacją cyfrową. Należy starannie przeanalizować potencjalne postępy w wykorzystaniu zrównoważonej biomasy z należytym uwzględnieniem potrzeby respektowania ograniczeń ekologicznych, gdyż w obszarze tym istnieją również możliwości tworzenia nowych miejsc pracy.

3.16. Wszystkie zainteresowane strony (przedsiębiorstwa, związki zawodowe, organizacje klastrowe, władze, agencje rynku pracy, organy rozwoju regionalnego) w regionach, w których znajduje się rynek motoryzacyjny, powinny intensywnie współpracować nad **kompleksowymi planami restrukturyzacji tych regionów**.

3.17. **Należy zapobiegać przypadkom wystąpienia aktywów osieroconych w łańcuchach dostaw sektora motoryzacji** poprzez zapewnienie terminowego i odpowiedniego wsparcia dla wielu MŚP, które nie dysponują zasobami (ludzkimi i finansowymi) umożliwiającymi im restrukturyzację swej działalności i przejście na bardziej obiecujące modele biznesowe.

3.18. **Mobilność indywidualna musi pozostać dostępna i przystępna cenowo dla wszystkich**, w szczególności dla osób dojeżdżających do pracy, które nie mają dostępu do wysokiej jakości transportu publicznego lub innych rozwiązań w zakresie mobilności. Można to osiągnąć poprzez wypłatę rekompensat z tytułu wyższej ceny alternatywnych napędów oraz niskoemisyjnych i bezemisyjnych paliw, z których można korzystać w samochodach tradycyjnych. Należy za wszelką cenę uniknąć polaryzacji społecznej między osobami, które stać na zakup samochodów ekologicznych, a osobami, które nie mogą sobie na to pozwolić.

3.19. **Wnioski** Europejski przemysł motoryzacyjny zawsze był światowym liderem i siłą napędową wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Powinien on utrzymać tę pozycję w procesie transformacji w kierunku paradygmatu cyfrowego systemu transportu drogowego o obniżonej emisyjności oraz dążyć do opracowania ścieżek transformacji, które pozwolą mu stawić czoła przełomowym tendencjom, z jakimi obecnie ma do czynienia branża. Powinien tego dokonać w oparciu o swoje mocne strony w zakresie technologii, wykwalifikowaną siłę roboczą, światowej klasy inżynierię, wymagających konsumentów, złożone łańcuchy dostaw, silną kulturę MŚP oraz odpowiednie stosunki pracy. Europejski ekosystem motoryzacyjny musi stać się pionierem w opracowywaniu i wdrażaniu rozwiązań w zakresie mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju. W związku z tym w ramach ekosystemu motoryzacyjnego należy aktywnie opracowywać strategie, aby wpływać na obecne zakłócenia i megatrendy w europejskim sektorze motoryzacyjnym. **Z uwagi na ogrom wyzwań, z którymi musi sobie poradzić łańcuch dostaw branży motoryzacyjnej, EKES uznaje, że konieczne jest ustanowienie mechanizmu sprawiedliwej transformacji dla sektora, aby uruchomić niezbędne środki ochronne pozwalające na uniknięcie zakłóceń społecznych i zadbanie o odpowiedzialne przemiany społeczne.**

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Społeczne i ekologiczne oddziaływanie ekosystemu 5G”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2022/C 105/06)

Sprawozdawca: **Dumitru FORNEA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	7.10.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	210/2/19

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zauważa, że szybka cyfryzacja i szybki rozwój łączności elektronicznej w zasadniczy sposób wpływają na funkcjonowanie gospodarki i ogółu społeczeństwa. Dzięki odpowiedzialnemu wykorzystaniu tych technologii ludzkość staje przed historyczną szansą na budowę lepszego społeczeństwa. Niemniej jednak bez należytej staranności i kontroli demokratycznej w przyszłości nasze społeczności mogą zetknąć się z poważnymi wyzwaniami w administrowaniu tymi systemami technologicznymi.

1.2. EKES przyznaje, że infrastruktura łączności elektronicznej może znacznie poprawić jakość życia obywateli i ma bezpośredni wpływ na walkę z ubóstwem. Technologia 5G stanowi ogromną szansę na poprawę usług w zakresie zdrowia ludzi poprzez rozwój telemedycyny i poprawę dostępu do opieki medycznej. Społeczeństwo uznaje ważną rolę, jaką telemedycyna odegrała podczas pandemii.

1.3. EKES zauważa, że debata na temat wdrażania sieci 5G przekształciła się w dyskusję kontrowersyjną i polityczną, jednak niezależnie od tego należy wyjaśnić kwestie społeczne, zdrowotne i środowiskowe przy zaangażowaniu obywateli i odpowiednich podmiotów.

1.4. EKES zachęca Komisję Europejską, aby poszła dalej w procesie oceny wielobranżowego wpływu nowych technologii 5G i 6G oraz uwzględniła fakt, że niezbędne są narzędzia i środki pozwalające zająć się zagrożeniami i słabymi punktami. W związku z tym EKES zaleca, by fundusze europejskie i krajowe były przeznaczane na bardziej dogłębne, multidyscyplinarne badania i analizy oddziaływania, koncentrujące się zarówno na ludziach, jak i na środowisku, a także na rozpowszechnianiu tych wyników w celu edukowania obywateli i decydentów.

1.5. Komitet proponuje, aby Komisja Europejska przeprowadziła konsultacje z obywatelami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i przy zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych instytucji publicznych mogła wesprzeć proces podejmowania decyzji w odniesieniu do oddziaływania społecznego i ekologicznego w zakresie elektronicznej łączności mobilnej.

1.6. EKES uważa, że UE potrzebuje niezależnego urzędu europejskiego stosującego nowoczesną metodykę zgodną z bieżącym kontekstem technologicznym i podejściem multidyscyplinarnym, aby stworzyć wytyczne chroniące ogół społeczeństwa i pracowników w przypadku ich narażenia na działanie promieniowania elektromagnetycznego częstotliwości radiowych.

1.7. Komitet zaleca, aby wszystkie stacje przekaźnikowe częstotliwości radiowych oraz pasma częstotliwości, na których stacje te działają, zostały zinwentaryzowane, zaś informacje zostały opublikowane, co umożliwi lepsze zarządzanie terytorialne i ochronę interesów obywateli, w szczególności grup szczególnie zagrożonych (dzieci, kobiety w ciąży, osoby z chorobami przewlekłymi, seniorzy, osoby cierpiące na nadwrażliwość na promieniowanie elektromagnetyczne). Należy wziąć również pod uwagę zdrowie i bezpieczeństwo pracowników.

1.8. EKES popiera zamysł, aby urządzenia sieci 5G były projektowane już na etapie produkcji w sposób umożliwiający upublicznianie w czasie rzeczywistym danych na temat emitowanej energii i innych istotnych wskaźników do informacji organizacji konsumentów i zainteresowanych obywateli. Uprawnione organy muszą przechowywać te dane w centralnych rejestrach, zarządzać nimi i je ujawniać.

1.9. Komitet uważa, że monitorowanie i kontrola zanieczyszczenia elektromagnetycznego powinny być przeprowadzane w oparciu o rygorystyczne podejście międzyinstytucjonalne i multidyscyplinarne podejście naukowe, przy pomocy nowoczesnych urządzeń pozwalających na pomiar parametrów elektronicznych sieci komunikacyjnych, tak aby ich kumulatywne skutki w dłuższym okresie były odpowiednio uwypuklane i oceniane.

1.10. Choć nie ma uznanych danych naukowych wskazujących na negatywny wpływ 5G na zdrowie ludzi, EKES uważa, że aspekty społeczne, zdrowotne i środowiskowe sieci 5G należy stale monitorować zgodnie z zasadą ostrożności. Uznaje obawy dotyczące wpływu tej technologii na zdrowie, w tym intensywności narażenia na promieniowanie termiczne i nietermiczne oraz długofalowych skutków takiego narażenia. W niektórych regionach lub na niektórych obszarach narażenie będzie większe niż w innych miejscach, a w takich przypadkach należy rozważyć konkretne środki, w tym zalecenie, aby wydłużyć stosowanie zasady ALARA, co pozwoli na ograniczenie skutków promieniowania elektromagnetycznego generowanego przez sieci 5G.

1.11. EKES zauważa, że narażenie ludności na działanie różnego rodzaju pól elektromagnetycznych jest niemal nieuniknione. Partnerzy społeczni powinni być od samego początku zaangażowani w przegląd dopuszczalnych poziomów narażenia ujętych w europejskiej dyrektywie w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na zagrożenia spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi) ⁽¹⁾. Szczególną uwagę należy zwrócić na skutki nietermiczne.

1.12. Należy wzmocnić i skonsolidować środki ochrony zdrowia i bezpieczeństwa poprzez ściśle monitorowanie poziomów promieniowania oraz rygorystyczne stosowanie norm bezpieczeństwa w odniesieniu do osób pracujących w pobliżu źródeł promieniowania elektromagnetycznego.

1.13. EKES zauważa potrzebę nowelizacji mechanizmów instytucjonalnych ukierunkowanych na podtrzymanie ochrony wszystkich praw człowieka w nowym kontekście hipercyfryzacji, hiperautomatyzacji i hiperłączości ułatwionych wprowadzeniem 5G, biorąc pod uwagę, że wszelki rozwój technologiczny musi uwzględniać te powszechne wartości, które stanowią zasadny i konieczny wymiar w ocenie stosunku kosztów do korzyści.

1.14. Komitet rozumie obawy obywateli w odniesieniu do zadbania o poszanowanie i utrzymanie ich praw własności w procesie rozmieszczania anten czy ich prawa do kontroli nad własnym organizmem w kontekście sieci 5G o powszechnym zasięgu, od domów prywatnych po satelity na orbicie. Należy szanować prawo do własności i własnego wyboru. Należy zadbać o przyjęcie definicji świadomej zgody, tak aby obywatel miał rzeczywiście prawo do udzielenia swobodnej, w pełni świadomej i ważnej zgody.

1.15. EKES popiera wzmocnienie zdolności na poziomie europejskim w zakresie przeciwdziałania cyberzagrożeniom, edukacji i ochrony, zarówno przez wzmocnienie odnośnych instytucji, takich jak ENISA, jak i stworzenie technicznych, instytucjonalnych i prawnych narzędzi pozwalających zagwarantować poszanowanie praw obywateli. Aby zaradzić pewnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa, UE powinna więcej inwestować w tworzenie własnych technologii oraz wspieranie sektora technologicznego i programistów. Co ważniejsze, działania te powinny być tak prowadzone, aby zachęcały europejskie MŚP do rozwijania bezpiecznej i niezawodnej infrastruktury 5G.

2. Wprowadzenie

2.1. 5G nie jest technologią samą w sobie, tylko modyfikacją istniejącej technologii (od 1G do 4G) i będzie funkcjonować wraz ze swoimi poprzednikami. Przełoży się to na istnienie mieszanej „sieci sieci”, a więc większej liczby bardziej zróżnicowanych pasm częstotliwości radiowej, szeregu urządzeń wymieniających dane oraz wielu interakcji z użytkownikami. Niektóre z nowych urządzeń i zastosowanych nowych technologii mogą wywierać odmienny wpływ niż poprzednie generacje.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/35/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na zagrożenia spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi) (dwudziesta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) i uchylająca dyrektywę 2004/40/WE (Dz.U. L 179 z 29.6.2013, s. 1).

2.2. Technologia 5G powinna pozwolić na bezprzewodową hiperłączość, umożliwić dotarcie do ogromnej liczby urządzeń i ich połączenie oraz pozwolić na znacznie szybszy transfer danych mierzony w Gb/s. Będzie to możliwe przez kształtowanie wiązki agregacji widma radiowego i wiele równoległych połączeń wykorzystujących zarówno systemy wieloantenowe MIMO (stacje bazowe operatora w szyku fazowanym) i zwykłe anteny MIMO (we własnych urządzeniach klientów) oraz nieznaczące opóźnienie (milisekundy w infrastrukturze własnej operatora, jednak nie w odniesieniu do reszty internetu).

2.3. Przeprowadzona w 2019 r. przez GSMA analiza pokazuje, że możliwości nowej sieci 5G są niezbędne dla samochodów bezzałogowych, rzeczywistości wirtualnej, rzeczywistości rozszerzonej i internetu dotykowego, do innych zastosowań wystarczy obecnie stosowana technologia (4G LTE i światłowody). Technologia 5G przyspieszy także przejście do czwartej rewolucji przemysłowej i ułatwi rozwój zastosowań opartych na sztucznej inteligencji, w związku z czym technologia ta uważana jest za kluczowy i konieczny element w rozwoju nowoczesnej, coraz bardziej zautomatyzowanej i cyfrowej gospodarki.

2.4. Na świecie są społeczności naukowe, które przedstawiły dowody⁽²⁾ na to, że istnieją uzasadnione podstawy do obaw w odniesieniu do przedłużonego, wszechobecnego narażenia organizmu człowieka i innych organizmów żywych na działanie pewnego zakresu promieniowania mikrofalowego wykorzystywanego przez sieci 5G oraz częstotliwości radiowych 10-20-30 lub więcej gigaherców typowych dla technologii 5G, jak również możliwego szkodliwego wpływu na zdrowie, różnorodność biologiczną i środowisko naturalne. Jednakże dotychczas odnośne unijne i krajowe organy publiczne informowały, że brak naukowych dowodów na negatywny wpływ 5G na zdrowie człowieka. WHO stwierdza, że „dotychczas, po przeprowadzeniu wielu badań, nie ustalono związku między ekspozycją na działanie technologii bezprzewodowych a negatywnymi konsekwencjami dla zdrowia człowieka”.

2.5. Wraz z powstającymi technologiami, których działanie ułatwia 5G, pociąga ona za sobą niepewność i – tak jak w przypadku każdej nowej technologii – pewną liczbę wciąż jeszcze niedostrzegalnych konsekwencji. Aby odpowiednio zająć się wszelkimi pytaniami dotyczącymi wpływu 5G na zdrowie publiczne oraz przeciwdziałać sytuacji, w której opinia publiczna pada ofiarą dezinformacji, społeczeństwo obywatelskie uznaje, że konieczne są odpowiednie środki zarządzania antycypacyjnego stosujące *zasadę ostrożności* w europejskim procesie ustawodawczym regulującym tę technologię łączności elektronicznej nowej generacji.

3. Uwagi ogólne

3.1. Ogólnie rzecz ujmując, instytucje międzynarodowe, przedsiębiorstwa i władze krajowe są bez wątpienia entuzjastycznie nastawione do korzyści, które przyniesie technologia 5G. Konieczne jest jednak zbadanie, czy jakiegokolwiek negatywne skutki mogą się pojawić w miarę rozwoju ekosystemu 5G, a tym samym zbadanie warunków wymaganych do akceptacji społecznej tych infrastruktur i usług, które wywierają znaczący wpływ na społeczeństwo.

3.2. Wraz z szybkim rozwojem technologii łączności elektronicznej i infrastruktury internetowej nasila się debata opinii społecznej i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach rozwiniętych w odniesieniu do potrzeby i korzyści zasadniczego przyspieszenia rozwoju sieci ICT. Organy publiczne powinny uznać wyzwania wiążące się z potencjalnym wpływem tych systemów technologicznych na środowisko naturalne, organizmy żywe lub prawa obywatelskie ludności.

3.3. Na poziomie europejskim obawy dotyczące potencjalnego wpływu zanieczyszczenia elektromagnetycznego na zdrowie zostały wyszczególnione w motywie 31 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 243/2012/UE⁽³⁾: „Spójne podejście do wydawania zezwoleń na użytkowanie widma w Unii powinno uwzględniać kwestie ochrony zdrowia publicznego przed oddziaływaniem pola elektromagnetycznego, która jest nieodzowna dla dobrostanu obywateli. Przy przestrzeganiu zalecenia Rady 1999/519/WE z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie ograniczenia narażenia ogółu ludności na oddziaływanie pól elektromagnetycznych (0 Hz do 300 GHz), niezbędne jest, aby zapewnić ciągle monitorowanie jonizujących i niejonizujących skutków użytkowania widma dla zdrowia, w tym rzeczywistych kumulatywnych skutków wykorzystania widma o różnych częstotliwościach w coraz większej liczbie rodzajów urządzeń.”

⁽²⁾ <https://ehtrust.org/environmental-health-trust-et-al-v-fcc-key-documents/>

⁽³⁾ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 243/2012/UE z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego (Dz.U. L 81 z 21.3.2012, s. 7).

4. Uwagi szczegółowe

Technologia 5G i jej wpływ na prawa obywatelskie ludności

4.1. W ostatnich latach kilka organizacji społeczeństwa obywatelskiego w UE i innych krajach ostrzegało o szkodliwych skutkach i złożonych, poważnych kryzysach, które mogą być spowodowane brakiem demokratycznej kontroli i przejrzystości oraz zagrożeniami dla bezpieczeństwa wynikającymi z zależności od technologii dostarczanych przez podmioty z państw trzecich.

4.2. Branża łączności elektronicznej oraz przełomowe zastosowania rozwiązań typu 5G opierają się na wykorzystaniu dwóch bardzo ważnych zasobów. Po pierwsze wykorzystanie widma radiowego. Jest to ograniczony zasób naturalny należący do ogółu społeczeństwa i zarządzany w jego imieniu przez rządy krajowe za pośrednictwem agencji krajowych lub innych organów publicznych, które dzierżawią te zasoby operatorom sieci łączności elektronicznej.

4.3. Innym istotnym zasobem jest dostęp do danych i metadanych konsumentów i obywateli. W dobie rozwoju rynku usług cyfrowych dane te mają ogromną wartość i dają ogromne korzyści przedsiębiorstwom, które z nich korzystają. Niektóre z wyzwań w tym zakresie zostały podkreślone w opinii EKES-u w sprawie strategii w zakresie danych⁽⁴⁾.

4.4. Uwzględniając powyższe, należy podkreślić, że 5G oraz udostępnianie i agregacja danych, jak wiele innych technologii, jest potężnym narzędziem we wzmacnianiu społeczeństwa obywatelskiego, w zwiększeniu skuteczności i niezawodności usług publicznych oraz ograniczaniu nierówności przez napędzanie wzrostu gospodarczego. W związku z tym UE i państwa członkowskie powinny korzystać z technologii 5G w celu poprawy dostępu do wysokiej jakości danych i rozwoju lepszej infrastruktury administracji cyfrowej (e-administracji), zbliżając tym samym instytucje publiczne i demokratyczne do obywateli.

4.5. W związku z tym odpowiedzialny i zrównoważony rozwój infrastruktury łączności elektronicznej powinien poprawić jakość życia zwykłych obywateli, zwłaszcza w regionach i krajach słabiej rozwiniętych. Rozwój tych technologii ma zatem bezpośredni wpływ na walkę z ubóstwem.

4.6. Aby szybko wdrożyć sieć 5G, Unia Europejska za pośrednictwem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972⁽⁵⁾ z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (art. 42, 43 i 44) stworzyła ramy prawne ułatwiające dostęp operatorów sieci łączności elektronicznej do własności publicznej lub prywatnej, na której konieczna jest instalacja urządzeń i infrastruktury o zasadniczym znaczeniu dla rozwoju tych sieci. Społeczeństwo obywatelskie monitoruje interpretację tego przepisu, tak aby transpozycja dyrektywy nie prowadziła do niekonstytucyjnych odstępstw od gwarancji praw własności obywateli.

Wpływ ekosystemu 5G na środowisko

4.7. Niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego sygnalizują potencjalny wpływ nowych sieci 5G na środowisko. Niektóre z tych zarzutów dotyczą niewystarczających przepisów w zakresie badań wpływu na środowisko czy też niewłaściwych mechanizmów i działań pozwalających ograniczyć ślad energetyczny infrastruktury sieci 5G lub promować recykling odpadów elektronicznych⁽⁶⁾.

4.8. W celu przeprowadzenia właściwej oceny wpływu 5G na środowisko i klimat organy publiczne muszą uwzględnić takie aspekty, jak emisje gazów cieplarnianych⁽⁷⁾, dostępność i wykorzystanie surowców krytycznych, ilość i (źródła) energii zużywanej przez wszelkie urządzenia połączone z internetem rzeczy i wykorzystywane w jego ramach, jak również ilość (i źródła) energii wykorzystywanej w przesyłaniu danych bezprzewodowych oraz obsłudze punktów centralizacji i tranzytu danych.

4.9. Wraz z wdrożeniem 5G i internetu rzeczy miliardy nowych komponentów sieci 5G i przedmiotów gospodarstwa domowego (elektronika i sprzęt AGD, instalacje itd.) zostaną objęte kategorią odpadów elektronicznych (*e-odpadów*)⁽⁸⁾, którą należy uwzględnić w kontekście koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym, jak również strategii politycznych na rzecz likwidacji odpadów.

⁽⁴⁾ TEN/708 (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 290).

⁽⁵⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. L 321 z 17.12.2018, s. 36).

⁽⁶⁾ <https://www.greenpeace.org/static/planet4-eastasia-stateless/2021/05/a5886d59-china-5g-and-data-center-carbon-emissions-outlook-2035-english.pdf>

⁽⁷⁾ https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/12/rapport-5g_haut-conseil-pour-le-climat.pdf

⁽⁸⁾ <https://www.itu.int/en/ITU-D/Climate-Change/Pages/Global-E-waste-Monitor-2017.aspx>

Obawy dotyczące wpływu sieci 5G na zdrowie ludzi i organizmów żywych

4.10. Technologia 5G stanowi ogromną szansę na poprawę zdrowia ludzi. Rozwój infrastruktury ICT i wdrożenie sieci 5G przyspieszą rozwój telemedycyny, w tym poprzez koncepcję internetu rzeczy. Sieć 5G umożliwi zdalne przeprowadzenie złożonej operacji, co znacznie poprawi dostęp do wysokiej jakości opieki medycznej, zwłaszcza dla tych, którzy nie stać na podróż za granicę w celu skorzystania z potrzebnego im leczenia.

4.11. Rozwój telemedycyny jest szczególnie ważny w czasach pandemii, gdzie stacjonarny dostęp do opieki medycznej jest znacznie ograniczony. Ponadto technologia 4G umożliwiła rozwój teleradiologii. Infrastruktura ICT umożliwiła zdalną diagnozę pacjentów (MRI, CT) i uzyskanie wysokiej jakości usług medycznych, niezależnie od lokalizacji. Technologia 5G będzie dalej rozwijać ten proces, umożliwiając obywatelom lepszy dostęp do diagnostyki i bezpośrednich usług medycznych wykonywanych na odległość.

4.12. Z drugiej strony, szybki rozwój technologii ostatnich dwóch dekad doprowadził do rozwoju pól elektromagnetycznych, a co za tym idzie zwiększył zanieczyszczenie elektrosmogiem. Wpływ elektrosmogów należy rozpatrywać z zastosowaniem podejścia opartego na dowodach w celu oceny rzeczywistego ryzyka.

4.13. Nadwrażliwość na promieniowanie elektromagnetyczne to schorzenie, które zostało uznane przez Parlament Europejski⁽⁹⁾, EKES⁽¹⁰⁾ i Radę Europy⁽¹¹⁾. Dotyka ona wielu ludzi, zaś wraz z wdrożeniem technologii 5G (która wymaga znacznie gęstszej sieci elektronicznej) należy się spodziewać, że cierpieć z jej powodu może jeszcze więcej osób.

4.14. Na świecie przeprowadzono analizy, w których stwierdzono, że biologiczne skutki promieniowania elektromagnetycznego nie są groźne dla zdrowia, przy założeniu, że spełnione są normy krajowe lub ICNIRP. Jednocześnie istnieją też badania przeprowadzane od lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia do dziś⁽¹²⁾, z których wynika, że istnieje zagrożenie dla zdrowia człowieka⁽¹³⁾.

4.15. W przygotowanych w 2019 r. przez Komisję Europejską i w 2020 r. przez Federalną Komisję ds. Łączności (FCC) sprawozdaniach dotyczących obaw związanych z długofalowym narażeniem ludzi na działanie pól elektromagnetycznych generowanych przez technologię 5G KE i FCC⁽¹⁴⁾ stwierdzają odpowiednio, że nie ma niezbitych i wiarygodnych dowodów naukowych na to, że narażenie na działanie energii częstotliwości radiowych emitowanej przez telefony komórkowe ma jakikolwiek wpływ na zdrowie.

4.16. Wiele lat temu Światowa Organizacja Zdrowia sklasyfikowała pole elektromagnetyczne generowane przez częstotliwości radiowe jako możliwy czynnik rakotwórczy; obecnie WHO przyjmuje jednak stanowisko podobne do UE i Stanów Zjednoczonych. Jednak w kontekście wdrażania sieci 5G WHO ogłosiła, że w 2022 r. przeprowadzi kolejną ocenę zagrożeń związanych z polem elektromagnetycznym widma radiowego (od 3 kHz do 3 000 GHz)⁽¹⁵⁾.

4.17. Ostateczna wersja rezolucji Rady Europy nr 1815 z dnia 27 maja 2011 r. w sprawie *The potential dangers of electromagnetic fields and their effect on the environment [Potencjalne zagrożenia związane z działaniem pól elektromagnetycznych i ich wpływ na środowisko]* ostrzega przed wpływem zanieczyszczenia elektromagnetycznego na zdrowie człowieka i zawiera zestaw ogólnych i szczegółowych zaleceń w kierunku przyjęcia spójnego średniookresowego i długofalowego podejścia do wyzwań wynikających z rozprzestrzeniania się technologii mobilnej. W dokumencie tym podkreśla się potrzebę podjęcia wszelkich rozsądnych środków, aby ograniczyć narażenie na działanie pól elektromagnetycznych zgodnie z zasadą ALARA⁽¹⁶⁾, którą należy stosować w przypadku promieniowania jonizującego.

⁽⁹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie obaw dotyczących wpływu pól elektromagnetycznych na zdrowie (2008/2211(INI)) 28; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0216_PL.html?redirect.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u „Bezpieczne wprowadzanie sieci 5G w UE – wdrażanie unijnego zestawu narzędzi”, TEN/704 (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 281).

⁽¹¹⁾ Rezolucja nr 1815 (z 2011 r.) wersja ostateczna, art. 8 ust. 1 pkt 4; <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17994>.

⁽¹²⁾ <https://bioinitiative.org/updated-research-summaries/>

⁽¹³⁾ Defence Intelligence Agency – Biological Effects of Electromagnetic Radiation (Radiowaves and Microwaves) [Biologiczne skutki (radiowego i mikrofalowego) promieniowania elektromagnetycznego] – marzec 1976 r.

⁽¹⁴⁾ Stanowisko FCC zostało zakwestionowane przez amerykańskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego przed sądem: <https://ehtrust.org/eh-takes-the-fcc-to-court/>.

⁽¹⁵⁾ Zgodnie z przepisami ws. widma radiowego Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU).

⁽¹⁶⁾ Na najniższym racjonalnie osiągalnym poziomie [ang. As Low As Reasonably Achievable] – zasada ALARA jest wykorzystywana w opracowywaniu programów ochrony przed promieniowaniem jonizującym.

4.18. Istnieją badania dowodzące, że skutki promieniowania emitowanego przez telefony komórkowe i infrastrukturę łączności bezprzewodowej (a nawet emisje nietermiczne) stanowią zagrożenie dla zdrowia ludzi z perspektywy neuronalnej, reprodukcyjnej, onkologicznej i genotoksycznej⁽¹⁷⁾. Jednak w oparciu o własne oceny i metody odnośne instytucje uważają, że promieniowanie emitowane przez telefony komórkowe i infrastrukturę łączności bezprzewodowej jest bezpieczne dla człowieka.

4.19. Jak wspomniano powyżej, istnieją badania, w których przeanalizowano wpływ promieniowania elektromagnetycznego na zdrowie ludzi i zwierząt. Jednak nie wyjaśniono wiele, a jeszcze mniej podaje się do wiadomości publicznej, w odniesieniu do ewentualnego złożonego wpływu, jaki narażenie na niejonizujące, nietermiczne promieniowanie elektromagnetyczne może wywierać na florę i faunę. Najlepiej znane badania odnoszą się do znaczącego i natychmiastowego wpływu na owady zapylające i ptaki, jednak naukowcy są bardzo zaniepokojeni długofalowym wpływem emisji elektromagnetycznych na ekosystemy organizmów żywych.

Zarzuty dotyczące wytycznych ICNIRP⁽¹⁸⁾

4.20. Komisja Europejska i większość rządów krajowych na świecie korzysta z wytycznych ICNIRP w procesie ustalania dopuszczalnych wartości narażenia społeczeństwa na promieniowanie pól magnetycznych. Wytyczne ICNIRP znowelizowane i opublikowane w 2020 r. biorą także pod uwagę kształtowanie wiązki i częstotliwości – parametry, które charakteryzują 5G, jednak agregacja częstotliwości i większa gęstość połączeń nie zostały uwzględnione.

4.21. Pomimo faktu, że ICNIRP podejmuje szeroko zakrojone działania, by informować o metodach naukowych wykorzystywanych w tworzeniu wytycznych w zakresie ochrony, ICNIRP uznaje za potencjalnie szkodliwe jedynie termiczne skutki promieniowania elektromagnetycznego.

4.22. W swoim badaniu, przeprowadzonym przez Parlament Europejski⁽¹⁹⁾ zgodnie z zaleceniami Rady Europy w jej rezolucji nr 1815 z 2011 r., STOA argumentuje za stosowaniem zasady ostrożności podczas przeglądu progów proponowanych przez ICNIRP i przyjmowania środków technicznych i administracyjnych, aby ograniczyć wpływ zanieczyszczeń elektromagnetycznych wynikających z łączności elektronicznej.

4.23. Proponowane środki mają na celu zapewnienie bardziej odpowiedzialnej architektury infrastruktury komunikacyjnej (umieszczanie anten i innych specjalnych urządzeń), aby zapewnić, że ogół społeczeństwa jest informowany na temat skutków zanieczyszczenia elektromagnetycznego oraz dostępnych możliwości zmniejszenia wpływu narażenia na promieniowanie elektromagnetyczne, rozwoju zdolności monitorowania pól elektromagnetycznych itp. Należy zapewnić europejskie i krajowe fundusze na przeprowadzenie bardziej szczegółowych badań multidyscyplinarnych i analiz wpływu na ludzi i środowisko, a także na rozpowszechnianie wyników w celu edukowania społeczeństwa i decydentów.

Cyberbezpieczeństwo 5G – narzędzia, środki i ich skuteczność

4.24. EKES podkreślał już wiele wyzwań w zakresie cyberbezpieczeństwa w swojej opinii w sprawie „Bezpieczne wprowadzanie sieci 5G w UE – wdrażanie unijnego zestawu narzędzi”⁽²⁰⁾. Nierozwiązane słabości technologii 4G będą miały jeszcze większą skalę w sieci 5G. Znajdują się one na poziomie technicznym architektury, topologii i protokołu, jak określiła ENISA⁽²¹⁾ i – zgodnie ze sprawozdaniem grupy współpracy ds. bezpieczeństwa sieci i informacji⁽²²⁾ – nie można im jeszcze przeciwdziałać za pomocą skutecznych środków.

4.25. Aby zaradzić pewnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa, UE powinna więcej inwestować w tworzenie własnych technologii oraz wspieranie sektora technologicznego i programistów. Co ważniejsze, działania te powinny być tak prowadzone, aby zachęcały europejskie MŚP do rozwijania bezpiecznej i niezawodnej infrastruktury 5G.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁷⁾ Na przykład europejskie badanie REFLEX (2004 r.), które zostało przeprowadzone w imieniu UE przez 12 instytucji akademickich o łącznym budżecie przekraczającym 3 mln EUR, z wkładem Komisji Europejskiej w wysokości 2,059 mln EUR.

⁽¹⁸⁾ International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (Międzynarodowa Komisja Ochrony przed Promieniowaniem Niejonizującym).

⁽¹⁹⁾ <https://www.home-biology.com/images/emfsafetylimits/EuropeanParliamentSTOA.pdf>

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 281.

⁽²¹⁾ https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-report-for-5g-networks/at_download/fullReport

⁽²²⁾ https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=64468

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rozdziały nowej generacji dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju – Przegląd 15-punktowego planu działania”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2022/C 105/07)

Sprawozdawczyni: **Tanja BUZEK**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Artykuł 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	28.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	236/2/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Handel wymaga odpowiednich ram politycznych, aby napędzać wzrost, tworzenie godnych miejsc pracy, zrównoważony rozwój i wspierać zrównoważoną odbudowę gospodarczą po kryzysie związanym z pandemią COVID-19, co pozwoli przedsiębiorstwom na odbudowę i reorganizację ich zaburzonego zaopatrzenia i łańcucha wartości. 2021 r. to punkt zwrotny pozwalający przemyśleć zarządzanie polityką handlową UE, zaś EKES wspiera nowy, otwarty, zrównoważony i asertywny kierunek jej rozwoju.

1.2. Rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju są wyrazem zaangażowania UE na rzecz opartego na wartościach programu w dziedzinie handlu, który jednocześnie wspiera rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy. Zajęcie się nieprzestrzeganiem zobowiązań w zakresie handlu i zrównoważonego rozwoju oraz wspieranie ich sprawniejszej realizacji mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia wysokich norm pracy i zrównoważonego rozwoju za pomocą narzędzi handlowych. Zarówno na poziomie dwustronnym, jak i międzynarodowym UE powinna określać ambitne normy dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju z podobnie myślącymi partnerami handlowymi gotowymi na to, by wieść prym w tym zakresie.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje wczesny przegląd 15-punktowego planu działania i spodziewa się, że przegląd ten pozwoli na wyjście poza ograniczone i schematyczne ramy ustalone w 2018 r. Ponieważ rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju nie spełniają swych prawnie wiążących zobowiązań, EKES proponuje ambitny przegląd, obejmujący odnowione podejście egzekwowania uwzględniające sankcje, z komponentem ściślejszego monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie, przy zastosowaniu innowacyjnych narzędzi i lepszym wykorzystaniu rozdziałów. Rozdziały nowej generacji dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju muszą stanowić integralną część strategii handlowej UE, która będzie stosowana zarówno do bieżących, jak i przyszłych mandatów negocjacyjnych.

1.4. Nowe podejście zaczyna się od przełamania schematów. Skuteczne wdrożenie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju i egzekwowanie podjętych w nich zobowiązań wymaga prężnych, systematycznych i opartych na ściślejszej współpracy stosunków między poszczególnymi podmiotami. Wymiana między instytucjami, gremiami międzynarodowymi, a przede wszystkim wymiana tych wszystkich podmiotów z wewnętrznymi grupami doradczymi i między tymi grupami. Jako uznany organ na poziomie międzynarodowym Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) powinna brać udział w monitorowaniu wdrażania konwencji MOP w umowach o wolnym handlu.

1.5. Najważniejsze problemy często występują od samego początku. EKES podkreśla znaczenie tego, by przed ratyfikacją zadbać o zobowiązanie się do przestrzegania kluczowych konwencji międzynarodowych lub wiążących i możliwych do wyegzekwowania planów działania w ramach rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju, z jasnym harmonogramem ich ratyfikacji. Pierwsza w historii sprawa w zakresie egzekwowania rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w ramach bieżącego modelu potwierdziła, że nieprecyzyjna terminologia nie jest wystarczająca.

1.6. Wszystkie trzy wymiary rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju są ze sobą wzajemnie powiązane i nie wolno do nich podchodzić odrębnie. EKES z zadowoleniem przyjmuje aktywną rolę biznesu w podejmowaniu wysiłków w celu zadbania o zrównoważony charakter handlu i dostrzega pozytywną rolę biznesu w promowaniu możliwości podejmowania działań klimatycznych, np. w zakresie czystych technologii w przemyśle, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP. Rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju muszą doprowadzić do

stworzenia głębszych powiązań z Trójstronną deklaracją zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej MOP-u (deklaracja MNE), promując jej ratyfikację, oraz z wytycznymi Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dla przedsiębiorstw międzynarodowych, szczególnie na niższych szczeblach łańcucha dostaw.

1.7. Skuteczne zmiany w terenie wymagają wyjścia poza klasyczne rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju i rozważenia ogromnych możliwości wynikających z dodatkowych narzędzi politycznych. EKES wzywa do warunkowego udzielenia zamówień publicznych przedsiębiorstwom z krajów, które przestrzegają kluczowych norm MOP-u i porozumienia paryskiego. Wzywa również do przyjęcia ambitnych przepisów UE w zakresie obligatoryjnej należytej staranności jako kolejnego środka zabezpieczającego. Na inwestorów zagranicznych należy nałożyć wymóg, aby dochowali należytej staranności, zanim będą mogli skorzystać z międzynarodowej umowy inwestycyjnej. Środki należy uzupełnić działaniami na rzecz przeciwdziałania praniu pieniędzy, przestępstwom skarbowym i unikaniu opodatkowania oraz walki z korupcją, aby doprowadzić do zrównoważonej wymiany handlowej.

1.8. Zrównoważony rozwój musi odzwierciedlać zmiany i napędzać je, jednak w ramach strategii należy utrzymać również wysokie normy pracy i ochrony środowiska. Europejski Zielony Ład, inicjatywy dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym oraz mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) uzupełniają odnośne zagadnienia dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju, tak jak miało to miejsce w przypadku różnorodności biologicznej. Aby wyznaczać konkretne obowiązki, należy ująć zobowiązania środowiskowe w normach międzynarodowych.

1.9. Nie ma żadnego cudownego środka pozwalającego na skuteczne wdrożenie, jednak wszystko zaczyna się od zwiększenia skutecznego egzekwowania. EKES od dawna wzywa do odnowienia mechanizmu zespołu ekspertów, który miałby możliwość nakładania kar finansowych lub sankcji i aktywną rolę wewnętrznych grup doradczych w uruchamianiu go. Umowa o handlu i współpracy między Zjednoczonym Królestwem a UE może stanowić model uwypuklania równych zasad działania i zrównoważonego rozwoju na korzyść zarówno biznesu, jak i pracowników.

1.10. Partnerzy handlowi UE wykazują się świeżym, niesztampowym myśleniem w zakresie nowych instrumentów handlowych. Przyjmując innowacyjne podejście do rozstrzygania sporów pracowniczych, UE powinna zastanowić się nad zawieszeniem preferencyjnych środków taryfowych dla przedsiębiorstw, które naruszają uzgodnione standardy międzynarodowe. Aby zapewnić postępowe powiązania gospodarcze, EKES popiera stopniowe obniżanie taryf w związku z realizacją przez kraje partnerskie zobowiązań wynikających z rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, z możliwością wycofania preferencyjnych środków taryfowych w przypadku naruszeń.

1.11. Nie ma zrównoważonego rozwoju bez społeczeństwa obywatelskiego. Stworzenie wewnętrznych grup doradczych nie było celem samym w sobie. Aby były one traktowane poważnie, grupy te potrzebują informacji, zasobów i dostępu do poszczególnych podmiotów, by doradzać im w zakresie wdrożenia i egzekwowania, jak również mocniejszych ram instytucjonalnych. Poza wewnętrznymi grupami doradczymi EKES wzywa do przywrócenia grupy ekspertów ds. umów o wolnym handlu.

1.12. EKES jest jedną z instytucji stanowczo popierających wewnętrzne grupy doradcze i będzie nadal popierał ich prace. Ostatnio zintensyfikowano dyskusje na temat wzmocnienia wewnętrznych grup doradczych, a EKES zachęca Komisję (KE) i inne zainteresowane podmioty⁽¹⁾ do współpracy z wewnętrznymi grupami doradczymi, aby poprawić ich skład, organizację ich prac, ich zakres i rolę w mechanizmach egzekwowania oraz ich kanały instytucjonalne opisane szczegółowo w rozdziale piątym niniejszej opinii.

2. Wstęp

2.1. Aktywna polityka handlowa powinna skutecznie napędzać zrównoważony wzrost i przynosi korzyści przedsiębiorstwom, pracownikom, konsumentom i ogółowi społeczeństwa, pod warunkiem że stwarza nowe możliwości rynkowe, tworzy godne miejsca pracy i zapewnia równe warunki działania. Pociąga również za sobą nieodłączne zagrożenia, które skutecznie złagodzić może jedynie inkluzywna polityka handlowa, która pozwala społeczeństwu obywatelskiemu, zainteresowanym stronom i ogółowi społeczeństwa na dzielenie się obawami.

2.2. EKES od dawna apeluje, by zrównoważony rozwój był jednym z czynników napędzających politykę handlową z uwagi na zasadniczą rolę, jaką handel musi odegrać w realizacji celów zrównoważonego rozwoju określonych przez ONZ. Tegoroczna nowa strategia handlowa UE wyznacza ramy na przyszłe lata. EKES przygotował zalecenia w zakresie aspektów handlowych w oddzielnej opinii⁽²⁾, a jednocześnie z zadowoleniem przyjął skupienie się na zrównoważonym rozwoju i wezwał do ambitnego wzmocnienia rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju oraz ich skutecznego egzekwowania.

⁽¹⁾ W 2020 r. Fundacja Friedricha-Eberta (FES) w swoim badaniu przeanalizowała niedociągnięcia wewnętrznych grup doradczych, zaś grupa organizacji członkowskich tych grup, koordynowana przez CNV Internationaal, przygotowuje obecnie dokument roboczy z zaleceniami dotyczącymi sposobów wzmocnienia wewnętrznych grup doradczych.

⁽²⁾ Dz.U. C 374 z 16.9.2021, s. 73,

2.3. Opierając się na wcześniejszych pracach EKES-u, opinia ta przedstawia ocenę społeczeństwa obywatelskiego dotyczącą bieżącego podejścia, która to ocena zostanie wzięta pod uwagę w toczącym się właśnie przeglądzie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Czerpie ona z nowatorskiego podejścia do handlu, który urzeczywistni wartości UE w zakresie zrównoważonego rozwoju poprzez opracowanie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju z myślą o przyszłych pokoleniach.

3. Handel a zrównoważony rozwój: oparty na wartościach program w dziedzinie handlu

3.1. Włączając systematycznie rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju do umów o wolnym handlu, UE podkreśla swe zaangażowanie na rzecz opartego na wartościach programu w dziedzinie handlu, który wspiera rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy. Zajęcie się nieprzebraniem zobowiązań w zakresie handlu i zrównoważonego rozwoju oraz wspieranie ich sprawniejszej realizacji mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia wysokich norm pracy i zrównoważonego rozwoju za pomocą narzędzi handlowych.

3.2. Począwszy od załączkowej formy w umowie o wolnym handlu między UE a Koreą Południową w 2011 r., rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju stale ewoluowały we wszystkich kolejnych zawieranych przez UE umowach o wolnym handlu. Przewidują one mechanizm rozwiązywania sporów oparty wyłącznie na konsultacjach oraz wewnętrzne grupy doradcze zajmujące się międzyinstytucjonalnym monitorowaniem społeczeństwa obywatelskiego. Zawierają zobowiązania do przestrzegania wielostronnych umów dotyczących pracy i środowiska oraz do zapobiegania łagodzeniu lub obniżaniu przez strony poziomu ochrony zatrudnienia i środowiska w celu przyciągnięcia handlu i inwestycji. Jako dwustronne fora dialogu i współpracy mogą one również stanowić platformę dalszej realizacji strategii wielostronnej na rzecz zrównoważonego handlu.

3.3. Choć UE podjęła kroki, by uwzględnić zrównoważony rozwój w swych głównych celach handlowych, bieżące negocjacje nie stają na wysokości zadania pod tym względem. Przegląd rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju musi tchnąć w nie życie i zwiększyć ich skuteczność dzięki niesztampowemu myśleniu oraz wyjść poza utarte ramy dokumentów roboczych, a jako integralna część strategii handlowej UE musi również mieć zastosowanie do obecnie negocjowanych porozumień i być uwzględniany w odnowionych mandatach negocjacyjnych.

4. 15-punktowy plan działania – ocena

4.1. PE, EKES i duża grupa zainteresowanych podmiotów zaangażowały się w coraz intensywniejszą debatę publiczną na temat skuteczności podejścia UE do rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, która to debata została przerwana w 2018 r. po uruchomieniu przez KE *15-punktowego planu działania*. Zebrany w czterech głównych działach plan wyznaczył ograniczone i schematyczne ramy zmian w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju na przestrzeni ostatnich lat, co oceniono poniżej w kontekście jego realizacji i niedociągnięć.

Współpraca

4.2. *Partnerstwo z państwami członkowskimi i PE*: grupa ekspertów Komisji ds. handlu i zrównoważonego rozwoju pogłębiła kontakty z państwami członkowskimi, lecz sama jej struktura jest powodem utraty informacji i wiedzy fachowej. Jej prace wymagają lepszego informowania o wynikach i zaleceniach oraz ściślejszych i regularnych kontaktów z wewnętrznymi grupami doradczymi i EKES-em. DG ds. Handlu musi poszerzyć zasięg swego zaangażowania na wiodące urzędy ds. handlu i zrównoważonego rozwoju w państwach członkowskich, być może dzięki włączeniu innych stosownych dyrekcji generalnych (DG), takich jak EMPL i CLIMA z ich własnym sieciami. Musi także współpracować z organizacjami międzynarodowymi w celu udziału w tym przepływie informacji. W przekazywaniu PE aktualnych informacji na temat stosownych kwestii dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju powinny brać udział wewnętrzne grupy doradcze na równych prawach i nie przy drzwiach zamkniętych. PE musi odgrywać pewną rolę w monitorowaniu i wdrażaniu rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, otrzymywać pełne informacje na temat działań i uczestniczyć w podejmowaniu decyzji Podkomitetu ds. Handlu i Zrównoważonego Rozwoju oraz innych odpowiednich wspólnych organów zarządzających. Ma to szczególne znaczenie w kontekście mechanizmu równych warunków działania przewidzianego w umowie o handlu i współpracy UE-Zjednoczone Królestwo.

4.3. *Współpraca z organizacjami międzynarodowymi*: popierając bardziej proaktywne i systemowe podejście, EKES wzywa do zaangażowania gremiów międzynarodowych, takich jak MOP, nawet podczas negocjacji oraz w trakcie wdrażania umów o wolnym handlu, w tym na każdym etapie realizacji planów działania. Jak pokazuje przypadek ratyfikacji umowy z Wietnamem, MOP mogłaby odegrać zasadniczą rolę w fazie przed wdrożeniem i na etapie wczesnego wdrażania. Wymóg ściślejszej współpracy KE, MOP-u i EKES-u ma zasadnicze znaczenie w kształtowaniu projektów MOP-u w zakresie wsparcia technicznego i budowania potencjału w krajach partnerskich. Działaniom musi towarzyszyć większy udział MOP-u w działaniach monitorujących prowadzonych przez wewnętrzne grupy doradcze, a doroczne posiedzenia wysokiego szczebla Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (DG EMPL) mogłyby być otwarte dla przedstawicieli EKES-u i ewentualnie przewodniczących wewnętrznych grup doradczych. Podejście do wielostronnych umów środowiskowych (MEA) wydaje się niewystarczająco zbadane i mogłoby objąć inne odpowiednie organizacje międzynarodowe, takie jak OECD, a – wraz z rosnącym znaczeniem finansowania celów zrównoważonego rozwoju – Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Umożliwienie społeczeństwu obywatelskiemu, w tym partnerom społecznym, odegrania roli we wdrażaniu

4.4. *Ułatwianie roli monitorującej społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów społecznych:* EKES przyjmuje z zadowoleniem projekt Instrumentu Partnerstwa UE, finansujący częściowo udział członków wewnętrznych grup doradczych UE w posiedzeniach oraz podtrzymujący niezależność polityczną tych grup. Wzywa KE do wznowienia finansowania wewnętrznych grup doradczych i do współpracy z nimi przy jego określaniu. Zaleca większą elastyczność przyszłego wsparcia logistycznego i technicznego. Wideokonferencje mogłyby stanowić uzupełnienie spotkań osobistych, lecz nie mogą ich zastępować. Przyszłe finansowanie powinno obejmować coroczne spotkanie wszystkich członków wewnętrznych grup doradczych w celu omówienia przekrojowych kwestii dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Aby w pełni usprawnić pozycję wewnętrznych grup doradczych, zgodnie z rozdziałem 5, konieczne jest nie tylko zapewnienie środków finansowych, lecz także sprostanie wyzwaniom strukturalnym i organizacyjnym.

4.5. *Włączenie społeczeństwa obywatelskiego w szerszym zakresie, w tym partnerów społecznych, w konsultacje dotyczące całych umów o wolnym handlu:* EKES od dawna usilnie zaleca, by wewnętrzne grupy doradcze doradzały odnośnie do wszystkich aspektów umów handlowych UE, ze szczególnym uwzględnieniem wdrażania rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju oraz szerszego wpływu handlu na zrównoważony rozwój. Ten nowy szerszy zakres konsultacji zostanie przetestowany po raz pierwszy w umowie o handlu i współpracy UE-Zjednoczone Królestwo. EKES sugeruje rozszerzenie obecnego zakresu kompetencji wewnętrznych grup doradczych we wszystkich istniejących umowach o wolnym handlu za pomocą aktualizacji tekstu umów lub – w formie ujednoczonej praktyki – w ich regulaminie wewnętrznym.

4.6. *Działania na rzecz odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej:* EKES z zadowoleniem przyjmuje czynną rolę przedsiębiorstw w wysiłkach na rzecz zrównoważonego handlu i zaangażowanie Komisji na rzecz propagowania odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej. Wyraża jednak ubolewanie, że ani on sam, ani odpowiednie wewnętrzne grupy doradcze nie brały udziału w nadzorowaniu projektów z udziałem OECD i MOP. KE powinna opracować wskaźniki oceny wymiernych wyników projektów wykraczających poza podnoszenie świadomości oraz uwzględnić bardziej ukierunkowany i pogłębiony przegląd na dalszym etapie łańcucha dostaw.

Realizacja

4.7. *Priorytety krajowe:* EKES zgadza się ze strategicznym i bardziej ukierunkowanym podejściem, ale kraje partnerskie znacznie się różnią, nawet w ramach pojedynczych umów regionalnych, takich jak umowa między UE a Ameryką Środkową. W ramach określania priorytetów i oceny niezbędne jest proaktywne konsultowanie się ze społeczeństwem obywatelskim na różnych etapach procesu, zwłaszcza zaangażowanie wewnętrznych grup doradczych. Komórki geograficzne w DG TRADE i delegatury UE powinny wchodzić w częstszą interakcję z wewnętrznymi grupami doradczymi, aby uzyskać informacje i przekazywać informacje zwrotne. Wymaga to regularnej oceny postępów lub regresu KE w realizacji tych priorytetów.

4.8. *Asertywne egzekwowanie:* przykład rozstrzygania sporów pracowniczych w Korei Południowej to ważna lekcja. Po pierwsze dla KE, by była bardziej proaktywna i szybciej aktywowała procedury rozstrzygania sporów przewidziane w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, przyznając aktywną rolę wewnętrznym grupom doradczym. Po drugie istotne jest to, by międzynarodowi eksperci w dziedzinie prawa pracy zasiadali w zespołach ekspertów i konsultowali się z MOP-em w zakresie jej jurysprudencji i wiążącej wykładni. Po trzecie w sprawozdaniu zespołu ekspertów potwierdzono potrzebę wiążących i podlegających sankcjom planów działania, w których wskazano by wyraźnie terminy ratyfikacji konwencji MOP. Określenie „ciągłe i nieustające wysiłki” okazuje się zbyt niejasne i daje stronom zbyt dużą swobodę działania. Choć Korea ratyfikowała trzy z czterech wcześniej nieratyfikowanych konwencji (poza Konwencją nr 105 dotyczącą zniesienia pracy przymusowej), wciąż należy się zastanawiać, czy nowelizacja koreańskich przepisów w pełni wdraża postanowienia konwencji nr 29, 87 i 98. Dlatego sprawa ta pozostaje otwarta, a EKES ponawia swoje wezwanie do podjęcia działań następczych. Problemy z przestrzeganiem przepisów istnieją jednak nie tylko w krajach partnerskich. EKES zauważa z zaniepokojeniem, że wydaje się brakować instrumentów służących skutecznemu egzekwowaniu przepisów w UE i państwach członkowskich.

4.9. *Zachęcanie do wczesnej ratyfikacji kluczowych porozumień międzynarodowych:* EKES popiera ratyfikację kluczowych konwencji międzynarodowych przed zawarciem i podpisaniem umowy o wolnym handlu, aby skorzystać maksymalnie z kart przetargowych w negocjacjach i z możliwości dyplomatycznych. Ostatni przypadek umowy z Wietnamem odzwierciedla ten pozytywny wpływ umów o wolnym handlu, ponieważ kraj ten ratyfikował konwencję MOP nr 98 i konwencję nr 105. Nie poczyniono jednak żadnych postępów w zakresie ratyfikacji konwencji MOP nr 87. EKES podkreśla zatem znaczenie tego, by przed ratyfikacją zadbać o zobowiązanie się do przestrzegania kluczowych porozumień międzynarodowych lub wiążących i możliwych do wyegzekwowania planów działania w ramach rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju, z jasnym harmonogramem ich ratyfikacji

4.10. *Przeгляд skuteczności wdrażania rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju:* EKES zgadza się z potrzebą regularnych przeglądów i ocen wdrażania rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Wyraża jednak ubolewanie z powodu niewielkiej widoczności prac wewnętrznych grup doradczych i lekceważenia ich zaleceń w tych procesach, zwłaszcza w rocznych sprawozdaniach z realizacji. Przyszłe sprawozdania powinny lepiej odzwierciedlać programy prac wewnętrznych grup doradczych i wspólne deklaracje z partnerskimi wewnętrznymi grupami doradczymi.

W szczególności EKES wyraża ubolewanie z powodu dotychczasowego braku postępów na drodze do uczynienia obecnych rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju faktycznie wiążącymi. W przypadku kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej z Kanadą (CETA) EKES, wewnętrzna grupa doradcza UE i kanadyjskie wewnętrzne grupy doradcze wielokrotnie wzywali do poczynienia znacznych postępów w zakresie wczesnego przeglądu, do czego strony zobowiązały się we Wspólnym instrumencie interpretacyjnym, którego celem było zwiększenie skuteczności egzekwowania przepisów prawa pracy i ochrony środowiska. W procesie przeglądu powinny czynnie uczestniczyć wewnętrzne grupy doradcze obu stron.

4.11. *Podręcznik dotyczący wdrażania:* EKES z zadowoleniem przyjmuje opracowanie podręczników dotyczących wdrażania, aby pomóc partnerom umów o wolnym handlu lepiej zrozumieć zobowiązania w zakresie handlu i zrównoważonego rozwoju oraz wskazać sposoby ich wdrażania. Co się tyczy kwestii pracy, partnerzy społeczni muszą być postrzegani jako kluczowe podmioty w terenie. Oficjalne bazy danych umożliwiające porównanie muszą znacząco wychodzić poza postępy w zakresie brzmienia porozumień i koncentrować się na rzeczywistym poziomie wdrożenia postanowień rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju.

4.12. *Zwiększenie zasobów:* UE powinna przeznaczyć część swojej pomocy na rzecz wymiany handlowej na wspieranie udziału wewnętrznych grup doradczych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego spoza UE w przedsięwzięciach dotyczących zrównoważonego handlu i zrównoważonych inwestycji i na wspieraniu budowania przez nie zdolności w tym zakresie.

4.13. *Działania klimatyczne:* handel nie jest siłą napędową polityki na rzecz klimatu, niemniej powinien odgrywać swoją rolę w umożliwianiu realizacji światowego programu działań na rzecz klimatu, a przedsiębiorstwa powinny odegrać pozytywną rolę w promowaniu szans dla sektora czystych technologii, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP. Uczynienie porozumienia paryskiego niezbędnym elementem wszystkich przyszłych kompleksowych umów handlowych – tak aby można było je zawiesić w razie niespełnienia określonych zobowiązań – jest pozytywnym krokiem, który należy rozszerzyć na podstawowe i aktualne konwencje MOP.

4.14. *Handel i praca:* EKES z zadowoleniem przyjmuje szerszy zakres kwestii związanych z pracą w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju i zachęca do stałej aktualizacji zobowiązań w tym zakresie. Rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju muszą być głębiej związane z przyjętą przez MOP deklaracją MNE oraz z wytycznymi OECD w zakresie przedsiębiorstw wielonarodowych. KE powinna wspierać ratyfikację konwencji MOP zawartych w deklaracji MNE. Zaawansowane prawodawstwo UE, w szczególności zrównoważony ład korporacyjny i obowiązkowa staranność, powinno zapewnić stałe ramy dalszego rozwoju rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Aby jednak dokonać zmian w terenie, zobowiązania te wymagają bardziej proaktywnego podejścia pod względem egzekwowania i wykonalności.

Przejrzystość i komunikacja

4.15. *Większa przejrzystość i lepsza komunikacja:* EKES przyłącza się do wszystkich instytucji i zainteresowanych stron podkreślających wagę przejrzystości i komunikacji. Publikacja kompleksowych protokołów stanowi użyteczny punkt wyjścia do angażowania społeczeństwa obywatelskiego. Spotkania w ramach dialogu KE ze społeczeństwem obywatelskim są ważnym kanałem, należy je jednak usprawnić, tak by miały charakter bardziej zorganizowanych działań następczych. W tym kontekście EKES zaleca unikanie pracy w hermetycznych zespołach i zapewnianie wzajemnie wzmacnianych różnych kanałów komunikacji – wobec PE, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego.

4.16. *Terminowa odpowiedź na przedkładane rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju:* EKES z zadowoleniem przyjmuje uruchomienie systemu skarg w 2020 r. przez utworzenie pojedynczego punktu kontaktowego, a w szczególności specjalnego działu podlegającego głównemu urzędnikowi ds. egzekwowania przepisów handlowych zajmującego się wyłącznie skargami dotyczącymi handlu i zrównoważonego rozwoju. Jest jeszcze za wcześnie na ocenę skuteczności, lecz EKES spodziewa się, że nieustanne kształtowanie tego mechanizmu będzie się odbywać z udziałem społeczeństwa obywatelskiego i według jego zaleceń.

5. Rozdziały nowej generacji dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju

5.1. Od czasu prezentacji planu działania w 2018 r. świat handlu posunął się naprzód, naprzód poszła również debata na temat handlu i zrównoważonego rozwoju. Europejski Zielony Ład jest nadrzędnym celem politycznym, również w unijnej strategii handlowej. Podmioty instytucjonalne, takie jak PE i państwa członkowskie, nasilają apele o ambitną reformę w zakresie handlu i zrównoważonego rozwoju. Pandemia COVID-19 zakłóciła przepływy handlowe w niespotykany dotąd sposób, obnażając poważne problemy w globalnych łańcuchach dostaw i wartości, które wiążą się często z nieprzebraniem zobowiązań w zakresie handlu i zrównoważonego rozwoju. Pierwsza w historii sprawa dotycząca rozstrzygnięcia sporów w zakresie handlu i zrównoważonego rozwoju stała się instytucjonalnym papierkiem lakmusowym dla tego systemu. Z nowym głównym urzędnikiem ds. egzekwowania przepisów handlowych wiąże się duże oczekiwania w zakresie większego skupienia się na lepszym wdrażaniu i egzekwowaniu zobowiązań dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, przeznaczenia na nie większych zasobów i stworzenia w tym zakresie nowych narzędzi prawnych. Tymczasem partnerzy handlowi UE, tacy jak Kanada i Stany Zjednoczone, przyjęli stanowcze narzędzia egzekwowania we własnych umowach o wolnym handlu lub –tak jak Nowa Zelandia – przedłożyli ambitne propozycje w ramach negocjacji handlowych z UE, dbając o to, by wymiana handlowa była prowadzona z korzyścią dla wszystkich stron.

5.2. Handel i zrównoważony rozwój to nie tylko debata na temat wartości, jest to kwestia przetrwania zarówno na poziomie UE, jak i na arenie światowej. Opowiadając się za całościowym podejściem, EKES wspiera wysiłki UE, by dążyć do realizacji strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju na poziomie wielostronnym, i wzywa do zawarcia strategicznych sojuszy z najważniejszymi partnerami handlowymi w kwestiach priorytetowych, takich jak ucieczka emisji czy należyta staranność. EKES ponownie podkreśla potrzebę, by UE wiodła prym w ambitnej reformie Światowej Organizacji Handlu (WTO) i przełamywała tabu, tj. w odniesieniu do społecznych aspektów wymiany handlowej. EKES z zadowoleniem przyjmuje niedawną propozycję Stanów Zjednoczonych w sprawie rozwiązania globalnego problemu pracy przymusowej na statkach rybackich w ramach trwających negocjacji WTO w sprawie dotacji dla rybołówstwa⁽³⁾, jako pozytywne działanie zmierzające do przemyślenia stosunków handlowych.

5.3. EKES nieustannie zabiega o włączenie bardziej stanowczych rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w przeświadczeniu, że 15-punktowy plan działania nie przynosi oczekiwanych rezultatów. W tym samym duchu w przeglądzie polityki handlowej z 2021 r. rozważono dalsze działania w zakresie skutecznego wdrażania i egzekwowania rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, w tym m.in. „możliwość nakładania sankcji za brak zgodności”.

5.4. W tej chwili zebrano już wystarczające doświadczenia, aby ponownie przemyśleć bieżące podejście, a EKES sugeruje obranie świeżego nastawienia w inicjatywach mających sprawić, by rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju w pełni spełniały zawarte w nich prawnie wiążące zobowiązania. Debata ta powinna prowadzić do przyznawania standardom środowiskowym i normom pracy równie dużej ważności w programie wdrażania i egzekwowania.

Instrumenty polityczne wywierające dodatkowy nacisk na wdrażanie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju

5.5. W maju 2020 r. Francja i Niderlandy opublikowały dokument roboczy, w którym wezwały UE do lepszej analizy społeczno-gospodarczych aspektów skutków handlowych oraz do zwiększenia poziomu ambicji w odniesieniu do związku między handlem a zrównoważonym rozwojem we wszystkich jego wymiarach⁽⁴⁾, w świetle Europejskiego Zielonego Ładu. EKES z zadowoleniem przyjmuje bardziej analityczne podejście do skutków wymiany handlowej i stanowczo popiera zalecenie, aby zachęcać do skutecznej realizacji zobowiązań dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, ze stopniowym ograniczeniem taryf, w tym możliwością wycofania konkretnych pozycji taryfowych w wypadku późniejszego naruszenia zobowiązań, oraz do wyjaśnienia, jakie warunki muszą spełnić poszczególne kraje, aby skorzystać z takiego zmniejszenia taryf.

5.6. EKES zachęca ponadto do wyjścia poza klasyczny zestaw narzędzi handlowych w celu znalezienia środków wspomagających, które pomogłyby we wprowadzeniu realnych zmian w terenie. UE powinna przyjąć ambitną dyrektywę UE w sprawie obowiązkowej należytej staranności, w której uznano by odpowiedzialność opartą na obecnych normach oraz zapewniono jasne i bezpieczne ramy prawne dla przedsiębiorstw europejskich i przedsiębiorstw z państw trzecich prowadzących działalność w UE. EKES stanowczo popiera obowiązek zachowania należytej staranności w umowach handlowych w odniesieniu do globalnych łańcuchów dostaw i wartości, aby wesprzeć w podejmowaniu decyzji dotyczących zarządzania ukierunkowanych na tworzenie przedsiębiorstw zrównoważonych pod względem gospodarczym, ekologicznym i społecznym⁽⁵⁾.

5.7. Aby poczynić postępy w realizacji agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju, UE musi również przeanalizować rozdziały i obszary inne niż tradycyjne rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju, takie jak inwestycje, tworzenie powiązań i synergii. Na inwestorów zagranicznych należy nałożyć wymóg, aby dochowali należytej staranności, zanim będą mogli skorzystać z postanowień międzynarodowej umowy inwestycyjnej. Podobnie strony umowy o wolnym handlu powinny zapewnić, by przedsiębiorstwa z siedzibą na ich terytorium spełniały wymogi w zakresie należytej staranności⁽⁶⁾.

5.8. Aby zapewnić zrównoważony handel, UE musi koniecznie wprowadzić przepisy dotyczące współpracy między stronami w walce z praniem pieniędzy, przestępstwami podatkowymi i unikaniem opodatkowania. Korupcja również podkopuje wysiłki w dążeniu do zrównoważonego rozwoju, a sytuacja ta wymaga uwzględnienia porównywalnych surowych norm pozwalających na eliminację korupcji.

5.9. Warunkiem udzielenia zamówień publicznych przedsiębiorstwom powinno być przestrzeganie przez kraje ich siedziby kluczowych norm MOP-u i porozumienia paryskiego. W ramach zawieranych przez UE umów o wolnym handlu należy także promować najlepsze praktyki dotyczące uwzględniania kryteriów środowiskowych i społecznych w zamówieniach publicznych⁽⁷⁾.

5.10. Chociaż w ostatnim dziesięcioleciu najbardziej rozwinęła się część rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju poświęcona środowisku naturalnemu, to wciąż pozostają dwa główne wyzwania. Po pierwsze, zobowiązania klimatyczne wynikające z porozumienia paryskiego sprowadzają się do wdrażania ustalonego na szczeblu krajowym, co utrudnia wykrywanie naruszeń. Po drugie brak międzynarodowych norm w zakresie ochrony

⁽³⁾ Dz.U. C 374 z 16.09.2021, s. 73,

⁽⁴⁾ Non-paper on trade, social economic effects and sustainable development [Dokument roboczy ws. handlu, skutków gospodarczych i społecznych oraz zrównoważonego rozwoju], 2020.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 136 i Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 197.

⁽⁶⁾ Tamże.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 374 z 16.9.2021, s. 73,

środowiska, tj. dotyczących czystego powietrza czy czystej wody, sprawia, że trudno jest wyznaczać zobowiązania. Istotne jest, aby działać na rzecz wprowadzenia w życie zobowiązań środowiskowych w celu opracowania norm, również związanych z należytą starannością. Pandemia COVID-19 sprawiła, że kwestia różnorodności biologicznej stała się jeszcze pilniejsza niż kiedykolwiek wcześniej. Europejski Zielony Ład, inicjatywy ustawodawcze UE na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym lub mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) ⁽⁸⁾ stają się istotne w kontekście rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju.

5.11. Bardziej kompleksowe spojrzenie ujawnia poważne problemy w zakresie zrównoważonego rozwoju w umowach o wolnym handlu, a problemów tych nie można rozwiązać w ramach rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Rolnictwo, jedna z podstawowych kart negocjacyjnych UE, ma na przykład jasny wpływ na zrównoważony rozwój. EKES kładzie szczególny nacisk na uwzględnienie bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważonej gospodarki żywnościowej w UE jako bardzo ważnego elementu analizy ⁽⁹⁾. W dążeniu do efektywniejszego i sprawiedliwszego zaopatrzenia w żywność EKES wzywa do niczym niezakłóconego wdrożenia dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych.

Zwiększenie faktycznej wykonalności

5.12. EKES od dawna apeluje, by poddany reorganizacji zespół ekspertów był w stanie uruchomić przewidziany w umowie mechanizm rozstrzygania sporów między państwami, obejmujący możliwość zastosowania kar lub sankcji finansowych oraz środków zaradczych przysługujących stronie poszkodowanej ⁽¹⁰⁾. Wewnętrzne grupy doradcze powinny aktywnie działać w zakresie rozstrzygania sporów. Zespół głównego urzędnika ds. egzekwowania przepisów handlowych powinien badać sprawy przedstawione przez wewnętrzne grupy doradcze i informować na temat wszelkich działań w zakresie egzekwowania i sprawozdaniach zespołu ekspertów oraz podejmować działania następcze w tym zakresie.

5.13. EKES z zadowoleniem przyjmuje nowe podejście w umowach o handlu i współpracy, które stawia równe zasady działania i zrównoważony rozwój na pierwszym miejscu, stosuje mechanizm rozstrzygania sporów i przewiduje dostęp do środków zaradczych w przypadku wszelkich naruszeń. Ten model hybrydowy łączy podejście przyjęte przez zespół ekspertów z komponentem egzekwowania – w razie utrzymującego się nieprzestrzegania postanowień o nieobniżaniu poziomu ochrony – lub z krajowym egzekwowaniem przepisów pracowniczych, społecznych, środowiskowych lub klimatycznych. Obejmuje to tymczasową rekompensatę uzgodnioną między stronami lub pod pewnymi warunkami jednostronne zawieszenie zobowiązań przez stronę skarżącą w dowolnym obszarze (np. taryfy handlowe, prawa przewozowe, dostęp do wód połowowych).

5.14. Niezależny sekretariat ds. pracy, który zajmie się ponadgranicznymi kwestiami pracowniczymi w ramach umów o wolnym handlu, w tym wpływem na rynek pracy, i będzie monitorował i analizował zgodność rozdziału dotyczącego pracy, jak również mechanizm składania skarg zbiorowych powinny uzupełnić wykonywanie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju ⁽¹¹⁾. Jako uznany organ na poziomie międzynarodowym MOP powinna być zaangażowana w monitorowanie wdrażania konwencji MOP w umowach o wolnym handlu. Należy również wzmocnić i zinstytucjonalizować jej rolę w zakresie prawidłowej interpretacji jej instrumentów w przypadku sporu dotyczącego międzynarodowych norm pracy. MOP powinna systematycznie uczestniczyć w udzielaniu zespołowi ekspertów wskazówek w tych kwestiach.

5.15. EKES sugeruje przeanalizowanie innowacyjnych podejść do rozstrzygania sporów zbiorowych, co pozwoliłoby międzynarodowemu panelom *ad hoc* na stosowanie środków zaradczych w stosunku do przedsiębiorstwa naruszającego uzgodnione normy międzynarodowego prawa pracy. Wewnętrzne grupy doradcze ustanowione w ramach kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej (CETA) między UE i Kanadą ⁽¹²⁾ zasygnalizowały przykład mechanizmu szybkiego reagowania w ramach umowy handlowej między USA, Kanadą a Meksykiem (USMCA) ⁽¹³⁾, który przewiduje takie kary jak zawieszenie preferencyjnych taryf na podstawie skali wagi naruszenia i powtarzających się naruszeń. Celem pozostaje zachęcanie, w miarę możliwości, do podejmowania środków zaradczych za pomocą dwustronnej współpracy i dialogu między stronami. Jednak mechanizm pozwalający wyciągnąć konsekwencje odwołuje przedsiębiorstwa od nieprzestrzegania przepisów.

5.16. Ocena egzekwowania w oparciu o uwieńczony sukcesem postępowania sądowe daje jedynie częściowy ogłąd sytuacji, szczególnie że postępowanie przed sądem jest zawsze środkiem ostatecznym. Możliwość nałożenia sankcji jest również „wyraźną zachętą” do przestrzegania norm, niezależnie od tego, czy sankcje te zostaną wykorzystane czy też nie. W ostatecznym rachunku spory, które nie zawisły przed sądem, i ich rozstrzygnięcie to przemawiające do wyobraźni świadectwa, które KE powinna rozważyć, przygotowując analizę porównawczą różnych podejść stosowanych przez kraje. Samo porównanie brzmienia umów i tego, jak zmienia się ich treść, dałoby jedynie niewielki wgląd w zagadnienie. Wymaga to również jakościowej oceny wyników wdrożenia, na przykład przez czerpanie z doświadczeń doradczych społeczeństwa obywatelskiego w procesie negocjacji i monitorowania wdrażania takich postanowień.

⁽⁸⁾ Przygotowywana opinia NAT/834 w sprawie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM).

⁽⁹⁾ Przygotowywana opinia NAT/822 – *Strategiczna autonomia, bezpieczeństwo żywnościowe i zrównoważony rozwój*.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 53.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 27.

⁽¹²⁾ EU and Canada DAG joint declaration [Wspólne oświadczenie wewnętrznej grupy doradczej UE–Kanada], wrzesień 2020 r.

⁽¹³⁾ Umowa między Stanami Zjednoczonymi, Meksykiem i Kanadą.

Ramy zwiększające zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w wewnętrzne grupy doradcze

5.17. Wewnętrzne grupy doradcze są kluczowym osiągnięciem w dziedzinie umów o wolnym handlu nowej generacji, lecz należy wzmocnić ich ramy instytucjonalne, aby skutecznie wypełniały swoje zadania związane z monitorowaniem, czy to odnośnie do handlu i zrównoważonego rozwoju, czy całych umów UE o wolnym handlu.

5.18. Z niektórymi wewnętrznymi grupami doradczymi w krajach partnerskich związane są poważne obawy dotyczące tego, że grupy te nie są aktywne, reprezentatywne, a nawet że nie są niezależne od wpływów rządowych. Problem ten często wynika z faktu, że proces ich tworzenia nie został określony w umowie, że strony mają swobodę w wyborze istniejących organów oraz że nie ma konsekwencji w przypadku niewdrożenia zobowiązań. EKES obawia się w szczególności, że skreślenie słowa „zrównoważony” w umowie o handlu i współpracy w odniesieniu do składu wewnętrznej grupy doradczej może poważnie wpłynąć na jej funkcjonowanie.

5.19. W przypadku regionalnych umów handlowych, takich jak umowy UE–Ameryka Środkowa i UE–Kolumbia/Peru/Ekwador lub dowolna umowa zawarta w przyszłości z Mercosurem, nadal istnieją obawy co do utworzenia poszczególnych wewnętrznych grup doradczych w każdym kraju partnerskim. To rygorystyczne podejście „krajowe” stanowi poważną przeszkodę w znaczących kontaktach między partnerskimi wewnętrznymi grupami doradczymi w poszczególnych krajach, a także z ich odpowiednikami w UE.

5.20. Dlatego rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju powinny prowadzić do tworzenia wewnętrznych grup doradczych o konkretnych zadaniach, o jasno określonej niezależności, reprezentatywności i zrównoważonym składzie. Strony muszą odpowiadać za swoją strukturę i swoje funkcjonowanie. Porozumienia regionalne powinny prowadzić do utworzenia wspólnych gremiów regionalnych z odpowiednim wsparciem sekretariatu. Delegatury UE i EKES powinny wspierać tworzenie i funkcjonowanie takich gremiów, w tym tworzyć wytyczne i dzielić się dobrymi praktykami. EKES proponuje również, by zastanowić się nad lepszym dopasowywaniem organizacji przedstawicielskich we wszystkich wewnętrznych grupach doradczych UE i spoza UE, w szczególności zainteresowanych stron z sektora ochrony środowiska i biznesu.

5.21. Aby wzmocnić współpracę wewnętrznych grup doradczych UE z ich odpowiednikami w społeczeństwie obywatelskim krajów partnerskich, konieczne są coroczne wspólne spotkania między wewnętrznymi grupami doradczymi i należy je uwzględnić w samych umowach o wolnym handlu. EKES dostrzega wartość dodaną w tworzeniu wspólnych gremiów społeczeństwa obywatelskiego i bardzo angażuje się w ten proces, w szczególności we wspieranie społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich. Należy utrzymać jego specjalną rolę we wspólnych komitetach konsultacyjnych (WKK), które są istotną przestrzenią dialogu społeczeństwa obywatelskiego po obu stronach układów stowarzyszeniowych, takich jak układ UE–Chile⁽¹⁴⁾.

5.22. Rola EKES-u w kształtowaniu wewnętrznych grup doradczych i dbaniu o ich skuteczne funkcjonowanie ma zasadnicze znaczenie i powinna być wzmocniona. W lipcu 2021 r. EKES wyznaczył dalszy kierunek, organizując pierwsze posiedzenie #AllDAGs (wszystkich wewnętrznych grup doradczych), w którym wzięli udział wszyscy członkowie 11 obecnie działających wewnętrznych grup doradczych, aby przedyskutować konkretne usprawnienia. Jako członek wszystkich wewnętrznych grup doradczych EKES stanowi również istotną część ich prezydium, które składa się z przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących wybranych spośród trzech Grup i wszystkich członków wewnętrznej grupy doradczej. Współpraca w ramach wspólnego kierownictwa wewnętrznej grupy doradczej umożliwia oparcie jej prac na wiedzy fachowej pochodzącej od EKES-u i spoza niego i ta praktyka powinna być kontynuowana. Szczególnie w przypadku wewnętrznych grup doradczych ds. Ukrainy, Mołdawii i Gruzji udział członków EKES-u z sąsiadujących krajów UE jest bardzo cenny. Poza rolę odgrywaną przez swoich członków EKES pomaga również wewnętrznym grupom doradczym poprzez oferowanie im cennego wsparcia sekretariatu.

5.23. Zwiększona widoczność i usystematyzowane kanały instytucjonalne mają zasadnicze znaczenie dla realizacji celów. Kierownictwo wewnętrznej grupy doradczej powinno mieć stałe zaproszenie na posiedzenia Podkomitetu ds. Handlu i Zrównoważonego Rozwoju oraz grup monitorujących PE zajmujących się poszczególnymi umowami. Grupa ekspercka ds. handlu i zrównoważonego rozwoju obejmująca ekspertów z państw członkowskich oraz główny urzędnik ds. egzekwowania przepisów handlowych powinni być ściśle zaangażowani w prace wewnętrznych grup doradczych za pośrednictwem struktur sprawozdawczych i wymiany informacji. Uzupełnieniem powinna być wymiana informacji z MOP-em na temat wdrażania związanych z prawami pracowniczymi postanowień dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju i z sekretariatami obsługującymi wielostronne umowy środowiskowe (MEA) na temat ochrony środowiska i klimatu. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), a w szczególności delegatury UE w krajach partnerskich powinny regularnie organizować spotkania informacyjne z wewnętrznymi grupami doradczymi, a w krajach docelowych otrzymywać wsparcie ze strony specjalnych attaché ds. pracy i środowiska.

5.24. EKES podkreśla potrzebę zacieśnienia współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, począwszy od etapu kształtowania po etap monitorowania narzędzi i umów handlowych. Wzywa do przywrócenia grupy ekspertów ds. umów o wolnym handlu, która zapewniała tak bardzo potrzebne, niezrównane i regularne zaangażowanie w konkretne kwestie handlowe. Wewnętrzne grupy doradcze są również skarbnicą niewykorzystanej wiedzy fachowej na temat przekrojowych kwestii dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, którą należy w pełni wykorzystać.

⁽¹⁴⁾ Przygotowywana opinia REX/536, której przyjęcie zaplanowano na wiosnę 2022 r., przeanalizuje ramy angażowania społeczeństwa obywatelskiego przez cały cykl obowiązywania umów handlowych i politycznych.

5.25. Rosnące wyzwania, przed którymi stają wewnętrzne grupy doradcze, wymagają systemowych rozwiązań i adekwatnych zasobów, zarówno kadrowych, jak i finansowych. Wewnętrzne grupy doradcze powinny być bardziej zaangażowane w podejmowanie związanych z tym decyzji.

5.26. Racjonalizacja wewnętrznych grup doradczych nie jest celem samym w sobie. Każde potencjalne nowe podejście, takie jak większe skoncentrowanie struktur na indywidualnych zagadnieniach, musi zagwarantować skuteczne funkcjonowanie wewnętrznych grup doradczych, aby sprostać wyzwaniom związanym z wdrażaniem konkretnej umowy i zaangażować te grupy w jej kształtowanie. Regularnie spotkania wszystkich członków wewnętrznych grup doradczych UE pomogłyby w wypracowaniu wspólnych rozwiązań przekrojowych kwestii. Ponadto stanowią one platformę dyskusji nad pragmatycznymi i praktycznymi sposobami postępowania przed kolejnym odnowieniem członkostwa w wewnętrznych grupach doradczych na wiosnę 2023 r.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku całościowej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i miejskich”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2022/C 105/08)

Sprawozdawca: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Współsprawozdawczyni: **Piroska KÁLLAY**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	220/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES jest przekonany, że **przyszłość Europy** będzie zależała od tego, jak będziemy traktować obszary wiejskie, oraz że potrzebna jest ściślejsza współpraca z obszarami **miejskimi**, aby w procesie sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralnej dla klimatu, zrównoważonej i dostatniej Unii Europejskiej nikogo nie pozostawiono w tyle: ani regionu ani obywateli. Jest to zgodne z celami Europejskiego Zielonego Ładu i celami społecznymi, instrumentem na rzecz odbudowy „Next Generation EU”, agendą terytorialną 2030 i z 17 celami zrównoważonego rozwoju.

1.2. EKES uważa, że UE powinna **zmniejszyć dysproporcje między regionami**, propagując politykę zapewniającą sprawiedliwą i zrównoważoną transformację na wszystkich obszarach oraz gwarantującą dobrą jakość życia w środowisku wiejskim.

1.3. Ze względu na wyzwania związane ze zmianą klimatu i pandemią na świecie EKES podkreśla **pilną potrzebę** natychmiastowych działań i **zmiany paradygmatu** w celu wykazania wartości dodanej wspólnych działań oraz krzewienia wzajemnego szacunku i zrozumienia z korzyścią dla wszystkich obywateli i obywateli.

1.4. EKES apeluje zatem do decydentów o opracowanie i wdrożenie **kompleksowej i całościowej strategii UE** na rzecz zrównoważonego, spójnego, sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i miejskich poprzez zaakcentowanie społeczności lokalnych, pobudzanie tradycyjnych gałęzi przemysłu oraz tworzenie nowych form działalności gospodarczej oraz miejsc pracy na obszarach wiejskich, przy jednoczesnym wspieraniu synergii z obszarami miejskimi.

1.5. By wyrównywać szanse **społeczności wiejskich i środowisk miejskich**, EKES przedstawia następujące zalecenia:

1. Konieczne jest zapewnienie wystarczających środków na politykę obszarów wiejskich, stworzenie infrastruktury technologii komunikacyjnej i transportu (zwłaszcza transportu publicznego, który jest absolutnie niezbędny do życia codziennego i zatrudnienia), a także dobrej jakości i skutecznych systemów kształcenia oraz świadczenia usług zdrowotnych. Powinny one być w pełni dostosowane do odpowiadających im usług w miastach („equal health”).
2. Oferta zatrudnienia, kształcenia i mieszkań powinna odzwierciedlać wiejskie zasoby naturalne i je wykorzystywać, tworząc jednocześnie innowacyjne możliwości biznesowe.

3. Decydenci powinni wspierać parlamenty wiejskie i RLKS (rozwój lokalny kierowany przez społeczność, ang. Community Led Local Development) jako modele demokracji uczestniczącej. Struktury te powinny obejmować wszystkich obywateli obszarów wiejskich, w tym partnerów społecznych, kobiety, osoby starsze, z niepełnosprawnością, mniejszości i – szczególnie – młodzież.

4. Należy chronić i promować dobra dziedzictwa kulturowego ⁽¹⁾.

1.6. EKES przedstawia następujące zalecenia co do **rozwoju obszarów wiejskich i miejskich**:

1. Rządy muszą zachować przejrzystość i być sprawiedliwe w świadczeniu usług na rzecz obywateli na wszystkich obszarach.

2. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w tym LEADER i lokalne grupy działania, powinny zawierać **lokalne partnerstwa wiejskie i miejskie** w celu tworzenia możliwości gospodarczych, społecznych i środowiskowych oraz przyczyniania się do lepszego zrozumienia współzależności.

3. **Model zarządzania** radami polityki żywnościowej mógłby posłużyć za inspirację do skutecznej współpracy między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami na szczeblu lokalnym. Możliwości telepracy, zapotrzebowanie na mieszkalnictwo na obszarach wiejskich i dostęp do użytkowania gruntów zmieniły się wskutek nowych oddziaływań środowiska i nowych związanych z nim wyzwań, a także wskutek pandemii.

4. Pozytywnym zjawiskiem jest zachęcanie do wymiany między obszarami dobrych praktyk i dyskusowanie przypadków ryzyka oraz wspieranie takich wymian.

5. Dostęp do wysokiej jakości edukacji na obszarach wiejskich może być jednym z czynników korzystnych dla lokalnego rozwoju gospodarczego i pomóc społecznościom wiejskim w dostosowaniu się do szybko zmieniających się realiów.

1.7. EKES przedstawia **Komisji Europejskiej oraz rządów krajowym i samorządom regionalnym szczególnie następujące zalecenia**:

1. Należy dalej rozwijać długofalową wizję obszarów wiejskich ⁽²⁾ przyjętą niedawno przez Komisję, tak aby stała się wyrazem zobowiązania na rzecz obszarów wiejskich i miejskich do sprawiedliwego podejścia. Istotne jest pokazanie wartości dodanej płynącej ze współpracy organizacji wiejskich i miejskich, na przykład z inicjatywy „od pola do stołu” oraz Zielonego Ładu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

2. Komisja Europejska powinna wesprzeć tworzenie **grupy zainteresowanych stron na obszarach wiejskich i miejskich**, bazującej na inicjatywie na rzecz inteligentnych wsi, której celem byłoby rozwijanie dobrych praktyk w modelach partnerstwa.

3. Aby wspierać zaangażowanie, niezbędne są inwestycje w lokalne projekty pilotażowe oraz ogólnoeuropejskie **zachęty i warunki oraz nagrody** za postępowe przykłady, które świadczą o umowach sprzyjających włączeniu społecznemu.

1.8. EKES zobowiązuje się ponadto do współpracy z Parlamentem Europejskim i Komitetem Regionów polegającej na zleceniu analiz, konsultacjach ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim oraz na promowaniu europejskiej **karty praw i obowiązków obszarów wiejskich i miejskich**.

1.9. EKES przedstawi całościowe spojrzenie w przyszłych opiniach w sprawie polityki terytorialnej, miejskiej i wiejskiej. Tytułem przykładu przed przyjęciem niniejsza opinia została omówiona przez różne sekcje EKES-u.

2. Wstęp

2.1. Zgodnie z zaleceniami przedstawionymi w przyjętej we wrześniu 2020 r. opinii EKES-u „Zintegrowane podejście do regionów UE znajdujących się w trudnej sytuacji” ⁽³⁾ oraz podczas wysłuchania w dniu 18 czerwca 2021 r. ⁽⁴⁾, EKES dąży do całościowej strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i miejskich, analizując ogólne ramy łączące politykę obszarów wiejskich ze wszystkimi stosownymi strategiami politycznymi, wskazując wyzwania i przeszkody oraz podkreślając rolę społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstw i społeczności lokalnych w opracowywaniu podejść oddolnych. EKES będzie aktywnie starać się, by strategia ta była uwzględniana przy opracowywaniu polityki UE.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u „Wkład obszarów wiejskich Europy w Europejski Rok Dziedzictwa Kulturowego 2018 z myślą o zapewnieniu zrównoważonego rozwoju i spójności między obszarami wiejskimi a miejskimi” (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 22).

⁽²⁾ COM(2021) 345 final.

⁽³⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 60.

⁽⁴⁾ „W kierunku całościowej strategii na rzecz zrównoważonego i sprawiedliwego rozwoju obszarów wiejskich i miejskich”, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

2.2. Zasadnicze znaczenie ma **lepsze zarządzanie różnorodnością obszarów wiejskich stosownie do ich możliwości**. Niektóre obszary wiejskie leżące w pobliżu obszarów miejskich mogą korzystać z efektu aglomeracji dzięki kontaktom z obszarami miejskimi, a niektóre, bardziej oddalone, są znacznie bardziej zależne od jednego sektora – często rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa lub górnictwa – i ich interakcje z miastami są słabsze.

2.3. Chociaż obszary wiejskie i miejskie różnią się od siebie pod względem specyfiki i tempa rozwoju, rzeczywistość pokazuje, że są ze sobą **ściśle powiązane**. Te współzależności są zarazem coraz bardziej złożone i dynamiczne oraz obejmują strukturalne i funkcjonalne przepływy osób i dóbr kapitałowych, informacji, technologii i stylu życia. Kluczowe znaczenie ma zatem znalezienie równowagi między obszarami wiejskimi i miejskimi, które się nawzajem potrzebują i które nie mogą bez siebie istnieć.

2.4. Nawet na obszarach oddalonych lub o niekorzystnych warunkach trzeba dążyć do dobrego standardu życia na wsi, czyli do **dobrobytu i jakości życia** mieszkańców. Aby osiągnąć zrównoważony rozwój w przyszłości, strategia musi zapewnić niezbędną równowagę między tymi dwoma aspektami i je uzupełniać.

2.5. Wyzwaniom stojącym przed obszarami wiejskimi (zmiany demograficzne, wyludnienie, przepaść cyfrowa, niski poziom dochodów, ograniczony dostęp do niektórych usług, potrzeba lepszych perspektyw zatrudnienia lub specyficzne skutki zmiany klimatu) można sprostać jedynie, przyjmując całościową i odnowioną perspektywę terytorialną, która zmierzałaby ku wzajemnym relacjom opartym na rozwoju.

2.6. Ten nowy kontekst, **wykraczający poza tradycyjne powiązania między obszarami wiejskimi** skupionymi na sektorze rolnym i oddzielnymi od obszarów miejskich, wymaga oparcia środków rozwoju obszarów wiejskich na podejściu wielosektorowym, zintegrowanym we wszystkich regionach, wykorzystującym synergię i komplementarnym wobec obszarów wiejskich, miejskich i pośrednich.

3. Wyzwania i propozycje działań

3.1. Tradycyjne podejście, które wprowadza wyraźne rozróżnienie między obszarami wiejskimi i miejskimi, wymaga **nowych koncepcji, nowych interpretacji i nowych podejść**, a przy definiowaniu danego regionu należy wziąć pod uwagę lokalną rzeczywistość.

3.2. Przyszły rozwój obszarów europejskich powinien opierać się na **komplementarności między obszarami wiejskimi i miejskimi oraz na koordynacji nurtów polityki ukierunkowanych na te obszary**, a ostatecznym celem powinno być zapewnienie spójności społecznej i gospodarczej oraz zrównoważenia środowiskowego tych obszarów.

3.3. EKES uważa, że potrzebna jest większa spójność w strategicznych podejściach do rozwoju obszarów wiejskich i miejskich, aby uniknąć powielania i rozbieżności między strategiami (np. strategia lokalnych grup działania [LGD], strategia zintegrowanych inwestycji terytorialnych, strategia rozwoju lokalnego, strategia rozwoju regionalnego), a także by ułatwić ich wdrażanie przez podmioty lokalne w procesach rozwoju i w inwestycjach.

3.4. Rozwój obszarów wiejskich i miejskich musi być zarządzany zgodnie z zasadami określonymi w unijnej agendzie terytorialnej 2030, karcie lipskiej, agendzie miejskiej ONZ, agendzie miejskiej UE, pakcie amsterdamskim i deklaracji z Cork 2.0 w sprawie lepszego życia na obszarach wiejskich oraz zgodnie z zasadami OECD dotyczącymi polityki miejskiej i wiejskiej, w których to dokumentach rozważane są partnerstwa tematyczne i zarządzanie dzielone między obszarami miejskimi i wiejskimi.

3.5. **Miasta średniej wielkości odgrywają kluczową rolę, łącząc metropolitalne obszary miejskie z obszarami wiejskimi**, w związku z czym zasługują na szczególną uwagę zarówno przy planowaniu przestrzennym, jak i przy podziale zasobów i usług. Wiele europejskich miast (w tym Tuluza we Francji, Manresa w Hiszpanii, Turyn we Włoszech i Aalborg w Danii) wprowadziło już bardzo udane rozwiązania. Sieci miast, takie jak ICLEI⁽⁵⁾, Eurotowns⁽⁶⁾ i Eurocities⁽⁷⁾, mają zasadnicze znaczenie dla wymiany doświadczeń i propagowania najlepszych praktyk.

⁽⁵⁾ <https://www.iclei.org>

⁽⁶⁾ <https://www.eurotowns.org>

⁽⁷⁾ <https://eurocities.eu>

3.6. Temat interakcji między wsią a miastem musi znaleźć się w **programie politycznym**. Trzeba przybliżyć przywódcom politycznym i **decydom politycznym** tę kwestię i promować organizowanie spraw na szczeblu lokalnym.

3.7. **Badania** finansowane przez UE powinny również nadal dotyczyć sposobów promowania sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i miejskich oraz ożywienia rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Takie projekty jak ROBUST⁽⁸⁾, RUBIZMO⁽⁹⁾ i LIVERUR⁽¹⁰⁾ powinny być dalej rozwijane i prowadzić do konkretnych zmian.

3.8. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju (gospodarczego, społecznego i środowiskowego) obszarów wiejskich i miejskich wymaga **kompleksowej polityki** powiązanej z realiami społeczno-gospodarczymi, kulturowymi i etnograficznymi, krzewienia współpracy między tymi obszarami, zaangażowania różnych podmiotów społecznych i gospodarczych, a także odpowiednich mechanizmów zarządzania w administracji lokalnej.

3.9. **Oddalone obszary wiejskie** są jeszcze bardziej narażone na wyzwania, z którymi mierzą się obszary wiejskie, i w związku z tym wymagają specyficznej polityki i traktowania. Oprócz rozwiązywania problemów dotyczących trudności w dostępie do usług publicznych, w tym do opieki zdrowotnej i edukacji, EKES proponuje stworzenie programów mających na celu odtworzenie lokalnego ekosystemu gospodarczego we współpracy z sąsiednimi osadami.

3.10. Jak podkreślono w niedawnym sprawozdaniu w sprawie oceny wpływu wspólnej polityki rolnej (WPR) na rozwój terytorialny obszarów wiejskich⁽¹¹⁾, wiele ich wyzwań nie mieści się w zakresie WPR i nie kwalifikuje się do wsparcia, w związku z czym trzeba pracować na rzecz zintegrowanego podejścia do **działań** i finansowania w różnych dziedzinach polityki mających wpływ na obszary wiejskie. Fundusze z polityki krajowej powinny uzupełniać środki WPR przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich.

3.11. Polityka rolna, żywnościowa i wiejska musi być zgodna z polityką w zakresie klimatu i różnorodności biologicznej, polityką mającą na celu ograniczenie ubóstwa, polityką w zakresie infrastruktury i transportu, kształcenia i szkolenia oraz świadczenia podstawowych usług użyteczności publicznej (zdrowie, mieszkalnictwo itp.), a także polityką wspierającą rozwój nowej działalności opartej na gospodarce o obiegu zamkniętym i biogospodarce, cyfryzacji lub przeciwdziałaniu depopulacji.

3.12. Te nurty polityki powinny być również spójne ze strategiami europejskimi, takimi jak **Zielony Ład**⁽¹²⁾, **strategia „Od pola do stołu”**⁽¹³⁾, a zwłaszcza z nową strategią przemysłową⁽¹⁴⁾, określającą sektor rolno-spożywczy jako jeden z kluczowych ekosystemów strategicznych UE, *jak również z polityką na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego*. Polityka powinna też uzupełniać te strategie. Wypróbowanie nowych form współpracy między obszarami miejskimi i wiejskimi w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu jest nie tylko warunkiem wstępnym sprawiedliwej transformacji i terytorialnie zrównoważonego rozwoju, lecz również szansą.

3.13. Należy poprawić **zarządzanie funduszami** europejskimi, krajowymi i szczebla niższego niż krajowy, a także ich harmonizację, aby lepiej zająć się kwestią zrównoważonego rozwoju, sprawniej rozwiązując problemy horyzontalne i nieustannie uwzględniając postulaty każdego obszaru.

3.14. EKES zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia dostępu do zrównoważonego finansowania i rozwoju dostosowanych do potrzeb instrumentów finansowych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i miejskich, z uwzględnieniem struktury ryzyka i specyfiki koszyka gospodarczego. Ponadto systematyka obszarów wiejskich i podejście fiskalne do nich powinny uwzględniać potrzeby w zakresie rozwoju i inwestycji.

3.15. Zintegrowane podejście **wymaga koordynacji między różnymi szczeblami administracji** i organami zarządzającymi, w tym licznymi dyrekcjami Komisji Europejskiej, które zajmują się polityką przekrojową. Koordynacja horyzontalna oznacza podejście, zgodnie z którym decydenci **uwzględniają kwestie dotyczące obszarów wiejskich we wszystkich nurtach polityki**, aby wyjść naprzeciw potrzebom tych obszarów.

⁽⁸⁾ <https://rural-urban.eu>

⁽⁹⁾ <https://rubizmo.eu>

⁽¹⁰⁾ <https://liverur.eu>

⁽¹¹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/information-reports/evaluation-caps-impact-territorial-development-rural-areas-information-report>

⁽¹²⁾ Komisja Europejska, Europejski Zielony Ład.

⁽¹³⁾ Strategia „Od pola do stołu”.

⁽¹⁴⁾ Komunikat „Aktualizacja nowej strategii przemysłowej z 2020 r.”.

3.16. **Skuteczna koordynacja między organami administracji** powinna uwzględniać następujące aspekty:

- i) określenie **właściwej skali interwencji**;
- ii) ustanowienie jasnej **wiodącej roli w koordynacji polityki**;
- iii) wzmocnienie **umów o współpracy** między regionami lub gminami;
- iv) propagowanie **partnerstw między obszarami miejskimi i wiejskimi** w celu wykorzystania powiązań funkcjonalnych;
- v) poprawa **koordynacji wertykalnej** między poziomami sprawowania rządów.

3.17. Niezbędne jest utrzymywanie bezpośrednich powiązań z obszarami wiejskimi za pomocą czynnej roli regionów UE, które odgrywają kluczową rolę w określaniu i wdrażaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich w skali lokalnej. **Udział wielu zainteresowanych stron oraz podejście oddolne** to kluczowe elementy gwarantujące zrównoważony rozwój i lokalną odpowiedzialność za politykę obszarów wiejskich. EKES apeluje o uwzględnienie roli, jaką mogą odgrywać lokalne grupy działania, oraz modelu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

3.18. EKES proponuje również zastosowanie **modelu zarządzania** rad polityki żywnościowej, które mogą być inspiracją do skutecznej współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami na szczeblu lokalnym.

3.19. Należy poczynić postępy w zakresie wspomaganych przez politykę zaangażowania **umów terytorialnych**, które wymagają wytyczenia celów, połączenia sił, zachęcania do podejmowania zobowiązań publicznych i prywatnych w oparciu o podejście terytorialne, rozwijania mechanizmów współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej, tworzenia nowej struktury instytucjonalnej promującej zrównoważony rozwój, uznawania różnorodności obszarów wiejskich i wspierania powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi. Przedsiębiorstwa i organizacje w sektorze rolno-spożywczym mają więc teraz możliwość podpisania kodeksu odpowiedzialnych praktyk biznesowych i marketingowych⁽¹⁵⁾, zainicjowanego przez Komisję w ramach strategii „Od pola do stołu”.

3.20. Umowy terytorialne powinny opierać się na sprawiedliwości i szacunku. W Anglii, Walii i Szkocji obowiązują **kodeksy postępowania obszarów wiejskich**, aby uświadomić obywatelom, w jaki sposób szanować obszary wiejskie. Mogłoby to przybrać formę **europejskiej karty praw i obowiązków na rzecz sprawiedliwych i zrównoważonych relacji między obszarami wiejskimi i miejskimi**⁽¹⁶⁾. Karta ta powinna zostać włączona do edukacji obywatelskiej dla wszystkich.

3.21. EKES przyznaje, że nie ma jednakowych wzorców dla różnych obszarów i że każda **jednostka terytorialna** powinna skoncentrować i wyspecjalizować się z poszanowaniem swej specyfiki, różnorodności i wielofunkcyjności zastosowań, poszukując rozwiązań w oparciu o swój potencjał, potrzeby, zdolności i aspiracje. Wykorzystanie istniejącej infrastruktury i refleksje na temat rozwoju nowej infrastruktury należy rozpatrywać globalnie, przy czym należy przywrócić się tendencjom do inwestowania we właściwych miejscach.

3.22. Konieczność **poprawy możliwości zatrudnienia**:

- i) Pandemia COVID-19 przyspieszyła procesy cyfryzacji i ekologizacji, których podtrzymanie wymaga wysiłków.
- ii) Konieczne jest stworzenie i utrzymanie nowych możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich, w tym związanych ze świadczeniem usług na obszarach wiejskich, telepracą, nowymi technologiami lub odnawialnymi źródłami energii.
- iii) Wzmocnienie wielofunkcyjnych aspektów rolnictwa, zachęcanie do prowadzenia działalności pozarolniczej, a także zakładanie przedsiębiorstw w sektorze usług związanych z czystą energią i przemysłem na obszarach wiejskich mogą stworzyć wiele nowych miejsc pracy.
- iv) Promowanie przedsiębiorczości, zapewnienie równych reguł konkurencji dla **MŚP** i zwrócenie uwagi na potrzeby młodszych pokoleń (np. praca zdalna).

⁽¹⁵⁾ Kodeks postępowania (europa.eu).

⁽¹⁶⁾ Kodeks wiejskiego życia: rady dla gości wyjeżdżających na wieś w Wielkiej Brytanii.

- v) Utrzymanie miejsc pracy i sklepów w pobliżu ludzi. Wizja obszarów wiejskich i miejskich stwarza możliwości rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym.
- vi) Propagowanie godnej pracy i poprawa warunków pracy na obszarach wiejskich przy jednoczesnej trosce o to, by wszystkie odpowiedzialne podmioty uczestniczyły w procesie poprawy.
- vii) Powiązanie popytu konsumentów z rynkami regionalnymi i wiejskimi poprzez wprowadzanie do obrotu produktów lokalnych oraz znaków jakości.
- viii) Należy szeroko wspierać możliwości korzystania z kultury na obszarach wiejskich, w tym promowanie wydarzeń kulturalnych oraz ochronę zabytków historycznych i miejsc kultu religijnego na obszarach wiejskich (kościół, zamków itp.).
- ix) Procesy cyfryzacji otwierają nowe możliwości, które mogą wzbudzać oczekiwania i przyciągać obywateli, zwłaszcza młodych ludzi, a także odwrócić tendencję do wyludniania się i zmienić jakość życia na obszarach wiejskich. W tym celu obszary wiejskie potrzebują odpowiedniej infrastruktury gwarantującej łączność. Strategie łączności i **platformy cyfrowe** oferują rozwiązania w tym zakresie, natomiast **akt cyfrowy dla obszarach wiejskich** ułatwiłby rozwój technologii cyfrowych w rolnictwie i na obszarach wiejskich.
- x) Należy wspierać zrównoważone rolnictwo i akwakulturę⁽¹⁷⁾ na obszarach wiejskich i podmiejskich, a także ekoturystykę, wypoczynek i działalność edukacyjną na rzecz zrównoważonego rozwoju. Działania te powinny być zgodne z ochroną różnorodności biologicznej, aby zagwarantować ludności odpowiednią jakość życia.
- xi) Wysokiej jakości edukacja, łatwo dostępna na obszarach wiejskich, począwszy od wczesnych lat życia dzieci, może przyczynić się do poprawy ich wyników. Z kolei dostęp do usług publicznych, takich jak żłobki, przedszkola i szkoły, jest czynnikiem opartym na lokalizacji, który wpływa na atrakcyjność obszarów wiejskich, w tym dla wysoko wykwalifikowanych pracowników.

3.23. Wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy są istotne, lecz ich uzupełnieniem muszą być wystarczające **usługi**, mieszkalnictwo, energetyka, wypoczynek, kształcenie i szkolenie, uczenie się przez całe życie oraz wysokiej jakości systemy opieki zdrowotnej, co zagwarantuje, że obszary wiejskie będą nie tylko zrównoważone, lecz również atrakcyjne jako miejsce do życia. UE musi pilnie przygotować fundamenty pod zrównoważoną i inkluzywną **gospodarkę dobrobytu** korzystną dla wszystkich⁽¹⁸⁾.

3.24. Priorytetem w rozwoju obszarów wiejskich, a tym samym w zapewnianiu łączności z obszarami miejskimi powinien być w szczególności dalszy rozwój przystępnego cenowo transportu publicznego. Zapewnienie takiego transportu publicznego jest absolutnie niezbędne do życia codziennego i zatrudnienia, co wiąże się z dostępnością podstawowych usług publicznych takich jak szkoły, placówki opieki nad dziećmi, personel medyczny lub apteki oraz możliwość dojazdu do miejsca pracy i z powrotem.

3.25. Wymaga to **nowych form świadczenia usług na obszarach wiejskich**:

- i) świadczenia usług zintegrowanych (współistnienie różnych usług w tej samej przestrzeni, współpraca między usługodawcami i zespołami specjalistów, współprodukcja organizacji publicznych, prywatnych i środowiskowych);
- ii) podejścia polegającego na świadczeniu alternatywnych i bardziej elastycznych usług (ruchome usługi dla obywateli, modele systemów gwiazdzystych, w których usługi są regularnie świadczone w centralnej lokalizacji, usługi lepiej dostosowane do lokalnych potrzeb);
- iii) rozwiązań technologicznych i cyfrowych, w tym w sektorze edukacji i zdrowia.

3.26. Kluczowymi elementami projektowania zrównoważonych obszarów miejskich i wiejskich są globalna strategia mająca na celu **osiągnięcie progów świadczenia usług** na różnych obszarach oraz wymiana usług między różnymi częściami terytoriów.

⁽¹⁷⁾ Zob. opinie „Strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE” – NAT/816 (Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 103) oraz „Nowe podejście do zrównoważonej niebieskiej gospodarki w UE” – NAT/817 (Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 108).

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u „Zrównoważona gospodarka, jakiej potrzebujemy” (Dz.U. C 106 z 31.3.2020, s. 1).

3.27. Konieczne jest opracowanie strategii, która – dzięki poprawie usług na obszarach wiejskich i nowym możliwościom zatrudnienia – umożliwi zasiedlenie obszarów wiejskich, a przede wszystkim **zagwarantowanie niezbędnej wymiany pokoleń**.

Bruksela, dnia 21 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategiczna autonomia, bezpieczeństwo żywnościowe i zrównoważona gospodarka żywnościowa”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2022/C 105/09)

Sprawozdawca: **Klaas Johan OSINGA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	128/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES proponuje definicję otwartej strategicznej autonomii mającą zastosowanie do systemów żywnościowych i opartą na produkcji żywności, zatrudnieniu w tym sektorze i sprawiedliwym handlu żywnością. Nadrzędnym celem jest przy tym zapewnienie wszystkim obywatelom UE bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważoności poprzez sprawiedliwe, zdrowe, trwałe i odporne dostawy żywności.

1.2. W szczególności systemy żywnościowe UE powinny być bardziej zróżnicowane. Należy również wzmocnić siłę roboczą w rolnictwie, zwłaszcza poprzez przyciąganie młodych ludzi i zapewnianie godnych warunków pracy i wynagrodzenia godnego, a polityka handlowa powinna być dostosowana do unijnych norm zrównoważonej gospodarki żywnościowej i do konkurencyjności⁽¹⁾.

1.3. Otwartą strategiczną autonomię i zrównoważoność systemów żywnościowych najlepiej zagwarantować poprzez opracowanie zestawu narzędzi obejmującego środki zarządzania ryzykiem, aby pomóc łańcuchom dostaw żywności w radzeniu sobie z ekstremalnymi sytuacjami, a organom krajowym i unijnym – w podjęciu natychmiastowych działań.

1.4. Ostatnie wydarzenia spowodowane przez COVID-19, ekstremalna pogoda wynikająca z zaburzeń klimatu i cyberataki wskazują na potrzebę poprawy odporności i zrównoważoności systemów żywnościowych. W ramach strategii „Od pola do stołu” Komisja Europejska (KE) opracowuje unijny plan awaryjny dotyczący dostaw żywności i bezpieczeństwa żywnościowego oraz powiązany z nim unijny mechanizm reagowania na kryzysy żywnościowe⁽²⁾. Powinno to pomóc w zwiększeniu świadomości ryzyka i obejmować identyfikację, ocenę, mapowanie i monitorowanie najważniejszych rodzajów ryzyka poprzez przeprowadzenie testu warunków skrajnych dla systemów krytycznych na szczeblu UE i państw członkowskich, a także powinno pomóc we wdrażaniu środków, które pozwolą rozwiązywać istniejące problemy.

1.5. Unia potrzebuje systemu, który zapobiegałby wymykaniu się spod kontroli – z powodu istniejących zależności – zdarzeń takich jak awarie zasilania i sieci lub cyberataki. Przykładem mogą tu być: miasto, w którym trzeba wprowadzić obostrzenia na kilka tygodni, awaria zasilania trwająca kilka dni, cyberatak na przedsiębiorstwo spożywcze czy detalistę.

⁽¹⁾ By po stronie podaży kompleksowa europejska polityka żywnościowa miała prawdziwe znaczenie dla europejskich konsumentów, żywność produkowana w sposób zrównoważony w UE musi być konkurencyjna. Oznacza to, że europejski sektor rolno-spożywczy musi być w stanie dostarczać żywność konsumentom po cenach zawierających dodatkowe koszty takich elementów jak zrównoważoność, dobrostan zwierząt, bezpieczeństwo żywności, odżywianie, a także godziwy dochód dla rolników, a zarazem utrzymać swą pozycję, tak by dla przeważającej większości konsumentów żywność ta była preferowanym wariantem (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 18; Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 268).

⁽²⁾ KE, Plan awaryjny.

1.6. W celu poprawy mechanizmów radzenia sobie z zagrożeniami trzeba również rozwinąć istniejące systemy żywnościowe, a zarazem dokonać dywersyfikacji takich systemów, w tym modeli biznesowych dla punktów sprzedaży w gospodarstwach, rolnictwa miejskiego, uprawy pionowej i ogólnie podejścia „produkcji lokalnej na potrzeby lokalne”. Wymaga to szerszego zastosowania badań i innowacji przez rolników i hodowców i powinno pomóc zminimalizować ryzyko „pustyń żywnościowych” i specjalizacji produkcji⁽³⁾. Jednocześnie należy wzmocnić korzyści płynące z efektywnego systemu dystrybucji – od gospodarstw rolnych, poprzez przetwórstwo, aż po rynki.

1.7. Aby zapewnić długoterminową produkcję wystarczających ilości zdrowej żywności oraz stabilne źródła utrzymania, należy wykorzystywać zasoby naturalne w sposób zrównoważony, chroniąc glebę i zasoby wodne oraz przeciwdziałając zmianie klimatu i utracie bioróżnorodności i dbając o dobrostan zwierząt. Jednocześnie UE musi wzmocnić lokalną i regionalną produkcję, aby połączyć właściwie zrównoważoną produkcję i przetwórstwo żywności z osiągnięciem małego śladu węglowego.

1.8. WPR pełni zasadniczą funkcję gospodarczą, społeczną i środowiskową. Powinna stabilizować rynki podczas kryzysów, zapewniając jednocześnie siatkę bezpieczeństwa dla rolników i przetwórców oraz chroniąc środowisko, klimat, siłę roboczą i dobrostan zwierząt. WPR odgrywa rolę w utrzymaniu strategicznych zdolności produkcyjnych, bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego.

1.9. Gospodarstwa, żyzne grunty rolne i woda są aktywami strategicznymi i muszą podlegać ochronie do pewnego poziomu w całej UE: stanowią one podstawę naszej otwartej strategicznej autonomii żywnościowej.

1.10. EKES ponawia swoje zalecenie, by zbadać możliwość utworzenia Europejskiej Rady ds. Polityki Żywnościowej, w której skład weszłoby wiele zainteresowanych stron i która działałaby na wielu szczeblach⁽⁴⁾. W kontekście otwartej autonomii strategicznej Rada taka mogłaby m.in. odgrywać rolę monitorującą oraz pomagać w ocenie i antycypowaniu zagrożeń w łańcuchu dostaw żywności.

1.11. Unia musi zapewnić bezpieczną otwartość granic oraz sprawność siły roboczej i ciągłość logistyki w zakresie produkcji i dystrybucji żywności poprzez uprzywilejowane korytarze zarówno w obrębie UE, jak i w stosunku do państw trzecich. Wymaga to silnego mechanizmu koordynacji między państwami członkowskimi, KE i państwami trzecimi.

2. Wprowadzenie

2.1. Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest zbadanie koncepcji „otwartej strategicznej autonomii” dla Europy w odniesieniu do przyszłego bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważonej gospodarki żywnościowej oraz przedstawienie wychodzących w przyszłość poglądów i zaleceń politycznych społeczeństwa obywatelskiego. W szczególności opinia stanowi materiał do przemyśleń nad kwestiami związanymi z ostatnimi wydarzeniami, takimi jak COVID-19, ekstremalna pogoda, cyberataki oraz napięcia polityczne i społeczne.

2.2. Otwarta strategiczna autonomia powinna być postrzegana jako szansa dla UE na zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność i wyznaczenie wysokich standardów dotyczących zrównoważoności, zwłaszcza w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu i celów zrównoważonego rozwoju ONZ. Europejskiemu wyzwaniu, jakim jest zrównoważona gospodarka żywnościowa, należy stawić czoła zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, a w niniejszej opinii przeanalizowane zostaną także możliwe sposoby ochrony i poprawy dostępności zrównoważonej żywności dla wszystkich obywateli UE, zwłaszcza w czasach kryzysu.

2.3. Opinia opiera się na szeregu propozycji i konkretnych pomysłów przedstawionych już przez EKES w poprzednich dokumentach⁽⁵⁾. Propozycje te można podsumować w następujący sposób:

— wspieranie kompleksowej polityki żywnościowej w UE w celu zapewnienia zdrowej diety w ramach zrównoważonych systemów żywnościowych, połączenie rolnictwa z żywieniem i usługami ekosystemowymi oraz zapewnienie łańcuchów dostaw gwarantujących ochronę zdrowia publicznego dla wszystkich grup społeczeństwa europejskiego. Polityka ta, która znajduje obecnie odzwierciedlenie w strategii Komisji „Od pola do stołu”, powinna poprawić spójność między poszczególnymi obszarami polityki związanymi z żywnością, przywrócić wartość żywności oraz promować trwałe przejście od systemu faworyzującego wydajność produkcji żywności i konsumpcjonizm do koncepcji odpowiedzialnego obywatelstwa żywnościowego;

⁽³⁾ FAO, COVID-19 and the food phenomena [COVID-19 a zjawiska żywnościowe].

⁽⁴⁾ Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 18 oraz Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 268.

⁽⁵⁾ Między innymi: Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 18, Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 9, Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 268, Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 66, Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 165, opinia EKES-u „W kierunku sprawiedliwego łańcucha dostaw żywności”, NAT/823 (Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 38).

- zwiększenie potencjału krótkich łańcuchów dostaw żywności, agrokologii i systemów zapewniania jakości produktów;
- zapewnienie uczciwych cen i zakazanie nieuczciwych praktyk handlowych;
- włączenie ujętej w Zielonym Ładzie strategii „Od pola do stołu” i strategii na rzecz bioróżnorodności jako globalnych standardów zrównoważonego rozwoju do wszystkich przyszłych umów handlowych UE;
- zapewnienie zorganizowanego zaangażowania i udziału społeczeństwa obywatelskiego i wszystkich zainteresowanych stron w całym łańcuchu dostaw żywności, w tym za pośrednictwem Europejskiej Rady Polityki Żywnościowej.

2.4. Wreszcie celem opinii z inicjatywy własnej jest dostarczenie cennych spostrzeżeń na potrzeby bieżących prac nad strategią Zielonego Ładu „Od pola do stołu”, reformą WPR, przeglądem polityki handlowej oraz planem prognozy strategicznej, a tym samym umieszczenie bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważonej gospodarki żywnościowej UE w centrum analizy.

2.5. We wrześniu 2021 r. ONZ zorganizowała Szczyt Systemów Żywnościowych, którego celem jest pomoc krajom w osiągnięciu 17 celów zrównoważonego rozwoju, w szczególności celu zrównoważonego rozwoju nr 2 – zero głodu. EKES wniósł wkład w tę debatę ⁽⁶⁾.

3. Otwarta strategiczna autonomia, kluczowe elementy systemu żywnościowego

3.1. Według KE „otwarta strategiczna autonomia” to zdolność UE do dokonywania własnych wyborów i kształtowania otaczającego ją świata poprzez przywództwo i zaangażowanie, odzwierciedlająca jej strategiczne interesy i wartości. Dzięki tej autonomii UE może być silniejsza, zarówno pod względem gospodarczym, jak i geopolitycznym, oraz być ⁽⁷⁾:

- otwarta na handel i inwestycje, które pomagają w odbudowie gospodarki UE po kryzysach i dzięki którym może pozostać konkurencyjna i połączona ze światem,
- zrównoważona i odpowiedzialna – może przyjąć wiodącą rolę na arenie międzynarodowej w kształtowaniu bardziej ekologicznego i sprawiedliwszego świata, wzmacniać istniejące sojusze i nawiązywać współpracę z wieloma partnerami,
- asertywna wobec nieuczciwych i przymusowych praktyk oraz gotowa do egzekwowania swoich praw, przy jednoczesnym stałym poparciu dla współpracy międzynarodowej w celu rozwiązywania problemów globalnych.

3.2. Należy lepiej zdefiniować otwartą strategiczną autonomię w odniesieniu do systemów żywnościowych. EKES pragnie wnieść wkład w rozważania nad tym, w jaki sposób UE można lepiej przygotować na przyszłe kryzysy. Powinno to również stanowić część planu odbudowy dla Europy, np. poprzez wykorzystanie funduszy Next Generation EU.

3.3. EKES proponuje definicję otwartej strategicznej autonomii opartą na produkcji żywności, zatrudnieniu w tym sektorze i sprawiedliwym handlu. Nadrzędnym celem jest przy tym zapewnienie wszystkim obywatelom UE bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważoności poprzez sprawiedliwe, trwałe i odporne dostawy żywności.

3.4. Produkcja żywności

3.4.1. Bezpieczeństwo żywnościowe należy rozpatrywać z perspektywy międzynarodowej, krajowej i lokalnej. 55 % ludności świata mieszka w miastach, gdzie produkuje się bardzo mało świeżej żywności – są to tzw. pustynie żywnościowe. ONZ przewiduje, że do 2050 r. odsetek ten wzrośnie do 68 %. Prognozy wskazują, że urbanizacja w połączeniu z ogólnym wzrostem liczby ludności na świecie może sprawić, że do 2050 r. na obszarach miejskich przybędzie kolejne 2,5 mld osób ⁽⁸⁾. Oczekuje się, że poziom urbanizacji w Europie wzrośnie do około 83,7 % w 2050 r. ⁽⁹⁾

3.4.2. Na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej żywność codziennie transportuje się głównie z obszarów wiejskich i zakładów przetwórczych do supermarketów na obszarach miejskich. Lokalne punkty sprzedaży, punkty sprzedaży w gospodarstwach i sklepy internetowe cieszyły się jednak większą popularnością wśród konsumentów w czasie obowiązywania obostrzeń w latach 2020 i 2021.

⁽⁶⁾ EKES, Wkład w Szczyt Systemów Żywnościowych ONZ w 2021 r.

⁽⁷⁾ Przegląd polityki handlowej, KE.

⁽⁸⁾ ONZ, 68% of the world population projected to live in urban areas by 2050 [Przewiduje się, że do 2050 r. 68 % ludności świata będzie mieszkać na obszarach miejskich].

⁽⁹⁾ KE, Urbanisation in Europe [Urbanizacja w Europie]; UN World urbanisation Prospects 2018 [Perspektywy urbanizacji na świecie z 2018 r. opracowane przez ONZ].

3.4.3. Rozwój krótkich łańcuchów dostaw przyczynia się do zwiększenia odporności Europy. Kanały lokalne powinny być spójne z potrzebami ludności i specyfiką terytoriów i typem klimatu. Należy lepiej rozwinąć zdolności przetwórcze na szczeblu lokalnym.

3.4.4. Również dywersyfikacja produkcji pomoże zwiększyć odporność UE. W strategii „Od pola do stołu” przewidziano wzrost powierzchni gruntów rolnych przeznaczonych na rolnictwo ekologiczne, a ogródki działkowe, rolnictwo miejskie i uprawy wertykalne ⁽¹⁰⁾ są ważnymi rozwiązaniami pozwalającymi zmniejszyć odległość, jaką żywność musi pokonać od producenta do konsumenta, i stają się coraz bardziej popularne. Inicjatywy te powinny być powiązane z innymi lokalnymi i regionalnymi sposobami produkcji i przetwarzania żywności, aby zbudować sieć bezpieczeństwa.

3.4.5. Identyfikacja słabych punktów powinna znaleźć się wśród priorytetów UE. Państwa członkowskie i KE powinny współpracować w zakresie ujawniania luk, ograniczania marnotrawienia żywności, opracowywania scenariuszy oraz koordynowania ukierunkowanych szkoleń i komunikacji.

3.4.6. Inteligentne zarządzanie zapasami żywności powinno stanowić element otwartej autonomii strategicznej UE w dziedzinie żywności. Powinno ono obejmować regularną rotację strategicznych zapasów przy jednoczesnym unikaniu spekulacji ze strony handlowców – w tym kupowania towarów i żywności po cenach poniżej kosztów wytwarzania ⁽¹¹⁾ – oraz silnych reakcji rynkowych poprzez zapewnienie przejrzystości rynku.

3.5. Siła robocza

3.5.1. Nie ma wystarczającej liczby młodych ludzi, którzy są chętni do pracy na roli i przeszkoleni w tym zakresie. W 2016 r. na każdego unijnego rolnika poniżej 35. roku życia przypadało ponad sześciu rolników w wieku powyżej 65 lat ⁽¹²⁾.

3.5.2. Ponadto rolnicy nadal ponoszą nieproporcjonalnie dużą część szkód i strat spowodowanych przez klęski żywiołowe. Rosnąca częstotliwość i intensywność tych klęsk, wraz z systemowym charakterem ryzyka, poważnie wpływają na życie ludzi, niszczą źródła utrzymania i zagrażają całemu naszemu systemowi żywnościowemu.

3.5.3. Konieczne są zwiększenie liczby pracowników rolnych w Europie, ochrona rolnictwa i żyznych gruntów rolnych oraz zapewnienie odpowiednich systemów wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (AKIS). Należy zachęcać młodych ludzi oraz kobiety do rozpoczynania działalności rolniczej i przyciągać ich do pracy w gospodarstwach przez wiele lat.

3.5.4. Niezbędnym warunkiem zrównoważonego i odpornego systemu żywnościowego jest zapewnienie pracownikom z UE i spoza UE w rolnictwie i w sektorze rolno-spożywczym na wszystkich poziomach łańcucha dostaw godziwych warunków pracy. Należy zapewnić odpowiednie finansowanie, sprawiedliwe i wyższe wynagrodzenia, uczciwe ceny, dotacje na przystosowanie się do zmiany klimatu oraz prawa pracowników sezonowych.

3.5.5. Zdaniem EKES-u kompleksowa polityka żywnościowa UE powinna zapewnić zrównoważony rozwój gospodarczy, środowiskowy i społeczno-kulturalny. Należy zatem dopilnować, aby strategia „Od pola do stołu” całkowicie przebudowała dynamikę łańcucha dostaw oraz przyniosła trwałą poprawę dochodów i źródeł utrzymania rolników ⁽¹³⁾. Komitet zastanawia się, czy ta konieczna fundamentalna zmiana nastąpi, jeśli nie zostaną wprowadzone właściwe zachęty polityczne i ekonomiczne.

3.6. Handel

3.6.1. Wartość wywozu produktów rolno-spożywczych z UE-27 w 2020 r. wyniosła 184,3 mld EUR, co stanowi wzrost o 1,4 % w porównaniu z 2019 r., natomiast wartość przywozu wyniosła 122,2 mld EUR i była o 0,5 % wyższa niż w poprzednim roku. Nadwyżka w handlu rolno-spożywczym w 2020 r. wyniosła 62 mld EUR, co stanowi wzrost o 3 % w porównaniu z 2019 r. ⁽¹⁴⁾ Według Wspólnego Centrum Badawczego wywóz produktów rolno-spożywczych o wartości 1 mld EUR tworzy średnio 20 000 miejsc pracy, z czego 13 700 w sektorze pierwotnym. Jednocześnie rolnictwo odpowiadało za ok. 4,2 % całkowitego zatrudnienia w UE w 2016 r. ⁽¹⁵⁾

⁽¹⁰⁾ WUR, Vertical farming [Uprawy wertykalne].

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u „W kierunku sprawiedliwego łańcucha dostaw żywności”, NAT/823 (Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 38).

⁽¹²⁾ KE, CAP – Structural change and generational renewal [WPR – zmiana strukturalna i wymiana pokoleń].

⁽¹³⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 268.

⁽¹⁴⁾ KE, 2020 a year of stability for EU agri-food trade [Rok 2020 rokiem stabilności dla handlu rolno-spożywczego UE].

⁽¹⁵⁾ Eurostat, Farmers and the agricultural labour force – statistics [Rolnicy i siła robocza w rolnictwie – statystyki].

3.6.2. Największymi rynkami zbytu produktów rolno-spożywczych z UE były Zjednoczone Królestwo, Stany Zjednoczone, Chiny, Szwajcaria i Japonia, do których trafiło ponad 52 % całego wywozu. Do największych źródeł przywozu produktów rolno-spożywczych do UE w 2020 r. należały Zjednoczone Królestwo, Brazylia, Stany Zjednoczone, Ukraina i Chiny.

3.6.3. UE odgrywa ważną rolę w światowym handlu produktami rolno-spożywczymi i zasadnicze znaczenie ma dostosowanie polityki handlowej Unii do przyjętych przez nią celów zrównoważonego rozwoju. W jednej z poprzednich opinii⁽¹⁶⁾ EKES zaproponował, by wszystkie przyszłe umowy handlowe UE uwzględniały strategię Zielonego Ładu – strategię „Od pola do stołu” i strategię na rzecz bioróżnorodności – jako globalne standardy zrównoważonego rozwoju. Komitet uznał w niej znaczenie i wartość handlu opartego na zasadach i funkcjonującego w oparciu o równe warunki działania oraz odnotował znaczący wkład, jaki wniesie on w ożywienie gospodarcze po kryzysie związanym z COVID-19.

3.6.4. Aby zmniejszyć zależność od nakładów w rolnictwie, UE powinna wspierać praktyki o niskich nakładach, zwłaszcza w odniesieniu do paliw kopalnych i pestycydów, oraz zwiększać zdolności produkcyjne czynników produkcji rolnej w Europie.

3.6.5. Potrzebne są innowacyjne systemy, które chronią i wzmacniają bazę zasobów naturalnych, jednocześnie wspierając wydajną produkcję⁽¹⁷⁾. Nowe technologie, roboty i szczepionki to ważne atuty, które należy rozwijać.

4. Zarządzanie ryzykiem i scenariusz testu warunków skrajnych

4.1. Według FAO ludzkość i nasze bezpieczeństwo żywnościowe stoją w obliczu szeregu nowych i bezprecedensowych zagrożeń, takich jak ekstremalna pogoda wynikająca z zaburzeń klimatu, choroby i pandemie. Rolnictwo jest narażone na wiele zagrożeń oddziałujących na siebie wzajemnie w hiperpołączonym świecie⁽¹⁸⁾.

4.2. FAO informuje, że w latach 2020–2021 ceny żywności wzrosły do najwyższego poziomu od 2011 r.⁽¹⁹⁾ Często mówi się, że zmienność cenowa jest częściowo napędzana przez spekulacje. ONZ i OECD informują, że w 2020 r. od 720 do 811 mln osób doświadczyło głodu. Prawie jedna na trzy osoby na świecie (2,37 mld) nie miała dostępu do odpowiedniej żywności w 2020 r., co oznacza wzrost o 320 mln w ciągu jednego roku⁽²⁰⁾.

4.3. Pandemia COVID-19 pokazuje, że bezpieczeństwa żywnościowego nie należy – nawet w Europie – brać za pewnik. Wszystkie podmioty i działania w całym łańcuchu żywnościowym są ze sobą hiperpołączone. W czasie pandemii kraje wprowadziły ograniczenia w handlu. Nawet w UE państwa członkowskie podjęły jednostronne środki i zamknęły granice, co zagrażało transportowi żywności i przewozowi pracowników sezonowych. Dzięki szybkiemu dostosowaniu się rolników i partnerów w łańcuchu żywnościowym kontynuowano produkcję, przetwórstwo i dystrybucję. Komisja podjęła również działania mające na celu utrzymanie funkcjonowania rynku wewnętrznego. Jednakże wielu przedsiębiorców odczuło gospodarcze skutki kryzysu, ponieważ wstrzymano podróże oraz zamknięto sektor turystyki i usługi gastronomiczne.

4.4. Cyberataki, np. ataki ransomware, prowadzą do rzeczywistych kryzysów, ponieważ obecnie tak dużo dzieje się online (internet rzeczy). Agencja prasowa AP podała, że średnia wysokość płatności uiszczanych cyberprzestępcom wzrosła w 2020 r. o 311 %, do 310 000 USD. Poszkodowani odzyskiwali dostęp do swoich danych średnio dopiero po 21 dniach⁽²¹⁾.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 66.

⁽¹⁷⁾ FAO, The future of food and agriculture [Przyszłość żywności i rolnictwa].

⁽¹⁸⁾ FAO, The impact of disasters and crises on agriculture and food security: 2021 [Wpływ klęsk żywiołowych i kryzysów na rolnictwo i bezpieczeństwo żywnościowe: 2021].

⁽¹⁹⁾ FAO Food Price Index [Wskaźnik cen żywności FAO].

⁽²⁰⁾ WFP, 2021 State of Food Security and Nutrition in the World [Stan bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia na świecie – 2021].

⁽²¹⁾ Cyberattack on US pipeline is linked to criminal gang [Cyberatak na amerykański rurociąg jest powiązany z organizacją przestępczą], AP News.

4.5. W kwietniu 2021 r. w największym holenderskim supermarkecie (Albert Heijn) przez kilka dni brakowało niektórych produktów serowych z powodu cyberataku na jednego z głównych dystrybutorów⁽²²⁾. Niedawno zaatakowano JBS, największy na świecie zakład pakowania mięsa. Wzmogło to w USA obawy o bezpieczeństwo krajowych dostaw żywności⁽²³⁾. Okazuje się, że przedsiębiorstwa nie zgłaszają wielu cyberataków, chcąc uniknąć reakcji rynku, takich jak gromadzenie zapasów i gwałtowny wzrost cen. Przedsiębiorstwa również istotnie ucierpiały w wyniku ataków cybernetycznych, chociaż nie były bezpośrednim celem ataku. Na przykład w lipcu 2021 r. kilkaset sklepów grupy Cooperative w Szwecji musiało zostać zamkniętych w następstwie ataku typu ransomware na amerykańskiego dostawcę oprogramowania Kaseya⁽²⁴⁾.

4.6. Równie niepokojące było zablokowanie Kanału Sueskiego przez kontenerowiec o wyporności 200 tys. ton na początku kwietnia 2021 r. Takie incydenty są oznaką podatności światowych łańcuchów dostaw na zagrożenia. Jeśli te łańcuchy zostaną zakłócone na kilka dni, potrzeba dużo czasu, aby nadrobić stratę, a to może spowodować wzrost cen dla konsumentów i przedsiębiorstw.

4.7. We wrześniu KE opublikowała **sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej na 2021 r.**, które skupia się na autonomii strategicznej⁽²⁵⁾. Komisja uważa „zapewnienie zrównoważonych i odpornych systemów żywnościowych” za jeden z kluczowych obszarów strategicznych służących wzmocnieniu światowego przywództwa UE. W tym kontekście wspomniano o potrzebie inwestowania w innowacje w celu zapewnienia ochrony odpornych i zrównoważonych systemów żywnościowych⁽²⁶⁾.

4.8. Ponadto dokument techniczny przygotowany niedawno przez Wspólne Centrum Badawcze stanowi kontekst dla tabel wskaźników przedstawionych w sprawozdaniu KE dotyczącym prognozy strategicznej na 2020 r.⁽²⁷⁾ Obejmuje wskaźniki podatności na zagrożenia związane z dostępem do usług lokalnych i uzależnieniem od przywozu żywności, a także dowodzi geopolitycznego znaczenia żywności. Tabela wskaźników jest pomocna w określeniu podatności na zagrożenia i opracowaniu ukierunkowanych testów warunków skrajnych. Jest to jednak podejście ogólne, ponieważ nie istnieje jeden wskaźnik, a tabele wskaźników odporności są obecnie poddawane przeglądowi.

4.9. Należy przestawić łańcuchy dostaw z trybu „dokładnie na czas” na tryb „na wszelki wypadek”. Uzależnienie od monopolistycznych dostawców niektórych towarów może powodować ingerencję wrogich rządów. Jest to również kwestia dostarczania czynników produkcji rolnikom i przetwórcom żywności. EKES wzywa zatem do przeprowadzenia przeglądu bezpieczeństwa w zakresie dostępności żywności w UE. Należy tego dokonać poprzez **analizy scenariuszy**.

4.10. W celu ujawnienia słabych punktów powinno się stosować testy warunków skrajnych. Na przykład: jakie są możliwe konsekwencje kilkudniowej awarii lokalnej/regionalnej/krajowej sieci energetycznej i telekomunikacyjnej? Jest to powszechnie rozumiane jako jedno z największych zagrożeń (związanych z popytem) dla infrastruktury krytycznej każdego państwa, w tym dla dostaw żywności. Bezpośrednie skutki dla dostaw żywności obejmują: przerwanie dostaw energii elektrycznej, wody i gazu; utratę zdolności chłodzenia i zamrażania; utratę urządzeń do gotowania, pieczenia i przetwarzania/wytwarzania; brak ogrzewania i oświetlenia; niemożność zapewnienia podstawowej higieny żywności; niemożność uzyskania paliwa do pojazdów dystrybucyjnych lub innych zastosowań w łańcuchu dostaw. Skutki pośrednie wynikające z wpływu na inną infrastrukturę krytyczną mogą jednak również mieć istotne konsekwencje. Przedłużający się brak łączności telekomunikacyjnej i transmisji danych stanowiłby poważne i natychmiastowe wyzwanie dla sposobu, w jaki przedsiębiorstwa komunikują się wewnętrznie oraz z agencjami rządowymi, dostawcami, klientami i konsumentami w celu ułatwienia rozpowszechniania istotnych informacji oraz reorganizacji i płatności, w tym za pośrednictwem systemów połączeń bankowych.

4.11. EKES zaleca dalsze zbadanie tego scenariusza.

⁽²²⁾ Kaasschaarste bij Albert Heijn na hack leverancier [Brak sera w sklepach sieci Albert Heijn po ataku hakerskim na stronę dostawcy], De Volkskrant.

⁽²³⁾ Hacking American beef: the relentless rise of ransomware [Hakowanie amerykańskiej wołowiny: niesłabnący wzrost ataków typu ransomware], Financial Times.

⁽²⁴⁾ Oświadczenie NCSC dotyczące ataku cybernetycznego na Kaseya.

⁽²⁵⁾ KE, Roczne sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej.

⁽²⁶⁾ Wspólne Centrum Badawcze (JRC), Kształtowanie i zabezpieczenie otwartej strategicznej autonomii UE do 2040 r. i w dalszej przyszłości [Shaping and securing the EU's Open Strategic Autonomy by 2040 and beyond].

⁽²⁷⁾ KE, Tabele wskaźników odporności.

5. Zalecenia na przyszłość

- 5.1. Otwarta strategiczna autonomia jako koncepcja oferuje możliwości, ale także stwarza ryzyko. Dobrobyt UE zależy też od handlu światowego, a zatem od jasnych zasad handlu i ustanowionych środków.
- 5.2. Kiedy żywności zaczyna brakować lub wydaje się, że będzie jej brakować, może dojść do panicznego kupowania, podczas gdy konsumenci mogą być mniej skłonni myśleć o klimacie, bioróżnorodności czy dobrostanie zwierząt. Europa może zatem stać się bardziej ekologiczna tylko wtedy, gdy stanie się również bardziej odporna.
- 5.3. Pandemia COVID-19 pokazała, że gdy łańcuchy dostaw ulegają zakłóceniu na dłuższy czas, ma to wpływ na całą gospodarkę. Powrót do tzw. normalności może zająć kilka lat.
- 5.4. Otwarta strategiczna autonomia żywnościowa nie może istnieć bez otwartej i sprawiedliwej polityki handlowej. Unia Europejska nie może powrócić do polityki protekcjonistycznej, ponieważ spowodowałoby to powstanie nowych słabych punktów i mogłoby wyrządzić ogromne szkody⁽²⁸⁾. Na przykład UE dostarcza zboże do Afryki Północnej i na Bliski Wschód. Często międzynarodowe łańcuchy dostaw są bardziej wydajne i zróżnicowane, a zatem bardziej zdolne do szybkiego dostosowania się do nowych wstrząsów niż łańcuchy lokalne.
- 5.5. UE powinna ocenić, w jakich przypadkach i w odniesieniu do jakich produktów samowystarczalność jest cennym podejściem. Wśród konsumentów i ogółu społeczeństwa należy zwiększyć świadomość na temat funkcjonowania łańcuchów dostaw.
- 5.6. Unia Europejska, wraz z ONZ i partnerami handlowymi, musi zająć się podstawowymi przyczynami braku bezpieczeństwa żywnościowego i przyczynić się do bardzo potrzebnej transformacji systemu żywnościowego, dzięki której rolnictwo stanie się bardziej odporne na wstrząsy. Rządy mają do odegrania rolę we wspieraniu zrównoważoności łańcuchów dostaw i zapewnieniu ich solidności i bezpieczeństwa.
- 5.7. W niedawnym wspólnym dokumencie roboczym Francja i Niderlandy wezwały do wprowadzenia bardziej rygorystycznych warunków handlowych UE, w tym unijnego planu na rzecz **odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej**. Powinno to zapewnić spójną i zharmonizowaną politykę, przy jednoczesnym zachowaniu równych warunków działania na rynku wewnętrznym UE. Plan działania UE na rzecz odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej powinien stanowić nadrzędną strategię dla podejścia UE do wspierania sprawiedliwego handlu i odpowiedzialnej produkcji oraz zarządzania łańcuchami dostaw.
- 5.8. Hiszpania i Niderlandy opracowały ostatnio wspólny dokument roboczy dotyczący dążenia do strategicznej autonomii przy jednoczesnym zachowaniu otwartej gospodarki. Wśród punktów zawartych w tym dokumencie było stwierdzenie, że „otwarta strategiczna autonomia” powinna być jedną z kwestii omawianych na **Konferencji w sprawie przyszłości Europy**.
- 5.9. W tym kontekście istotne są również dyskusje w UE na temat należytej staranności⁽²⁹⁾, a także kodeks postępowania w ramach strategii „Od pola do stołu”⁽³⁰⁾. Przedsiębiorstwa i organizacje w sektorze rolno-spożywczym mają teraz możliwość podpisania kodeksu postępowania dotyczącego odpowiedzialnych praktyk biznesowych i marketingowych, zainicjowanego przez KE w ramach strategii „Od pola do stołu”⁽³¹⁾.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁸⁾ Wszystkie przyszłe umowy handlowe UE powinny obejmować także ujętą w Zielonym Ładzie strategię „Od pola do stołu” i strategię na rzecz bioróżnorodności jako globalne standardy zrównoważonego rozwoju (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 66).

⁽²⁹⁾ Euractiv, Towards a mandatory EU system of due diligence for supply chains [W kierunku obowiązkowego unijnego systemu należytej staranności w łańcuchach dostaw].

⁽³⁰⁾ KE, Code of Conduct for Responsible Business and Marketing Practices [Kodeks postępowania dotyczący odpowiedzialnych praktyk w zakresie biznesu i marketingu].

⁽³¹⁾ Opinia EKES-u Dostosowanie strategii i działań przedsiębiorstw sektora spożywczego do celów zrównoważonego rozwoju na rzecz zrównoważonej odbudowy gospodarczej po pandemii COVID-19 (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

564. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO –
INTERACTIO, 20.10.2021–21.10.2021

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Aktualizacja nowej strategii przemysłowej z 2020 r. – tworzenie silniejszego jednolitego rynku sprzyjającego odbudowie Europy«”

[COM(2021) 350 final]

(2022/C 105/10)

Sprawozdawczyni: **Sandra PARTHIE**Współsprawozdawca: **Dirk BERGRATH**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 1.7.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	30.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	194/0/0

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Spójna strategia przemysłowa powinna koncentrować się na dwóch wymiarach: ożywieniu gospodarczym po pandemii oraz odbudowie i odporności. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje apel o współtworzenie ścieżek transformacji na rzecz zielonej i cyfrowej przyszłości oraz podkreśla, że należy tego dokonać we współpracy z przemysłem, organami publicznymi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami. Zdaniem Komitetu pierwszym krokiem do pomyślnego i spójnego wdrożenia strategii przemysłowej jest ukształtowanie właściwych ram z naciskiem na konkurencyjność i innowacje, którymi to ramami należy się zająć w każdym ekosystemie, z jasnymi celami i założeniami.

1.2. W tym kontekście EKES wzywa do opracowania specjalnych kluczowych wskaźników efektywności, które mierzą nie tylko konkurencyjność ekosystemu, ale również kwestie horyzontalne. Podkreśla przy tym potrzebę dokonywania regularnych ocen wybranych wskaźników oraz ich dostosowywania lub zmiany z upływem czasu.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji Europejskiej do utrzymania i rozwoju bazy przemysłowej i wytwórczej Europy oraz podkreśla, że partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają do odegrania kluczową rolę i powinni zostać włączeni w kształtowanie przyszłości europejskiego przemysłu. Apeluje również o dostosowanie środków przewidzianych dla osiągnięcia neutralności klimatycznej i transformacji cyfrowej do celu dobrobytu społecznego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

1.4. Komitet zgadza się, że odporność łańcucha wartości nabrała większego znaczenia i popiera starania Komisji o bezpieczeństwo łańcuchów dostaw i poprawę odporności przedsiębiorstw, ponieważ jest to istotne dla gospodarki UE, a pandemia COVID-19 ujawniła nieoczekiwane niedostatki, w tym na jednolitym rynku.

1.5. W niektórych dziedzinach pandemia pogłębiła niestety dysproporcje między bogatymi i mniej zamożnymi państwami członkowskimi UE. To stwarza jeszcze większe zagrożenie dla spójności społecznej i gospodarczej. Next Generation EU jest bezprecedensowym instrumentem mającym zminimalizować ten wpływ i musi zostać wykorzystany do osiągnięcia lepszej konwergencji między państwami członkowskimi i regionami europejskimi również w odniesieniu do dwojakiej transformacji w kierunku zrównoważonej i cyfrowej Europy.

1.6. Sojusze przemysłowe okazują się skuteczną metodą realizacji transgranicznych projektów przemysłowych na dużą skalę w strategicznych dziedzinach. Te sojusze przemysłowe, wraz z ważnymi projektami stanowiącymi przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI), mają kluczowe znaczenie dla odbudowy i dla promowania europejskich norm i kluczowych technologii, w szczególności w obszarach, w których sam rynek nie jest w stanie zapewnić rezultatów lub jest zakłócony.

1.7. Naszym zdaniem uwieńczone powodzeniem wdrożenie tego rodzaju projektów wymaga ścisłego dialogu z przedstawicielami pracowników, związkami zawodowymi, przedstawicielami przedsiębiorstw i federacjami pracodawców, tak aby uwzględnić ich wiedzę fachową i jak najbardziej zmniejszyć zakres niewiadomych w procesie przekształcenia. Muszą one zostać uzupełnione oceną skutków dotyczącą wpływu procesów dekarbonizacji na tworzenie wartości, zatrudnienie i umiejętności wymagane do niskoemisyjnej produkcji przemysłowej i gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.8. Ogromne znaczenie ma określenie jasnych i odpowiednich środków wspierających europejskie MŚP⁽¹⁾. EKES popiera zamiar zapewnienia przedsiębiorstwom różnej wielkości łatwo dostępnego wsparcia dla innowacji i pełnego wykorzystania cyfryzacji. Konieczna jest również zmiana polityki w celu sprostania wyzwaniom związanym z zatrudnieniem, przed którymi stoją przedsiębiorstwa, i przyciągnięcia wykwalifikowanej siły roboczej. Potrzebne jest także środowisko przyjazne dla biznesu oraz inwestycje w infrastrukturę społeczną, w umiejętności pracowników i szkolenia oraz w godne warunki pracy.

1.9. Niedobory w strategicznych łańcuchach wartości oraz brak pracowników z odpowiednimi umiejętnościami osłabiają zdolność europejskich sektorów przemysłu do szybkiej odbudowy po pandemii. Zasadnicze znaczenie ma zdecydowane działanie państw członkowskich i UE zmierzające do rozwiązania kwestii strategicznych zależności⁽²⁾, w tym poprzez reindustrializację, gospodarkę o obiegu zamkniętym, politykę handlową i środki na rzecz umiejętności. W ogólnym ujęciu to przedsiębiorstwa mają największe możliwości przeglądu i zrewidowania swoich łańcuchów wartości i należy je w tym wspierać.

1.10. Unia Europejska musi pozostać otwarta i sprawiedliwa oraz opierać się na wartościach, aby przyciągać inwestorów i wspierać działalność gospodarczą. Niemniej EKES popiera otwarty i sprawiedliwy jednolity rynek, dzięki któremu przedsiębiorstwa europejskie mogą konkurować na rynkach zagranicznych, i w związku z tym apeluje do Komisji i państw członkowskich o dopilnowanie, by inwestycje były przeznaczane na rozwiązania cyfrowe, które wnoszą wartość dodaną dla gospodarek europejskich. Cyfryzacja gospodarki powinna być promowana w sposób sprzyjający włączeniu społecznemu i należy zapobiegać wszelkiego rodzaju dyskryminacji cyfrowej.

1.11. EKES jest przekonany, że zestaw środków ogłoszony przez Komisję w celu zwalczania nieuczciwej konkurencji wynikającej z subsydiów zagranicznych powinien być również wykorzystany jako narzędzie reindustrializacji Europy i wspierania jej przemysłowych łańcuchów wartości. Komitet popiera również mapowanie europejskich łańcuchów produkcyjnych, przy czym przemysł odgrywa wiodącą rolę w tej rekonstrukcji. Wzywa także do lepszego promowania europejskich standardów w wymiarze globalnym.

2. Komunikat Komisji

2.1. Komunikat aktualizuje nową strategię przemysłową dla Europy opublikowaną 10 marca 2020 r. Celem aktualizacji jest uchwycenie wpływu kryzysu związanego z COVID-19 na gospodarkę i przemysł w Europie, przedstawienie wniosków wyciągniętych z kryzysu oraz wskazanie priorytetów polityki podzielonych na trzy główne obszary:

- zwiększenie odporności jednolitego rynku,
- podjęcie kwestii strategicznych zależności Europy,

⁽¹⁾ Mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP).

⁽²⁾ EKES pragnie zauważyć, że logicznie rzecz biorąc, powinniśmy mówić o strategicznych „niezależnościach” a nie „zależnościach”, lecz w celu zapewnienia spójności nadal będzie stosować się do terminologii wprowadzonej przez Komisję.

— przyspieszenie transformacji ekologicznej i cyfrowej.

2.2. W aktualizacji zawarto również ocenę odporności i funkcjonowania jednolitego rynku, oceniono potrzeby poszczególnych ekosystemów przemysłowych, określono strategiczne zależności w kluczowych ekosystemach podatnych na zagrożenia oraz zaproponowano kluczowe wskaźniki efektywności służące do monitorowania wdrażania strategii. Uwzględniono w niej wymiar MŚP obejmujący zindywidualizowane wsparcie finansowe i środki umożliwiające małym i średnim przedsiębiorstwom i przedsiębiorstwom typu start-up sprostanie dwojakiej transformacji.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje uaktualnienie strategii przemysłowej. Było to potrzebne, ponieważ kryzys związany z pandemią 19 wywarł presję na gospodarce i przemysłowe łańcuchy wartości Europy, mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa, a także na obywateli – w szczególności młodzież, osoby, które utraciły pracę, osoby o niskich zarobkach oraz grupy znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji, takie jak osoby z niepełnosprawnościami i kobiety. Ujawniono dodatkowe słabości, zależności i luki w łańcuchach dostaw; aby można było skutecznie się nimi zająć, niezbędna jest oparta na dowodach ocena. EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji Europejskiej do utrzymania i rozwoju bazy przemysłowej i wytwórczej oraz podkreśla, że partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają do odegrania kluczową rolę i powinni zostać włączeni w kształtowanie przyszłości europejskiego przemysłu. W szczególności podkreśla zasadnicze znaczenie, jakie dla tworzenia konkurencyjnej polityki przemysłowej mają dialog społeczny, partnerzy społeczni i negocjacje zbiorowe oraz zaangażowanie pracowników i społeczeństwa obywatelskiego.

3.2. Jednocześnie w świetle faktu, że wyzwania z okresu sprzed pandemii COVID-19 nie zniknęły, właściwe jest zapewnienie spójności ze środkami zaproponowanymi w strategii przemysłowej z 2020 r. Odbudowa będzie wymagać czasu i w tym procesie niezbędne jest stałe wsparcie dla europejskiego przemysłu, przedsiębiorstw i pracowników. Wyzwanie, jakim jest dwojaka transformacja – zajęcie się kwestią zmiany klimatu i dokonanie postępów w cyfryzacji – wymaga wysiłków ze strony przedsiębiorstw i władz publicznych i musi odgrywać główną rolę w nowoczesnej strategii przemysłowej dla Europy. EKES zaznacza, że aby transformacja była sprawiedliwa i nie pozostawiała nikogo w tyle, środki mające doprowadzić do neutralności klimatycznej i transformacji cyfrowej muszą wpisywać się w cel dobrostanu społecznego i zrównoważonego wzrostu. Uwadze skoncentrowanej na odbudowie po kryzysie związanym z COVID-19 musi towarzyszyć nie tylko długoterminowa perspektywa ekologicznej i cyfrowej transformacji, lecz również ogólna orientacja na produktywność i konkurencyjność.

3.3. Komitet zgadza się, że odporność łańcucha wartości nabrała większego znaczenia i popiera starania Komisji o bezpieczeństwo łańcuchów dostaw i poprawę odporności przedsiębiorstw, ponieważ jest to istotne dla gospodarki UE, a pandemia COVID-19 ujawniła nieoczekiwane niedostatki, w tym na jednolitym rynku. Silna horyzontalna polityka przemysłowa powinna wspierać europejską bazę przemysłową bez uznaniowej interwencji w wyniku rynkowe. EKES zwraca uwagę na znaczenie innowacji. W programie prac politycznych, lecz przede wszystkim prac przedsiębiorstw, powinno znaleźć się poszukiwanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa dostaw i zwiększenie zdolności do radzenia sobie z zakłóceniami.

3.4. Umiejętności mają kluczowe znaczenie we wspieraniu dwojakiej transformacji i przyczynianiu się do odbudowy. Unia Europejska może być potęgą geopolityczną wyłącznie wówczas, gdy posiada bardzo konkurencyjną bazę przemysłową, silne przedsiębiorstwa i wysoko wykwalifikowanych pracowników, zakłady produkcyjne na terytorium UE oraz jasne i sprawiedliwe zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego. EKES wspiera pakt na rzecz umiejętności, którego celem jest promowanie podnoszenia kwalifikacji i przekwalifikowania dorosłych pracowników. Działania związane z paktem, takie jak tworzenie partnerstw na rzecz umiejętności w każdym ekosystemie, w tym partnerstw publiczno-prywatnych, najlepiej rozwijać na szczeblu sektorowym, z udziałem sektorowych partnerów społecznych i odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ważne jest również, aby krajowe inicjatywy na rzecz umiejętności zachęcały pracodawców do oferowania możliwości szkolenia. W tym względzie zasadnicze znaczenie ma wymiar terytorialny; rynki pracy należy właściwie ocenić z myślą o tworzeniu nowych możliwości zatrudnienia we wszystkich regionach. EKES będzie monitorował te aspekty i wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby włączały partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie w monitorowanie i wdrażanie planów w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, które muszą być spójne z Europejskim Zielonym Ładem i strategią przemysłową. Europa potrzebuje wysoko wykwalifikowanej siły roboczej dostosowanej do zmian, w obliczu których stoi gospodarka. Skuteczne podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowanie to ogromne wyzwanie⁽³⁾.

⁽³⁾ Dz.U. C 374 z 16.9.2021, s. 16.

3.5. EKES z uznaniem przyjmuje szczegółową analizę skutków pandemii COVID-19 przeprowadzoną w kontekście strategii. Proponowane działania i instrumenty związane ze stałym monitorowaniem i obserwacją, takie jak roczne sprawozdanie dotyczące jednolitego rynku czy monitorowanie surowców krytycznych, mogą stać się źródłem bardzo przydatnych zbiorów danych do oceny siły przemysłowej Europy oraz podstawą do kształtowania horyzontalnej polityki przemysłowej, dzięki której Europa ponownie stanie się liderem na szczęblu światowym.

3.6. Jednak zestaw strategii czy planów, takich jak Zielony Ład i Next Generation EU, jest niewystarczający, jeżeli nie jest wdrażany. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby zapewniły wzajemne dostosowanie różnorodnych planów odbudowy Europy oraz przewidziały niezbędne ramy regulacyjne i zachęty, które pozwolą sektorowi przemysłu, jego przedsiębiorstwom i pracownikom na dokonanie zmian z myślą o zrównoważonej i cyfrowej przyszłości.

3.7. Zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych to wykorzystanie znacznych kwot funduszy publicznych powinno być ukierunkowane na zasadę zrównoważonego rozwoju społecznego i solidarności. Powinna ona być zasadą przewodnią we wdrażaniu zaktualizowanej strategii. Biorąc pod uwagę skalę wyzwań, zasoby udostępnione obecnie za pośrednictwem Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji są niewystarczające, by umożliwić stworzenie odpowiednich perspektyw dla regionów i pracowników dotkniętych skutkami procesu zmian strukturalnych. Sprawiedliwa transformacja w sektorze przemysłu może się udać tylko wówczas, gdy będzie przeprowadzona w sposób skoordynowany. EKES uważa, że inwestycji publicznych należy dokonywać za pośrednictwem szeroko zakrojonych i otwartych programów badań takich jak „Horyzont Europa”, aby uniknąć subsydiowania działań, które mogą liczyć na pomoc rynków.

3.8. Polityka przemysłowa i polityka handlowa są wzajemnie powiązane i muszą wzajemnie się wzmocniać oraz eliminować zakłócenia rynku. Zapewnienie, aby UE pozostała otwarta na handel i inwestycje, jest zasadniczym warunkiem zdobycia odporności. Handel może pomóc w dywersyfikacji łańcuchów dostaw i zapewnić UE niezakłócony dostęp do nakładów mających krytyczne znaczenie dla jej zdolności do innowacji i zwiększenia produkcji⁽⁴⁾. Polityka handlowa UE może przyczynić się do zwiększenia naszej globalnej konkurencyjności, m.in. poprzez zwiększenie ambicji partnerów handlowych w dziedzinie klimatu, np. poprzez liberalizację handlu towarami i usługami środowiskowymi. EKES podkreśla, że wszystkie polityki UE powinny promować zrównoważony rozwój zarówno na szczęblu europejskim, jak i międzynarodowym, a także sprawiać, aby rozwojowi gospodarstwu towarzyszyły sprawiedliwość społeczna, poszanowanie praw człowieka, wysokie normy pracy i wysokie normy środowiskowe. Unia Europejska musi pozostać otwarta i sprawiedliwa oraz opierać się na wartościach, aby przyciągać inwestorów i wspierać działalność gospodarczą.

3.9. Jednolity rynek jest największym atutem Europy i jego skuteczne funkcjonowanie będzie kluczowym warunkiem umożliwiający transformację. Komisja powinna nadal koncentrować uwagę na wdrażaniu i egzekwowaniu zasad oraz na usuwaniu barier istniejących na jednolitym rynku jeszcze przed kryzysem.

3.10. W niektórych dziedzinach pandemia pogłębiła dysproporcje między bogatymi i mniej zamożnymi państwami członkowskimi UE. To stwarza jeszcze większe zagrożenie dla spójności społecznej i gospodarczej. Choć Next Generation EU jest bezprecedensowym instrumentem łagodzenia tego wpływu, to EKES ubolewa nad faktem, że w ramach aktualizacji strategii przemysłowej zapomniano o aspekcie regionalnym, a także o peryferyjności czy położeniu geograficznym. Samo podejście ekosystemowe nie zaradzi sytuacji ani nie zmniejszy rozbieżności. Jednym z głównych celów strategii powinno być zmniejszenie różnic między państwami członkowskimi i regionami, a jednocześnie dążenie do pozytywnej konwergencji.

4. Monitorowanie trendów w przemyśle, łańcuchów wartości i konkurencyjności

4.1. Produkcja jest siłą napędową innowacji, punktem centralnym łańcuchów wartości obejmujących usługi oraz źródłem miejsc pracy charakteryzujących się wysoką produktywnością i przynoszących wysokie dochody. Zagwarantowanie przyszłości produkcji, wzmocnienie produkcji przemysłowej i zapewnianie sprzyjającego otoczenia biznesowego i regulacyjnego powinny być podstawą odpornej i nowoczesnej europejskiej polityki gospodarczej i przemysłowej, która chroni i tworzy miejsca pracy.

4.2. Niedobory w strategicznych łańcuchach wartości oraz brak pracowników z odpowiednimi umiejętnościami osłabiają zdolność europejskich sektorów przemysłu do szybkiej odbudowy po pandemii. Państwa członkowskie i UE muszą zająć się kwestią strategicznych zależności, w tym poprzez przyciąganie strategicznej produkcji na terytorium UE, gospodarkę o obiegu zamkniętym i środki polityki handlowej. W ogólnym ujęciu to przedsiębiorstwa mają największe możliwości przeglądu i zrewidowania swoich łańcuchów wartości. EKES jest przekonany, że zestaw środków ogłoszony przez Komisję w celu zwalczania nieuczciwej konkurencji wynikającej z subsydiów zagranicznych powinien być również wykorzystywany jako narzędzie reindustrializacji Europy i wspierania jej przemysłowych łańcuchów wartości. Zwiększenie strategicznych zdolności Europy poprzez nowe sojusze przemysłowe, które w przeciwnym razie nie rozwinęłyby się, może przyczynić się do tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego dzięki przebudowie niektórych strategicznych zakładów produkcyjnych.

⁽⁴⁾ Zob. Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 197 oraz Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 53.

4.3. Europejski sektor wytwórczy musi się mierzyć z coraz większą konkurencją ze strony Stanów Zjednoczonych i Chin. Europa walczy z konkurentami o inwestycje, których można dokonać w wielu częściach świata. Sprzyjające warunki inwestycyjne są zasadniczymi czynnikami decydującymi o przyszłym dobrobycie Europy. Krajowi, europejscy i międzynarodowi inwestorzy potrzebują atrakcyjnych warunków umożliwiających utrzymywanie i podwyższanie kapitału, który ułatwia przyszły rozwój. Istniejące przedsiębiorstwa muszą spełnić warunki do rozwoju, a zakładający firmy muszą być przekonani, że ich projekty biznesowe mogą pomyślnie rozwijać się w Europie. EKES zaleca wzmocnienie podejścia horyzontalnego w strategii przemysłowej, uzupełnionego aspektami wertykalnymi.

4.4. Opodatkowanie może odegrać kluczową rolę jako źródło niezbędnych zachęt, ale nie wtedy, gdy państwa członkowskie nadal konkurują ze sobą w nieuczciwy i szkodliwy sposób, co umożliwia niektórym dużym przedsiębiorstwom unikanie płacenia swojej sprawiedliwej części podatków. EKES popiera przygotowanie wniosku ustawodawczego w sprawie ram BEFIT („Działalność gospodarcza w Europie: ramy opodatkowania dochodu”) i docenia niedawne porozumienia w ramach OECD dotyczące opodatkowania przedsiębiorstw.

4.5. W rocznym sprawozdaniu dotyczącym jednolitego rynku określono zestaw kluczowych wskaźników efektywności w celu przeprowadzenia analizy rozwoju sytuacji gospodarczej i monitorowania postępów osiągniętych w różnych obszarach wskazanych jako priorytetowe dla europejskiego przemysłu. EKES wyraża poparcie dla kluczowych wskaźników efektywności jako narzędzia monitorowania i z zadowoleniem przyjmuje cel opracowania przeglądu wyników gospodarki UE, porównania ich z partnerami międzynarodowymi i analizy specyfiki ekosystemów przemysłowych. Wzywa Komisję, aby przygotowała szczegółową roczną ocenę osiągnięcia proponowanych celów dotyczących wskaźników i w razie potrzeby wprowadziła środki naprawcze. Komitet uważa również, że jeżeli kluczowe wskaźniki efektywności są zasadniczym instrumentem wdrażania strategii przemysłowej, potrzebne są wymierne cele oraz jasny harmonogram i zarządzanie.

4.6. Jednocześnie zdaniem Komitetu potrzebne są wskaźniki, które nie tylko dostarczają jeszcze jeden zbiór danych, lecz również opisują istotne warunki konkurencyjności UE. Proponowane kluczowe wskaźniki efektywności pomijają istotne aspekty, takie jak: wiek, płeć czy profil umiejętności siły roboczej w różnych ekosystemach. Aspekty te mają zasadnicze znaczenia dla przewidywania przyszłych zmian i unikania wąskich gardeł i przeszkód w transformacji europejskiego przemysłu. Jednocześnie są one kluczowym warunkiem inkluzywnej odbudowy, z uwagi na fakt, że właśnie w młodość, kobiety i osoby w niepewnej sytuacji zawodowej kryzys uderzył najmocniej. EKES zaleca uzupełnienie proponowanych kluczowych wskaźników efektywności wskaźnikami mierzącymi efektywność społeczną strategii przemysłowej i jej 14 ekosystemów w celu zapewnienia dobrych warunków pracy i produkcji oraz wysokiej jakości miejsc pracy. Wzywa do opracowania specjalnych wskaźników, które służą do pomiaru nie tylko ekosystemów, lecz również kwestii horyzontalnych, a także apeluje o możliwość ich dostosowania lub zmiany w razie konieczności i w miarę upływu czasu. Kluczowe wskaźniki efektywności powinny np. uwzględniać preferencje konsumentów, zwłaszcza przechodzenie na zrównoważone produkty.

5. Zwiększenie odporności jednolitego rynku

5.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w aktualizacji umieszczono jednolity rynek w centrum uwagi. Silny rynek wewnętrzny jest warunkiem wstępnym tworzenia i rozwoju europejskich przedsiębiorstw oraz osiągnięcia przez nie dobrych wyników. EKES przypomina, że celem jest zapewnienie wysokich norm pracy, norm społecznych i środowiskowych oraz sprawne funkcjonowanie łańcuchów dostaw i sieci tworzących wartość w Europie. Spójność społeczna, przystępne cenowo systemy opieki zdrowotnej, efektywne usługi publiczne, dobra infrastruktura, skuteczne systemy edukacji i dobrze funkcjonujące stosunki pracy są kluczowymi warunkami przyciągania inwestycji i tworzenia dobrobytu.

5.2. EKES popiera wniosek Komisji dotyczący instrumentu nadzwyczajnego jednolitego rynku, zapewniającego większą przejrzystość i koordynację. Z zadowoleniem przyjmuje również szczegółową analizę ekosystemów przemysłowych, której powinny towarzyszyć analizy sektorowe i plany działania, wskazujące nie tylko wzajemne zależności i powiązania, lecz również luki w wielu sektorach w UE, oraz obejmujące ocenę sytuacji na rynku pracy i odpowiadające jej potrzeby pod względem umiejętności. Należy przewidzieć też miejsce dla przeglądu sposobu definiowania i stosowania koncepcji ekosystemów^(?), a także wyboru konkretnych sektorów do celów oceny, tak aby narzędzie to nie stało się nadmierne selektywne.

5.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje dostrzeżenie roli europejskich mikroprzedsiębiorstw i MŚP oraz popiera zamiar udzielenia im pomocy w rozwoju i przyciąganiu wykwalifikowanej siły roboczej. Do tego konieczne jest środowisko przyjazne dla biznesu oraz inwestycje w umiejętności pracowników i szkolenia, a także godne warunki pracy i dobra infrastruktura społeczna. EKES docenia fakt zwrócenia przez Komisję specjalnej uwagi na opóźnienia w płatnościach.

(?) Użycie terminu „ekosystemy” błędnie sugeruje trwałą równowagę. Termin „ekosystemy” nie jest spójnie stosowany w komunikacie KE. W komunikacie w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu z grudnia 2019 r. „ekosystem” odnosi się do systemów naturalnych a nie tych stworzonych przez człowieka. W komunikacie w sprawie aktualizacji strategii przemysłowej termin ten jest stosowany wyłącznie w odniesieniu do systemów przemysłowych.

Przeciwdziałanie takim opóźnieniom jest szczególnie istotne dla MŚP. Alternatywne metody rozwiązywania sporów, które umożliwiają zachowanie poufnego charakteru sporów, mogą być ważnym krokiem w stronę rozwiązania tego problemu.

5.4. Sojusze przemysłowe okazują się skuteczną metodą realizacji transgranicznych projektów przemysłowych na dużą skalę w strategicznych dziedzinach. Te sojusze przemysłowe, wraz z ważnymi projektami stanowiącymi przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI), mają kluczowe znaczenie dla odbudowy i dla promowania europejskich norm i kluczowych technologii, w szczególności w obszarach, w których sam rynek nie jest w stanie zapewnić rezultatów lub jest zakłócony.

5.5. EKES apeluje o reformę zasad pomocy państwa. Obecny system nie odpowiada już potrzebom. Potrzebny jest system, który zmniejsza obciążenia administracyjne, przyspiesza podejmowanie decyzji i ułatwia spełnienie wymogów postanowienia równoważącego. Zasady pomocy państwa mogą być również rozstrzygające dla IPCEI, które są kluczowym czynnikiem zachęcania do publicznych i prywatnych inwestycji.

5.6. EKES z ubolewaniem dostrzega brak uznania w komunikacie dla kluczowej roli, jaką przedsiębiorstwa społeczne odgrywały w czasie pandemii, oraz dla ich znaczenia w dalszym budowaniu odpornej Europy. W tym kontekście zwraca uwagę na przyszły plan działania na rzecz promowania gospodarki społecznej.

5.7. Badania, rozwój i innowacje są bardzo ważne dla przyszłości europejskiego przemysłu. EKES wyraża rozczarowanie, że cel przeznaczania 3 % PKB na inwestycje w badania, rozwój i innowacje nadal w dużej mierze nie został zrealizowany. Niektóre państwa członkowskie inwestują taki odsetek, podczas gdy inne przeznaczają na te inwestycje mniej niż 1 %. Różnice te osłabiają zdolność UE jako bloku na arenie międzynarodowej, plasując ją za Stanami Zjednoczonymi, Japonią i Chinami.

5.8. Zwiększenie odporności jednolitego rynku wymaga promowania integracji rynku. W tym celu wymiar fiskalny, integrację i środki unikania nieuczciwej konkurencji podatkowej należy uwzględnić zarówno na szczeblu europejskim, jak i międzynarodowym. Reguły konkurencji należy również dostosować do nowych realiów, z którymi mamy obecnie do czynienia, niezależnie od polityki przemysłowej.

6. Rozwiązanie kwestii zależności – otwarta strategiczna autonomia w praktyce

6.1. Unia Europejska musi pozostać otwarta i sprawiedliwa oraz opierać się na wartościach, aby przyciągać inwestorów i wspierać działalność gospodarczą. Jej potęga geopolityczna jest powiązana z posiadaniem konkurencyjnej bazy przemysłowej, silnych przedsiębiorstw i wysoko wykwalifikowanych pracowników, zakładów produkcyjnych na terenie UE oraz jasnych i sprawiedliwych zasad rynku wewnętrznego, które mogą służyć jako przykład w skali międzynarodowej⁽⁶⁾. Ważne jest jednak rozważne stosowanie instrumentów ochrony handlu w celu utrzymania uczciwej konkurencji w UE.

6.2. EKES jest przekonany, że polityka zorientowana na autonomię nie odpowiada potrzebom. Polityka handlowa UE powinna zamiast tego uwzględniać fakt, że kluczowym czynnikiem umożliwiającym osiągnięcie odporności jest otwartość. Ważne jest znalezienie właściwej równowagi między otwartością a planowanym instrumentem prawnym mającym na celu zaradzenie potencjalnie zakłócającemu wpływowi subsydiów zagranicznych na jednolitym rynku zarówno na przedsiębiorstwa, jak i na pracowników. EKES popiera otwarty i sprawiedliwy jednolity rynek oraz równe warunki działania, w ramach których europejskie przedsiębiorstwa mogą konkurować na rynkach zagranicznych.

6.3. Jednocześnie należy unikać wprowadzania nowych pojęć, takich jak „konkurencyjny zrównoważony rozwój”, bez ich wyjaśnienia. Przedsiębiorstwa czeka twarda walka w okresie odbudowy i potrzebują niestwarzających utrudnień ram ustawodawczych, aby sobie poradzić.

6.4. Podejście promujące tworzenie i wspieranie sojuszy przemysłowych okazało się skuteczne w aktualnych przypadkach baterii i wodoru. EKES jest przekonany, że jest to bardzo dobry instrument, i popiera tworzenie następnych sojuszy w wybranych sektorach – np. sojuszu na rzecz procesorów i technologii półprzewodnikowych, sojuszu na rzecz danych przemysłowych, technologii brzegowych i technologii chmury, sojuszu na rzecz wyrzutni rakiet oraz sojuszu na rzecz lotnictwa bezemisyjnego. Komitet oczekuje jednak, że sojusze będą zawierane w sposób przejrzysty i włączający, ze szczególnym uwzględnieniem mikroprzedsiębiorstw oraz MŚP.

⁽⁶⁾ Zob. Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 108.

7. Przyspieszenie dwojakiej transformacji

7.1. Jak podkreślono w Zielonym Ładzie, cyfryzacja odgrywa kluczową rolę we wszystkich ekosystemach. Należy zatem zwiększyć inwestycje w całej UE, aby pobudzić siłę wzrostu nowych sektorów ICT, takich jak: gospodarka oparta na danych, internet rzeczy, przetwarzanie w chmurze, robotyka, sztuczna inteligencja i zaawansowana produkcja, a także aby zwiększyć wykorzystanie opracowanych w Europie norm przemysłowych. EKES apeluje do Komisji i państw członkowskich o dopilnowanie, by inwestycje były przeznaczane na rozwiązania cyfrowe, które wnoszą wartość dodaną dla gospodarek europejskich.

7.2. Zapewnienie konkurencyjności Europy w dziedzinie cyfrowej ma najwyższy priorytet. W strategii słusznie zwrócono uwagę na potrzebę szybkiego przyjęcia przez ustawodawców aktu o usługach cyfrowych i aktu o rynkach cyfrowych oraz na niezwykle ważną rolę zharmonizowanych norm w rozwoju jednolitego rynku towarów i umożliwianiu Europie zajęcia pozycji globalnego lidera w dziedzinie technologii, w tym przez wykorzystanie cyfryzacji do osiągnięcia większej efektywności energetycznej. Dobrze funkcjonujący europejski system normalizacji ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów dwojakiej transformacji oraz zwiększenia konkurencyjności i odporności unijnych sektorów przemysłu. EKES apeluje do Komisji o jeszcze silniejsze dążenie do zajęcia pozycji lidera poprzez ustanawianie standardów oraz w ich ustanawianiu, przez promowanie i rozwój istniejących europejskich standardów przemysłowych wspólnie z przedsiębiorstwami. Z zadowoleniem przyjmuje zatem holistyczne podejście Komisji, biorąc także pod uwagę znaczenie sektora usług dla dobrego funkcjonowania jednolitego rynku i sprostania wyzwaniom dwojakiej transformacji.

7.3. Kluczowe znaczenie ma wyposażenie europejskiej siły roboczej w umiejętności cyfrowe na potrzeby nowego etapu uprzemysłowienia. Wejście w erę cyfrową można osiągnąć tylko dzięki wykwalifikowanej i dobrze przygotowanej sile roboczej. Umiejętności są ważnym katalizatorem innowacji i tworzenia wartości dodanej. Zwiększanie zdolności do zatrudnienia wymaga kompleksowych strategii rynku pracy włączających wszystkie odpowiednie zainteresowane strony (partnerów społecznych, instytucje rynku pracy, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organizatorów szkoleń). Umiejętności i kompetencje cyfrowe muszą stanowić element wszystkich poziomów edukacji, szkolenia i sektorowych partnerów społecznych. Lokalne przedsiębiorstwa powinny uczestniczyć w zarządzaniu edukacją oraz systemami szkolenia zawodowego, ponieważ dobrze znają systemy działania przedsiębiorstw i potrzeby lokalnego rynku. Cyfryzację gospodarki należy promować w sposób włączający i należy zapobiegać wszelkim formom dyskryminacji cyfrowej, szczególnie wobec osób starszych, osób z niepełnosprawnościami oraz mieszkańców regionów wiejskich i oddalonych.

7.4. EKES podkreśla, że silny europejski sektor produkcyjny oparty na technologiach niskoemisyjnych lub bezemisyjnych i efektywności energetycznej najlepiej służy gospodarce i klimatowi. Zmniejszenie zdolności produkcyjnych i pozwolenie na ucieczkę zarówno emisji, jak i inwestycji do krajów o mniej ambitnych normach emisji byłoby zasadniczym błędem. Najważniejszym czynnikiem stymulującym zmniejszenie globalnych emisji jest opracowywanie niskoemisyjnych lub bezemisyjnych – a także efektywnych energetycznie – technologii i wprowadzanie ich na globalne rynki. Zadaniem Europy jest wykazanie, że ambitne zmniejszenie emisji jest możliwe bez zagrożeń dla dobrobytu gospodarczego.

7.5. Niezbędne są gospodarka o obiegu zamkniętym⁽⁷⁾ i stworzenie rynków surowców wtórnych. Strategie gospodarowania odpadami oraz obowiązkowa zawartość materiałów pochodzących z recyklingu w opakowaniach i innych produktach mają zasadnicze znaczenie dla stymulowania inwestycji w łańcuchach recyklingu.

7.6. Aby osiągnąć poziom inwestycji niezbędny do sfinansowania Zielonego Ładu, należy również przewidzieć przegląd zasad pomocy państwa w odniesieniu do inwestycji w niskoemisyjne produkty i procesy. Co więcej nowo utworzone fundusze innowacyjne i modernizacyjne, dochody z aukcji w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) i proponowane kontrakty na transakcje różnicowe dotyczące dwutlenku węgla powinny zapewnić dodatkowe środki na wspieranie projektów w dziedzinie klimatu i energii i na radzenie sobie ze społecznymi skutkami transformacji, która nie pozostawia nikogo w tyle. Ponadto należy uwzględnić powiązanie strategii przemysłowej z Europejskim Zielonym Ładem i planem działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby.

7.7. EKES popiera przedstawioną w aktualizacji nowej strategii przemysłowej koncepcję mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂. Komitet pragnie podkreślić, że mechanizm ten, wprowadzony dla wybranych sektorów, musi być w pełni zgodny z zasadami WTO, tak aby uniknąć środków odwetowych ze strony partnerów handlowych. W dążeniu do neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla ustalenie podobnych poziomów opłat za emisję w wymiarze międzynarodowym powinno być priorytetowym celem w przyszłych negocjacjach wielostronnych.

⁽⁷⁾ Zob. Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 94 oraz Dz.U. C 14 z 15.1.2020, s. 29.

7.8. Analiza danych będzie odgrywać kluczową rolę w perspektywie krótko- i średnioterminowej. UE potrzebuje zaawansowanych programów analizy danych, które pozwolą ocenić poziom konkurencyjności Europy w porównaniu z naszymi światowymi konkurentami. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki na rzecz tworzenia sojuszy branżowych w zakresie danych przemysłowych, technologii brzegowych i technologii chmury obliczeniowej.

Bruksela, dnia 21 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

UWAGA: Załącznik do niniejszego dokumentu (opinia uzupełniająca Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle – CCMI/185 – „Aktualizacja nowej strategii przemysłowej – wpływ na ekosystem przemysłu sanitarnego” – EESC-2021-02562-00-00-AS-TRA) znajduje się na następnych stronach.

ZAŁĄCZNIK

Opinia Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle (CCMI) Aktualizacja nowej strategii przemysłowej – wpływ na ekosystem przemysłu sanitarnego**(opinia uzupełniająca do INT/935)**Sprawozdawca: **Anastasis YIAPANIS**Współsprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.4.2021
Podstawa prawna	Artykuł 37 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia uzupełniająca
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez komisję CCMI	29.9.2021

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES jest głęboko przekonany, że zdrowie zajmuje centralne miejsce w nowym międzynarodowym kontekście geopolitycznym. Należy koniecznie wspierać silny i skoordynowany europejski ekosystem opieki zdrowotnej, aby wzmocnić strategiczną autonomię przemysłową i suwerenność technologiczną UE oraz poprawić jakość życia obywateli unijnych w oparciu o całościowe podejście z jasno określonymi planami działania oraz wymiernymi i przejrzystymi wskaźnikami efektywności.

1.2. Wraz z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami w sektorze należy przeprowadzić oddolne mapowanie i analizy w celu oceny dokładnego charakteru zidentyfikowanych zależności, w tym zagrożeń, jakie stwarzają one dla odporności i funkcjonowania ekosystemu przemysłowego, a także w celu zaradzenia słabościom i niedoborom materiałów strategicznych.

1.3. EKES wyraża przekonanie, że należy podjąć działania, aby stworzyć silniejszy, sprawiedliwszy, skuteczniejszy i bardziej dostępny ekosystem opieki zdrowotnej, charakteryzujący się skutecznym zarządzaniem, odpowiednią dywersyfikacją źródeł zaopatrzenia oraz interoperacyjną i wzajemnie powiązaną strukturą cyfrowej opieki zdrowotnej. UE powinna wypracować odpowiednie zachęty w celu repatriacji strategicznych zdolności produkcyjnych.

1.4. Europa jest uzależniona od innych państw w zakresie dostaw niektórych surowców. Sektor opieki zdrowotnej potrzebuje silniejszych i bardziej zróżnicowanych międzynarodowych łańcuchów dostaw, aby mógł stawić czoła przyszłym kryzysom. EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedzianą propozycję utworzenia unijnego urzędu ds. gotowości i reagowania na wypadek stanu zagrożenia zdrowia.

1.5. EKES podkreśla, że należy zwiększyć wysiłki, między innymi poprzez synergię między sektorem publicznym a prywatnym. Na szczeblu Unii pilnie potrzebna jest prognoza strategiczna promująca sprawiedliwą dostępność sprzętu i dostęp do ekosystemu opieki zdrowotnej, większą solidarność, sprawiedliwość i współpracę wielostronną. EKES apeluje, aby zapewnić dobrostan społeczny poprzez łatwiejszy dostęp do skutecznych leków wysokiej jakości dla wszystkich mieszkańców Unii.

1.6. Potencjalna synergia między dużymi przedsiębiorstwami a MŚP nie jest w pełni wykorzystywana, co poważnie utrudnia wzmocnienie pozycji MŚP i nie pozwala sektorowi opieki zdrowotnej stać się inkubatorem przełomowych odkryć. Należy skutecznie koordynować instrumenty wsparcia inwestycji, a także opracować szczegółowe zaproszenia do składania wniosków dla MŚP działających w tym sektorze.

1.7. EKES wzywa do zwiększenia przejrzystości w zakresie wymiany danych dotyczących zdrowia i wykorzystania sztucznej inteligencji, do zniesienia barier regulacyjnych oraz do wsparcia wspólnego podejścia UE do korzystania z usług telemedycznych. W pełni popiera rozmieszczenie europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia przy całkowitym poszanowaniu praw jednostki i ochrony danych osobowych.

1.8. Sektor opieki zdrowotnej może w znacznym stopniu przyczynić się do neutralności klimatycznej UE, wykorzystując odpowiednio opracowane strategie gospodarowania odpadami, nowe modele biznesowe gospodarki o obiegu zamkniętym oraz zwiększoną zdolność przepustową infrastruktury transportowej.

1.9. Inwestowanie w badania i rozwój ma zasadnicze znaczenie dla konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju sektora opieki zdrowotnej. Polityka europejska musi zachęcać do inwestycji publicznych i prywatnych, tak aby uwzględniały one aspekty społeczne i zdrowotne.

1.10. EKES apeluje o większe zaangażowanie w procedury regulacyjne dotyczące opracowania zharmonizowanych norm jakości i bezpieczeństwa dla środków ochrony i wyrobów medycznych. Wzywa do ustanowienia jasnych mandatów dla organów normalizacyjnych w procesie techniczno-regulacyjnym.

1.11. Aby sprostać nowym wyzwaniom związanym z Zielonym Ładem, potrzebne są specjalne programy umożliwiające szkolenie, przekwalifikowanie, podnoszenie kwalifikacji i uczenie się przez całe życie pracowników opieki zdrowotnej w Europie. Należy przy tym skupić się nie tylko na pracownikach służby zdrowia, lecz również na naukowcach, nauczycielach, przedstawicielach mediów i samych pacjentach. EKES apeluje zatem, aby na szczeblu UE szerzej informowano o prawach konsumentów/pacjentów przy pełnym zaangażowaniu partnerów społecznych i odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.12. EKES wzywa Komisję do kontynuowania współpracy i dialogu między zainteresowanymi stronami na temat odporności sektora farmaceutycznego, w oparciu o istniejącą strukturę w ramach strategii farmaceutycznej dla Europy, oraz do dalszego rozwijania silnej, zrównoważonej i cyfrowej transformacji ekosystemu przemysłu sanitarnego, jak określono w strategii przemysłowej dla Europy.

2. Kontekst i wprowadzenie

2.1. Pandemia COVID-19 wywołała we wszystkich państwach członkowskich UE niespotykany dotąd kryzys, który w przeciwieństwie do innych sytuacji kryzysowych wpłynął zarówno na podaż, jak i na popyt, a także na całe społeczeństwo. W porównaniu z innymi częściami świata UE odczuła dotkliwie skutki kryzysu i odnotowała więcej zgonów na milion mieszkańców niż przewidują tendencje światowe⁽¹⁾. Unia zareagowała odpowiednio, w sposób niemalże skoordynowany. Można byłoby osiągnąć więcej, gdyby UE była lepiej przygotowana jako wspólnota na tego rodzaju wstrząs.

2.2. Jednolity rynek jest jednym z najważniejszych osiągnięć w ramach projektu Unii Europejskiej. Nadal istnieją bariery wynikające z niejednolitego stosowania prawodawstwa UE w państwach członkowskich. Pandemia COVID-19 spotęgowała te bariery, ukazując przede wszystkim kruchość łańcuchów wartości i nasilenie problemów z dystrybucją. Stało się jasne, że UE jest zależna od państw trzecich w zakresie produktów medycznych.

2.3. W 2018 r. sektor opieki zdrowotnej zapewnił ponad 7 mln miejsc pracy⁽²⁾. Jest on ważnym atutem dla jednolitego rynku, zważywszy, że oferuje ponad 800 000 bezpośrednich miejsc pracy i generuje 109,4 mld EUR nadwyżki handlowej⁽³⁾. W 2019 r. producenci leków wnieśli największy wkład pod względem inwestycji w badania i rozwój, natomiast europejski rynek elektromedyczny osiągnął wartość 120 mld EUR. UE przeznacza jednak mniej na inwestycje w porównaniu z jej partnerami handlowymi: na innowacje w dziedzinie zdrowia przeznacza się w UE 19,2% nakładów na badania i rozwój w przemyśle, w porównaniu np. z 26,4% w USA. Europa jest głównym ośrodkiem światowego przemysłu sprzętu medycznego. Unijny rynek wyrobów medycznych, na którym działa około 32 000 przedsiębiorstw i zatrudnionych jest 730 000 pracowników, stanowi jedną trzecią rynku światowego.

3. Uwagi ogólne

3.1. Zdrowie jest jednym z megatrendów przyszłości, zwłaszcza w Europie, a w nowym kontekście geopolitycznym kluczowe znaczenie ma wspieranie ekosystemu przemysłowego opieki zdrowotnej, który przyczynia się do strategicznej autonomii i suwerenności technologicznej UE.

3.2. EKES uważa, że komunikat Komisji Europejskiej sytuuje przemysł, a zwłaszcza sektor opieki zdrowotnej, w centrum polityki europejskiej, dostrzegając w nim zdolność do napędzania istotnych zmian, rozpoznawania nowych potrzeb i wyzwań społecznych oraz oferowania innowacyjnych i konkurencyjnych rozwiązań. Wzywa jednak, aby przyjąć bardziej całościowe podejście w porównaniu z podejściem Komisji, które skupia się głównie na przemyśle. Na decydentkach i decydentach spoczywa duża odpowiedzialność, ponieważ zdrowie jest jedną z podstaw egzystencji

⁽¹⁾ Badanie PE: Impacts of the COVID-19 pandemic on EU industries [Wpływ pandemii COVID-19 na przemysł UE].

⁽²⁾ Eurostat – statystyki dotyczące personelu opieki zdrowotnej.

⁽³⁾ Międzynarodowy handel towarami według rodzaju towarów.

jednostki i bez wątplenia jej najcenniejszym dobrem. EKES apeluje zatem, aby na szczeblu UE szerzej informowano o prawach konsumentów/pacjentów, w tym o prawach podstawowych zapisanych w Karcie praw podstawowych UE. UE potrzebuje solidnego i skoordynowanego systemu opieki zdrowotnej.

3.3. Struktura przemysłowa ekosystemu opieki zdrowotnej jest rozbudowana i obejmuje kilka dużych podmiotów oraz znaczną liczbę MŚP. Potencjalne synergie między tymi dwiema grupami nie są jednak w pełni wykorzystywane, co poważnie utrudnia wzmocnienie pozycji MŚP. W efekcie ekosystem opieki zdrowotnej nie funkcjonuje w pełnym zakresie i napotyka przeszkody jako potencjalny inkubator nowych innowacyjnych odkryć.

3.4. Ekosystem przemysłowy opieki zdrowotnej potrzebuje silnego rynku wewnętrznego z rozbudowaną infrastrukturą produkcyjną i dystrybucyjną. EKES podkreślał już wcześniej znaczenie „sprawnie funkcjonującego, sprawiedliwego i skutecznego rynku wewnętrznego, który z jednej strony promuje i nagradza prawdziwe innowacje medyczne o rzeczywistej wartości dodanej dla opieki zdrowotnej, a z drugiej strony zwiększa konkurencję w celu zapewnienia sprawiedliwego i przystępnego cenowo dostępu do leków”⁽⁴⁾.

3.5. Wydaje się, że istnieje znaczna potrzeba zwiększenia integracji jednolitego rynku poprzez zapewnienie skuteczniejszego zarządzania, zwłaszcza w sektorze przemysłowym opieki zdrowotnej⁽⁵⁾: dobrze funkcjonujący jednolity rynek i polityka konkurencji umożliwiają bowiem silną dynamikę działalności gospodarczej, która może odegrać zasadniczą rolę w dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w UE i zapobiec rozdrobnieniu struktury opieki zdrowotnej.

3.6. Pandemia COVID-19 dowiodła, że współpraca i solidarność między państwami podnoszą zdolność UE do reagowania i zwiększają jej ogólną odporność. Na szczeblu Unii pilnie potrzebna jest prognoza strategiczna, zwłaszcza że pandemia dotknęła w większym stopniu sektory i łańcuchy wartości, które mają wzajemne powiązania transgraniczne.

3.7. Zależności strategiczne mają wpływ na podstawowe interesy UE. Dotyczą one w szczególności obszarów bezpieczeństwa i ochrony, zdrowia Europejczyków oraz możliwości dostępu do towarów, usług i technologii, które mają kluczowe znaczenie dla transformacji ekologicznej i cyfrowej stanowiących sedno priorytetów UE.

3.8. EKES zalecił przedstawienie „jasnej, namacalnej i wszechstronnej strategii krótko-, średnio- i długoterminowej na rzecz europejskiego przemysłu” i wezwał Komisję do „opracowania konkretnego planu działania zawierającego klarowne cele roczne i procedury monitorowania i obejmującego ścisłą współpracę ze wszystkimi właściwymi interesariuszami”⁽⁶⁾, podkreślając jednocześnie, że „[r]ola pracodawców, przedsiębiorców i zaangażowanie sektora prywatnego w stymulowanie zmian strukturalnych są kluczowe dla transformacji przemysłowej”⁽⁷⁾.

3.9. Postęp w medycynie jest siłą napędową innowacyjnego przemysłu medyczno-farmaceutycznego. Jednym z ważnych problemów, który wymaga natychmiastowego rozwiązania, jest brak przystępności cenowej lub niedostępność leków. Należy zapewnić dobrostan społeczny poprzez łatwy dostęp do wysokiej jakości i skutecznych leków dla wszystkich obywateli mieszkających w UE. Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej ma poważne konsekwencje dla producentów sprzętu medycznego.

3.10. Uzależnienie Europy od niektórych surowców pochodzących od zaledwie kilku producentów i krajów było widoczne podczas pandemii COVID-19. W dodatku nawet technologie ekologiczne i cyfrowe, często powiązane z systemem przemysłu sanitarnego, również zależą od szeregu deficytowych surowców sprowadzanych do Europy, przy czym bardzo dużą część potrzebnych metali ziem rzadkich pochodzi od jednego dostawcy, którym są Chiny⁽⁸⁾. Wzmocnienie i zróżnicowanie międzynarodowych łańcuchów dostaw ma również zasadnicze znaczenie dla rozwoju sektora zdrowia i zadbania o to, by UE była w przyszłości gotowa stawić czoła kryzysom takim jak pandemia COVID-19. Ostatecznym celem powinno być wyeliminowanie słabych punktów oraz stworzenie stabilnego, przewidywalnego i zasobooszczędnego środowiska handlowego. Z zadowoleniem należy przyjąć zapowiedź utworzenia unijnego urzędu ds. gotowości i reagowania na wypadek stanu zagrożenia zdrowia.

3.11. Europa odniosła sukces w zakresie strategii rozwijania partnerstw publiczno-prywatnych w celu stymulowania badań i rozwoju w przemyśle farmaceutycznym, ale kwoty, jakie na to przeznacza, stanowią jedną dziesiątą wydatków amerykańskiego Biomedical Advanced Research and Development Authority (BARDA) (Urząd ds. Zaawansowanych Badań Biomedycznych i Rozwoju).

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie strategii farmaceutycznej (Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 53).

⁽⁵⁾ Pytania i odpowiedzi: Program UE dla zdrowia na lata 2021–2027.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie nowej strategii przemysłowej dla Europy (Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 108).

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie transformacji przemysłowej w kierunku ekologicznej i cyfrowej gospodarki europejskiej (Dz.U. C 56 z 16.2.2021, s. 10).

⁽⁸⁾ Na przykład platyna do produkcji czystego wodoru, krzem metaliczny do paneli słonecznych i lit do samochodów elektrycznych.

3.12. Największe możliwości w nadchodzących latach będą związane z cyfrowymi technologiami medycznymi. Niezależnie od tego, czy chodzi o produkty lecznicze, sprzęt i procedury medyczne, czy też środki stosowane w profilaktyce, diagnostyce i leczeniu chorób, wszystkie one mają zasadnicze znaczenie dla ogółu obywateli Unii. Przygotowywane rozporządzenie w sprawie sztucznej inteligencji⁽⁹⁾, wniosek ustawodawczy w sprawie europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia⁽¹⁰⁾ oraz normalizacja zapewnią większą jasność w zakresie wymiany danych dotyczących zdrowia i wykorzystania sztucznej inteligencji, wyeliminują bariery regulacyjne i będą wspierać wspólne podejście UE do korzystania z usług telemedycznych, natomiast akt w sprawie zarządzania danymi⁽¹¹⁾ powinien zagwarantować wymianę danych dotyczących zdrowia przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony danych osobowych i poszanowaniu innych praw człowieka.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Transformacja cyfrowa sektora opieki zdrowotnej stanowi ogromną szansę. Przeprowadzenie tej dwójakiej transformacji może zapewnić Unii dalszą przewagę konkurencyjną w złożonym i niespokojnym środowisku międzynarodowym. Unia Europejska może opracować najnowocześniejsze technologie, w szczególności technologie predykcyjne, inwestując zwłaszcza w wysokowydajne technologie obliczeniowe i sztuczną inteligencję. Pandemia ujawniła pilną potrzebę wprowadzenia inteligentnych usług zdrowotnych, takich jak telezdrowie.

4.2. Sektor opieki zdrowotnej może również w znacznym stopniu przyczynić się do neutralności klimatycznej UE poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w ramach łańcuchów wartości. W związku z tym, że sektor ten wytwarza znaczne ilości odpadów w postaci niewykorzystanych leków oraz zużytego sprzętu medycznego i osobistego, należy wzmocnić politykę gospodarowania odpadami. Konieczne jest też opracowanie nowych modeli biznesowych gospodarki o obiegu zamkniętym oraz zwiększenie zdolności przepustowej infrastruktury transportowej, przy jednoczesnym zaangażowaniu wszystkich państw członkowskich i zainteresowanych stron w obniżenie emisyjności łańcuchów wartości.

4.3. Zdrowie ludzkie zależy ostatecznie od produktów i usług ekosystemowych (takich jak dostępność wody słodkiej, żywności i źródeł paliwa), które są niezbędne dla zapewnienia dobrego zdrowia ludzkiego i produktywnego źródła utrzymania. Utrata różnorodności biologicznej może wywierać istotny bezpośredni wpływ na zdrowie ludzi, jeżeli usługi ekosystemowe nie są już w stanie adekwatnie zaspakajać potrzeb społecznych.

4.4. Medycyna tradycyjna nadal odgrywa zasadniczą rolę w ochronie zdrowia, zwłaszcza w podstawowej opiece zdrowotnej. Stosowanie roślin leczniczych jest najpowszechniejszym narzędziem leczenia w medycynie tradycyjnej i medycynie komplementarnej na całym świecie. Wiele społeczności polega na produktach naturalnych pozyskiwanych z ekosystemów nie tylko w celu pozyskiwania żywności, ale również do celów leczniczych i kulturowych.

4.5. Do innych ważnych kierunków, które należy rozważyć, należą gromadzenie zapasów strategicznych i repatriacja unijnych przedsiębiorstw, co wchodzi w zakres wspólnych kompetencji UE. W miarę rozwoju technologii, a wraz z nią zdolności produkcyjnych, UE musi wypracować odpowiednie zachęty, aby przenieść strategiczne zdolności produkcyjne na swój obszar. Kluczową rolę w tym względzie mogą odegrać bodźce podatkowe.

4.6. Niezbędne jest przeprowadzenie oddolnego mapowania i analizy z udziałem państw członkowskich i przedstawicieli branży, aby dokonać bardziej szczegółowej oceny charakteru stwierdzonych zależności, w tym zagrożeń, jakie stanowią one dla odporności i funkcjonowania ekosystemów przemysłowych w UE, a także ewentualnych perspektyw ograniczenia tych zależności, jak również sporów handlowych i cyberataków w przyszłości.

4.7. Inwestowanie w badania i rozwój ma zasadnicze znaczenie dla konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju sektora opieki zdrowotnej. Niezależnie od środków z funduszy UE, polityka europejska musi w jak największym stopniu pobudzać inwestycje publiczne i prywatne. Rozwój partnerstw publiczno-prywatnych, takich jak IMI2, będzie zachęcać producentów do inwestowania w działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, która ma zasadnicze znaczenie dla przyszłych odkryć medycznych, oraz do prowadzenia takiej działalności. Tego rodzaju inicjatywy dają Europie możliwość utrzymania się w czołówce pod względem innowacji medycznych.

4.8. Równie ważne jest wspieranie wysiłków państw członkowskich na rzecz łączenia zasobów publicznych za pośrednictwem ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI) w sektorach, w których sam rynek nie jest w stanie zapewnić przełomowych innowacji, jak ma to miejsce w sektorze farmaceutycznym.

4.9. Należy wspierać konkurencyjność przemysłu poprzez silne ramy praw własności intelektualnej, które wzmocniają i chronią innowacje. Dostęp do danych ma także zasadnicze znaczenie dla producentów, zwłaszcza dla MŚP, które mocno ucierpiały w wyniku pandemii i które należy zachęcać do zwiększania skali działalności i rozwoju. UE potrzebuje specjalnie opracowanych strategii politycznych w zakresie analizy dużych zbiorów danych oraz interoperacyjnej infrastruktury dostępu do danych.

⁽⁹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii (COM(2021) 206 final).

⁽¹⁰⁾ Komunikat „Europejska strategia w zakresie danych” (COM(2020) 66 final).

⁽¹¹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie europejskiego zarządzania danymi (akt w sprawie zarządzania danymi) (COM (2020) 767 final).

4.10. MŚP muszą również mieć łatwy dostęp do finansowania, aby mogły dobrze prosperować i rozwijać się. Oznacza to również możliwość korzystania ze źródeł finansowania alternatywnych w stosunku do zwykłych kredytów bankowych, takich jak kapitał *private equity* lub kapitał wysokiego ryzyka. Instrumenty wsparcia inwestycji muszą być skutecznie koordynowane, z uwzględnieniem linii przeznaczonych specjalnie dla MŚP działających w tym sektorze. Pod tym względem ważne jest, aby inicjatywy wynikające z unijnych ram zrównoważonego finansowania, w tym wdrożenie systematyki, zostały opracowane w taki sposób, aby stanowić szansę dla gospodarki europejskiej, uwzględniając zarówno potrzeby rynków finansowych, jak i wyzwania stojące przed przemysłem.

4.11. Opracowanie europejskiego formatu wymiany elektronicznych kart zdrowia w celu odblokowania transgranicznego przepływu danych dotyczących zdrowia stanowi ramy dla dalszego rozwoju wspólnych specyfikacji technicznych na rzecz bezpiecznej wymiany danych medycznych między państwami członkowskimi UE, w odniesieniu do których Europejski Komitet Normalizacyjny opracowuje obecnie specyfikacje techniczne. EKES apeluje o większe zaangażowanie odnośnych zainteresowanych podmiotów i włączenie ich w procedury regulacyjne dotyczące opracowania zharmonizowanych norm jakości i bezpieczeństwa dla środków ochrony indywidualnej i wyrobów medycznych.

4.12. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności może posłużyć do zaspokojenia wielu potrzeb ekosystemu opieki zdrowotnej poprzez inwestycje w krajowe systemy opieki zdrowotnej i ich reformy, wzmocnienie odporności i gotowości na sytuacje kryzysowe, podstawową opiekę zdrowotną, zwiększenie sprawiedliwego i przejrzystego dostępu do usług, rozwiązanie problemu słabości łańcucha dostaw i umiejętności cyfrowych pracowników służby zdrowia, rozwiązywania w zakresie telemedycyny oraz badania, rozwój i innowacje.

4.13. EKES wzywa do opracowania specjalnych programów umożliwiających szkolenie, przekwalifikowanie, podnoszenie kwalifikacji i uczenie się przez całe życie pracowników opieki zdrowotnej w Europie, zgodnie z ich kluczową rolą zawodową i społeczną, postępem technologicznym i nowymi wymogami dotyczącymi wzmocnienia zrównoważonego rozwoju. Aby dysponować wykwalifikowanymi pracownikami, którzy będą w stanie sprostać nowym wyzwaniom związanym z Zielonym Ładem, potrzeba jasnych strategii szkoleniowych realizowanych przez zainteresowane strony reprezentujące ten sektor.

4.14. EKES zauważył już wcześniej, że „[n]owe strategie polityczne w zakresie umiejętności należy opracować przy zaangażowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych z myślą o przyspieszeniu adaptacji systemów kształcenia i szkolenia, tak aby odpowiadały one zapotrzebowaniu na nowe miejsca pracy”⁽¹²⁾. W sektorze zdrowia należy skupić się nie tylko na pracownikach opieki zdrowotnej, lecz także na badaczach i badaczkach, nauczycielach, wszelkiego rodzaju decydentkach i decydentach, przedstawicielach mediów, samych pacjentach i reprezentujących ich organizacjach.

4.15. Strategiczne zamówienia publiczne odgrywają kluczową rolę w zbliżaniu do siebie przemysłu UE, ośrodków badawczych oraz unijnych i krajowych organów regulacyjnych, zwłaszcza w sektorze opieki zdrowotnej, a także ułatwiają współpracę publiczno-prywatną, wychodząc naprzeciw potrzebom publicznych i prywatnych systemów opieki zdrowotnej i umożliwiając zakup innowacyjnych i przystępnych cenowo technologii medycznych, w tym rozwiązań ekologicznych i cyfrowych oraz klauzul społecznych⁽¹³⁾.

4.16. EKES wezwał już instytucje UE i państwa członkowskie do wykazania politycznej woli wdrożenia „paktu na rzecz przyszłości Europy w zakresie zdrowia”⁽¹⁴⁾, który odzwierciedla podstawowe wartości Unii Europejskiej.

4.17. Inicjatywa zorganizowanego dialogu⁽¹⁵⁾ zapowiedziana w strategii farmaceutycznej ma zasadnicze znaczenie dla Europy w celu określenia przyczyn i czynników powodujących potencjalne słabości i zależności w łańcuchach dostaw leków.

4.18. EKES w pełni popiera uruchomienie europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia⁽¹⁶⁾, aby zapewnić niezbędną infrastrukturę wymiany danych dla narzędzi diagnostycznych i leczenia, w kontekście współpracy i zaangażowania się w wysiłki na rzecz współinwestowania w ekosystemy opieki zdrowotnej nowej generacji w całym łańcuchu wartości.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie nowej strategii przemysłowej dla Europy (Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 108).

⁽¹³⁾ Kwestie społeczne w zakupach – przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych (wydanie drugie) (Dz.U. C 237 z 18.6.2021).

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie ustanowienia Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia na lata 2021–2027 (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 251).

⁽¹⁵⁾ Zorganizowany dialog na temat bezpieczeństwa dostaw leków.

⁽¹⁶⁾ Komisja ogłasza otwarte konsultacje publiczne poświęcone europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia.

4.19. EKES sądzi, że należy stosować zharmonizowane normy jako instrument służący spełnianiu podstawowych wymogów w zakresie bezpieczeństwa produktów. Towarzyszyć temu powinny instrumenty pomagające wprowadzić produkty na rynek. Unia Europejska musi unikać nadmiernej regulacji produktów, a priorytetem powinno być zmniejszenie obciążeń administracyjnych wynikających z nadmiernej ilości przepisów, przy jednoczesnym zapewnieniu łatwego dostępu do dokumentacji, rzetelnych informacji, sprawnej wymiany najlepszych praktyk i skutecznej współpracy.

4.20. Ponadto EKES wzywa Komisję do kontynuowania współpracy i dialogu między wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu wzmocnienia odporności systemu farmaceutycznego UE na przyszłe kryzysy, w oparciu o istniejące mechanizmy określone w strategii farmaceutycznej dla Europy⁽¹⁷⁾ i strategii przemysłowej dla Europy⁽¹⁸⁾. EKES wzywa również Komisję do stworzenia dalszych synergii między państwami członkowskimi, do przedstawienia nowych inicjatyw mających na celu wzmocnienie koordynacji różnych systemów krajowych (zgodnie z TFUE⁽¹⁹⁾) oraz do dalszego rozwijania silnej, zrównoważonej i cyfrowej transformacji ekosystemu przemysłu sanitarnego.

Bruksela, dnia 29 września 2021 r.

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

⁽¹⁷⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0761>

⁽¹⁸⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1593086905382&uri=CELEX:52020DC0102>

⁽¹⁹⁾ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Globalne podejście do badań naukowych i innowacji – strategia Europy na rzecz współpracy międzynarodowej w zmieniającym się świecie«”

[COM(2021) 252 final]

(2022/C 105/11)

Sprawozdawczyni: **Neža REPANŠEK**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 1.7.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	30.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	231/0/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES pochwała, że UE zobowiązuje się dawać przykład i zachować otwartość w międzynarodowej współpracy w dziedzinie badań naukowych i innowacji, przy jednoczesnym promowaniu równych szans i wzajemności opartych na podstawowych wartościach.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski zawarte w Deklaracji z Bonn o wolności badań naukowych, przyjętej w tym mieście 20 października 2020 r. podczas konferencji ministerialnej w sprawie europejskiej przestrzeni badawczej (EPB), ponieważ stanowi ona warunek wstępny dynamicznego środowiska badań naukowych i innowacji, które dąży do pogłębiania wiedzy i przynoszenia korzyści społeczeństwu. EKES popiera przyjęcie tych zasad w przyszłości na szczeblu międzynarodowym.

1.3. Komitet uważa za konieczne, aby we wspieranie instytucji UE i państw członkowskich w opracowywaniu nadzwyczajnych strategii politycznych i specjalnych programów lepiej włączyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Strategie te i programy (wspierające mobilność zawodową, przyciąganie i zatrzymywanie badaczy oraz stosowanie wyników badań i innowacji na rzecz kultury przedsiębiorczości unijnych MŚP) powinny umożliwiać gromadzenie europejskiej wartości dodanej, którą z kolei można będzie wykorzystać do wdrożenia ambitnej europejskiej przestrzeni badawczej⁽¹⁾ na następne dziesięciolecie. Tworzenie takiej przestrzeni powinno obejmować w szczególności uwzględnienie doświadczeń zdobytych podczas pandemii oraz wpływu zmiany klimatu na społeczeństwa i gospodarki, a także potrzebę zapewnienia pełnego transferu wiedzy i technologii poprzez transformację cyfrową badań naukowych. Pandemia uwypukliła rolę współpracy w obszarze zdrowia, w której główny nacisk należy kłaść na udostępnienie opieki zdrowotnej, działanie w celu odpowiednio szybkiej poprawy i wzmocnienia zdrowia, a także kooperację pracowników medycznych, mogącą pomóc w znalezieniu rozwiązań nawet najbardziej złożonych problemów zdrowotnych.

1.4. EKES pragnie zwrócić uwagę na to, jak ważne jest wzmocnienie wiodącej roli UE we wspieraniu wielostronnych partnerstw w dziedzinie badań naukowych i innowacji mających na celu realizację nowych rozwiązań w zakresie wyzwań ekologicznych, cyfrowych, zdrowotnych, społecznych i innowacyjnych, z uwzględnieniem bieżącego wpływu pandemii COVID-19 na europejskie systemy opieki zdrowotnej, społeczeństwa i kręgi biznesowe oraz na szeroko pojętą gospodarkę światową.

1.5. Z myślą o konkretnym wspieraniu celu, jakim jest wzmocnienie pozycji UE na świecie, EKES apeluje, aby w prace Komisji Europejskiej w zakresie monitorowania określonych w komunikacie działań odpowiednio włączyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu unijnym i krajowym. W kontekście planowanego Forum Europejskiej Przestrzeni Badawczej na rzecz Transformacji EKES proponuje ułatwienie wspólnych działań z instytucjami unijnymi i krajowymi poprzez opracowanie wstępnego sprawozdania sieci wiedzy społeczeństwa obywatelskiego, które zostałyby przedstawione i omówione na międzynarodowej konferencji w 2022 r.

⁽¹⁾ Nota prezydencji dla Rady pt. „Odnowienie europejskiej przestrzeni badawczej – jak przygotować wdrożenie ambitnej europejskiej przestrzeni badawczej na najbliższe dziesięciolecie” oraz komunikat prasowy z 1 grudnia 2020 r. pt. „Nowa europejska przestrzeń badawcza: Rada przyjmuje konkluzje”.

2. Uwagi ogólne

2.1. Globalne podejście do badań naukowych i innowacji przedstawia spojrzenie Komisji na strategię Europy na rzecz współpracy międzynarodowej w obszarze badań naukowych i innowacji. Strategia ta zmierza także do wzmocnienia partnerstw służących realizacji nowych rozwiązań w zakresie wyzwań ekologicznych, cyfrowych, zdrowotnych, społecznych i dotyczących innowacji.

2.2. Nowa strategia opiera się na dwóch głównych celach. Po pierwsze, zmierza do stworzenia środowiska badań naukowych i innowacji, które będzie opierać się na zasadach i wartościach, a także będzie otwarte, tak aby pomóc naukowcom i innowatorom na całym świecie w prowadzeniu współpracy w ramach wielostronnych partnerstw i poszukiwaniu rozwiązań dla globalnych wyzwań. Po drugie, ma na celu zapewnienie wzajemności i równych szans we współpracy międzynarodowej w dziedzinie badań naukowych i innowacji.

2.3. Nowe globalne podejście należałoby wdrażać poprzez:

- modulowanie dwustronnej współpracy UE w obszarze badań naukowych i innowacji, aby dostosować ją do europejskich interesów i wartości oraz wzmocnić otwartą strategiczną autonomię UE,
- mobilizowanie nauki, technologii i innowacji w celu przyspieszenia zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, a także przyspieszenia transformacji w kierunku odpornych, opartych na wiedzy społeczeństw i gospodarek w krajach o niskim i średnim dochodzie,
- inicjatywy wzorowane na podejściu Drużyny Europy, łączące działania UE, instytucji finansowych i państw członkowskich w celu maksymalizacji skuteczności i skutków działań.

2.4. Komunikat posłuży również jako przewodnik dotyczący wdrażania międzynarodowego wymiaru nowego programu UE na rzecz badań naukowych i innowacji cywilnych „Horyzont Europa” oraz jego synergii z innymi unijnymi programami, w szczególności Instrumentem Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy”.

3. Zaangażowanie na rzecz międzynarodowej otwartości i podstawowych wartości w obszarze badań naukowych i innowacji

3.1. Aby UE mogła zachować pozycję lidera, jej program w zakresie badań naukowych i innowacji musi pozostać otwarty na świat. Oznacza to, że osoby z całego globu, niezależnie od miejsca prowadzenia działalności lub pobytu, powinny mieć możliwość udziału w programach UE takich jak Erasmus+ i „Horyzont Europa”. Ponadto we wszystkich partnerstwach międzynarodowych należy nadal propagować i zapewniać w praktyce poszanowanie i wspólne rozumienie wartości w badaniach naukowych.

3.2. Nawiązując do Europejskiego kodeksu postępowania w zakresie rzetelności badawczej^(?), EKES w opinii „Nowa europejska przestrzeń badawcza na rzecz badań naukowych i innowacji”^(?) podkreśla, że etyka i integralność badań naukowych powinny obejmować zasadę rzetelności naukowej i uczciwości, co pozwoli zapobiec stratom pod względem zdrowia ludzkiego, marnowaniu pieniędzy i porażkom naukowym. W komunikacie akcentuje się rolę UE, która chroni wspólne podstawowe wartości przy podejmowaniu wyzwań związanych z etyką i zapewnia, aby w centrum innowacji technologicznych znajdował się człowiek.

3.3. Takie pojęcia jak wolność nauki, instytucjonalna autonomia, aspekty badań naukowych związane z etyką i rzetelnością, podstawy empiryczne, równość płci, różnorodność i inkluzywność powinny stać na centralnym miejscu i być uwzględniane w międzynarodowej współpracy badawczej. EKES zdecydowanie zgadza się co do tego, że należy wspierać równowagę płci i równość płci, wzmocnienie pozycji młodzieży i jej uczestnictwo, włączenie społeczne i różnorodność w globalnych badaniach w obszarze innowacji. Trzeba zalecać tworzenie na wszystkich szczeblach wspierającego, sprzyjającego włączeniu środowiska badań, wolnego od politycznej ingerencji, a także zachęcać do zapewniania możliwości prowadzenia badań. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę KE, aby opracować i promować wytyczne dotyczące postępowania w przypadku zagranicznej ingerencji w organizacje badawcze i instytucje szkolnictwa wyższego UE.

3.4. Ogólnym celem jest to, aby zbiory danych były: łatwe do znalezienia, dostępne, interoperacyjne i możliwe do ponownego wykorzystania (ang. *findable, accessible, interoperable and reusable* = FAIR) – w ramach koncepcji otwartych danych i otwartej nauki.

3.5. Istotne jest, aby zapewnić podstawowe finansowanie na szczeblu krajowym, gwarantując odpowiedni poziom inwestycji w badania i rozwój, który pozwoli osiągnąć cele wyznaczone w tym sektorze.

^(?) *The European Code of Conduct for Research Integrity*, www.allea.org [accessed 6 June 2021].

^(?) Opinia EKES-u *A new European Research Area (ERA) for Research and Innovation* (Dz.U. C 220 z 9.6.2021, s. 79).

3.6. Dzięki dyplomacji naukowej UE mogłaby skuteczniej narzucać miękką siłę oraz realizować swoje interesy gospodarcze i wartości, zaspokajając zapotrzebowanie i zainteresowanie ze strony krajów partnerskich oraz wykorzystując swoje atuty dynamicznego ośrodka badań naukowych i innowacji. EKES jest przekonany, że konstruktywny dialog społeczny i obywatelski na wszystkich szczeblach wniósłby wkład w skuteczną dyplomację naukową w naszych społecznościach.

4. Nowa równowaga – W kierunku równych szans i wzajemności w dziedzinie badań naukowych i innowacji

4.1. Dzięki swojej polityce i programom UE stanowi ważny katalizator umiędzynarodowienia badań naukowych i innowacji. Jest w stanie zaangażować również systemy produkcji i mobilizuje naukę, młodych badaczy, sieci interdyscyplinarne, technologię i innowacje, aby przyspieszyć zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój – z jednej strony – oraz przechodzenie na odporne, oparte na wiedzy społeczeństwa i gospodarki w krajach o niskim i średnim dochodzie – z drugiej. EKES podkreśla znaczenie prywatnych, zwłaszcza zaś publicznych inwestycji w naukę dla dotrzymania kroku innym światowym potęgom w obszarze badań naukowych i innowacji, a zarazem dla ochrony praw człowieka i podstawowych wartości.

4.2. Inne ważne mocarstwa w dziedzinie nauki przeznaczają dziś na nią większy odsetek produktu krajowego brutto niż UE. Narastają napięcia geopolityczne i kwestionuje się prawa człowieka oraz podstawowe wartości takie jak wolność akademicka. Ta ostatnia stanowi osnowę szkolnictwa wyższego w UE i należy ją chronić w kontaktach z państwami trzecimi. W świetle ostatnich wydarzeń EKES z zadowoleniem przyjmuje i popiera apel europejskich naukowców⁽⁴⁾ o podjęcie natychmiastowych działań w celu stworzenia przyspieszonych uzupełniających legalnych dróg migracji dla zagrożonych naukowców i nauczycieli akademickich, w tym badaczy, studentów i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego z Afganistanu, zwłaszcza kobiet oraz osób należących do mniejszości etnicznych i religijnych.

5. Wspólne stawianie czoła globalnym wyzwaniom

5.1. EKES w pełni popiera położenie wyraźnego nacisku na sprawiedliwą dwojaką transformację, tj. transformację cyfrową i Zielony Ład, na politykę zdrowotną i długoterminową politykę odbudowy po pandemii COVID-19. Europa musi współpracować ponad granicami na niespotykaną dotychczas skalę, aby uczyć się, jak wspólnie z innymi partnerami rozwijać innowacyjne rozwiązania, które umożliwią sprawiedliwą transformację ekologiczną i cyfrową zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju, budowanie odpornej, dobrze prosperującej i konkurencyjnej Europy (zwłaszcza z myślą o MŚP i mikroprzedsiębiorstwach) oraz wspieranie dobrobytu gospodarczego i dobrostanu społecznego. Wspierając transformację ku bardziej odpornej gospodarce europejskiej, należy pamiętać, że na drodze do osiągnięcia zrównoważonej gospodarki, a jednocześnie do tworzenia nowych możliwości dla pracowników niezbędne jest zapewnienie odbudowy sprzyjającej włączeniu społecznemu, która nie pozostawi nikogo na marginesie działań. W procesach tych istotną rolę mogą też odgrywać innowacje społeczne.

5.2. Wzajemna otwartość, swobodna wymiana pomysłów i współtworzenie rozwiązań mają zasadnicze znaczenie dla dążenia do podstawowej wiedzy i pogłębiania jej. Są to istotne elementy dynamicznego ekosystemu innowacji, ponieważ otwartość współpracy charakteryzująca działania UE przejawia się w zmienionym środowisku globalnym.

5.3. Mobilizacja badaczy i innowatorów z całego świata będzie miała kluczowe znaczenie dla dobrobytu obywateli i przyszłych pokoleń. Jak to pokazuje niedawna globalna pandemia, zacieśnienie współpracy międzynarodowej w kwestiach takich jak zdrowie na świecie pomaga nam osiągnąć przełomowe innowacje. UE powinna wspierać swoje cele w zakresie otwartej strategicznej autonomii, jednocześnie modulując swoją współpracę dwustronną w niektórych obszarach z państwami niebędącymi członkami UE⁽⁵⁾.

5.4. W odpowiedzi na dzisiejsze globalne tendencje UE powinna dawać przykład, promując multilateralizm oparty na zasadach. Trzeba ożywić porządek wielostronny, aby odpowiadał potrzebom, dzięki czemu będzie mógł sprostać globalnym wyzwaniom i spełnić rosnące oczekiwania obywateli co do przejrzystości, jakości i włączenia społecznego. UE powinna również wspierać ambitną modernizację głównych wielostronnych instytucji międzynarodowych, opartą na realizacji wspólnego planu działania na rzecz wzajemnej otwartości współpracy w zakresie badań naukowych i innowacji, tak aby ułatwić wymianę najlepszych praktyk i globalną reakcję na ogólnoswiatowe wyzwania.

(4) <https://www.scholarsatrisk.org/2021/08/urgent-appeal-to-european-governments-and-eu-institutions-take-action-for-afghanistans-scholars-researchers-and-civil-society-actors/>

(5) Integracja współpracy z państwami EFTA, Bałkanami Zachodnimi, Turcją, państwami objętymi europejską polityką sąsiedztwa i Zjednoczonym Królestwem, pogłębianie partnerstw UE z Afryką, Ameryką Łacińską i innymi regionami itp.

5.5. UE powinna zajmować pozycję lidera jako podmiot wyznaczający globalne zrównoważone normy i należy tę pozycję wzmocnić poprzez zwiększenie roli UE we współpracy międzynarodowej w zakresie przyjaznych dla MŚP badań przednormalizacyjnych i standaryzacyjnych. EKES podkreśla też znaczenie środków wsparcia na rzecz MŚP we wszystkich obszarach ochrony praw własności intelektualnej.

5.6. Komitet wyraża pełne poparcie dla planu działania dotyczącego własności intelektualnej ⁽⁶⁾, uznając, że przedstawia on bardzo dobre, całościowe podejście do modernizacji unijnego systemu własności intelektualnej. Za jeden z najważniejszych priorytetów należy obrać uruchomienie systemu jednolitego patentu, który w znacznej mierze przyczyni się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw UE.

5.7. Niektóre kraje coraz intensywniej dążą do osiągnięcia wiodącej pozycji w zakresie technologii za pomocą środków dyskryminacyjnych i często wykorzystują badania naukowe i innowacje jako narzędzie globalnego wpływu i kontroli społecznej. Należy wzmocnić dobrobyt i konkurencyjność gospodarczą UE, a także jej zdolność do autonomicznego pozyskiwania i zapewniania obywatelom bezpiecznych i zabezpieczonych kluczowych technologii i usług. UE powinna przewodzić opracowywaniu nowych globalnych standardów, norm międzynarodowych i ram współpracy w dziedzinach takich jak technologie cyfrowe, w tym m.in. sztuczna inteligencja i inne nowe technologie. Mocne strony UE wiążące się z demokracją i uregulowaniami są atutem w budowaniu lepszego świata, a jej struktury bezpieczeństwa i obrony oraz jej wiarygodność jako podmiotu działającego na rzecz pokoju mogą pomóc we wspieraniu wielostronnych wysiłków na rzecz zachowania, utrwalenia i budowania pokoju.

5.8. EKES od czasu swojej pierwszej opinii w sprawie AI z 2017 r. ⁽⁷⁾ nadaje ton debacie nad sztuczną inteligencją i w ostatnich kilku latach opublikował szereg opinii na ten temat ⁽⁸⁾. Opowiada się za podejściem do AI opartym na zasadzie ludzkiej kontroli, w ramach którego człowiek zachowuje zarówno kontrolę nad AI w sensie technicznym, jak i możliwość decydowania o tym, kiedy i w jaki sposób z niej korzystać w naszym szeroko pojętym społeczeństwie. Ponadto zwrócił uwagę m.in. na wpływ AI na miejsca pracy, na znaczenie znalezienia właściwej równowagi między regulacją, samoregulacją i wskazówkami etycznymi oraz wpływ AI na konsumentów. Teraz EKES opracowuje formalną opinię poświęconą wnioskowi Komisji Europejskiej dotyczącemu aktu w sprawie sztucznej inteligencji ⁽⁹⁾.

5.9. Unia Europejska jest zdolna do odgrywania roli globalnego podmiotu także dzięki temu, że istnieje spójność między jej działaniami zewnętrznymi a polityką wewnętrzną w każdym państwie członkowskim. Jednolity i spójny głos UE ma zasadnicze znaczenie dla ustabilizowania naszych partnerstw i sojuszy z państwami trzecimi, wspierania organizacji wielostronnych i regionalnych oraz negocjowania podejścia do globalnych dóbr publicznych opartego w większym stopniu na interesach.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie planu działania dotyczącego własności intelektualnej, Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 59.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 1.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 1; Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 1; Dz.U. 240 z 16.7.2019, s. 51; Dz.U. C 47 z 11.2.2020, s. 64; Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 87.

⁽⁹⁾ INT/940 – Rozporządzenie w sprawie sztucznej inteligencji (Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 61).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej”

[COM(2021) 281 final – 2021/0136 (COD)]

(2022/C 105/12)

Sprawozdawca: **Tymoteusz Adam ZYCH**

Wniosek	Parlament Europejski, 8.7.2021 Rada, 15.7.2021
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	30.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	229/2/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej dotyczący instrumentu zmieniającego rozporządzenie eIDAS odnośnie do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej i dostosowującego go do bieżących potrzeb rynku. Ocena obowiązującego rozporządzenia pokazała, że niezbędne jest zapewnienie lepszych rozwiązań w zakresie usług cyfrowych, które to rozwiązania rozszerzyłyby dostęp zarówno na sektor prywatny, jak i publiczny i zostałyby udostępnione przeważającej większości europejskich obywateli i obywateli oraz mieszkańców.

1.2. EKES odnotowuje jednak, że proponowana cyfryzacja usług może prowadzić do wykluczenia części społeczeństwa europejskiego, w szczególności osób starszych, osób o niskim poziomie umiejętności cyfrowych i osób z niepełnosprawnościami. W związku z tym zwraca się do Komisji Europejskiej (KE) i państw członkowskich o ustanowienie niezbędnych ram edukacji cyfrowej i kampanii informacyjnej, które powinny również przyczynić się do zwiększenia świadomości w dziedzinie ochrony danych osobowych.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że korzystanie z europejskich portfeli tożsamości cyfrowej będzie fakultatywne i bezpłatne. Niemniej wprowadzenie nowych rozwiązań cyfrowych wiąże się nieuchronnie ze znacznymi kosztami i wymaga wiele czasu. Dlatego też Komitet zwraca się do KE o dalsze oszacowanie czasu potrzebnego do faktycznego wdrożenia nowego rozporządzenia w celu uniknięcia negatywnych skutków dla rynku oraz o przedstawienie w rozporządzeniu dalszej analizy oczekiwanych kosztów wdrożenia i ich lepsze objaśnienie.

1.4. EKES zauważa, że proponowana sekcja 9 rozporządzenia przewiduje obowiązkowe transgraniczne uznawanie kwalifikowanego elektronicznego poświadczenia atrybutów wydanego w danym państwie członkowskim. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że postanowienia krajowych przepisów państw członkowskich często są znacznie odmienne, EKES dostrzega potrzebę wyjaśnienia, że uznawanie kwalifikowanego elektronicznego poświadczenia atrybutów w jednym państwie członkowskim ogranicza się do potwierdzenia faktów. Analogię stanowi w tym przypadku art. 2 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1191⁽¹⁾ w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej: „Niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do uznawania w państwie członkowskim skutków prawnych związanych z treścią dokumentów urzędowych wydawanych przez organy innego państwa członkowskiego”.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1191 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz.U. L 200 z 26.7.2016, s. 1).

1.5. Z punktu widzenia EKES-u skuteczną ochronę danych trzeba rozpatrywać szczególnie w kontekście ochrony praw podstawowych, zwłaszcza prawa do prywatności i prawa do ochrony danych osobowych. W związku z tym w pełni popiera wymóg, by europejskie ramy tożsamości cyfrowej zapewniały użytkownikom środki pozwalające kontrolować, kto ma dostęp do ich cyfrowego bliźniaka i do jakich dokładnie danych ma dostęp. Zachęca KE i państwa członkowskie, by po konsultacjach na temat technicznych aspektów europejskich ram tożsamości cyfrowej uwzględniły kwestię stworzenia rejestru umożliwiającego użytkownikom śledzenie wszelkiego dostępu do ich danych.

1.6. EKES pragnie zwrócić uwagę na obawy dotyczące bezpieczeństwa związane z procesem cyfryzacji, zwłaszcza z rozwojem rozbudowanych systemów przechowywania i przetwarzania danych narażonych na oszustwo i utratę. Ma świadomość, że obecnie brak systemu bezpieczeństwa, który mógłby zapewnić pełną ochronę danych. W związku z tym zdaniem EKES-u użytkownikom europejskich portfeli tożsamości cyfrowej trzeba zagwarantować odszkodowanie za wszelkie niepożądane sytuacje dotyczące ich danych (np. kradzież lub ujawnienie). Odpowiedzialność powinna być niezależna od tego, czy dostawca usługi ponosi winę za daną sytuację.

2. Wprowadzanie

2.1. Przedmiotem niniejszej opinii jest wniosek KE dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014⁽²⁾ („rozporządzenie eIDAS”) odnośnie do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej.

2.2. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu, rozporządzenie eIDAS zapewniłoby następujące zabezpieczenia i korzyści: 1) dostęp do wysoce bezpiecznych i wiarygodnych rozwiązań w zakresie tożsamości elektronicznej; 2) pewność, że usługi publiczne i prywatne mogą opierać się na zaufanych i bezpiecznych rozwiązaniach w zakresie tożsamości cyfrowej; 3) pewność, że osoby fizyczne i prawne są uprawnione do korzystania z rozwiązań w zakresie tożsamości cyfrowej; 4) gwarancję, aby rozwiązania te były powiązane z różnymi atrybutami i umożliwiały ukierunkowane udostępnianie danych dotyczących tożsamości ograniczone do potrzeb konkretnej żądanej usługi; oraz 5) akceptację kwalifikowanych usług zaufania w UE i równych warunków ich świadczenia. Proponowane zmiany są odpowiedzią na wzrost popytu na godne zaufania cyfrowe rozwiązania transgraniczne oparte na potrzebie identyfikacji i uwierzytelniania użytkowników o wysokim poziomie pewności.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES zdaje sobie sprawę z nowych wymogów rynku wewnętrznego dotyczących rozwoju identyfikacji elektronicznej i usług zaufania odnośnie do elektronicznych transakcji transgranicznych. Obecne rozwiązania przewidziane w rozporządzeniu eIDAS, które zaczęły wywoływać skutki prawne na kilku etapach, począwszy od lipca 2016 r., nie spełniają tych wymogów. Świadczy o tym fakt, że obecnie zaledwie 59 % mieszkańców UE ma dostęp do zaufanych i bezpiecznych rozwiązań w zakresie identyfikacji elektronicznej. Ponadto transgraniczny dostęp do takich usług jest ograniczony ze względu na brak interoperacyjności między systemami oferowanymi przez poszczególne państwa członkowskie.

3.2. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje nowy wniosek KE dotyczący instrumentu zmieniającego rozporządzenie eIDAS odnośnie do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej i dostosowujący go do bieżących potrzeb rynku. Szacuje się, że rozwiązania zaproponowane w dokumencie Komisji mogą przyczynić się do zwiększenia liczby użytkowników identyfikacji elektronicznej aż do 80 %, a nawet do 100 % wszystkich obywateli i mieszkańców UE.

3.3. EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje rozwiązania mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa danych osobowych użytkowników dzięki zagwarantowaniu swobody udostępniania danych oraz możliwości kontrolowania charakteru i ilości danych przekazywanych stronom ufającym. Zważywszy, że zgodnie z wnioskiem państwa członkowskie zachowają kontrolę nad dostawcami usług cyfrowych, rozwiązania te będą gwarantować, że zbiory danych wrażliwych (np. dotyczących zdrowia, religii i przekonań, poglądów politycznych, pochodzenia rasowego lub etnicznego) będą przekazywane wyłącznie na wniosek dostawców usług, po podjęciu świadomej decyzji przez właściciela tożsamości zgodnie z prawem krajowym mającym zastosowanie.

3.4. EKES zwraca uwagę, że harmonogram stosowania niektórych przepisów nowego rozporządzenia jest raczej optymistyczny i zwraca się do Komisji Europejskiej, by ustalając ostateczne terminy zastosowania rozporządzenia, wzięła również pod uwagę czas potrzebny dostawcom usług na modernizację systemów informatycznych w celu dostosowania się do nowych wymogów. Wnosi zatem, by KE dokonała dalszej analizy czasu potrzebnego na faktyczne wdrożenie nowego

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 73).

rozporządzenia i tym samym przedłużyła termin jego zastosowania, by nie miało to wpływu na przedmiotowy rynek. Tytułem przykładu, wejście w życie rozporządzenia będzie wymagało, aby obecni dostawcy kwalifikowanych usług zaufania oferujący możliwość zdalnego złożenia podpisu za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu na odległość stali się kwalifikowanymi dostawcami tej konkretnej usługi; zarówno wdrożenie aspektów technicznych, jak i dopełnienie procedury zezwolenia będzie dla nich czasochłonne.

3.5. EKES odnotowuje, że abstrahując od korzyści płynących z proponowanej cyfryzacji usług, może ona prowadzić do wykluczenia części społeczeństwa europejskiego, w szczególności osób starszych, osób o niskim poziomie umiejętności cyfrowych i osób z niepełnosprawnościami. Dostrzega kluczową rolę edukowania europejskich obywateli i obywateli w celu przeciwdziałania wykluczeniu; edukacja powinna również przyczynić się do pogłębienia świadomości w dziedzinie ochrony danych osobowych.

4. Dostępność i uznaniowe korzystanie z europejskich ram tożsamości cyfrowej

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje pomysł zapewnienia lepszych rozwiązań w zakresie usług cyfrowych, które to rozwiązania rozszerzyłyby dostęp nie tylko na usługi publiczne, lecz również na sektor prywatny. Ponadto zgadza się z podejmowanymi przez Komisję Europejską próbami udostępnienia europejskich ram tożsamości cyfrowej ogromnej większości obywateli i obywateli europejskich. Ze względu na obecne przeszkody w transgranicznym dostępie do usług identyfikacji elektronicznej (np. brak interoperacyjności między systemami identyfikacji elektronicznej opracowanymi przez państwa członkowskie) wielu mieszkańców UE w ogóle z nich nie korzysta. Nowe rozwiązania oparte na europejskich portfelach tożsamości cyfrowej mogą przyczynić się do udostępnienia zaufanych usług online co najmniej 80 % Europejczyków.

4.2. Dlatego też EKES popiera propozycję ustanowienia wymogu, by państwa członkowskie wydawały europejski portfel tożsamości cyfrowej, który umożliwiałby użytkownikowi: 1) ubieganie się o niezbędne dane identyfikujące osobę prawną i elektroniczne poświadczenie atrybutów w celu uwierzytelniania elektronicznego online i offline oraz korzystania z usług publicznych i prywatnych online, a także otrzymanie tych danych, ich przechowywanie, wybranie, łączenie i udostępnianie w bezpieczny, przejrzysty i identyfikowalny dla użytkownika sposób; oraz 2) podpisywanie dokumentów za pomocą kwalifikowanego podpisu elektronicznego akceptowanego w całej UE.

4.3. Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję zatroszczenia się o to, by europejski portfel tożsamości cyfrowej był również dostępny dla osób z niepełnosprawnościami zgodnie z postanowieniami załącznika I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882⁽³⁾, co odpowiada unijnej zasadzie niedyskryminacji określonej w art. 21 Karty praw podstawowych UE. Aby uniknąć wykluczenia cyfrowego, w odniesieniu do tej kwestii EKES proponuje opracowywanie wszelkich rozwiązań we współpracy z właściwymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się sprawami osób z niepełnosprawnościami, z zastosowaniem podejścia z udziałem wielu zainteresowanych stron.

4.4. Z punktu widzenia EKES-u pozytywnym aspektem jest również to, że obywatelki i obywatele oraz mieszkańcy UE będą mieli swobodę uznania w kwestii korzystania z europejskiego portfela tożsamości cyfrowej. Uważa, że użytkownicy nie powinni być zobowiązani do korzystania z portfela w celu uzyskania dostępu do usług prywatnych lub publicznych, lecz jedynie mieć taką możliwość.

4.5. Jeśli chodzi o przystępność, EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że korzystanie z europejskiego portfela tożsamości cyfrowej będzie bezpłatne dla użytkowników. Zachęca jednak Komisję Europejską do dalszej analizy i wyjaśnienia w rozporządzeniu (i) kosztów wydawania dokumentów dla osób fizycznych; (ii) kosztów (wydawania i korzystania) ponoszonych przez podmioty prawne; oraz (iii) kosztów dodawania wszelkich atrybutów tożsamości cyfrowej do portfela, ponieważ jego zdaniem każdy taki dodatek stanowiłby usługę zaufania, co wiązałoby się z kosztami dla właściciela portfela.

5. Aspekty używalności europejskich ram tożsamości cyfrowej

5.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej mającą na celu zwiększenie używalności środków identyfikacji elektronicznej dzięki stworzeniu wspólnych europejskich ram tożsamości cyfrowej opartych na transgranicznym korzystaniu z europejskiego portfela tożsamości cyfrowej.

5.2. Zgodnie z wnioskiem używalność można zwiększyć za pomocą środków przewidzianych w nowym art. 12 lit. b) rozporządzenia eIDAS, który zawiera szereg wymogów dotyczących uznawania europejskiego portfela tożsamości cyfrowej i dotyczy nie tylko państw członkowskich, lecz również prywatnych stron ufających świadczących usługi oraz „bardzo dużych platform internetowych” zdefiniowanych w art. 25 ust. 1 proponowanego aktu o usługach cyfrowych⁽⁴⁾. Na podstawie tych nowych przepisów niektóre sektory prywatne (tj. transport, energetyka, usługi bankowe i finansowe,

⁽³⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (Dz.U. L 151 z 7.6.2019, s. 70).

⁽⁴⁾ COM/2020/825 final.

zabezpieczenie społeczne, zdrowie, woda pitna, usługi pocztowe, infrastruktura cyfrowa, edukacja i telekomunikacja) powinny zaakceptować korzystanie z europejskiego portfela tożsamości cyfrowej w celu świadczenia usług w przypadkach, gdy krajowe lub unijne prawo bądź zobowiązania umowne wymagają skutecznego uwierzytelniania użytkownika do celów identyfikacji elektronicznej. W świetle wniosku Komisji taki sam wymóg miałby zastosowanie do bardzo dużych platform internetowych (np. sieci społecznościowych), które powinny zaakceptować korzystanie z europejskiego portfela tożsamości cyfrowej odnośnie do minimalnych atrybutów niezbędnych dla konkretnej usługi online wymagającej uwierzytelnienia, takiego jak dowód potwierdzający wiek.

5.3. EKES zauważa, że w celu zagwarantowania szerokiej dostępności i używalności środków identyfikacji elektronicznej, w tym europejskiego portfela tożsamości cyfrowej, prywatni dostawcy usług internetowych (którzy nie kwalifikują się jako „bardzo duże platformy”) powinni być zaangażowani w opracowywanie samoregulacyjnych kodeksów postępowania ułatwiających powszechną akceptację środków identyfikacji elektronicznej. Komisja Europejska powinna odpowiadać za ocenę skuteczności i używalności takich przepisów z punktu widzenia użytkowników europejskiego portfela tożsamości cyfrowej.

6. Kwestie dotyczące skutków prawnych europejskiego portfela tożsamości cyfrowej

6.1. EKES popiera wniosek dotyczący poprawy dostępu do cyfrowych usług publicznych, między innymi w sytuacjach transgranicznych

6.2. Proponowana nowa sekcja 9 rozporządzenia eIDAS stanowi, że kwalifikowane elektroniczne poświadczenie atrybutów wydane w jednym państwie członkowskim powinno być za takie uznawane w każdym innym państwie członkowskim.

6.3. Jednak jeśli chodzi o prawo krajowe państw członkowskich, które może się w niektórych przypadkach znacznie różnić, EKES zwraca uwagę, że atrybuty poświadczone na podstawie źródeł autentycznych w jednym państwie członkowskim powinny się ograniczać wyłącznie do potwierdzenia okoliczności faktycznych i nie powinny wywoływać skutków prawnych w innych państwach członkowskich, chyba że poświadczone atrybuty są zgodne z prawem krajowym. Zasadniczo proponowane rozwiązania prawne nie powinny wpływać na uznawanie w jednym państwie członkowskim skutków prawnych treści atrybutów poświadczonych na podstawie źródeł autentycznych w innym państwie członkowskim, analogicznie do przepisów rozporządzenia (UE) 2016/1191. Za przykład mogą posłużyć niektóre dane osobowe (dotyczące religii lub przekonań danej osoby). W niektórych krajach UE tego rodzaju informacje wywołują skutki prawne (np. w Niemczech akty stanu cywilnego zawierają informacje o religii, na których podstawie stwierdza się, czy obowiązkowe jest uiszczenie podatku kościelnego w celu zawarcia ślubu kościelnego), a w innych krajach nie ma to miejsca (np. w Polsce).

6.4. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o rozważenie wyjaśnienia treści sekcji 9, tak aby było jasne, że uznawanie kwalifikowanego elektronicznego poświadczenia atrybutów w każdym innym państwie członkowskim ogranicza się do potwierdzenia okoliczności faktycznych związanych z danym atrybutem i nie wywołuje skutków prawnych w innych państwach członkowskich, chyba że poświadczone atrybuty są zgodne z prawem krajowym.

7. Aspekty dotyczące bezpieczeństwa

A. Ochrona danych w kontekście praw podstawowych

7.1. EKES odnotowuje, że ze względu na brak wspólnych europejskich ram tożsamości cyfrowej w większości przypadków obywatele i inni mieszkańcy UE napotykają przeszkody w cyfrowej transgranicznej wymianie informacji związanych z ich tożsamością, a dodatkowo w zapewnieniu jej bezpieczeństwa i wysokiego poziomu ochrony danych.

7.2. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje próby stworzenia interoperacyjnego i bezpiecznego systemu opartego na europejskim portfelu tożsamości cyfrowej, który może usprawnić wymianę informacji między państwami członkowskimi, między innymi odnośnie do sytuacji zatrudnienia lub praw socjalnych. W tym kontekście oczekuje, że nowe europejskie ramy tożsamości cyfrowej umożliwią na przykład szybkie zwiększenie możliwości zatrudnienia transgranicznego oraz poszerzenie automatycznego przyznawania praw socjalnych bez konieczności dopełnienia dodatkowych procedur składania wniosków lub podolań innym obciążeniom administracyjnym.

7.3. Jednak z punktu widzenia EKES-u skuteczna ochrona danych jest główną kwestią, którą trzeba rozpatrzyć w kontekście ochrony praw podstawowych, zwłaszcza prawa do prywatności i prawa do ochrony danych osobowych.

7.4. W związku z tym Komitet w pełni popiera wymóg, by europejskie ramy tożsamości cyfrowej zapewniały każdemu możliwości kontroli, kto ma dostęp do ich cyfrowego bliźniaka i dokładnie do jakich danych (w tym dostęp ze strony sektora publicznego). Jak zauważono we wniosku, będzie to wymagało wysokiego poziomu bezpieczeństwa odnośnie do wszystkich aspektów świadczenia usług w zakresie tożsamości cyfrowej, w tym wydawania europejskiego portfela tożsamości cyfrowej, oraz infrastruktury służącej do gromadzenia, przechowywania i ujawniania danych dotyczących tożsamości cyfrowej.

7.5. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję, by użytkownicy mieli prawo do selektywnego ujawniania swoich atrybutów, ograniczając się do tych, które są konieczne w danej sytuacji. Zgodnie z wnioskiem, korzystając z europejskiego portfela tożsamości cyfrowej, użytkownik będzie miał kontrolę nad ilością danych przekazywanych osobom trzecim i powinien otrzymać informacje o atrybutach koniecznych do wykonania danej usługi.

7.6. EKES pochwała propozycję fizycznego i logicznego oddzielenia danych osobowych związanych z wydawaniem europejskiego portfela tożsamości cyfrowej od wszelkich innych danych przechowywanych przez wydawców takich portfeli i popiera wymóg, by dostawcy usług kwalifikowanego elektronicznego poświadczania atrybutów świadczyli usługi w ramach odrębnego podmiotu prawnego.

7.7. Oprócz zagwarantowania skutecznej ochrony danych niezbędna jest również kontrola użytkowników nad ich danymi. W tym kontekście EKES popiera również stworzenie europejskich ram tożsamości cyfrowej opartych na tożsamościach prawnych wydawanych przez państwa członkowskie oraz na dostarczaniu kwalifikowanych i niekwalifikowanych atrybutów tożsamości cyfrowej.

7.8. EKES zwraca uwagę, że aby zagwarantować wysoki poziom ochrony prawnej danych użytkowników, użytkownicy powinni mieć większą kontrolę nad europejskim portfelem tożsamości cyfrowej, w tym nad identyfikowalnością dostępu do danych każdego użytkownika. W tym celu kwestie techniczne, które zostaną określone podczas dyskusji po zatwierdzeniu wniosku, powinny obejmować stworzenie rejestru umożliwiającego użytkownikowi weryfikację na żądanie wszelkich przypadków uzyskania dostępu do jego danych.

B. Inne aspekty związane z bezpieczeństwem i odpowiedzialnością

7.9. Zgodnie z wnioskiem nowe europejskie ramy tożsamości cyfrowej zapewnią mechanizmy zapobiegania oszustwom i uwierzytelniania danych identyfikujących osobę. Ze względu na to, że wniosek zawiera przepis wprowadzający środki umożliwiające weryfikację atrybutów w oparciu o źródła autentyczne, może to zwiększyć na przykład bezpieczeństwo dzieci w internecie, uniemożliwiając im dostęp do treści nie stosownych do ich wieku. EKES zauważa, że na szczeblu krajowym tak skuteczna ochrona jest obecnie niedostępna lub wysoce nieskuteczna.

7.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje pomysł, by przeglądarki internetowe zapewniały wsparcie odnośnie do kwalifikowanych certyfikatów uwierzytelniania witryn internetowych i interoperacyjność z nimi zgodnie z rozporządzeniem eIDAS. Powinny one uznawać i wyświetlać kwalifikowane certyfikaty uwierzytelniania witryn internetowych w celu zapewnienia wysokiego poziomu pewności, umożliwiając właścicielom stron internetowych potwierdzenie tożsamości jako właścicieli danej strony internetowej, a użytkownikom – identyfikację właścicieli stron internetowych z zachowaniem wysokiego poziomu pewności. Jednocześnie EKES dostrzega potrzebę zapewnienia prostych, szybkich i skutecznych mechanizmów odwoławczych w celu odblokowania strony internetowej, gdy zostanie ona błędnie oznaczona jako niebezpieczna. Należy również ustanowić przepisy dotyczące odpowiedzialności odnośnie do wszystkich przypadków, w których strona internetowa została błędnie zakwalifikowana jako niebezpieczna.

7.11. EKES pragnie zwrócić uwagę, że każda cyfryzacja danych budzi obawy związane z bezpieczeństwem, zwłaszcza rozbudowane systemy przechowujące i przetwarzające dane, które stanowią źródło informacji zagrożone oszustwem i utratą danych. Ma również świadomość, że obecnie nie istnieje w pełni skuteczny system bezpieczeństwa (tj. nieobarczony lukami i błędami), który całkowicie wyeliminowałby takie zagrożenie.

7.12. W związku z tym EKES zwraca uwagę, że aby zminimalizować wszelkie niepożądane sytuacje związane z danymi użytkowników, opracowana przez państwa członkowskie we współpracy z Komisją struktura techniczna europejskich ram tożsamości cyfrowej powinna koncentrować się na środkach zapewniających większe bezpieczeństwo danych i mechanizmy ich kontroli. Mechanizmy te są istotne w kontekście na przykład wykorzystywania danych zebranych od użytkowników do celów innych niż pierwotnie zamierzone. Jednocześnie EKES uważa, że należy rozwijać strukturę techniczną z poszanowaniem praw podstawowych i zasady suwerenności państw członkowskich.

7.13. Komitet odnotowuje, że art. 13 ust. 1 rozporządzenia eIDAS stanowi, iż dostawcy usług zaufania ponoszą odpowiedzialność za szkody wyrządzone w sposób zamierzony lub z powodu zaniedbania osobie fizycznej lub prawnej w związku z niewypełnieniem obowiązków określonych w rozporządzeniu (a także – zgodnie z wnioskiem Komisji – obowiązków w zakresie zarządzania ryzykiem w cyberprzestrzeni określonych w art. 18 proponowanej dyrektywy NIS 2). Przepis ten powinien być stosowany zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi odpowiedzialności (art. 13 ust. 3).

7.14. Jeśli chodzi o kwestie odpowiedzialności, EKES pragnie zwrócić uwagę, że kwestie związane z definicją szkody, jej rozmiarem i należnym odszkodowaniem reguluje prawo krajowe państw członkowskich. Zgodnie z tymi zasadami odpowiedzialność dostawców usług zaufania może być ograniczona na mocy odpowiednich przepisów prawa krajowego i zasad świadczenia usług ustalanych przez dostawców.

7.15. EKES uważa, że użytkownikom europejskiego portfela tożsamości cyfrowej należy zagwarantować odszkodowanie za wszelkie niepożądane sytuacje związane z ich danymi, takie jak kradzież, utrata, ujawnienie lub wykorzystanie danych do celów innych niż pierwotnie zamierzone itp. Odpowiedzialność powinna obejmować wszystkie wyżej wymienione sytuacje, niezależnie od zamiaru lub zaniedbania dostawcy (niezależnie od winy dostawcy).

7.16. Każda kradzież, nieuprawnione ujawnienie lub utrata danych (zwłaszcza osobowych) może spowodować długotrwałą szkodę dla ich właściciela. Po udostępnieniu informacji cyfrowych wiele podmiotów może je uzyskać w perspektywie długoterminowej wbrew woli właściciela danych. EKES zachęca Komisję i państwa członkowskie do poszukiwania i rozwijania skutecznych mechanizmów, które w takich przypadkach stanowiłyby środek zaradczy dla właścicieli danych.

7.17. Rozwiązania zaproponowane w ramach nowego systemu zmuszą dostawców usług do znacznego unowocześnień systemów bezpieczeństwa elektronicznego, ze szczególnym uwzględnieniem cyberbezpieczeństwa. EKES spodziewa się, że pociągnie to za sobą znaczne koszty i będzie wymagać modernizacji istniejącej infrastruktury informatycznej. Może to stanowić nadmierne obciążenie dla niektórych dostawców usług i wyeliminować z niektórych rynków tych dostawców, którzy nie będą mogli sobie pozwolić na dokonanie takich inwestycji w krótkim czasie. W związku z tym jego zdaniem Komisja i państwa członkowskie powinny poszukiwać rozwiązań, które chroniłyby dostawców usług przed dyskryminacją i umożliwiłyby „miękkie lądowanie” w tej dziedzinie, między innymi umożliwiając spełnienie nowych wymogów na kilku etapach i w rozsądnym terminie.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny”

(COM(2021) 223 final – 2021/0114 (COD))

(2022/C 105/13)

Sprawozdawca: **Maurizio MENSI**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 7.6.2021 Rada, 3.6.2021
Podstawa prawna	Art. 114 i 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	30.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	220/3/9

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES docenia wysiłki Komisji i zgadza się z potrzebą wzmocnienia instrumentów służących ochronie rynku UE i jej przedsiębiorstw, aby wypełnić lukę w ramach prawnych dotyczących konkurencji, handlu i zamówień publicznych w celu zapewnienia uczciwej konkurencji niezakłóconej zagranicznymi subsydiami.

1.2. W tym względzie EKES uważa, że propozycja Komisji dotycząca środków finansowych, które są wypłacane przez państwo ze źródeł zagranicznych przedsiębiorstwom działającym na rynku UE i które mogą zakłócać funkcjonowanie rynku, jest przydatnym i istotnym narzędziem operacyjnym. Dlatego też niektóre aspekty działania regulacyjnego, które samo w sobie jest złożone i wielopłaszczyznowe, wymagają dalszego dopracowania.

1.3. Zgodnie z wnioskiem szeroka definicja subsydium zagranicznego pozwala na objęcie nią wielu różnych form subsydiów, w tym podatkowych, pochodzących z obcego państwa. W związku z tym Komisja powinna wskazać dochodzenia, które zamierza traktować jako priorytetowe, określając, w stosownych przypadkach, kryteria regulujące postępowanie z różnymi przypadkami w celu zapewnienia przejrzystości i uproszczenia.

1.4. We wniosku powierza się Komisji kontrolę inwestycji w UE dokonywanych przez podmioty otrzymujące subsydia zagraniczne. W tej kwestii EKES uważa, że Komisja powinna dokładnie wyjaśnić, w razie potrzeby za pomocą odpowiednich wytycznych, zakres stosowania rozporządzenia, aby zapewnić jego jednolite stosowanie na szczeblu UE i zminimalizować ryzyko rozbieżnych interpretacji przez państwa członkowskie, które z kolei są odpowiedzialne za kontrolę inwestycji zagranicznych. W tym celu proponuje również utworzenie punktu dla przedsiębiorstw, który udzielałby im informacji na temat przepisów dotyczących subsydiów zagranicznych oraz wynikających z nich wymogów i obowiązków zgłoszenia.

1.5. W celu wszczęcia postępowania Komisja dokonuje oceny subsydium zagranicznego, waząc jego negatywne i pozytywne skutki dla rozwoju danej działalności gospodarczej. Zdaniem EKES-u ważne jest, aby przekazała dodatkowe informacje na temat tego, w jaki sposób przeprowadza się tę ocenę w praktyce, jakie mogą być pozytywne skutki lub kiedy zbilansowanie jest uzasadnione.

1.6. Odnośnie do obecnego systemu kontroli koncentracji EKES uważa, że Komisja powinna wyjaśnić jego związek z planowanym nowym systemem, aby uniknąć rozbieżności w terminach i wynikach, skutkujących znacznymi obciążeniami dla przedsiębiorstw.

1.7. Aby Komisja mogła wszcząć procedurę, suma subsydiów zagranicznych w ciągu trzech kolejnych lat podatkowych musi przekroczyć próg 5 mln EUR. EKES uważa, że próg ten jest stosunkowo niski w wartościach bezwzględnych, i uznaje za stosowne zaproponować Komisji jego podwyższenie, aby pominąć przypadki o mniejszej wartości i znaczeniu, również na korzyść małych i średnich przedsiębiorstw.

1.8. W obszarze zamówień publicznych prowadzenie dochodzeń z urzędu oraz zakrojonych na szeroką skalę weryfikacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stanowi potencjalne źródło ryzyka i obciążeń dla przedsiębiorstw prowadzących działalność i inwestujących w UE. Stąd konieczność jak największego uproszczenia i wyjaśnienia przez Komisję obowiązującego systemu, aby ułatwić stosowanie nowych przepisów, zwłaszcza gdy są one zbieżne z już obowiązującymi przepisami, co pozwoli zmniejszyć obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw unijnych.

2. Uwagi ogólne

2.1. EKES uważa, że UE i jej rynki muszą pozostać otwarte i konkurencyjne, oraz że kwestia ta ma fundamentalne znaczenie dla właściwego i zrównoważonego funkcjonowania unijnego systemu społeczno-gospodarczego, dobrej kondycji przedsiębiorstw i dobrobytu obywateli, które to elementy stanowią również podstawę jej modelu strategicznej autonomii⁽¹⁾. W związku z tym jest zdania, że cel ochrony jednolitego rynku przed subsydiami prowadzącymi do nieuczciwej konkurencji musi iść w parze z dążeniem do zapewnienia skutecznego narzędzia stosowanego w sposób spójny w całej UE, przy jak najmniejszym obciążeniu przedsiębiorstw.

2.2. W dniu 17 czerwca 2020 r. Komisja przyjęła białą księgę w sprawie subsydiów zagranicznych, aby zająć się tą kwestią, zainicjować debatę publiczną i zaproponować możliwe rozwiązania. W białej księdze wskazano lukę prawną w przepisach UE dotyczących pomocy państwa w obszarach konkurencji, handlu i zamówień publicznych, która w rzeczywistości uniemożliwia UE interwencję w przypadku, gdy subsydia zagraniczne zakłócają rynek wewnętrzny, sprzyjając niektórym koncentracjom lub niektórym oferentom. W białej księdze wskazano ponadto różne problemy związane z dostępem do finansowania unijnego w przypadku podmiotów otrzymujących subsydia zagraniczne, które mogą zakłócać konkurencję o dostęp do funduszy unijnych. Do tej pory w żadnym państwie członkowskim nie obowiązują przepisy mające na celu zwalczanie potencjalnych zakłócających skutków subsydiów zagranicznych.

2.3. Kwestia subsydiów zagranicznych nie jest nowa i była wielokrotnie podkreślana na szczble UE. Rada odniosła się do białej księgi Komisji w swoich konkluzjach z dnia 11 września 2020 r., a w konkluzjach z posiedzenia w dniach 1–2 października 2020 r. Rada Europejska wezwała do opracowania „dalszych instrumentów służących zaradzeniu zakłóceniom, jakie powodują na jednolitym rynku subsydia zagraniczne”. W swoim sprawozdaniu na temat polityki konkurencji z lutego 2020 r. Parlament Europejski zwrócił się do Komisji o „przeanalizowanie możliwości dodania odpowiednich narzędzi dochodzeniowych w przypadku przedsiębiorstw, które zostaną uznane za uczestniczące w działaniach »zakłócających«, gdyż otrzymują dotacje rządowe, lub za osiągające nadmierne zyski dzięki dominującej pozycji rynkowej w państwie pochodzenia”. We wspólnym piśmie do wiceprzewodniczących wykonawczych Komisji Margrethe Vestager i Valdisa Dombrovskisa oraz komisarza Thierry'ego Bretona grupa 41 posłów do Parlamentu Europejskiego wyraziła zdecydowane poparcie dla instrumentu mającego na celu rozwiązanie problemu „przedsiębiorstw z państw trzecich, które otrzymały znaczne wsparcie udzielone przez państwo”.

2.4. Jak zapowiedziano w programie prac Komisji na lata 2020–2021, analizowany wniosek dotyczący rozporządzenia szczegółowo reguluje nowe narzędzie operacyjne (system zgłaszania *ex ante* największych i potencjalnie najbardziej zakłócających przypadków wraz z procedurą wszczynaną *ex officio*) w celu uzupełnienia luki regulacyjnej w prawie europejskim i zagwarantowania równych szans na rynku wewnętrznym poprzez unikanie nierównych warunków konkurencji. Zasadniczo o wniosku dotyczącym rozporządzenia jest również mowa w pkt 3.2.6 komunikatu w sprawie przeglądu polityki handlowej odnośnie do poszanowania równych szans.

2.5. Podsumowując, proponowane przepisy mają na celu zbadanie i, w stosownych przypadkach, zniechęcenie do koncentracji, zamówień publicznych i zachowań rynkowych przedsiębiorstw otrzymujących zagraniczne subsydia, które mogą zakłócać rynek wewnętrzny Unii Europejskiej, a także zapobieganie im. Przepisy te przewidują obowiązek zgłaszania zarówno koncentracji, gdy obrót przedsiębiorstwa przekracza 500 mln EUR, a strony w ciągu trzech ostatnich lat skorzystały z ponad 50 mln EUR zagranicznych wkładów finansowych, jak i postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których wartość zamówienia przekracza 250 mln EUR w przypadku, gdy uczestniczą w nich podmioty otrzymujące zagraniczne subsydia. Wniosek przewiduje również możliwość badania przez Komisję zachowania rynkowego, w tym połączeń i nabyć poniżej tych progów przez dowolny podmiot korzystający z subsydiów zagranicznych o wartości przekraczającej 5 mln EUR w trzech kolejnych latach.

2.6. Z wniosku wynika, że problemu nie stanowią inwestycje zagraniczne, ale subsydia, które ułatwiają nabywanie przedsiębiorstw unijnych, wpływają na decyzje inwestycyjne i zakłócają handel towarami i usługami, warunkując zachowania beneficjentów i naruszając zasady konkurencji. W przeciwieństwie do subsydiów, w przypadku których Komisja zastrzega sobie wyłączne prawo do interwencji, inwestycje zagraniczne leżą w zakresie kompetencji państw członkowskich, które mają jednak zawsze możliwość kontrolowania inwestycji zagranicznych ze względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji „Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację” (COM(2020) 456 final). Zob. również Komunikat Komisji „Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i odporności” (COM(2021) 32 final).

2.7. Ten ostatni przypadek reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452^(?), obowiązujące od dnia 11 października 2020 r., które ustanawia system wymiany informacji między Komisją a państwami członkowskimi oraz usprawnia istniejące mechanizmy monitorowania, umożliwiając Komisji zgłaszanie uwag lub wydawanie opinii w sprawie operacji zatwierdzonych przez państwa członkowskie. Rozporządzenie to dotyczy głównie inwestycji w infrastrukturę i technologię krytyczną, dane wrażliwe i media, bez określania minimalnych progów, co pozwala państwom członkowskim na zbadanie prawie wszystkich inwestycji spoza UE.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Wniosek dotyczący rozporządzenia bardzo szeroko definiuje „subsydia zagraniczne” (art. 2), obejmując tym terminem wszelkie interwencje, w ramach których państwo trzecie wnosi wkład finansowy przynoszący korzyść przedsiębiorstwom prowadzącym działalność gospodarczą na rynku wewnętrznym UE, zarówno w przypadku, gdy wkład ten ogranicza się do pojedynczego przedsiębiorstwa jak i wówczas, gdy dotyczy kilku przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw. Wkłady finansowe mogą przybierać bardzo różne formy, w tym przeniesienie funduszy lub zobowiązań, zastrzyki kapitałowe, dotacje, pożyczki, gwarancje kredytowe, zachęty podatkowe, kompensata strat z działalności operacyjnej, rekompensata za obciążenia finansowe nałożone przez organy publiczne, umorzenie długu, zamiana długu na udziały w kapitale własnym lub zmiana harmonogramu spłat; utrata należnego dochodu; dostawa lub zakup towarów lub usług.

3.2. Zgodnie z wnioskiem szeroka definicja subsydiów zagranicznych, zasadniczo zgodna z unijną definicją pomocy państwa, może zatem obejmować wiele form dotacji i zachęt pochodzących z obcego państwa, co rodzi pewne wątpliwości co do rzeczywistej zdolności Komisji do sprostania olbrzymiej ilości pracy związanej z badaniem wszelkiego rodzaju subsydiów udzielanych przez wszystkie państwa świata. Może to prowadzić do niepewności prawa i stwarzać ryzyko wszczynania sporów przez konkurentów w spornych połączeniach i nabyciach. W takim przypadku należy wyraźnie wskazać, które dochodzenia Komisja zamierza traktować jako priorytetowe, i czy w związku z tym zamierza ustanowić kryteria, które ogłosi z wyprzedzeniem.

3.3. We wniosku zasadniczo powierza się Komisji kontrolę inwestycji w UE dokonywanych przez podmioty otrzymujące subsydia zagraniczne. Niektóre państwa mogą jednak uznać, że takie decyzje wchodzą w zakres ich kompetencji w ramach krajowych systemów kontroli inwestycji zagranicznych państw członkowskich. W tej kwestii EKES uważa, że Komisja Europejska powinna dokładnie wyjaśnić, w razie potrzeby również za pomocą odpowiednich wytycznych, zakres stosowania rozporządzenia, aby zapewnić jego jednolite stosowanie na szczeblu UE i zminimalizować ryzyko rozbieżnych interpretacji przez państwa członkowskie. W tym celu proponuje również utworzenie punktu dla przedsiębiorstw, który udzielałby im informacji na temat przepisów dotyczących subsydiów zagranicznych oraz wynikających z nich wymogów i obowiązków zgłoszenia.

3.4. Proponowane rozporządzenie przekłada się zatem na nowy system kontroli, który jest zarówno *ex ante* (w przypadku dużych koncentracji i procedur udzielania zamówień publicznych), jak i *ex post*. Jest to system stanowiący dodatek do obecnie przewidzianego systemu odnoszącego się do koncentracji w UE, jest na nim wzorowany, lecz się od niego różni (rozdział 3). Również i w tym przypadku transakcje wymagające zgłoszenia obejmują połączenia, przejścia kontroli i tworzenie pełnoprawnych spółek joint venture, chociaż progi finansowe różnią się od progów określonych w rozporządzeniu w sprawie koncentracji.

3.5. Komisja ocenia, czy istnieje „zakłócenie na rynku wewnętrznym” (art. 5); ocena ta jest ograniczona do kontekstu danej koncentracji, nawet w przypadku gdy wydaje się, że nie wymaga on ustalenia przez Komisję bezpośredniego związku przyczynowego między daną operacją a zakłóceniem rynku. Zakłócenie rynku wewnętrznego ma miejsce wówczas, gdy subsydiom zagranicznym może poprawić pozycję konkurencyjną przedsiębiorstwa na rynku wewnętrznym i gdy skutek tego faktycznie lub potencjalnie zakłóca konkurencję na rynku wewnętrznym.

3.6. Proponowane rozporządzenie daje zatem Komisji dużą swobodę uznania, wymieniając jako potencjalnie istotne wskaźniki kwotę i charakter subsydium, sytuację przedsiębiorstwa oraz sytuację na odnośnych rynkach, poziom działalności gospodarczej zainteresowanego przedsiębiorstwa na rynku wewnętrznym oraz cel i warunki związane z subsydiem zagranicznym, a także jego wykorzystanie na rynku wewnętrznym.

3.7. W tym zakresie Komisja byłaby uprawniona do oceny negatywnych skutków subsydiów zagranicznych pod względem zakłócenia na rynku wewnętrznym i porównania ich z pozytywnymi skutkami „dla rozwoju danej działalności gospodarczej” (art. 5); w przypadku przewagi skutków pozytywnych nie przyjmuje się żadnych środków. W takim przypadku uważa się za zasadne, by Komisja przekazała dodatkowe informacje na temat tego, w jaki sposób przeprowadza się tę ocenę w praktyce, a przede wszystkim, jakie mogą być pozytywne skutki lub kiedy zbilansowanie jest uzasadnione. W tym względzie należy zauważyć, że Komisja opracowała obszernie i szczegółowe wytyczne dotyczące subsydiów wewnątrzunijnych zgodnych z rynkiem wewnętrznym.

(?) 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 79 I z 21.3.2019, s. 1).

3.8. Jeżeli Komisja uzna, że subsydia zagraniczne zakłóca rynek wewnętrzny, może nałożyć środki mające na celu naprawienie wyrządzonej szkody (art. 6). Przedsiębiorstwa mogą również składać zobowiązania do naprawienia domniemanych zakłóceń, a Komisja może uczynić te zobowiązania wiążącymi. Zobowiązania lub środki kompensacyjne mogą polegać na zaproponowaniu dostępu, na uczciwych i niedyskryminujących warunkach, do infrastruktury, udzieleniu licencji na aktywa nabyte lub opracowane dzięki subsydiom zagranicznym, zmniejszeniu mocy produkcyjnych lub obecności na rynku, zaniechaniu niektórych inwestycji, publikacji wyników w zakresie badań i rozwoju, zbyciu aktywów, zwrocie subsydium zagranicznego państwu trzeciemu wraz z odpowiednimi odsetkami lub rozwiązaniu koncentracji.

3.9. W związku z tym uważa się za zasadne lepsze wyjaśnienie związku między nowym planowanym systemem a obecnym unijnym systemem kontroli koncentracji. Chociaż progi zgłaszania i ocena merytoryczna są różne, wiele transakcji można zgłaszać Komisji w ramach obu programów równolegle, co wiąże się z ryzykiem rozbieżności w terminach i wynikach, skutkujących znacznymi obciążeniami dla przedsiębiorstw.

3.10. We wniosku dotyczącym rozporządzenia proponuje się oddzielny obowiązkowy system zgłaszania dla zamówień publicznych UE o wartości przekraczającej 250 mln EUR (rozdział 4). Przedsiębiorstwa uczestniczące w takich postępowaniach zgłaszają podmiotowi zamawiającemu wszystkie zagraniczne wkłady finansowe otrzymane w ciągu trzech lat poprzedzających zgłoszenie lub potwierdzają w oświadczeniu, że nie otrzymały w ciągu ostatnich trzech lat żadnych zagranicznych wkładów finansowych (art. 28).

3.11. Instytucje zamawiające są zobowiązane do bezzwłocznego przekazania zgłoszenia Komisji, która przeprowadza wstępny przegląd w terminie 60 dni po otrzymaniu zgłoszenia i szczegółowe dochodzenie w terminie kolejnych 140 dni; w wyjątkowych okolicznościach termin ten może zostać przedłużony. Zgłoszenia nie wstrzymują postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, lecz instytucja zamawiająca nie może zakończyć postępowania i udzielić zamówienia spółce badanej przez Komisję. W przypadku gdy przedsiębiorstwo nie dokona zgłoszenia, Komisja może nałożyć grzywnę w wysokości do 10 % jego łącznego obrotu. Jest to dość uciążliwa procedura, która grozi spowolnieniem skomplikowanych procedur, którymi są postępowania o udzielenie zamówienia niezbędne, aby umożliwić państwom członkowskim realizację planów NextGenerationEU.

3.12. Wniosek dotyczący rozporządzenia umożliwia Komisji działanie z własnej inicjatywy w celu zbadania wszelkich potencjalnych zakłóceń rynku wewnętrznego UE przez subsydia zagraniczne (rozdział 2). Jedynym kryterium pozwalającym Komisji na wszczęcie procedury jest suma subsydiów zagranicznych, która musi przekroczyć próg 5 mln EUR w ciągu trzech kolejnych lat podatkowych. Próg ten jest stosunkowo niski w wartościach bezwzględnych, stąd uważa się za stosowne zasugerować Komisji jego podwyższenie, aby pominąć przypadki o mniejszej wartości i znaczeniu, również na korzyść małych i średnich przedsiębiorstw. Komisja jest również uprawniona do przeprowadzenia dochodzenia w sprawie zagranicznych wkładów finansowych przyznanych w ciągu 10 lat przed datą rozpoczęcia dochodzenia, z możliwością zbadania subsydiów zagranicznych przyznanych w okresie 10 lat przed wejściem w życie nowego rozporządzenia, jeżeli skutki zakłócenia występują po wejściu w życie rozporządzenia.

3.13. Proponowane rozporządzenie będzie miało nie tylko pozytywny wpływ szczególnie na te wszystkie przedsiębiorstwa, które nie otrzymują subsydiów zagranicznych, lecz również istotny skutek ekonomiczny, gdyż potencjalnie wpłynie na wszystkie przedsiębiorstwa korzystające ze wsparcia pochodzącego z państw trzecich i prowadzące działalność gospodarczą w UE (w szczególności w przypadku połączeń i nabyć lub ofert składanych w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego powyżej ustalonych progów).

3.14. W praktyce proponowane przepisy umożliwią Komisji sprawowanie nad subsydiami przyznawanymi przez rządy krajów spoza UE kontroli podobnej do tej, jaką dopuszczają unijne przepisy dotyczące pomocy państwa. Stwarza to ryzyko dodatkowej złożoności w i tak już bardzo skomplikowanych ramach prawnych oraz znacznych obciążeń dla przedsiębiorstw w UE. Na przykład ta sama transakcja może w przyszłości podlegać trzem różnym procedurom: kontroli połączeń, kontroli inwestycji zagranicznych i kontroli subsydiów zagranicznych zgodnie z wnioskiem, przy czym każda z nich ma własne zasady proceduralne i harmonogram.

3.15. W sektorze połączeń i nabyć weryfikacja subsydiów zagranicznych stanowiłaby dodatkową procedurę obok obowiązkowego zgłoszenia w celu kontroli koncentracji (na szczeblu UE lub państwa członkowskiego) i zgłoszeń krajowych dotyczących inwestycji zagranicznych, pociągając za sobą ryzyko sporów między zainteresowanymi przedsiębiorstwami.

3.16. W obszarze zamówień publicznych prowadzenie dochodzeń z urzędu oraz zakrojonych na szeroką skalę weryfikacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stanowi potencjalne źródło ryzyka i obciążeń dla przedsiębiorstw prowadzących działalność i inwestujących w UE. Dotyczyłoby to podmiotów zagranicznych inwestujących w UE oraz przedsiębiorstw mających siedzibę w UE, które mogą liczyć na zagraniczne wkłady finansowe (od inwestorów lub zagraniczną pomoc na konkretne projekty). W takim przypadku przedsiębiorstwa powinny dokładnie przeanalizować wszystkie otrzymane subsydia zagraniczne, aby ocenić, czy nowe przepisy mają zastosowanie.

3.17. Dlatego też konieczne jest jak największe uproszczenie i wyjaśnienie przez Komisję obowiązującego systemu, aby ułatwić stosowanie nowych przepisów, zwłaszcza gdy są one zbieżne z już obowiązującymi przepisami, co pozwoli na zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw unijnych.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kredytów konsumenckich”

(COM(2021) 347 final – 2021/0171 (COD))

(2022/C 105/14)

Sprawozdawca: **Bogdan PREDA**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 8.7.2021 Rada, 14.7.2021
Podstawa prawna	Art. 114 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	30.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	159/5/16

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje tę nowelizację przepisów dotyczących kredytów konsumenckich, jednak wskazuje na obszary, w których dyrektywa powinna mieć ambitniejsze cele lub w których nie zapewnia ona odpowiedniej równowagi między swymi celami a proponowanymi rozwiązaniami. Ponadto EKES uważa, że rozwiązania przewidziane w dyrektywie powinny koncentrować się bardziej na konsekwencjach cyfryzacji, większym wykorzystaniu urządzeń cyfrowych oraz zapewnianiu zielonych kredytów konsumenckich, aby pomóc konsumentów w dokonywaniu bardziej zrównoważonych zakupów.

1.2. EKES docenia wysiłki Komisji Europejskiej, aby zachęcać do prowadzenia kampanii w zakresie edukacji finansowej/umiejętności cyfrowych, gdyż takie wysiłki mogą jedynie przelożyć się na korzyści dla konsumentów i kredytodawców.

1.3. EKES zauważa, że z danych dotyczących źródeł nadmiernego zadłużenia wynika, że ustalenie pułapów kosztów kredytu w celu uniknięcia skrajnych praktyk cenowych przynosi wymierne korzyści konsumentom znajdującym się w trudnej sytuacji, pod warunkiem że taki pułap zostanie odpowiednio dostosowany po dokładnej analizie rynku i potencjalnego dalszego wpływu. W związku z tym EKES zauważa, że dyrektywa w sprawie kredytów konsumenckich powinna zawierać jasną i zharmonizowaną metodologię, którą państwa członkowskie powinny rozważyć w celu zastosowania takich pułapów, by zapobiegać skrajnym praktykom, które mogłyby prowadzić do nadmiernego zadłużenia, i zniechęcać do nich. Pozwoliłoby to także zapewnić równe zasady działania kredytodawcom z różnych krajów.

1.4. EKES uważa, że dalsze uszczegóławianie obowiązku kredytodawców w zakresie przeprowadzania dogłębnej oceny zdolności kredytowej konsumentów jest korzystnym rozwiązaniem. W tym zakresie EKES popiera podejście Komisji dotyczące rodzaju danych, które mają być wykorzystywane w procesie oceny zdolności kredytowej, w tym wyjątku dotyczącego wrażliwych danych osobowych, takich jak dane w zakresie stanu zdrowia, gdyż bardzo ważne jest zadbanie o zrównoważone podejście w ramach tego procesu. Jednakże zasadnicze znaczenie ma podkreślenie w dyrektywie, że nawet dogłębna ocena zdolności kredytowej nie stanowi gwarancji spłaty kredytu.

1.5. EKES uważa, że należy znowelizować brzmienie dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich, aby zagwarantować równe traktowanie wszystkich kredytodawców od procesu autoryzacji/licencjonowania po przepisy regulujące działalność operacyjną/obowiązki, co pozwoli na zadbanie o równe zasady działania wszystkich konkurentów.

1.6. EKES uważa, że Komisja powinna dogłębniej przeanalizować obowiązek- informacyjny przed zawarciem umowy, aby znaleźć odpowiednią równowagę między potrzebą przekazania konsumentom odnośnych informacji a najbardziej skutecznym i elastycznym sposobem prezentowania tych informacji, przy jednoczesnym wzięciu pod uwagę cyfryzacji całego procesu.

1.7. EKES zaleca, by Komisja wyjaśniła tekst dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego dotyczący przedterminowego zwrotu kosztów.

2. Wprowadzenie

2.1. Niniejsza opinia odnosi się do wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich (zwanej dalej „dyrektywą”), uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE⁽¹⁾ w sprawie umów o kredyt konsumencki.

2.2. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu wniosku potrzebę nowej dyrektywy uzasadnia fakt, że od 2008 r. nastąpiło nasilenie cyfryzacji, która zasadniczo zmieniła zarówno nawyki w dziedzinie kredytów (np. nowe sposoby cyfrowego ujawniania informacji, oceny zdolności kredytowej z wykorzystaniem zautomatyzowanych systemów decyzyjnych oraz niekonwencjonalnych danych), jak i profil kredytodawców. W kontekście kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19 konieczne stało się również przyjęcie narzędzi ustawodawczych pozwalających zmniejszyć obciążenie finansowe bardziej zagrożonych finansowo obywateli i gospodarstw domowych.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, by znowelizować ramy prawne w odniesieniu do kredytów konsumenckich, ponieważ rynek rzeczywiście zmienił się od 2008 r., a obecnie obowiązujące przepisy nie obejmują wyczerpująco wszystkich rodzajów podmiotów/produktów, co oznacza, że są obszary, w których nie ma odpowiedniej ochrony konsumentów lub w których można poprawić istniejące zasady.

3.2. EKES uważa, że dwa podstawowe cele przyświecające dyrektywie w sprawie kredytów konsumenckich, a mianowicie (i) ograniczenie negatywnych konsekwencji dla konsumentów korzystających z kredytów na zmieniającym się rynku i (ii) ułatwianie transgranicznego udzielania kredytów konsumenckich i konkurencyjności rynku wewnętrznego, są ze sobą ściśle związane i mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony i jednolitego stosowania nowej dyrektywy. Na przykład propozycja dotycząca obowiązkowych pułapów kosztów pożyczek konsumenckich powinna zostać dodatkowo uszczegółowiona i zharmonizowana w ramach dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich i przewidywać jasną metodykę. Jest to konieczne, aby zagwarantować jednolity poziom ochrony konsumentów, skutecznie zapobiegając nieodpowiedzialnym praktykom udzielania kredytów w całej UE oraz rozwojowi produktów kredytów konsumenckich o lichwiarskich stopach oprocentowania lub nadmiernych kosztach, które często są skierowane do najsłabszych konsumentów i mogą często prowadzić do nadmiernego zadłużenia. Taka zharmonizowana metodyka jest również konieczna w celu zapewnienia równych warunków działania kredytodawcom z różnych krajów.

3.3. Rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy i wyjaśnienie definicji kilku pojęć byłoby korzystne zarówno dla konsumentów, jak i kredytodawców, i pozwoliłoby lepiej naświetlić powiązane prawa i obowiązki. Ponadto EKES uważa, że propozycja nałożenia na państwa członkowskie obowiązku świadczenia niezależnych usług doradczych w zakresie zadłużenia dla konsumentów o nadmiernym zadłużeniu lub należących do szczególnie zagrożonych grup powinna również pomóc konsumentom znajdującym się w trudnej sytuacji. EKES sugeruje ponadto, by dyrektywa zachęcała kredytodawców do przyjmowania strategii ułatwiających wczesne wykrywanie trudności finansowych, które zawierałyby również przepisy dotyczące działań restrukturyzacyjnych. Oba działania zapobiegałyby nadmiernemu zadłużeniu i zachęcałyby kredytodawców do znalezienia rozwiązań dla kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji.

3.4. EKES docenia wysiłki Komisji, by zachęcać do podejmowania inicjatyw w zakresie edukacji w dziedzinie finansów/umiejętności cyfrowych, aby dopilnować, że konsumenci właściwie rozumieją produkty kredytowe i ryzyko, jakie podejmują, zaciągając pożyczkę, ponieważ jest to najskuteczniejsza metoda na utrzymanie ich dobrej kondycji finansowej. W tym względzie EKES uważa, że tekst dyrektywy, który odnosi się do komunikacji między kredytodawcami a konsumentami, na każdym etapie ich wzajemnej relacji, należy dostosować, aby uwzględnić przemiany cyfrowe i wzrost wykorzystania urządzeń cyfrowych.

3.5. EKES docenia również wysiłki Komisji, by przygotować jasne przepisy w zakresie usług doradztwa finansowego dotyczącego umów kredytowych, przy czym z zadowoleniem przyjąłby jasne wytyczne prawne dotyczące oferowania takich usług.

3.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę uszczegóławiania obowiązku wszystkich kredytodawców w zakresie przeprowadzania kompleksowej oceny zdolności kredytowej konsumentów, aby zweryfikować, czy konsumenta stać na daną pożyczkę i czy jego potrzeby finansowe są chronione, przy jednoczesnym przeciwdziałaniu nieodpowiedzialnym praktykom kredytowym i nadmiernemu zadłużeniu. Komisja powinna jednak pamiętać, że nowe zasady nie mogą i nie powinny przerzucać odpowiedzialności za to, jak konsumenci radzą sobie ze spłatą zobowiązań, na kredytodawców, ponieważ konsumenci powinni dołożyć wszelkich niezbędnych wysiłków, aby wypełnić swoje obowiązki w zakresie spłaty

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66).

zadłużenia i ostrożnie zarządzać swoimi wydatkami. EKES zachęca Komisję do dalszego analizowania tekstu dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich, aby nie było żadnych wątpliwości co do tego, że kompleksowa ocena zdolności kredytowej nie jest gwarancją spłaty pożyczki. Ponadto aby zadbać o odpowiednią ochronę konsumentów, EKES wzywa Komisję do szczegółowego opisu sytuacji, w których – w konkretnych i dobrze uzasadnionych okolicznościach – kredytodawcy mają prawo (bez posiadania takiego obowiązku) udzielania konsumentom pożyczek, pomimo negatywnej oceny ich zdolności kredytowej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES zachęca Komisję do dalszego analizowania niektórych nowych definicji, aby zadbać o jasność brzmienia przepisów. Na przykład definicja kredytodawcy powinna zostać zmieniona, aby zadbać o to, by wszystkie instytucje kredytowe były objęte zakresem dyrektywy i tak samo nadzorowane/licencjonowane, gdy prowadzą taką samą działalność. Ponadto aby zagwarantować równe zasady działania i oferować konsumentom ten sam poziom skutecznej ochrony, wszyscy kredytodawcy, niezależnie od ich statusu prawnego, powinni stosować te same zasady i podlegać tym samym obowiązkom, w tym w zakresie sprawozdawczości, z wyjątkiem przypadku pożyczek nieodpłatnych, pod warunkiem że zostały spełnione wszystkie przepisy mające na celu ochronę konsumentów.

4.2. Jeśli chodzi o zobowiązania wynikające z działalności w dziedzinie kredytów konsumenckich, cele dyrektywy powinny być bardziej ambitne: należy uznać, że tego rodzaju działalność kredytowa wymaga autoryzacji właściwego organu lub udzielenia przezeń licencji, aby zagwarantować konsumentom odpowiednią ochronę, zadbać o skuteczne monitorowanie i zapewnić równe zasady działania podmiotów zajmujących się kredytami konsumenckimi. Obecnie proponowany system wydaje się być hybrydą między autoryzacją i rejestracją, choć nie jest to do końca jasne.

4.3. Jeśli chodzi o przepisy szczegółowe dotyczące przeliczania kredytów zaciągniętych w euro na kredyty w walucie krajowej, EKES zachęca Komisję do dalszego przeglądu art. 4 dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich, aby wyjaśnić jej stosowanie w tym zakresie. Proponowane rozwiązanie nie jest zgodne z postanowieniami art. 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE⁽²⁾ w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi, a poza tym niejasny jest jego zamysł/zakres stosowania i faktyczna metoda proponowanej konwersji.

4.4. Jeśli chodzi o zasadę niedyskryminacji (art 6 dyrektywy), EKES niepokoi się, że zasadę tę będzie bardzo trudno wdrażać z szeregu powodów związanych głównie z różnymi wymogami na poziomie krajowym i trudnościami w wypełnieniu wszystkich czynności weryfikacyjnych niezbędnych w ramach procesu oceny zdolności kredytowej. Jeśli chodzi o dostęp do baz danych, EKES obawia się, że w pewnych okolicznościach bezpośredni dostęp kredytodawców do baz danych innych państw członkowskich może okazać się niepraktycznym lub drogim rozwiązaniem z wielu powodów (np. z uwagi na brak popytu na kredyty ponadgraniczne, inne wymogi na poziomie krajowym i trudności w pełnej weryfikacji w ramach procesu oceny zdolności kredytowej). Dlatego EKES zachęca Komisję do dalszego analizowania tej zasady, w tym przez rozważenie pośredniego dostępu do takich baz danych, np. umożliwienie kredytodawcom występowania z wnioskiem o dokumentację wymaganą w ocenach zdolności kredytowej za pośrednictwem ich lokalnej bazy danych lub lokalnych organów skarbowych.

4.5. Jeśli chodzi o krajowe sprawozdawcze bazy danych, EKES zauważa, że przetwarzanie danych kredytowych podczas pandemii COVID-19 lub w podobnych sytuacjach nadzwyczajnych może potencjalnie wpłynąć na integralność systemów sprawozdawczości kredytowej, a w konsekwencji na udzielanie kredytów konsumenckich. Dlatego EKES wzywa Komisję, aby w dyrektywie w sprawie kredytów konsumenckich uwypukliła znaczenie stałego pełnego przekazywania informacji kredytowych, w tym sprawozdawczości w zakresie zaległych spłat/moratoriów na spłatę w dobie kryzysu, tak samo jak w normalnych czasach. Ponadto zgodnie z wytycznymi Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) w zakresie udzielania kredytów EKES zaleca również, aby Komisja doprecyzowała, że sprawozdawcze bazy danych powinny co najmniej zawierać informacje o tym, jak konsumenci spłacają kredyty w ramach już zawartych umów, w tym o ewentualnej zwłoce w spłatach.

4.6. EKES docenia wysiłki Komisji, aby zwiększyć dostępność informacji dla konsumentów przed zawarciem umowy. Jednakże w opinii EKES-u tworzenie dodatkowego dokumentu – skróconego standardowego arkusza informacyjnego – nie powinno zostać uznane za właściwe rozwiązanie, ponieważ może to stanowić dodatkowe obciążenie zarówno dla konsumentów, jak i kredytodawców i może błędnie informować konsumentów, którzy mogliby zawęzić swoją analizę wyłącznie do informacji, które znalazły się w takim arkuszu informacyjnym, bez odpowiedniego rozważenia wszelkich innych informacji dostępnych w standardowym europejskim arkuszu informacyjnym dotyczącym kredytu konsumenckiego

⁽²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 34).

(SECCIF). W świetle potrzeby stawienia czoła nowym metodom cyfrowym lepszym rozwiązaniem byłoby uproszczenie procesu zawierania (i prowadzenia) relacji z konsumentem, w tym konkretnie przez umożliwienie cyfrowego wypełniania obowiązku dostarczenia SECCIF.

4.7. W odniesieniu do wyjątku związanego z zasadami dotyczącymi sprzedaży związanej i sprzedaży łączonej związanej z kontami bieżącymi lub oszczędnościowymi, to jest wysoce wątpliwe, czy ograniczenie tego wyjątku wyłącznie do kont, których cel ogranicza się jedynie do obsługi kredytu, rzeczywiście leży w interesie konsumenta. Zgodnie z brzmieniem dyrektywy kredytodawcy powinni zakazać konsumentom korzystania z tych rachunków w celach osobistych, niezwiązanych z obsługą kredytu. EKES zgadza się, że konsumenta nie należy zmuszać do otwierania konta, które nie jest mu potrzebne do realizacji/ spłaty pożyczki, jednak po otwarciu takiego rachunku konsument powinien móc z niego korzystać w sposób, jaki uzna za stosowny.

4.8. W opinii EKES-u rozwiązanie proponowane w odniesieniu do praw konsumenta w przypadku, gdy w ocenie zdolności kredytowej korzysta się z profilowania lub innego zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych wiąże się z ryzykiem ograniczenia możliwości instytucji kredytowych w zakresie określania warunków oceny zgodnie z ich własnym apetytem na ryzyko, co ogranicza elastyczność procesu oceny. Naszym zdaniem należy zmienić brzmienie całego art. 18 ust. 6 zgodnie z wymogami ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO), co oznaczałoby, że podczas wyłącznie zautomatyzowanego procesu oceny zdolności kredytowej, który przekłada się na skutki dotyczące osoby prywatnej, konsumentowi będą przysługiwać prawa wynikające z rozporządzenia RODO.

4.9. EKES uważa, że przedterminowa spłata kredytów jest bardzo ważnym przepisem dyrektywy, ponieważ ma na celu wspieranie konkurencyjności rynku i przeciwdziałanie sytuacji nadmiernego zadłużenia i docenia ogólne intencje wniosku. EKES podkreśla jednak, że konieczna jest zmiana tekstu dyrektywy w sprawie kredytu konsumentckiego w celu (i) rzeczywistego ułatwienia korzystania z tego prawa oraz (ii) uniknięcia sporów, które wystąpiły w związku z definicją „wszystkich kosztów”.

4.10. EKES zauważa, że z danych dotyczących źródeł nadmiernego zadłużenia wynika, że ustalenie pułapów kosztów kredytu w celu uniknięcia skrajnych praktyk cenowych przynosi wymierne korzyści konsumentom znajdującym się w trudnej sytuacji, pod warunkiem że taki pułap zostanie odpowiednio dostosowany po dokładnej analizie rynku i potencjalnego wpływu. Takie podejście powinno zagwarantować, że środki będą rzeczywiście korzystne dla konsumentów, przy jednoczesnym unikaniu skutków przeciwnych.

4.11. Zgodnie z postanowieniami najnowszej dyrektywy w odniesieniu do ochrony konsumenta, art. 44 dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich stanowi, że państwa członkowskie winny wprowadzić „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające” kary w przepisach krajowych na wypadek naruszenia przepisów dotyczących transponowania przedmiotowej dyrektywy. EKES przyjmuje takie postanowienia z zadowoleniem, jednak zwraca się do Komisji, aby w dyrektywie znalazło się również stwierdzenie, że kary administracyjne pozostają bez wpływu na prawo konsumentów do otrzymania rekompensaty lub zwrotu, zależnie od przypadku.

Bruksela, dnia 21 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Poniższe fragmenty opinii sekcji zostały odrzucone wskutek przyjęcia poprawki przez Zgromadzenie, ale uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów:

POPRAWKA 2**Zgłosiła:**

TEDER Reet

INT/956 – Umowy o kredyt konsumencki**Punkt 4.1**

Zmienić:

Opinia sekcji	Poprawka
<p>EKES zachęca Komisję do dalszego analizowania niektórych nowych definicji, aby zadbać o jasność brzmienia przepisów. Na przykład definicja kredytodawcy powinna zostać zmieniona, aby zadbać o to, by wszystkie instytucje kredytowe były objęte zakresem dyrektywy i tak samo nadzorowane/licencjonowane, gdy prowadzą taką samą działalność. Ponadto aby zagwarantować równe zasady działania i oferować konsumentom ten sam poziom skutecznej ochrony, wszyscy kredytodawcy, niezależnie od ich statusu prawnego, powinni stosować te same zasady i podlegać tym samym obowiązkom, w tym w zakresie sprawozdawczości.</p>	<p>EKES zachęca Komisję do dalszego analizowania niektórych nowych definicji, aby zadbać o jasność brzmienia przepisów. Na przykład definicja kredytodawcy powinna zostać zmieniona, aby zadbać o to, by wszystkie instytucje kredytowe były objęte zakresem dyrektywy i tak samo nadzorowane/licencjonowane, gdy prowadzą taką samą działalność. Ponadto aby zagwarantować równe zasady działania i oferować konsumentom ten sam poziom skutecznej ochrony, wszyscy kredytodawcy, niezależnie od ich statusu prawnego, powinni stosować te same zasady i podlegać tym samym obowiązkom, w tym w zakresie sprawozdawczości, za wyjątkiem przypadku pożyczek nieodpłatnych, pod warunkiem że zostały spełnione wszystkie przepisy mające na celu ochronę konsumentów.</p>

Wynik głosowania:

Za: 88

Przeciw: 79

Wstrzymało się: 21

KOMPROMIS W SPRAWIE POPRAWKI 3**Zgłosił:**

PREDA Bogdan

INT/956 – Umowy o kredyt konsumencki

Punkt 4.10

Opinia sekcji	Brzmienie kompromisowe
<p>EKES zauważa, że z danych dotyczących źródeł nadmiernego zadłużenia jasno wynika, że pułapy kosztów kredytu przynoszą wymierne korzyści konsumentom, zwłaszcza tym znajdującym się w trudnej sytuacji.</p>	<p>EKES zauważa, że z danych dotyczących źródeł nadmiernego zadłużenia wynika, że ustalenie pułapów kosztów kredytu w celu uniknięcia skrajnych praktyk cenowych przynosi wymierne korzyści konsumentom znajdującym się w trudnej sytuacji, pod warunkiem że takie pułapy zostaną odpowiednio skalibrowane po dokładnej analizie rynku i potencjalnego wpływu. Takie podejście powinno zagwarantować, że środki będą rzeczywiście korzystne dla konsumentów, przy jednoczesnym unikaniu skutków przeciwnych.</p>

Wynik głosowania:

Za: 82

Przeciw: 79

Wstrzymało się: 17

KOMPROMIS W SPRAWIE POPRAWKI 4

Zgłosił:

PREDA Bogdan

INT/956 – Umowy o kredyt konsumencki

Punkt 1.3

Opinia sekcji	Brzmienie kompromisowe
<p>EKES zauważa, że z danych dotyczących źródeł nadmiernego zadłużenia jasno wynika, że pułapy kosztów kredytu przynoszą wymierne korzyści konsumentom, zwłaszcza tym znajdującym się w trudnej sytuacji. Jednak wniosek dotyczący pułapów kosztów pożyczek konsumenckich musi być bardziej szczegółowy i zharmonizowany w ramach dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich i stosować jasną metodykę, aby zadbać o równe zasady działania kredytodawców z różnych krajów.</p>	<p>EKES zauważa, że z danych dotyczących źródeł nadmiernego zadłużenia wynika, że ustalenie pułapów kosztów kredytu w celu uniknięcia skrajnych praktyk cenowych przynosi wymierne korzyści konsumentom znajdującym się w trudnej sytuacji, pod warunkiem że taki pułap zostanie odpowiednio dostosowany po dokładnej analizie rynku i potencjalnego dalszego wpływu. W związku z tym EKES zauważa, że dyrektywa w sprawie kredytów konsumenckich powinna zawierać jasną i zharmonizowaną metodologię, którą państwa członkowskie powinny rozważyć w celu zastosowania takich pułapów, by zapobiegać skrajnym praktykom, które mogłyby prowadzić do nadmiernego zadłużenia, i zniechęcać do nich. Pozwoliłoby to także zapewnić równe zasady działania kredytodawcom z różnych krajów.</p>

Wynik głosowania:

Za: 88

Przeciw: 77

Wstrzymało się: 15

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 oraz uchylającego dyrektywę Rady 87/357/EWG i dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady”

(COM(2021) 346 final – 2021/0170 (COD))

(2022/C 105/15)

Sprawozdawca: **Mordechaj Martin SALAMON**

Wniosek	Parlament Europejski, 13.9.2021 Rada, 23.8.2021
Podstawa prawna	Art. 114 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	30.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	231/0/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, ponieważ wprowadza on zmiany w obecnie obowiązującej dyrektywie 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁾ w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, szczególnie w odniesieniu do wyzwań i rozwoju na rynkach i w zakresie technologii, a zatem prawdopodobnie wpłynie na poprawę tych przepisów.

1.2. EKES odnotowuje, że w proponowanych ramach prawnych uwzględniono wiele doświadczeń z 20 lat wdrażania dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, co daje nadzieję, że konsumenci będą mogli korzystać z lepszej ochrony, szczególnie w sytuacji, gdy produkty okażą się niebezpieczne. Jednocześnie podmioty gospodarcze i internetowe platformy handlowe najprawdopodobniej skorzystają z jaśniejszych i zharmonizowanych przepisów.

1.3. EKES popiera wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, ponieważ uznano w nim potrzebę wyrównania zasad działania między różnymi podmiotami gospodarczymi, w szczególności między europejskimi producentami i MŚP a przedsiębiorstwami zagranicznymi, jeśli chodzi o sprzedaż w internecie.

1.4. EKES zauważa, że definicje pojęć takich jak „bezpieczeństwo” i „produkt” zostały uaktualnione, aby odzwierciedlać zmieniający się charakter rynku i technologii i ograniczać zagrożenia związane z możliwością ataku hakerskiego na produkty łączące się z internetem, brakiem aktualizacji oprogramowania i szkodliwymi chemikaliami. Aby zwiększyć pewność prawa, EKES proponuje wzmocnienie definicji bezpiecznych produktów oraz niektórych kryteriów oceny bezpieczeństwa.

1.5. EKES popiera nowe obowiązki nałożone na internetowe platformy handlowe, jednak mocno wątpi, że będzie to wystarczająca ochrona dla konsumentów, jeśli egzekwowanie przepisów będzie nadal opierać się na działaniach krajowych organów nadzoru, nie zaś na działaniach podejmowanych w ramach platform.

1.6. EKES podkreśla potrzebę zadbania o dobre powiązanie z innymi głównymi aktami prawnymi dotyczącymi tych samych lub podobnych zagadnień, takimi jak akt o usługach cyfrowych i akt o rynkach cyfrowych, jak również zapowiadana nowelizacja dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za produkty, szczególnie w odniesieniu do kwestii pociągania różnego rodzaju internetowych platform handlowych do odpowiedzialności.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz.U. L 11 z 15.1.2002, s. 4).

1.7. EKES wyraża ubolewanie, że rozporządzenie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów nie określa, że internetowe platformy handlowe są importerami bądź dystrybutorami produktów w zależności od tego, jaką działalność prowadzą i jaką rolę pełnią w (cyfrowym) łańcuchu dostaw, oraz nie przewiduje podobnych obowiązków i podobnej odpowiedzialności, jakie przewiduje się w przypadku sklepów tradycyjnych. EKES z zadowoleniem przyjąłby większą jasność w odniesieniu do granic odpowiedzialności.

1.8. EKES uważa, że wysiłki dotyczące nadzoru rynkowego należy rozszerzyć na wszystkie produkty konsumpcyjne oraz że wysiłki te powinny być wspólnie podejmowane, koordynowane, odpowiednio finansowane i ukierunkowane w całej Europie.

1.9. EKES wyraża ubolewanie, że na państwa członkowskie nie nałożono żadnych obowiązków w zakresie gromadzenia i przedstawiania lepszych danych na temat wypadków i obrażeń. Bez ogólnounijnej bazy na temat obrażeń trudno będzie zadbać o skuteczne pod względem kosztów wdrożenie rozporządzenia w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, a następnie prawidłowe przeprowadzenie oceny. Rozporządzenie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów powinno zatem zobowiązywać państwa członkowskie do gromadzenia i udostępniania danych dotyczących urazów związanych z produktami konsumpcyjnymi w oparciu o wspólną metodologię.

1.10. EKES z zadowoleniem przyjąłby środki wspierające MŚP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstwa, w wypełnianiu spoczywających na nich zobowiązań. Obejmuje to okresową pomoc finansową wraz z zapewnieniem jasnych i przydatnych wytycznych, doradztwa i odpowiednich szkoleń, aby zagwarantować, że MŚP nie znajdują się w niekorzystnej sytuacji pod względem wysiłków na rzecz przestrzegania przepisów w porównaniu z większymi podmiotami dysponującymi większą ilością zasobów.

2. Wniosek Komisji

2.1. Rozporządzenie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów⁽²⁾ jest zgodne z Nowym programem na rzecz konsumentów z 2020 r.⁽³⁾ i ma na celu:

- aktualizację i unowocześnienie ogólnych ram bezpieczeństwa nieżywnościowych produktów konsumpcyjnych,
- zachowanie ich roli jako zabezpieczenia dla konsumentów,
- dostosowanie przepisów do wyzwań związanych z nowymi technologiami i sprzedażą przez internet,
- zapewnianie równych warunków działania dla przedsiębiorstw.

2.2. Wniosek zastąpi⁽⁴⁾ dyrektywę 2001/95/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów i będzie miał zastosowanie do wytwarzanych nieżywnościowych produktów konsumpcyjnych. Przedstawione rozporządzenie zapewni również ciągłość z dyrektywą w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów poprzez:

- wprowadzenie wymogu, aby produkty konsumpcyjne były bezpieczne,
- ustanowienie określonych obowiązków dla podmiotów gospodarczych,
- uwzględnienie przepisów w zakresie opracowywania norm wspierających ogólny wymóg bezpieczeństwa.

2.3. Celem proponowanego rozporządzenia jest aktualizacja zasad przewidzianych obecnie w dyrektywie 2001/95/WE, aby stworzyć siatkę bezpieczeństwa dla wszystkich produktów, a jednocześnie zadbać o to, by system ten był spójny poprzez dostosowanie przepisów dotyczących nadzoru rynku w odniesieniu do produktów nieobjętych zakresem unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego („produkty niezharmonizowane”) do przepisów mających zastosowanie do produktów objętych zakresem unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego („produkty zharmonizowane”), jak określono w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 oraz uchylającego dyrektywę Rady 87/357/EWG i dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (2021/0170 (COD)).

⁽³⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowy program na rzecz konsumentów – Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy” (COM(2020) 696 final).

⁽⁴⁾ Motyw 2 rozporządzenia w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów oraz zmieniające dyrektywę 2004/42/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i (UE) nr 305/2011 (Dz.U. L 169 z 25.6.2019, s. 1).

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, aby dokonać przeglądu dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów i unowocześnić jej przepisy w ramach Nowego programu na rzecz konsumentów na lata 2020–2025. Dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów była dla ochrony konsumentów na jednolitym rynku sztandarowym aktem prawnym wprowadzającym wymóg, że jedynie bezpieczne produkty będą wprowadzane do obrotu, i działającym jako sieć zabezpieczająca konsumentów, którzy nie korzystali z sektorowych przepisów. Rozporządzenie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów będzie nadal pełnić tę ważną funkcję.

3.2. W świetle doświadczeń z wdrażania dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz zasadniczych zmian, które zaszły w produktach i na rynkach od przyjęcia dyrektywy w 2001 r., nowelizacja powinna nastąpić znacznie wcześniej. Choć dyrektywa stanowiła ważne narzędzie dla wyrównania zasad działania między producentami i MŚP w Europie a przedsiębiorstwami zagranicznymi, EKES popiera jej przegląd, ponieważ konieczne są dalsze starania, by dostosować zasady działania, w szczególności w zakresie sprzedaży internetowej. (Tę potrzebę uznano w rozporządzeniu w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów).

3.3. Charakter produktów sprzedawanych konsumentom zmienia się w pewnym stopniu, co oznacza, że wcześniejsze definicje „bezpieczeństwa” i „produktu” nie są już właściwe. Definicja bezpieczeństwa, która odnosi się jedynie do „zdrowia” i „integralności cielesnej”, nie obejmuje już rzeczywistych zagrożeń, na które może być narażony konsument. EKES z zadowoleniem przyjmuje włączenie do art. 7 szeregu aspektów oceny bezpieczeństwa produktów. Niemniej ubolewa, że art. 3 ust. 2 nie ma wyraźnego powiązania z art. 7, co dałoby większą pewność prawa.

3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że skoncentrowano się na pojęciu „bezpieczeństwa” i uwzględniono „cyberbezpieczeństwo”, jako wymóg, którego spełnienie pozwala na uznanie produktu za bezpieczny. Aby jednak zwiększyć pewność prawa, EKES proponuje, by bezpieczeństwo cybernetyczne było oceniane we wszystkich okolicznościach i w trakcie cyklu życia produktu. Ponadto obecnie obowiązująca dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów nie chroni tak naprawdę konsumentów w przypadku, gdy produkty codziennego użytku zawierają szkodliwe chemikalia. EKES uważa za oczywiste i nieuniknione, że wszelkie przyszłe ramy regulacyjne muszą również gwarantować bezpieczeństwo konsumentów wobec zagrożeń ze strony produktów łączących się z internetem, które mogą paść ofiarą ataku hakerskiego, braku aktualizacji oprogramowania czy szkodliwych chemikaliów i z zadowoleniem przyjmuje zmiany w tym zakresie.

3.5. Pomimo istnienia inicjatyw samoregulacyjnych, aby poprawić ochronę przed produktami, które nie są bezpieczne, a są sprzedawane online, przeprowadzona niedawno analiza (z 2020 r.)⁽⁶⁾ wykazała, że 2/3 z 250 przetestowanych zakupionych produktów nie spełniało wymogów prawnych UE w zakresie bezpieczeństwa i norm technicznych, a zatem stanowiły zagrożenie dla konsumentów. Wskazuje to zatem na potrzebę wprowadzenia skutecznych przepisów, nie zaś opierania się na samoregulacji. EKES popiera przyjęcie odpowiedniego rozporządzenia i z zadowoleniem przyjmuje nowe obowiązki nałożone na internetowe platformy handlowe, choć przestrzega, że obowiązki te mogą nie być w pełni adekwatne, aby chronić konsumentów, ponieważ działania w zakresie wykrywania naruszeń i egzekwowania prawa są nadal raczej w gestii organów nadzoru, nie zaś samych platform. EKES wyraża również ubolewanie, że rozporządzenie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów nie określa, iż internetowe platformy handlowe są importerami (bądź w odpowiednich wypadkach dystrybutorami) produktów zależnie od tego, jaką działalność prowadzą i jaką rolę odgrywają w (cyfrowym) łańcuchu dostaw, ani nie przewiduje podobnych obowiązków i podobnej odpowiedzialności, jakie spoczywają na sklepach tradycyjnych. EKES wzywa do wyjaśnienia odpowiedzialności platform w przypadkach, gdy żaden inny podmiot w łańcuchu dostaw nie podejmuje działań w związku z produktami, które nie są bezpieczne.

3.6. Konsumenti coraz częściej zawierają transakcje handlowe online, coraz częściej są to transakcje ponad granicami i w ramach bardziej złożonych łańcuchów dostaw obejmujących wielu pośredników. Obecny system kontroli rynku ma jedynie nieznaczne możliwości w handlu międzynarodowym i ponadgranicznym. Jest także słabo finansowany i dość fragmentaryczny, co oznacza, że obejmuje jedynie pewne kategorie towarów, stąd też wyraźnie widać potrzebę podjęcia działań. EKES stoi na stanowisku, że wysiłki dotyczące nadzoru rynkowego należy rozszerzyć na wszystkie produkty konsumpcyjne oraz że powinny one być wspólnie podejmowane, koordynowane, dobrze finansowane i ukierunkowane w całej Europie. Z zadowoleniem przyjmuje utworzenie mechanizmu arbitrażu – i rolę Komisji w tym mechanizmie – w celu rozwiązania utrzymujących się między państwami różnic w interpretacji i/lub stosowaniu. EKES popiera również stworzenie ścisłej współpracy na całym świecie i zachęca do udziału w inicjatywach międzynarodowych.

3.7. Rozporządzenie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów spełni swój cel ochrony konsumentów tylko wówczas, gdy będzie dobrze powiązane z innymi aktami prawnymi odnoszącymi się do tych samych lub pokrewnych zagadnień. Szczególnie w odniesieniu do kwestii pociągania różnych rodzajów internetowych platform handlowych do odpowiedzialności wszelkie skuteczne przepisy w ramach rozporządzenia w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów muszą być skoordynowane i wymagają odpowiednich dostosowań w akcie o usługach cyfrowych i dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za produkty. Należy również zadbać o spójność z wnioskiem ustawodawczym w sprawie sztucznej inteligencji, strategią w zakresie chemikaliów i planem działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym. Choć w rozporządzeniu w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów jasno uznaje się te powiązania, aby zadbać o skuteczną

⁽⁶⁾ https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf, s. 15.

ochronę w praktyce, EKES liczyłby na konkretniejsze uregulowania szczegółowe dotyczące interoperacyjności różnych aktów prawnych. Pozostawienie luk prawnych to sytuacja nie do zaakceptowania. EKES wzywa również do zwrócenia uwagi na inicjatywy międzynarodowe, takie jak te podejmowane przez OECD, UNCTAD i WTO w odniesieniu do współpracy międzynarodowej, oraz zachęca, aby UE wiodła prym w tej dziedzinie.

3.8. Dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów opierała się na zasadzie ostrożności i EKES z zadowoleniem przyjmuje, że zasada ta stanowi również podwalinę struktury rozporządzenia. Umożliwia ona przyjęcie ochrony konsumentów na najwyższym poziomie. EKES uważa, że zakorzenienie zasady ostrożności w odnośnych przepisach ma kluczowe znaczenie, aby zapewnić konsumentom ochronę, a jednocześnie zadbać o elastyczność konceptów prawnych, co pozwoli dostosowywać rozporządzenie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów do nowych wyzwań. Dlatego środki ostrożnościowe należy podejmować zawsze, gdy dane naukowe dotyczące zagrożeń dla środowiska lub zdrowia człowieka nie zostały potwierdzone, jednak potencjalne ryzyko jest wysokie. Sprawia to również, że siatka bezpieczeństwa dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów działa skuteczniej i pozwala znaleźć odpowiednie rozwiązanie, gdy konsumenci stają w obliczu zagrożenia, a przepisy branżowe zawierają luki. Stosowanie zasady ostrożności pozwala również na bardziej kompleksowy nadzór rynku.

4. Uwagi szczegółowe

EKES:

4.1. Popiera przekształcenie dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów w rozporządzenie, ponieważ taki wybór pozwala na szybsze i spójniejsze wdrożenie tych przepisów w całej UE. Choć dyrektywa pozwalałaby na dostosowanie przepisów do przepisów lokalnych, rodziłoby to koszty związane ze zgodnością i zwiększałoby niepewną sytuację przedsiębiorstw w ponadgranicznym obrocie handlowym lub firm produkujących na różne rynki. Dotychczasowe doświadczenia pokazały, że na pięć przedsiębiorstw dwa ponoszą dodatkowe koszty związane z nierównomiernym wdrożeniem dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów⁽⁷⁾.

4.2. Z zadowoleniem przyjmuje większą jasność i szerszy zakres przepisów, a mianowicie wyjaśnienie i wprowadzenie rynków wtórnych (motyw 16), wyjaśnienie, że ryzyko środowiskowe należy wziąć pod uwagę w ramach oceny bezpieczeństwa produktu (motyw 11) i uwzględnienie dostawcy usług realizacji zamówień w zakresie rozporządzenia, co pozwala na skuteczniejszy nadzór rynku.

4.3. Z zadowoleniem przyjmuje konkretne obowiązki internetowych platform handlowych w rozporządzeniu w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów. Ostrzega jednak, że należy usunąć luki prawne. Należy bardziej szczegółowo zdefiniować obowiązki, a zwłaszcza rozważyć objęcie platform handlowych postanowieniami art. 5 i zwiększenie ich odpowiedzialności, by zrównać ją z odpowiedzialnością importera (lub w odpowiednich wypadkach dystrybutora), co uniemożliwi platformom obchodzenie rozporządzenia w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów i obecnego aktu o usługach cyfrowych. Zaleca, aby internetowe platformy handlowe były również zobowiązane do monitorowania (powiadamianie i usuwanie) produktów sprzedawanych przez pośredników, zgodnie z tym, co wprowadzono w akcie o usługach cyfrowych, tak by zdjąć ciężar powiadamiania i usuwania z krajowych organów nadzoru. Z zadowoleniem przyjęto by również wyjaśnienie, w jaki sposób obowiązki wynikające z aktu o usługach cyfrowych będą mieć zastosowanie jako uzupełnienie do postanowień rozporządzenia w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów lub dodatkowo do nich.

4.4. Popiera bardziej rygorystyczne wymogi w zakresie identyfikowalności i podkreśla, że państwa członkowskie muszą dysponować odpowiednimi narzędziami, aby skutecznie identyfikować produkty. W tym kontekście nowe uprawnienia Komisji w zakresie przyjmowania aktów wykonawczych i ustalania konkretnych wymogów w zakresie identyfikowalności również potencjalnie wzmacniają ochronę konsumentów.

4.5. Popiera wzmocnienie procesu wycofywania produktów, jednak uważa, że za każdym razem obowiązkowe powinno być publikowanie powiadomień o takim wycofywaniu. W przypadkach, gdy konsumenci kupili dany produkt jako prezent lub kupili go z drugiej ręki, zasadniczo dobrze funkcjonujący system bezpośrednich powiadomień nabywców o wycofywaniu mógłby okazać się zawodny, gdyż rzeczywisty użytkownik produktu nie otrzymuje bezpośredniego powiadomienia.

4.6. Ubolewa nad tym, że na państwa członkowskie nie nałożono obowiązku lepszego gromadzenia i przekazywania danych na temat wypadków i obrażeń, ponieważ ogólnounijna baza takich danych ułatwiłaby efektywne pod względem kosztów wdrażanie, a następnie prawidłową ocenę rozporządzenia w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów. Korzystanie z bazy danych RAPEX, aby zliczać obrażenia, których doświadczyli konsumenci, jest problematyczne, ponieważ najwyższa liczba obrażeń przypisywana określonym grupom produktów nie jest wyraźnie skorelowana z powiadomieniami w systemie RAPEX. Kwestię tę uwypuklono jeszcze bardziej w analizie kontekstowej w ramach analizy

⁽⁷⁾ Rozporządzenie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, s. 13.

skutków, w której wykazano, że „z danych RAPEX nie da się po prostu skorzystać w celu określenia tendencji w zakresie bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych [...]”⁽⁸⁾. Rozporządzenie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów powinno zatem zobowiązywać państwa członkowskie do gromadzenia i udostępniania danych dotyczących urazów związanych z produktami konsumpcyjnymi w oparciu o wspólną metodologię, tak aby stworzyć reprezentatywną bazę danych obejmującą jednolity rynek. Program na rzecz jednolitego rynku mógłby stanowić solidną podstawę finansową dla ogólnoeuropejskiego nadzoru nad urazami związanymi z produktami. Przeniesienie tego obciążenia na podmioty gospodarcze, jak ma to miejsce we wniosku, bez jasnej ogólnoeuropejskiej strategii egzekwowania przepisów, nie przyniesie prawdopodobnie wyników.

4.7. Uważa, że rozporządzenie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów powinno umożliwić ustalenie kryteriów bezpieczeństwa chemicznego w odniesieniu do produktów objętych przepisami. Dyrektywa w obecnym brzmieniu nie stanowi, czym jest produkt bezpieczny pod kątem substancji chemicznych. Nie jest jasne, czy rozporządzenie lepiej wyjaśni tę kwestię. Na przykład UE zakazuje użycia chemikaliów rakotwórczych w zabawkach, jednak nie zakazuje go w produktach pielęgnacyjnych dla dzieci, choć zagrożenie jest często podobne. Cel Komisji, jakim jest przejście w kierunku środowiska wolnego od substancji toksycznych, co wyrażono w strategii w zakresie chemikaliów na rzecz zrównowagi, i co EKES popiera⁽⁹⁾, należałoby zrealizować także w ramach wdrażania rozporządzenia w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów⁽¹⁰⁾.

4.8. Jest za tym, by zagrożenia związane z cyberbezpieczeństwem, które wpływają na bezpieczeństwo konsumentów, zostały objęte definicją bezpieczeństwa. Obejmuje to wprowadzoną we właściwym momencie definicję „zgodności podczas użytkowania” – ponieważ aktualizacja oprogramowania zmienia produkt, należy je analizować na bieżąco. Staje się to coraz bardziej istotne, gdyż coraz więcej produktów konsumpcyjnych łączy się z internetem, co pociąga za sobą zagrożenie, iż produkty te będą celem ataków hakerskich lub będą niewłaściwie użytkowane, a to z kolei zagraża bezpieczeństwu. Definicje bezpiecznego produktu powinny jednak zawierać wyraźne odniesienie do wymogów i kryteriów.

4.9. Uważa, że nadzór rynku powinien w miarę możliwości być taki sam we wszystkich sektorach. Wprowadzane tu zmiany należy poddać wnikliwej analizie, by zapewnić, że organy ścigania (we wszystkich objętych sektorach) mają do dyspozycji odpowiednie narzędzia i że zadbano także o silne powiązanie z unią celną. Choć z zadowoleniem przyjmuje się nadzór rynku oparty na ryzyku, kluczowe jest również, aby organy również przeprowadzały odpowiednie kontrole wrywkowe w celu zoptymalizowania ochrony i przeciwdziałania negatywnym skutkom dla konsumentów. W przeciwnym wypadku nierozpoznane produkty niebezpieczne będą wykrywane dopiero wówczas, gdy spowodują szkody u konsumenta.

4.10. Uważa, że definicje, warunki i systemy muszą być spójne w różnych instrumentach prawnych dotyczących bezpieczeństwa produktów, a jednocześnie powinny umożliwiać uwzględnienie niezbędnych różnic zależnie od danej kategorii produktów (zabawki, kosmetyki, elektronika itd.).

4.11. Pozytywnie ocenia to, że wzmocniono definicję bezpiecznych norm w całym procesie normalizacji, tak by normy przyjmowano w odpowiednim momencie, a państwa członkowskie miały możliwość sprzeciwienia się takim normom, które nie gwarantują bezpieczeństwa konsumentom, a co za tym idzie – nie spełniają przyjętych założeń. Ogromne znaczenie ma stałe wspieranie efektywnej reprezentacji konsumentów i sektora MŚP w ramach europejskich organizacji normalizacyjnych, aby zadbać o to, by normalizacja spełniała potrzeby konsumentów, a nie była stosowana w celu wypchnięcia mniejszych podmiotów z rynku⁽¹¹⁾.

4.12. Z zadowoleniem przyjmuje to, że obowiązki określone w rozporządzeniu w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów będą mieć zastosowanie do przedsiębiorstw niezależnie od ich rozmiaru, co ugruntowuje zasadę, że bezpieczeństwo nie podlega gradacji na systemy mniej lub bardziej restrykcyjne i że każdy produkt konsumpcyjny musi być bezpieczny. Ubolewa jednak, że stanowisko MŚP było niedostatecznie reprezentowane na etapie konsultacji, co tylko nasila zakłócenia, które już istnieją na rynku. Zauważa ponadto, że dane liczbowe w rozdziale 3 „Wpływ finansowy” oceny skutków były przybliżone. Aby uniknąć wszelkich przyszłych zakłóceń, EKES zaleca, by kluczowe wskaźniki efektywności na potrzeby rocznej sprawozdawczości państw członkowskich (zgodnie z art. 22 ust. 1) określały ilościowo skutki dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw.

⁽⁸⁾ https://ec.europa.eu/info/files/study-support-preparation-evaluation-gpsd-well-impact-assessment-its-revision-part-1-evaluation_en, s. 40.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 181.

⁽¹⁰⁾ <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/eesc-2020-05343-00-00-ac-tra-pl.docx/content>.

⁽¹¹⁾ Dz.U. L 316 z 14.11.2012, s. 12, załącznik III.

4.13. Uznaje, że środki te mogą mieć nieproporcjonalny wpływ na MŚP, a w szczególności na mikroprzedsiębiorstwa, ze względu na niższy obrót i mniejsze kadry na wdrażanie tych obowiązków⁽¹²⁾. Pozytywnie ocenia to, że bieżące ramy prawne odnoszą się do niektórych szczególnych potrzeb mniejszych firm, a mianowicie przez system kar, który w procesie nakładania kar bierze pod uwagę wielkość przedsiębiorstwa (art. 40 ust. 2 lit. h)), i opowiada się za proporcjonalnością kar, a zarazem system nadzoru rynku oparty na ocenie ryzyka nie traktuje gorzej mniejszych przedsiębiorstw⁽¹³⁾. EKES z zadowoleniem przyjąłby środki wspierające MŚP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstwa, w wypełnianiu spoczywających na nich zobowiązań. Obejmuje to okresową pomoc finansową wraz z zapewnieniem jasnych i przydatnych wytycznych, doradztwa i odpowiednich szkoleń, aby zagwarantować, że MŚP nie znajdują się w niekorzystnej sytuacji pod względem wysiłków na rzecz przestrzegania przepisów w porównaniu z większymi podmiotami dysponującymi większą ilością zasobów.

4.14. Z zadowoleniem przyjmuje to, że dzięki portalowi Safety Gate⁽¹⁴⁾ każdy konsument będzie mieć dostęp do informacji o identyfikacji produktu, rodzaju ryzyka i wprowadzanych środkach⁽¹⁵⁾, jednak ostrzega, że nie można w związku z tym wymagać od konsumentów, że sami ograniczą to potencjalne ryzyko i jeszcze przed zakupem będą zasięgać informacji (w kontekście tego, co można zinterpretować jako „możliwe oczekiwania konsumentów w odniesieniu do bezpieczeństwa” (art. 7 ust. 3 lit. i)). Ponadto bazy danych i powiadomienia powinny być łatwo dostępne dla konsumentów podatnych na zagrożenia i dla konsumentów z niepełnosprawnościami.

4.15. Zauważa, że art. 8 ust. 11 wymaga od producentów, aby korzystali z portalu Product Safety Business Alert Gateway w celu niezwłocznego ostrzegania konsumentów o ryzyku dla ich zdrowia i bezpieczeństwa oraz informowania organów nadzoru rynku. Ponownie podkreśla, że rozporządzenie winno w konkretny sposób gwarantować, że sam fakt dostępności takich informacji nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio obowiązku na konsumentów, aby korzystać z takiej bazy danych, co może wpływać na uznanie produktu za bezpieczny lub nie. Ponadto powiadomienia powinny być łatwo dostępne dla konsumentów podatnych na zagrożenia i dla konsumentów z niepełnosprawnościami.

4.16. Przyjąłby z zadowoleniem jaśniejsze rozróżnienie między portalem Safety Gate (art. 24, w ramach którego państwa członkowskie przygotowują zgłoszenia) a Product Safety Business Alert Gateway (art. 25, gdzie podmioty gospodarcze przedkładają organom nadzoru rynku i konsumentom informacje o bezpieczeństwie swych produktów) oraz informacje o tym, jak portale te są ze sobą powiązane.

4.17. Pozytywnie ocenia umożliwienie konsumentom składania skarg do organów krajowych⁽¹⁶⁾, jak również możliwość informowania portalu Safety Gate o zagrożeniach⁽¹⁷⁾, w odniesieniu do których należy prowadzić działania następcze. Wzywa do wyasygnowania odpowiedniego finansowania, tak aby wszystkie te skargi były odpowiednio badane w celu wsparcia skutecznej ochrony konsumentów. Z zadowoleniem przyjmuje powiązanie tego mechanizmu skarg z obowiązkiem dla producentów, by badać otrzymane skargi (art. 8 ust. 2) i podjąć środki naprawcze, gdy uznają oni lub mają powody, by uznać, że produkt, który wprowadzili do obrotu, może nie być bezpieczny (art. 8 ust. 10).

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹²⁾ Study to support the preparation of an evaluation of the General Product Safety Directive as well as of an impact assessment on its potential revision [Badanie mające na celu wsparcie przygotowania oceny dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz oceny skutków w odniesieniu do jej ewentualnego przeglądu], s. 11 i s. 320. Zob. również wniosek dotyczący rozporządzenia (COM(2021) 346 final), s. 13.

⁽¹³⁾ Dz.U. L 316 z 14.11.2012, s. 12, załącznik III.

⁽¹⁴⁾ Art. 32 ust. 1.

⁽¹⁵⁾ Art. 31.

⁽¹⁶⁾ Art. 31 ust. 4.

⁽¹⁷⁾ Art. 32 ust. 2.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady czasowo zawieszającego cła autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych na Wyspy Kanaryjskie”

(COM(2021) 392 final – 2021/0209 (CNS))

(2022/C 105/16)

Sprawozdawca: **Tymoteusz Adam ZYCH**

Wniosek o konsultację	Rada, 15.9.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	21.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	101/0/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera wniosek Komisji Europejskiej, mając na uwadze jego duże znaczenie społeczno-gospodarcze dla regionu i kompetencje Unii do jego przyjęcia, zważywszy na jej właściwość w dziedzinie regulacji opłat celnych.

1.2. Poza kategorią produktów objętych już rozporządzeniem Rady (UE) nr 1386/2011 ⁽¹⁾ wniosek został poszerzony o siedem nowych kategorii objętych kodami CN 3903 19, 5603 94, 5604 10, 7326 90, 7607 20, 8441 40 i 8479 90 (maszyny do celów przemysłowych i surowce).

1.3. Utrzymanie zawieszenia ceł na przywóz produktów przemysłowych, a także poszerzenie kategorii produktów nim objętych uważa się za korzystne rozwiązanie dla gospodarki Wysp Kanaryjskich, która w związku z pandemią COVID-19 doznała szczególnego uszczerbku gospodarczego w porównaniu z innymi regionami Unii, zwłaszcza jeśli chodzi o wolumen krajowego PKB.

1.4. Wprowadzenie kontroli końcowego przeznaczenia, zgodnie z regulacjami unijnego kodeksu celnego i przepisami wykonawczymi do niego, jest w tym kontekście procedurą już utrwaloną i nie rodzi po stronie władz regionalnych, lokalnych ani podmiotów gospodarczych znaczących dodatkowych obciążeń administracyjnych.

1.5. EKES podkreśla, że zarówno wprowadzenie nowych, jak i kontynuowanie stosowania już istniejących rozwiązań prawnych mających na celu wsparcie regionów najbardziej oddalonych ma zasadnicze znaczenie dla ich wzrostu gospodarczego, zapewnienia równowagi na rynku wewnętrznym i stworzenia miejsc pracy w sektorze lokalnym.

1.6. W ocenie EKES-u, celem zapewnienia przedsiębiorcom możliwości podejmowania długoterminowych decyzji inwestycyjnych, proponowane zawieszenie należy ustanowić na okres wieloletni.

2. Wprowadzenie

2.1. Wyspy Kanaryjskie, będące autonomiczną wspólnotą Hiszpanii o łącznej powierzchni około 7 446,95 km², tworzą archipelag na Oceanie Atlantyckim, składający się z trzynastu wysp i oddalony o około 1 000 km od wybrzeża Półwyspu Iberyjskiego. Są jednym z peryferyjnych regionów Unii Europejskiej, należącym do grupy najbardziej oddalonych, który wraz z archipelagami Wysp Selvagens, Zielonego Przylądka, Madery i Azorów tworzy obszar geograficzny zwany Makaronezja.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1386/2011 z dnia 19 grudnia 2011 r. czasowo zawieszające cła autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych na Wyspy Kanaryjskie (Dz.U. L 345 z 29.12.2011, s. 1).

2.2. Liczba ludności wynosi obecnie około 2 175 952 mieszkańców. Dwie najludniejsze wyspy to Teneryfa (904 713) i Gran Canaria (846 717), na których zamieszkuje ponad 80 % ogółu ludności. Tak wysoka koncentracja ludności na zaledwie dwóch z trzynastu wysp odpowiada za część pojawiających się w tym regionie problemów społeczno-gospodarczych, w tym za wysoki wskaźnik emigracji.

3. Cel propozycji Komisji

3.1. EKES wskazuje, że na podstawie art. 349 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w rozporządzeniu (UE) nr 1386/2011 przewidziano szczególne środki celne dla Wysp Kanaryjskich jako jednego z najbardziej oddalonych regionów Unii Europejskiej – czasowe zawieszenie ceł autonomicznych Wspólnej Taryfy Celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych.

3.2. Środki przewidziane w rozporządzeniu (UE) nr 1386/2011, które miały na celu wzmocnienie konkurencyjności lokalnych podmiotów gospodarczych, a tym samym zapewnienie bardziej stabilnego zatrudnienia na tych wyspach, wygasają 31 grudnia 2021 r. W kwietniu 2021 r. rząd Hiszpanii wystąpił o przedłużenie zawieszenia ceł autonomicznych Wspólnej Taryfy Celnej dla szeregu produktów. Zgodnie z tym wnioskiem ograniczenia, z którymi boryka się region, mające charakter strukturalny i trwałe, są nadal związane z odizolowaniem, niewielkim rozmiarem rynku i jego rozdrobnieniem. Wyspy te nie są również w stanie korzystać z integracji europejskiej w takim samym stopniu, jak regiony części kontynentalnej. System zawieszenia, którego dotyczy wniosek, ma na celu zmniejszenie tych ograniczeń na rynku Wysp Kanaryjskich. Ponadto, w związku z kryzysem gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19 rząd Hiszpanii dodatkowo wystąpił o zawieszenie ceł Wspólnej Taryfy Celnej w odniesieniu do siedmiu nowych kategorii produktów.

3.3. Celem wniosku Komisji jest wsparcie najbardziej oddalonego regionu Hiszpanii w wykorzystaniu jego atutów, aby umożliwić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w sektorze lokalnym. Wniosek uzupełnia Program szczególnych opcji na rzecz regionów oddalonych i wyspiarskich (POSEI), który dotyczy wsparcia dla sektora pierwotnego i produkcji surowców, a także uzupełnia Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) oraz finansowanie dodatkowej alokacji specjalnej Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

3.4. Wniosek Komisji jest zgodny z polityką Unii, zwłaszcza jeśli chodzi o ogólną politykę na rzecz regionów najbardziej oddalonych oraz politykę w dziedzinie handlu międzynarodowego, konkurencji, środowiska naturalnego, przedsiębiorstw, rozwoju i stosunków zewnętrznych.

3.5. Przedmiotowy wniosek umożliwi podmiotom gospodarczym w terminie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2031 r. bezpłatny przywóz określonych surowców, składników, części i dóbr inwestycyjnych w drodze czasowego zawieszenia stawek celnych.

4. Ogólny komentarz

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowaną zmianę obowiązującego rozporządzenia Rady i stwierdza, że określone w niej specjalne środki mogą zostać przyjęte bez ryzyka naruszenia integralności i spójności porządku prawnego Unii, w tym rynku wewnętrznego i wspólnych polityk. W ocenie EKES-u zmiana ta przyczyni się do poprawy równowagi na rynku wewnętrznym.

4.2. EKES wielokrotnie zwracał uwagę, że sytuacja regionów wyspiarskich jest znacznie trudniejsza od warunków panujących na pozostałych obszarach Wspólnoty, zwłaszcza w części kontynentalnej. Cierpią one na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków geograficznych, demograficznych i środowiskowych, takich jak: oddzielenie od kontynentu; ograniczony obszar gruntów; uzależnienie od transportu morskiego i powietrznego, a także ich wyższe koszty; spadek liczby ludności i trudna sytuacja na rynku pracy; skoncentrowanie produkcji na małych i mikroprzedsiębiorstwach, mniej odpornych na dynamikę zmian gospodarczych niż większe przedsiębiorstwa; ograniczenia w czerpaniu korzyści z jednolitego rynku europejskiego i konkurencyjnych stosunków gospodarczych.

4.3. Ograniczone środki transportu i zwiększone koszty dystrybucji towarów generują dla przedsiębiorcy większe koszty wytworzenia danego produktu niż te, które poniósłby w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej w części kontynentalnej, co przekłada się bezpośrednio na obniżenie konkurencyjności. Prowadzi to w konsekwencji do powstania trudności dla lokalnych przedsiębiorców w znalezieniu klientów poza granicami kraju i wymusza na sektorze przemysłowym koncentrację produkcji na rynku lokalnym. EKES uważa, że polityka celna Unii powinna uwzględnić tę trudną sytuację ekonomiczną regionów wyspiarskich i podjąć stosowne działania w celu wyrównania ich szans i konkurencyjności względem europejskich obszarów położonych w części kontynentalnej.

4.4. EKES zwraca uwagę, że podstawowym czynnikiem stabilizacji gospodarczej na wielu obszarach wyspiarskich jest turystyka, która stanowi główny zasób gospodarki także Wysp Kanaryjskich. Udział turystyki przyjazdowej w PKB Wysp Kanaryjskich w 2018 r. wynosił aż 28 % i prezentował tendencję wzrostową. W 2017 r. liczba turystów przybywających na archipelag Wysp Kanaryjskich była bardzo bliska przekroczenia bariery 16 mln i było ich o około milion więcej niż w 2016 r. Natomiast w roku 2019 na Wyspy Kanaryjskie podróż turystyczną odbyło 15,11 mln osób.

4.5. Choć pojawienie się ruchu turystycznego zaowocowało wzrostem gospodarczym, to pamiętać należy także o pejoratywnych implikacjach takiego fundamentu gospodarki, które ukazały się wraz z pojawieniem się pandemii COVID-19. Według danych opublikowanych przez hiszpański Narodowy Instytut Statystyczny w 2020 r. liczba zagranicznych turystów na Wyspach Kanaryjskich spadła o ponad 70 %, kiedy na archipelag przybyło zaledwie 3,78 mln osób. O ten sam procent spadła liczba przychodów tego regionu, który w ubiegłym roku uzyskał około 4 mld euro przychodu z turystyki. Największy spadek zanotowano na wyspie Lanzarote (73,7 %), natomiast najmniejszy – Teneryfie (66,4 %). Ograniczenie działalności turystycznej na Wyspach Kanaryjskich w 2020 r. doprowadziło do szacunkowego spadku PKB o około 20 %. Nastąpiła także recesja w zakresie działalności budowlanej i przemysłowej, której spadek szacuje się na 13 % w porównaniu z 2019 r. Podkreślić trzeba, że skutki światowego kryzysu zdrowotnego mają konsekwencje długoterminowe – stan poniżej poziomu z 2019 r. w europejskiej turystyce ma się utrzymać do 2023 r. ⁽²⁾.

4.6. W efekcie kryzysu związanego z pandemią COVID-19 na Wyspach Kanaryjskich znacznemu wzrostowi uległa także stopa bezrobocia. W pierwszym kwartale 2020 r. jej wolumen wskazywał na 18,89 %, natomiast w ciągu roku jej wysokość wzrosła aż do 25,42 %, co oznacza wartość znacznie powyżej średniej krajowej i unijnej, wynoszącej odpowiednio: 15,5 % i 7,1 % (Eurostat, 2021 r.).

4.7. EKES zauważa, że wniosek ten jest zgodny z polityką prowadzoną przez Unię, której jednym z głównych celów jest spójność terytorialna, gospodarcza i społeczna i która w drodze właściwie prowadzonej polityki gospodarczej dąży do umocnienia Wspólnoty w taki sposób, aby regiony najbardziej oddalone miały równe szanse rozwoju i dostęp do lepszych warunków życia. Zgodnie bowiem z art. 174 TFUE obszary wyspiarskie zostały uznane za regiony o niekorzystnych warunkach wymagające specjalnej uwagi.

4.8. EKES także zwraca uwagę, że wzrost cen energii w ciągu ostatnich dwóch lat i jego wpływ na koszty transportu na świecie niewątpliwie przyczyniły się do większego spadku konkurencyjności sektora przemysłu na wyspach. Co więcej, korzyści wynikające z zawieszenia taryf autonomicznych, wprowadzanego od 1991 r., stały się mniej efektywne. Konsekwencją tego jest pogorszenie konkurencyjności lokalnego przemysłu w stosunku do jego konkurentów w Hiszpanii i pozostałych częściach Wspólnoty położonych na kontynencie. Świadom specyfiki geograficznej i ekonomicznej regionu Wysp Kanaryjskich, EKES sądzi, że należy poprzeć działania mające na celu zniwelowanie negatywnych skutków jej uwarunkowań.

4.9. EKES zauważa, że zaproponowane rozwiązanie może istotnie przyczynić się do zachowania stabilności gospodarczej tej części Unii Europejskiej, a jego zniesienie spowodowałoby skutek inflacyjny na rynku, co w dalszej perspektywie stanowiłoby zagrożenie dla i tak już umiarkowanej bazy przemysłowej na wyspach, a tym samym pogłębiłoby dysproporcje względem pozostałych regionów UE.

4.10. Zdaniem EKES-u udzielić poparcia należy także powielonemu już rozwiązaniu, aby korzystanie ze środków taryfowych uzależnione zostało od końcowego przeznaczenia produktów, aby w konsekwencji ich beneficjentami były jedynie podmioty gospodarcze zlokalizowane na terytorium Wysp Kanaryjskich.

4.11. EKES jednakże zwraca uwagę na możliwość pojawienia się trudności w obrocie gospodarczym regionu Wysp Kanaryjskich – czy nawet szerzej, w całej UE – w związku z brakiem definicji terminu „zakłócenia w handlu” użytego w art. 4 ust. 1 opiniowanego aktu. Pojawienie się tak zwanych „zakłóceń w handlu” upoważnia Komisję do czasowego wycofania zawieszenia ceł autonomicznych, co pociągnie za sobą szereg skutków gospodarczych dla regionu i lokalnych przedsiębiorców. EKES uprzejmie zwraca uwagę na potrzebę precyzyjnego zdefiniowania tego terminu zarówno pod względem jakościowym jak i ilościowym.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁾ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/126/tourism>.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Strategia na rzecz w pełni funkcjonującej i odpornej strefy Schengen«”

(COM(2021) 277 final)

oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia i funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1053/2013

(COM(2021) 278 final – 2021/0140 (CNS))

(2022/C 105/17)

Sprawozdawca: **Ionuț SIBIAN**

Wniosek	Komisja Europejska, 10.8.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	6.10.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	232/1/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje strategię Komisji na rzecz w pełni funkcjonującej i odpornej strefy Schengen.

1.2. Komitet potwierdza swoje pełne poparcie wyrażone w rezolucji z 17 lutego 2016 r. dla zasad leżących u podstaw współpracy w ramach Schengen: swobodnego korzystania z podstawowych wolności określonych w Traktatach na wspólnym obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz potrzeby wzmocnienia wspólnej odpowiedzialności i solidarności w zarządzaniu granicami zewnętrznymi.

1.3. EKES podkreśla ponownie, że przy kształtowaniu i wdrażaniu polityki UE w zakresie zarządzania granicami, interoperacyjności, zarządzania migracją i azylem oraz współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych UE i państwa członkowskie są przez cały czas związane Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. Są one zobowiązane nie tylko przestrzegać tych przepisów, ale i je promować.

1.4. Komitet jest głęboko zaniepokojony doniesieniami o naruszaniu praw podstawowych na granicach zewnętrznych UE i wzywa Komisję oraz Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (EBCGA – Frontex) do podjęcia bez zbędnej zwłoki działań naprawczych, monitorowania oraz podjęcia działań następczych na podstawie sprawozdań dotyczących naruszania praw podstawowych oraz do zapewnienia efektywnego wdrażania mechanizmów rozliczalności określonych w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (EBCG). Wzywa do wzmocnienia forum konsultacyjnego ds. praw podstawowych, jak również do zaangażowania w to forum za pośrednictwem EKES-u zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

1.5. Komitet wyraża zaniepokojenie niemal trwałym przywróceniem kontroli na części granic wewnętrznych państw członkowskich oraz negatywnym wpływem ekonomicznym i społecznym, jaki będzie to miało na obywatelki i obywateli UE, przedsiębiorstwa, a zwłaszcza na pracowników przygranicznych, społeczności przygraniczne i euroregiony. EKES wzywa Komisję do uważnego i regularnego monitorowania oraz oceny potrzeby i proporcjonalności przywracania tych kontroli oraz do podjęcia działań w stosownych przypadkach. Popiera wyrażoną przez Komisję większą gotowość do korzystania z jej uprawnień wykonawczych w przypadkach, w których oceny Schengen mogą uzasadniać takie działania.

1.6. Komitet wyraża swoje zaniepokojenie utrzymującym się wyłączeniem takich krajów członkowskich, jak Cypr, Rumunia, Bułgaria i Chorwacja z zakresu pełnego stosowania dorobku Schengen. Podobnie jak Komisja wzywa Radę do podjęcia szybkich i zdecydowanych działań w tym zakresie.

1.7. Komitet stwierdza jednocześnie, że wiele elementów składających się na strategię to nadal wnioski ustawodawcze. Pragnie przypomnieć, że sporządził konkretne opinie dotyczące niektórych z tych wniosków, w szczególności dotyczące nowego paktu o imigracji i azylu oraz interoperacyjności. Zwraca się do Komisji z prośbą o należyte uwzględnienie tych opinii.

1.8. Komitet zauważa, że wiele elementów paktu zależy od terminowego wdrożenia ostatnio przyjętych przepisów legislacyjnych, w szczególności rozporządzenia w sprawie interoperacyjności oraz rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej 2.0. Jest zaniepokojony nikłymi postępami w tym obszarze oraz wzywa Komisję do ścisłego monitorowania wszelkich opóźnień oraz przypadków przekroczenia budżetu oraz do podjęcia skutecznych środków zaradczych.

1.9. Komitet pozytywnie ocenia wnioski dotyczące poprawy funkcjonowania mechanizmu oceny Schengen, zwłaszcza dążenie do szybszego podejmowania działań następczych, zwiększenie synergii z mechanizmem oceny narażenia oraz szersze i bardziej horyzontalne uwzględnienie kwestii praw człowieka włącznie z rolą przewidzianą dla Agencji Praw Podstawowych. Jednakże należy zadbać również o to, aby mechanizm oceny Schengen nie upolityczniał kwestii o charakterze bardziej technicznym.

1.10. Komitet stoi na stanowisku, że forum Schengen może dostarczyć bodźce polityczne do ochrony i rozwoju strefy Schengen, ostrzega jednak, że nie powinno to pociągać za sobą powrotu do międzyrządowej przeszłości strefy Schengen, której funkcjonowanie było utrudnione przez współpracę międzyrządową i brak przejrzystości. Inne instytucje UE, jak również Komitet, powinny być na bieżąco informowane, a także mieć możliwość udziału w nim w charakterze uczestników.

1.11. EKES ma świadomość tego, że powiązane obszary współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, w tym lepsza współpraca w zakresie zapobiegania terroryzmowi, mają olbrzymie znaczenie z punktu widzenia zaufania obywateli UE oraz państw członkowskich do strefy Schengen. Tego rodzaju współpraca powinna zawsze wiązać się z pełnym poszanowaniem praw podstawowych we wszystkich państwach członkowskich, w tym z ochroną niezależności organów władzy sądowniczej, aby umożliwić prawidłowe funkcjonowanie instrumentów wzajemnego zaufania takich jak europejski nakaz aresztowania.

1.12. Komitet jest głęboko przekonany, że współpraca z krajami trzecimi nie powinna koncentrować się wyłącznie na kontroli kwestii migracji i azylu, lecz powinna również stanowić prawdziwe partnerstwo mające na celu poprawę statusu migrantów i uchodźców w krajach trzecich, w szczególności ofiar handlu ludźmi, a w jej ramach powinny być podejmowane działania ukierunkowane na pierwotne przyczyny migracji oraz promowanie migracji bezpiecznej i uporządkowanej.

1.13. Jak podkreśliła przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen w orędziu o stanie Unii 2021, niezwykle ważne jest uzgodnienie wspólnego europejskiego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi, migracją i azylem, aby państwa trzecie nie wykorzystywały istniejących luk spowodowanych brakiem jedności.

2. Kontekst opinii

2.1. W 1985 r. kilka państw członkowskich przyjęło międzynarodowy układ z Schengen, podejmując tym samym decyzję o zniesieniu wszelkich kontroli granicznych na ich granicach wewnętrznych. Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z 1990 r. przewidziała niezbędne środki towarzyszące mające na celu zrównoważenie skutków zewnętrznych wynikających ze zniesienia kontroli.

2.2. Traktat z Amsterdamu włączył dorobek Schengen do porządku prawnego UE i uregulował szczególną sytuację Zjednoczonego Królestwa, Irlandii i Danii.

2.3. Zawarcie umów dwustronnych z Norwegią, Islandią, Szwajcarią i Liechtensteinem pozwoliło na uczestnictwo tych państw we współpracy Schengen.

2.4. Bułgaria, Rumunia i Chorwacja uczestniczą w częściach dorobku Schengen, ale zniesienie kontroli na ich granicach wewnętrznych wymaga jednomyślnej decyzji Rady w tym zakresie. Rada odmówiła podjęcia tej decyzji, mimo że Komisja uznała te kraje za technicznie gotowe.

2.5. Ponieważ dorobek Schengen został włączony do porządku prawnego UE, stopniowo ulegał rozszerzeniu, zwłaszcza poprzez przyjęcie kodeksu granicznego Schengen, kodeksu wizowego oraz rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Współpracę w zakresie granic, wiz, migracji i azylu wspiera szereg interoperacyjnych wielkoskalowych baz danych IT służących wymianie informacji (SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS, TCN-ECRIS).

2.6. Pomimo współdzielonej odpowiedzialności poszczególne państwa członkowskie pozostają odpowiedzialne za swoje odcinki granic zewnętrznych, co oznacza, że niedociągnięcia w zarządzaniu granicami zewnętrznymi w jednym państwie członkowskim mogą mieć poważne skutki dla całego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

2.7. Przez ostatnie pięć lat strefa Schengen znajdowała się pod dużą presją na skutek wielokrotnego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych przez niektóre państwa członkowskie. Takie działania były podejmowane w odpowiedzi na kryzys migracyjny w 2015 r. oraz na zagrożenie terroryzmem w Europie.

2.8. Pandemia COVID-19 doprowadziła do dalszego zamykania granic i wprowadzania ograniczeń w swobodnym przemieszczaniu się osób.

2.9. W odpowiedzi na sytuację uchodźców i migrantów w 2015 r. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX) została zreformowana i przekształcona w 2016 r. w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a następnie jeszcze bardziej wzmocniona w 2019 r.

2.10. W nowym pakcie o migracji i azylu Komisja Europejska potwierdziła, że „zintegrowane zarządzanie granicami jest niezbędnym instrumentem polityki UE” z punktu widzenia integralności strefy Schengen, jak również „zasadniczą częścią kompleksowej polityki migracyjnej”. Zapowiedziała oddzielną strategię dotyczącą przyszłości Schengen, która została opublikowana 2 czerwca 2021 r.

2.11. Celem strategii jest wzmocnienie strefy Schengen i zwiększenie jej odporności. Komisja podsumowuje w niej wyzwania, przed którymi stanęła strefa Schengen w ostatnich latach, włączając w to wyzwania związane z kryzysem wywołanym pandemią, i nakreśla dalszą drogę pozwalającą utrzymać korzyści płynące z Schengen.

2.12. Strategia ma na celu:

- 1) **zapewnienie efektywnego zarządzania granicami zewnętrznymi UE;**
- 2) **wewnętrzne wzmocnienie strefy Schengen;**
- 3) **zwiększenie gotowości strefy Schengen i usprawnienie zarządzania nią;**
- 4) **zakończenie tworzenia strefy Schengen.**

2.13. Nowej strategii towarzyszy wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia i funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 1053/2013⁽¹⁾.

2.14. Komisja proponuje reformę mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen. Zmiany obejmują zintensyfikowanie procesu oceny oraz przyspieszoną procedurę w przypadku poważnych niedociągnięć, które mogłyby zagrozić całej strefie.

3. Uwagi ogólne

3.1. Nowoczesne i skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi

3.1.1. Komitet popiera szybkie przyjęcie wieloletniej polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami jako części zintegrowanego systemu zarządzania, o którym mowa w art. 77 ust. 2 lit. d) TFUE. Apeluje również, by przed jej przyjęciem zasięgnięto jego opinii⁽²⁾.

3.1.2. Komitet popiera skuteczną Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz ustanowienie jej ramienia operacyjnego. Jednak jego zdaniem stan postępow w tym zakresie budzi niepokój. W szczególności wskazuje na ostatnie ustalenia Trybunału Obrachunkowego UE, zgodnie z którymi Agencja nie zrealizowała w pełni swoich uprawnień przyznanych jej w 2016 r. jak również że istnieją pewne zagrożenia i niedociągnięcia związane z realizacją mandatu z 2019 r.⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2021) 278 final.

⁽²⁾ Zob. pkt 4.8 w Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 62.

⁽³⁾ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Wsparcie Frontexu na rzecz zarządzania granicami zewnętrznymi – do tej pory nie zapewniono wystarczającej skuteczności, 2021.

3.1.3. Komitet jest szczególnie zaniepokojony doniesieniami dotyczącymi naruszania praw podstawowych podczas skoordynowanych działań operacyjnych Fronteksu oraz wiedzy Agencji na ten temat, o czym wspominały różne media i organizacje pozarządowe i co poruszono w sprawozdaniu grupy roboczej ds. kontroli Fronteksu działającej w komisji LIBE. Przyjmuje z zadowoleniem powołanie w ostatnim czasie osoby pełniącej funkcję nowego urzędnika ds. praw podstawowych oraz trwający nabór monitorów ds. praw podstawowych, ale podkreśla zarazem, że biuro urzędnika powinno otrzymywać odpowiednie zasoby, aby mogło w pełni niezależnie wypełniać swoje zadania. Komitet wzywa Agencję do pełnego wdrożenia mechanizmów i struktur rozliczalności określonych w rozporządzeniu powołującym ją do życia.

3.1.4. Jest zaniepokojony, że w strategii nacisk położono na kontrolę przesiewową przed wjazdem. Wprawdzie w swojej opinii w sprawie paktu Komitet uznał tę kontrolę za nowatorski przyczynnik wart rozważenia, jednocześnie poddał jednak w wątpliwość jej praktyczną wykonalność i zauważył, że byłaby ona nieadekwatna z perspektywy praw podstawowych⁽⁴⁾. Podkreśla potrzebę ustanowienia mechanizmu niezależnego monitorowania przez państwa członkowskie, jak przewidziano w rozporządzeniu w sprawie kontroli przesiewowej.

3.1.5. Komitet zawsze uznawał wypracowanie pełnej interoperacyjności systemów informatycznych za niezbędny krok w kierunku budowania spójnej i skutecznej ogólnounijnej polityki. Zgodnie z tym stanowiskiem, Komitet wspiera również dalszą transformację cyfrową w zakresie procedur wizowych i dokumentów podróży.

3.1.6. Komitet wyraża zaniepokojenie stwierdzeniem Komisji, że opóźnienia w poszczególnych państwach członkowskich mogą odwlec wdrożenie interoperacyjności w całej Europie. Biorąc pod uwagę doświadczenia z przeszłości dotyczące wdrażania systemu SIS II oraz stan wdrażania systemu wjazdu/wyjazdu i europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS)⁽⁵⁾, Komitet chciałby dowiedzieć się, jakie konkretne kroki Komisja podejmie, aby zapewnić terminowe wdrożenie interoperacyjności, zgodnie z przewidzianym budżetem.

3.1.7. Komitet podkreśla, że dalszy rozwój technologiczny oraz pełna interoperacyjność powinny zostać osiągnięte przy należyтым uwzględnieniu ochrony danych osobowych oraz praw podstawowych. W odniesieniu do wniosku w sprawie zmienionego systemu Eurodac oraz ogólnego wykorzystania wielkoskalowych baz danych, Komitet ponownie podkreśla, że pełna interoperacyjność powinna zostać osiągnięta przy należyтым uwzględnieniu ochrony praw podstawowych. Podejmowane działania muszą być ściśle niezbędne i proporcjonalne, biorąc pod uwagę wrażliwy charakter danych, w szczególności w przypadku osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz poufnego charakteru procedury. Należy zwrócić uwagę na to, że dane osobowe przetwarzane w związku z zarządzaniem granicami i powrotami są objęte zakresem obowiązywania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO) i nie stanowią operacyjnych danych osobowych w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725⁽⁶⁾.

3.1.8. EKES wskazuje na to, że podczas współpracy z krajami trzecimi, a zwłaszcza również gdy Frontex działa na terytorium kraju trzeciego, prawa podstawowe, w tym prawo do ochrony danych osobowych, muszą być w pełni przestrzegane, jak również muszą istnieć odpowiednie mechanizmy rozliczalności.

3.2. Działania na rzecz wewnętrznego wzmocnienia Schengen

3.2.1. Komitet jest zadowolony z tego, że wiele uwagi poświęcono działaniom związanym z funkcjonowaniem strefy Schengen, nawet jeśli, ściśle rzecz biorąc, nie są to działania ukierunkowane na jej rozwój.

3.2.2. Pogłębiona i wzmocniona współpraca między organami ścigania stanowi lepszą odpowiedź na obawy państw członkowskich dotyczące bezpieczeństwa niż przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych.

3.2.3. Komitet podkreśla, że we wszystkich formach współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych prawa podstawowe, w tym prawo do obrony⁽⁷⁾ oraz prawa ofiar⁽⁸⁾, muszą być w pełni przestrzegane. To oznacza również, że w przypadku naruszenia praw podstawowych podział kompetencji między różne podmioty (UE i państwa członkowskie) nie może prowadzić do deficytu odpowiedzialności.

⁽⁴⁾ Opinie EKES-u na temat migracji, Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 15, Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 58, Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 64.

⁽⁵⁾ Nota Komisji Europejskiej Implementation of interoperability: state of play on the implementation of the Entry/Exit System and the European Travel Information and Authorisation System [Wdrażanie interoperacyjności: stan prac nad wdrożeniem systemu wjazdu/wyjazdu i europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż], czerwiec 2021 r.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39).

⁽⁷⁾ Zgodnie z tytułem VI Karty praw podstawowych i właściwymi aktami prawodawstwa wtórnego.

⁽⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57), jak również akty prawne mające zastosowanie do konkretnych kategorii ofiar handlu ludźmi, wykorzystywania seksualnego i pornografii dziecięcej oraz terroryzmu.

3.2.4. Ochrona danych osobowych zgodnie z właściwymi ramami prawnymi musi być zawsze gwarantowana, zwłaszcza wtedy, gdy jej przedmiotem są wysoce wrażliwe dane osobowe w rozumieniu decyzji z Prüm.

3.2.5. Co do stosowania sztucznej inteligencji do celów działań policji transgranicznej, Komitet odsyła do swojej opinii na temat rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji⁽⁹⁾.

3.2.6. Komitet pragnie zwrócić uwagę, że w załączniku do wniosku dotyczącego aktu w sprawie sztucznej inteligencji⁽¹⁰⁾ przewidziana jest możliwość wykorzystania sztucznej inteligencji w obszarze migracji, azylu i zarządzania kontrolami na granicach. Szczególnie niepokojące jest odniesienie do wykorzystania takich technik jak „poligrafy i podobne narzędzia” do „wykrywania stanu emocjonalnego osoby fizycznej”, ponieważ brakuje dowodów naukowych na rzetelność tych metod.

3.2.7. W odniesieniu do konkretnych działań zaproponowanych w nowym pakcie o migracji i azylu Komitet odsyła do swojej opinii z 17 grudnia 2020 r.⁽¹¹⁾.

3.2.8. EKES kwestionuje wartość dodaną większego wykorzystania systemu danych pasażera przekazywanych przed podróżą (API) w połączeniu z rejestrem danych dotyczących przelotu pasażera (dane PNR) i uważa, że Komisja nie przedstawiła wystarczająco przekonujących argumentów przemawiających za dopuszczeniem systematycznej i masowej wymiany danych osobowych wewnątrz strefy Schengen, co domyślnie wpływałoby również na obywateli UE korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się.

3.2.9. Jeśli chodzi o stosowanie europejskiego nakazu aresztowania i innych instrumentów ułatwiających współpracę organów ścigania, takich jak europejski nakaz dochodzeniowy, Komitet zwraca uwagę, że zaufanie jest niezbędne do sprawnego działania tych instrumentów wzajemnego uznawania. To wymaga nawet jeszcze skuteczniejszego monitorowania praworządności przez instytucje UE oraz pociąga za sobą odpowiedzialność państw członkowskich za stanie na straży praworządności, w szczególności prawa do skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 47 Karty praw podstawowych UE (dalej „Karta”) oraz art. 19 ust. 1 TUE.

3.3. Lepsze zarządzanie

3.3.1. Komitet docenia to, że forum Schengen może zapewnić państwom członkowskim platformę do dyskusji na tematy istotne politycznie dotyczące współpracy w ramach Schengen. Niemniej należy regularnie informować o tym inne instytucje UE, podobnie jak Komitet, a także zapewnić im możliwość udziału w forum w charakterze uczestników. Forum oraz jego działania powinny być jak najbardziej przejrzyste; należy też zapewnić dostęp do jego dokumentów. Choć Komitet popiera wznowienie prac nad sprawozdaniem w sprawie stanu strefy Schengen, to nie jest to jego zdaniem wystarczające.

3.3.2. Komitet popiera propozycję wprowadzenia zmian w kodeksie granicznym Schengen wynikających z wniosków wyciągniętych z pandemii koronawirusa. Podkreśla, że wnioski te wychodzą poza kwestię granic wewnętrznych i dotyczą aspektów związanych z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. Wszelkie takie zmiany powinny być w związku z tym częścią szerszej oceny adekwatności europejskich ram prawnych dotyczących swobodnego przemieszczania się w świecie, w którym COVID-19 będzie prawdopodobnie nadal elementem rzeczywistości. Komitet popiera pomysł, zgodnie z którym takie podejście powinno obejmować zasady wjazdu do UE, które na chwilę obecną nie są częścią kodeksu granicznego Schengen. Pragnie również wiedzieć, czy Komisja planuje jakiegokolwiek zmiany rozporządzenia o małym ruchu granicznym.

3.3.3. EKES uważa, że Komisja powinna zająć bardziej zdecydowane stanowisko dotyczące wsparcia podróżowania bez granic po Europie. Traktat o UE mówi jasno, że Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń bez granic wewnętrznych. Prawo państw członkowskich do przywrócenia kontroli na granicach jest tu wyjątkiem, który należy interpretować w sposób zawężający. Nie może być ono traktowane jako niezależna prerogatywa, jest bowiem powiązane z zasadami kodeksu granicznego Schengen. Wszelkie zmiany kodeksu muszą w pełni uwzględniać wyjątkowy charakter przywrócenia kontroli granicznych.

3.3.4. Komitet pozytywnie zapatruje się na wnioski dotyczące poprawy funkcjonowania mechanizmu oceny Schengen, w szczególności na te dotyczące szybciej podejmowanych działań następczych, zwiększenia synergii z mechanizmem oceny narażenia oraz zwrócenia większej uwagi na prawa człowieka i stosowania przekrojowego podejścia w odniesieniu do nich. Jednakże należy też zadbać, aby mechanizm oceny Schengen nie upolityczniał kwestii o charakterze bardziej technicznym.

⁽⁹⁾ INT/940 (Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 61).

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 206 final, s. 4 i 5.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 15.

3.3.5. EKES zachęca Komisję do aktywnego korzystania z jej uprawnień wykonawczych wynikających z Traktatów wtedy, gdy nie podjęto działań następczych w odniesieniu do niedociągnięć stwierdzonych w ramach ocen Schengen. Priorytetowo należy potraktować praktyki systemowe, które naruszają normy dotyczące praw podstawowych. Co ważne, Komisja nie powinna polegać wyłącznie na wynikach mechanizmu oceny Schengen, ale powinna również sama aktywnie monitorować sytuację praw podstawowych.

3.4. *Zakończenie tworzenia strefy Schengen*

3.4.1. Komitet popiera stanowisko Komisji w zakresie ukończenia budowy strefy Schengen. Podkreśla też związek między swobodnym przemieszczaniem się osób, obywatelstwem unijnym oraz brakiem kontroli na granicach. Obecnie obywatele Bułgarii, Chorwacji i Rumunii nie korzystają w pełni ze swoich praw wynikających z Traktatów jako obywatele UE.

3.4.2. Komitet podkreśla, że te państwa członkowskie już teraz kontrolują swoje granice zewnętrzne zgodnie z wymogami kodeksu granicznego Schengen. Ich pełne przystąpienie do strefy Schengen poprawiłoby funkcjonowanie i zwiększyłoby bezpieczeństwo UE dzięki ich pełnemu uczestnictwu we wszystkich wielkoskalowych bazach danych wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

3.4.3. EKES zwraca się do Komisji z prośbą o przedstawienie bardziej szczegółowego planu dotyczącego pełnej akcesji, a do Rady z prośbą o szybkie podjęcie stosownych działań.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027. Bezpieczeństwo i higiena pracy w zmieniającym się świecie pracy«”

(COM(2021) 323 final)

(2022/C 105/18)

Sprawozdawca: **Carlos Manuel TRINDADE**

Wniosek	Komisja, 10.8.2021
Podstawa prawna	Art. 153 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Organ odpowiedzialny	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	6.10.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	153/25/41

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) potwierdza, że ochrona pracowników przed zagrożeniami dla zdrowia i bezpieczeństwa (BHP) ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia godnych i trwałych warunków pracy, została zapisana w Traktatach i Karcie praw podstawowych, jest prawem określonym w zasadzie 10. Europejskiego filaru praw socjalnych i stanowi jeden z kluczowych elementów dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju ONZ⁽¹⁾.

1.2. EKES w pełni zgadza się ze stwierdzeniem Komisji, że „zdrowe i bezpieczne warunki pracy stanowią warunek konieczny zapewnienia zdrowej i produktywnej siły roboczej. Nikt nie powinien cierpieć w wyniku choroby związanej z pracą ani wypadków przy pracy. Jest to również ważny aspekt zarówno zrównoważonego rozwoju, jak i konkurencyjności gospodarki UE”⁽²⁾. EKES zgadza się również, że „dobry poziom BHP przyczynia się także do obniżenia kosztów opieki zdrowotnej oraz innych obciążeń społecznych, natomiast koszty wynikające ze słabego poziomu BHP są wysokie dla ludzi, przedsiębiorstw i społeczeństwa”⁽³⁾.

1.3. EKES zasadniczo zgadza się z wizją strategiczną i działaniami przewidzianymi w ramach strategicznych, lecz pragnie poczynić w niniejszej opinii pewne uwagi, propozycje i zalecenia:

1.3.1. Komitet odnotowuje w szczególności stwierdzenie Komisji, że „na koniec 2021 r. zaproponuje inicjatywę mającą na celu poprawę warunków pracy osób pracujących za pośrednictwem platform cyfrowych” z myślą o zapewnieniu „wszystkim osobom [...] odpowiednich warunków pracy, m.in. w zakresie higieny i bezpieczeństwa” w przypadku, gdy partnerzy społeczni nie są skłonni do negocjacji⁽⁴⁾.

1.3.2. EKES popiera: (i) „wizję zero” w zakresie zgonów związanych z pracą; (ii) przepisy przewidziane w celu walki z rakiem; (iii) ratyfikację Konwencji MOP w sprawie eliminacji przemocy i molestowania z 2019 r. (nr 190); (iv) inicjatywę ustawodawczą, która ma zostać podjęta do 2021 r. w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy ze względu na płeć wobec kobiet i przemocy domowej; (v) cel Komisji, jakim jest włączenie psychospołecznych i ergonomicznych czynników ryzyka do kampanii „Zdrowe i bezpieczne miejsce pracy”.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji (COM(2021) 323 final).

⁽²⁾ Tamże.

⁽³⁾ Tamże.

⁽⁴⁾ Tamże.

1.3.3. EKES zasadniczo popiera: (i) fakt, że niezbędne jest „wyciągnięcie wniosków z pandemii COVID-19 i zwiększenie gotowości na potencjalne przyszłe kryzysy zdrowotne [...]” oraz to, że „należy dalej rozwijać synergie między BHP a zdrowiem publicznym”; (ii) włączenie COVID-19 do zalecenia w sprawie europejskiego wykazu chorób zawodowych ⁽⁵⁾.

1.3.4. EKES zasadniczo popiera: (i) konieczność podjęcia przez państwa członkowskie inicjatyw mających na celu przeciwdziałanie tendencji spadkowej w odniesieniu do liczby przeprowadzonych inspekcji pracy; (ii) zorganizowanie szczytu dotyczącego BHP w 2023 r., ze szczególnym uwzględnieniem postępu w urzeczywistnianiu „Wizji zero” w zakresie zgonów związanych z pracą; (iii) nowy wskaźnik śmiertelnych wypadków przy pracy zaproponowany już w planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych; (iv) usprawnienie działalności inspektorów pracy dzięki wytycznym oraz szkoleniom na poziomie europejskim i krajowym; (v) promowanie współpracy na szczeblu UE i państw członkowskich w celu zapewnienia spójności wdrażania przepisów; (vi) wytyczne i wsparcie dla przedsiębiorstw, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, z myślą o wsparciu ich w przestrzeganiu prawodawstwa w zakresie BHP ⁽⁶⁾.

1.3.5. EKES zasadniczo popiera: (i) współpracę między UE, MOP i WHO w zakresie danych i wiedzy; (ii) fakt, że UE wraz z państwami członkowskimi będzie wspierać stworzenie nowego wskaźnika umiarkowanej spowodowanej chorobami przypisywanymi czynnikiem ryzyka zawodowego w ramach celów zrównoważonego rozwoju ONZ; (iii) fakt, że UE będzie wspierać uwzględnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w ramach MOP dotyczących podstawowych zasad i praw w pracy; (iv) dążenie Komisji do wspierania BHP w globalnych łańcuchach dostaw; (v) intencję UE, by zapewnić odpowiednie uwzględnianie norm BHP w ramach wiążących zobowiązań dotyczących norm pracy i standardów społecznych oraz w kontekście propagowania godnej pracy w przyszłych unijnych umowach handlowych; (vi) wsparcie dla krajów kandydujących, tak aby mogły włączyć do swoich ustawodawstw dorobek prawny UE w zakresie BHP ⁽⁷⁾.

1.4. W szczególności EKES proponuje następujące działania, środki lub inicjatywy, które Komisja powinna włączyć do strategicznych ram UE na lata 2021–2027:

1.4.1. Punkt 2.1 – (i) w odniesieniu do osób sklasyfikowanych jako samozatrudnione, do których według ram strategicznych nie mają zastosowania zasady BHP, zaleca przeprowadzenie w odpowiednim czasie badania przy udziale Komisji, ekspertek i ekspertów oraz partnerów społecznych w celu znalezienia najlepszego rozwiązania, zapewniającego przestrzeganie prawa każdej osoby samozatrudnionej do bezpiecznego i zdrowego środowiska pracy. Wyniki należałoby przedłożyć na szczycie dotyczącym BHP w 2023 r.; (ii) w odniesieniu do planowanego przez Komisję przedstawienia nieustawodawczej inicjatywy na szczeblu UE dotyczącej zdrowia psychicznego w miejscu pracy proponuje, by inicjatywa ta miała charakter ustawodawczy, zważywszy na znaczenie głównych aspektów zawartych w ramach strategicznych.

1.4.2. Punkt 2.2 – (i) wzywa Komisję do uwzględnienia nowotworów pochodzenia zawodowego w przyszłym europejskim planie walki z rakiem oraz do rozszerzenia zakresu dyrektywy w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów na substancje reprotoksyczne i na niebezpieczne produkty lecznicze, a także zagwarantowania długoterminowego monitorowania stanu zdrowia pracowników narażonych na działanie czynników rakotwórczych, nawet jeśli nie pracują już oni w takich warunkach; (ii) zaleca, by fakt, iż „Komisja oceni, w jaki sposób zwiększyć skuteczność dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców” (52/2009) doprowadził do zaostrzenia sankcji nakładanych na pracodawców nieprzestrzegających przepisów; (iii) proponuje, aby – jak wynika z ostatnich wniosków płynących z pandemii COVID-19 – pilnie przedstawiono inicjatywę ustawodawczą w celu zapobiegania zagrożeniom psycho-społecznym; (iv) zgromadzone doświadczenia i badania naukowe dotyczące chorób układu mięśniowo-szkieletowego uzasadniają potrzebę inicjatywy ustawodawczej w tej dziedzinie.

1.4.3. Punkt 2.3 – (i) przekształcenie zalecenia w sprawie europejskiego wykazu chorób zawodowych w dyrektywę; (ii) poprawa dyrektywy w sprawie czynników biologicznych poprzez uwzględnienie najnowszych doświadczeń; (iii) w odniesieniu do krajowych inspektoratów pracy należy wyznaczyć cel polegający na tym, by do końca okresu ram strategicznych we wszystkich państwach członkowskich osiągnięto wskaźnik określony w normach MOP wynoszący 1 inspektora pracy na 10 000 pracowników. Jeżeli cel ten nie zostanie osiągnięty w obecnych ramach strategicznych, Komisja przedstawi inicjatywę ustawodawczą w tym obszarze.

1.4.4. Punkt 3 – należy odpowiednio zintegrować inspekcje Europejskiego Urzędu ds. Pracy oraz promować je w ramach strategicznych z uwagi na ważną rolę, jaką odgrywają w koordynowaniu kontroli transgranicznych.

⁽⁵⁾ Tamże.

⁽⁶⁾ Tamże.

⁽⁷⁾ Tamże.

1.5. EKES odnotowuje, że pomimo pewnej poprawy w ostatnich latach nadal mamy do czynienia z poważnym brakiem informacji i wiedzy na temat stanu BHP w UE i państwach członkowskich. Komitet jest przekonany, że wiedza taka jest niezbędna do lepszego określenia wyzwań i zapobiegania ryzyku, przygotowania odpowiednich strategii politycznych oraz monitorowania wdrażania i postępów poczynionych na szczeblu UE i w poszczególnych państwach członkowskich, zwłaszcza w odniesieniu do celów i działań wynikających ze strategicznych ram BHP na lata 2021–2027.

1.6. EKES podkreśla, że w procesie przeglądu istniejących przepisów dotyczących BHP na szczeblu UE i państw członkowskich należy uwzględnić ekologiczną, cyfrową, demograficzną i społeczną transformację gospodarki europejskiej, zwłaszcza w świecie pracy, aby chronić pracowników czy osoby samozatrudnione, w tym przypadku zgodnie z pkt 1.4.1 ppkt (i).

1.7. Państwa członkowskie ponoszą szczególną odpowiedzialność za wdrożenie przepisów BHP oraz zapewnienie zdrowych i bezpiecznych warunków pracy wszystkim pracownikom europejskim, w szczególności pracownikom sezonowym oraz grupom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji takim jak młodzież, osoby starsze, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami, migranci i osoby o nieuregulowanym zatrudnieniu. Wzmocnienie zasobów technicznych i ludzkich inspektoratów pracy, które w ostatnich latach w wielu państwach członkowskich uległy ograniczeniu, oraz lepsza koordynacja, współpraca i szkolenia na szczeblu europejskim to kluczowe elementy dla wydajnej poprawy egzekwowania przepisów BHP. Priorytetem dla różnych państw członkowskich powinny być również wytyczne i wsparcie dla MŚP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw, tak aby firmy te mogły zapewnić zgodność z przepisami BHP. Komisja Europejska jako strażniczka Traktatów jest odpowiedzialna za zapewnienie odpowiedniego przestrzegania przez państwa członkowskie przepisów BHP.

1.8. EKES zaleca, by podczas aktualizacji krajowych strategii BHP Komisja i państwa członkowskie podjęły inicjatywy na rzecz promowania stałego dialogu społecznego między partnerami społecznymi na temat warunków BHP w sektorach, przedsiębiorstwach i miejscach pracy. Zaangażowanie związków zawodowych oraz przedstawicielek i przedstawicieli pracowników, a także stałe konsultacje z nimi na temat oceny ryzyka i profilaktyki mają kluczowe znaczenie dla promowania bezpiecznego i zdrowego środowiska pracy, co ma bezpośredni wpływ na zdrowie pracowników, produktywność przedsiębiorstw i usługi publicznej opieki zdrowotnej.

1.9. W obliczu wyzwań globalizacji i europejskiego dążenia do podnoszenia norm BHP na świecie EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie ściśle współpracowały z MOP i WHO w celu promowania prawa do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy w kontekście podstawowych zasad i praw pracowniczych MOP oraz z myślą o zagwarantowaniu poszanowania tych zasad przez globalne łańcuchy dostaw.

2. Kontekst ogólny

2.1. EKES zgadza się, że od „niemal 20 lat strategiczne ramy UE dotyczące BHP odgrywają decydującą rolę w sposobie decydowania o celach w zakresie BHP przez organy krajowe i partnerów społecznych”⁽⁸⁾. Podkreśla jednak, że choć znaczenie tych ram strategicznych w planach krajowych jest niezaprzeczalne, istnieją problemy z widocznością, a w wielu państwach członkowskich związki zawodowe i organizacje pracodawców nie są w pełni zaangażowane w ich opracowywanie i monitorowanie.

2.2. EKES przyjmuje do wiadomości ocenę strategicznych ram UE dotyczących BHP na lata 2014–2020, zwłaszcza wskazanie ważnych aspektów, takich jak: i) ograniczone zasoby w państwach członkowskich; (ii) potrzeba zwiększenia nacisku na choroby zawodowe, zmiany demograficzne, psychospołeczne czynniki ryzyka oraz zaburzenia układu mięśniowo-szkieletowego oraz (iii) potrzeba wsparcia zarówno inspektoratów pracy, jak i przedsiębiorstw w ulepszaniu ich norm BHP⁽⁹⁾.

2.3. EKES zauważa, że prawodawstwo europejskie zmniejszyło te problemy i przyczyniło się do poprawy norm BHP we wszystkich sektorach działalności gospodarczej w każdym państwie członkowskim. Wciąż jednak istnieją wyzwania, a pandemia COVID-19 wyostriżyła zagrożenia, którymi należy się zająć.

2.4. EKES dostrzega znaczne postępy poczynione w ostatnich latach w obszarze BHP w UE: w okresie 1994–2018 liczba śmiertelnych wypadków przy pracy spadła o ok. 70 %. Choć przyczyniły się do tego deindustrializacja w Europie i lepsza opieka medyczna, prawdą jest również, że unijny system BHP odegrał tu znaczącą rolę⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Tamże.

⁽⁹⁾ Tamże.

⁽¹⁰⁾ Komunikat Komisji (COM(2021) 323 final).

2.5. EKES zauważa, że pomimo tych postępów w 2018 r. w UE-27 doszło do ponad 3 300 wypadków śmiertelnych i 3,1 mln wypadków bez ofiar śmiertelnych, a ponad 200 000 pracowników umiera co roku z powodu chorób związanych z pracą. Ta sytuacja ludzkiego cierpienia wymaga utrzymania i poprawy norm ochrony pracowników oraz stanowi stałe wyzwanie i zmusza do działania ⁽¹¹⁾.

2.6. EKES podkreśla, że wypadki i choroby związane z pracą kosztują gospodarkę europejską ponad 3,3 % PKB rocznie (ok. 460 mld EUR w 2019 r.) oraz że szacuje się, iż każde euro zainwestowane w BHP zwraca się pracodawcy ok. dwukrotnie ⁽¹²⁾.

2.7. Pandemia COVID-19 pokazała, jak ważne są przepisy BHP dla ochrony zdrowia pracowników, funkcjonowania naszego społeczeństwa oraz ciągłości najważniejszej działalności gospodarczej. EKES zgadza się ze stwierdzeniem, że pandemia uwypukliła również potrzebę opracowania strategii integrującej BHP i politykę w zakresie zdrowia publicznego oraz tworzącej synergię między oboma wymiarami, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie naszego społeczeństwa oraz ciągłość najważniejszej działalności gospodarczej i społecznej ⁽¹³⁾.

3. Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027

3.1. W tym ogólnym kontekście Komisja przedstawia nowe strategiczne ramy UE dotyczące BHP na lata 2021–2027 ⁽¹⁴⁾ (zwane dalej „ramami strategicznymi”), zapowiedziane w Europejskim filarze praw socjalnych, które skupiają się na następujących trzech głównych celach:

- przewidywaniu **zmian** i zarządzaniu nimi w nowym świecie pracy, który wyłoni się po transformacji ekologicznej, cyfrowej i demograficznej,
- poprawie **zapobiegania** wypadkom i chorobom związanym z pracą,
- poprawie **gotowości** na wszelkie możliwe przyszłe kryzysy zdrowotne.

3.2. EKES zgadza się z Komisją Europejską, że osiągnięcie tych celów wymaga:

- (i) solidnego dialogu społecznego;
- (ii) większych możliwości w zakresie badań naukowych i gromadzenia danych na szczeblu państw członkowskich i UE;
- (iii) wzmocnienia egzekwowania przepisów;
- (iv) zwiększenia świadomości;
- (v) większej mobilizacji środków finansowych.

3.3. EKES odnotowuje, że ramy strategiczne przewidują realizację 36 działań w okresie ich obowiązywania, przy czym 17 działań należy bezpośrednio do kompetencji Komisji, 16 leży w gestii państw członkowskich, a za 3 odpowiedzialni są partnerzy społeczni.

4. Uwagi dotyczące ram strategicznych

4.1. Odnosnie do punktu 2.1 „Przewidywanie zmian i zarządzanie nimi”

4.1.1. W kontekście transformacji ekologicznej i cyfrowej zmienia się charakter zadań, modeli pracy i miejsc pracy, co stwarza poważne wyzwania dla państw członkowskich i przedsiębiorstw w zakresie zapewnienia zdrowia i dobrego samopoczucia pracowników.

4.1.2. Starzejąca się siła robocza wymaga dostosowania środowiska pracy i zadań do szczególnych potrzeb starszych pracowników w celu zminimalizowania ryzyka. BHP odgrywa zasadniczą rolę w odpowiednim reagowaniu na zmiany demograficzne.

⁽¹¹⁾ Tamże.

⁽¹²⁾ Tamże.

⁽¹³⁾ Komunikat Komisji (COM(2021) 323 final).

⁽¹⁴⁾ Tamże.

4.1.3. Technologie cyfrowe mogą również zaferować pracownikom, w tym osobom z niepełnosprawnościami czy osobom starszym, większe możliwości poprawy równowagi między życiem zawodowym a prywatnym zarówno w przypadku kobiet, jak i mężczyzn, oraz przyczynić się do wdrażania BHP za pomocą dostępnych narzędzi, kampanii informacyjnych i skuteczniejszych inspekcji.

4.1.4. EKES uważa, że robotyzacja i wykorzystanie sztucznej inteligencji mogą zmniejszyć ryzyko związane z wykonywaniem niebezpiecznych zadań takich jak praca w wysoce zanieczyszczonych miejscach, infrastruktura ścieków, wysypiska śmieci czy obszary fumigacji. Mogą też stanowić nowe szanse dla pracowników i przedsiębiorstw. Prawdą jest jednak, że nowe technologie wiążą się również z poważnymi wyzwaniami ze względu na coraz większą nieregularność czasu i miejsca pracy, możliwość nadzoru pracowników oraz zagrożenia związane z nowymi narzędziami i maszynami. Wszystko to zwiększa stres psychiczny, który z kolei prowadzi do coraz większej liczby chorób psychosomatycznych, w odniesieniu do których musimy podjąć odpowiednie działania.

4.1.5. Chociaż przepisy UE dotyczące BHP już uwzględniają wiele zagrożeń wynikających z rozwoju przemysłu, sprzętu i miejsc pracy, EKES zgadza się z Komisją, że postępy technologiczne, starzenie się siły roboczej i ewoluujące formy pracy wymagają nowych wniosków ustawodawczych.

4.1.6. W tym kontekście EKES zaleca, by Komisja dokonała przeglądu dyrektywy ramowej w sprawie bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy w celu dostosowania jej do realiów pracy oraz do nowych zagrożeń i wyzwań związanych ze zmianą klimatu (np. praca na zewnątrz przy bardzo wysokich temperaturach), przemianami demograficznymi i cyfryzacją.

4.1.7. EKES uważa, że zagrożenia psychospołeczne, które już były dość rozpowszechnione przed pandemią, nasiliły się jeszcze bardziej w wyniku COVID-19 oraz nieplanowanej narzuconej telepracy na masową skalę i towarzyszących jej szczególnych warunków, takich jak zacieranie się granic między życiem zawodowym a prywatnym, ciągła łączność, brak interakcji społecznych i zwiększone wykorzystanie ICT.

4.2. *Odnosnie do punktu 2.2 „Lepsze zapobieganie chorobom i wypadkom związanym z pracą”*

4.2.1. EKES podziela pogląd Komisji, że podejście oparte na „Wizji zero»w zakresie zgonów związanych z pracą w UE« oraz wzmocnienie kultury zapobiegania będą możliwe tylko poprzez: (i) dokładne badanie wypadków i zgonów w miejscu pracy; (ii) identyfikowanie i usuwanie przyczyn tych wypadków i zgonów; (iii) zwiększanie świadomości na temat zagrożeń wypadkami związanymi z pracą, urazami i chorobami zawodowymi oraz (iv) wzmocnienie egzekwowania obowiązujących zasad i wytycznych”.

4.2.2. EKES uważa, że szacowana liczba 100 000 zgonów z powodu nowotworów pochodzenia zawodowego jest nieakceptowalna. Wzywa więc państwa członkowskie do szybkiego wdrożenia strategii leżącej u podstaw planu działania dotyczącego czynników rakotwórczych, jeśli chodzi o wdrożenie wartości dopuszczalnych i innych przepisów przyjętych na szczeblu UE pozwalających ograniczyć narażenie na 26 substancji niebezpiecznych i tym samym poprawić warunki pracy ok. 40 mln pracowników. EKES uważa, że należy dokonać przeglądu i uzupełnienia wykazu substancji niebezpiecznych, uwzględniając w nim zwłaszcza nanomateriały i ich działanie rakotwórcze, oraz zaleca rozszerzenie do 50 wykazu czynników rakotwórczych podlegających dopuszczalnym wartościom narażenia.

4.2.3. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do promowania zdrowia w miejscu pracy oraz do priorytetowego potraktowania intensyfikacji badań i gromadzenia danych zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. Działania te powinny obejmować w szczególności zawodowe choroby układu krążenia oraz zaburzenia układu mięśniowo-szkieletowego i psychospołeczne czynniki ryzyka.

4.2.4. EKES popiera propozycję stałej aktualizacji metodologii postępowania z substancjami niebezpiecznymi oraz określenia nowych efektywnych sposobów ustalania dopuszczalnych wartości BHP. Podkreśla i popiera proces postępowania z substancjami niebezpiecznymi na podstawie oceny naukowej, zgodnie z zasadą „jedna substancja, jedna ocena”. Konsultacje trójstronne ACSH i ściśle zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron okazały się sukcesem.

4.2.5. W kontekście stanowiska Parlamentu Europejskiego i zainteresowanych stron na temat potrzeby ochrony personelu opieki zdrowotnej narażonego na kontakt z niebezpiecznymi produktami leczniczymi, jak również na inne zagrożenia, zdaniem EKES-u należy zająć się tym problemem nie tylko poprzez szkolenia, instrukcje i wytyczne, ale również poprzez przyjęcie wiążących przepisów.

4.2.6. EKES uważa, że uznanie różnorodności, w tym różnic i nierówności w traktowaniu kobiet i mężczyzn, oraz zwalczanie dyskryminacji wśród pracowników mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, zwłaszcza przy przeprowadzaniu oceny ryzyka. Należy zachęcać do podejmowania działań mających na celu unikanie uprzedzeń ze względu na płeć. W każdym razie należy pamiętać, że na zdolność do pracy może wpływać także stan biologiczny (karmienie piersią, ciąża).

4.2.7. Należy również poprawić perspektywy na rynku pracy osób z niepełnosprawnościami, w tym poprzez konkretne wdrażanie BHP i programów rehabilitacji zawodowej dla osób cierpiących na choroby przewlekłe lub osób, które padły ofiarą wypadków.

4.2.8. Trzeba poprawić ochronę szczególnie wrażliwych grup pracowników. W tym kontekście wszystkie państwa członkowskie powinny zwrócić szczególną uwagę na inspektoraty pracy i ratyfikację Konwencji w sprawie eliminacji przemocy i molestowania z 2019 r. EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie do ratyfikowania Konwencji w okresie wdrażania nowej strategii.

4.3. *Odnosnie do punktu 2.3 „Zwiększenie gotowości – szybkie reagowanie na zagrożenia”*

4.3.1. Kryzys związany z COVID-19 pokazał, że BHP odgrywa kluczową rolę w pomaganiu pracownikom, przedsiębiorstwom i państwom członkowskim w ochronie życia i zarządzaniu ryzykiem w celu zapewnienia dobrostanu, ciągłości działania i zrównoważonego rozwoju.

4.3.2. Jednym z wniosków, które należy wyciągnąć w przyszłości i które zapewniły skuteczność reakcji w czasie kryzysu, jest znaczenie synergii między BHP a zdrowiem publicznym. Należy wzmocnić tę interakcję we wszystkich państwach członkowskich, tak aby UE była przygotowana na przyszłe kryzysy zdrowotne.

4.3.3. EKES uznaje znaczenie wysiłków EU-OSHA na rzecz stworzenia wytycznych i narzędzi we współpracy z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi, które umożliwiły przedsiębiorstwom, zwłaszcza MŚP, odpowiednie reagowanie na poszczególne etapy pandemii.

4.3.4. Klasyfikacja SARS-CoV-2 na podstawie dyrektywy w sprawie czynników biologicznych przyczyniła się do zapewnienia ochrony pracowników w zakładach, w których pracuje się z wirusem w celu produkcji, dystrybucji i zastosowania szczepionek.

4.3.5. Pandemia uwypukliła zwiększone narażenie pracowników mobilnych i transgranicznych, w tym pracowników sezonowych, migrantów i osób o nieuregulowanym zatrudnieniu na niezdrowe lub niebezpieczne warunki życia i pracy, takie jak złe lub przepełnione zakwaterowanie lub brak informacji o przysługujących im prawach. EKES wzywa państwa członkowskie do wypełnienia spoczywających na nich obowiązków w zakresie BHP oraz do zwiększenia świadomości na temat potrzeby promowania sprawiedliwych i bezpiecznych warunków pracy i życia dla pracowników sezonowych, mobilnych i transgranicznych.

4.3.6. EKES odnotowuje, że – jak podkreśliła Komisja – ważne jest wspieranie pracowników zakażonych COVID-19 i rodzin, które straciły członków rodziny z powodu narażenia na SARS2 w pracy, oraz że 25 państw członkowskich podjęło już kroki w tym kierunku, w tym poprzez uznanie COVID-19 za chorobę zawodową⁽¹⁵⁾.

4.4. *Odnosnie do punktu 3 „Wdrażanie zaktualizowanych strategicznych ram”*

4.4.1. EKES zgadza się ze stwierdzeniem Komisji, że „[p]artnerzy społeczni są w szczególnie dogodnej pozycji, aby znaleźć rozwiązania dostosowane do sytuacji konkretnego rodzaju działalności czy sektora”⁽¹⁶⁾.

4.4.2. EKES zwraca uwagę, że pandemia pokazała, iż przedsiębiorstwa i miejsca pracy są również ważnymi ośrodkami rozprzestrzeniania się zakażeń, przez co potrzeba dostosowania środków BHP do poszczególnych jednostek gospodarczych staje się jeszcze ważniejsza.

4.4.3. EKES zaleca Komisji, by w tej dziedzinie ramy strategiczne objęły inicjatywy na rzecz promowania stałego dialogu społecznego między partnerami społecznymi na temat warunków BHP w sektorach działalności, a przede wszystkim w przedsiębiorstwach. Zaangażowanie związków zawodowych oraz przedstawicielek i przedstawicieli pracowników, jak również stałe konsultacje z nimi na temat aktualnych wydarzeń, a przy tym ścisła koordynacja z negocjacjami i rokowaniami zbiorowymi, przeprowadzanie oceny ryzyka, zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim, wykorzystywanie możliwości i tworzenie bezpiecznego i zdrowego środowiska pracy mają bezpośredni wpływ na zdrowie pracowników, wydajność i konkurencyjność przedsiębiorstw oraz na samo społeczeństwo, zwłaszcza w zakresie usług publicznej opieki zdrowotnej.

4.4.4. EKES zgadza się z Komisją, że jedynie dokładna i terminowa wiedza na temat realiów BHP zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich, umożliwi określenie wyzwań i zapobieganie ryzyku, określenie odpowiednich strategii politycznych, monitorowanie ich wdrażania i analizę ich wyników. Wiedza na temat innowacji naukowych i technologicznych oraz ich stałe włączanie do decyzji politycznych również umożliwi ich ciągłą ewolucję.

⁽¹⁵⁾ Tamże.

⁽¹⁶⁾ Tamże.

4.4.5. EKES zgadza się, że potrzebne są aktualne i realistyczne bazy danych BHP na szczeblu UE i państw członkowskich zawierające nowe wskaźniki społeczne, umożliwiające badania i sprawozdawczość, analizy i badania na temat wszystkich wymiarów BHP ⁽¹⁷⁾.

4.4.6. EKES zauważa, że sukces „ram strategicznych zależy w dużej mierze od ich wdrożenia na szczeblu krajowym i lokalnym”. ⁽¹⁸⁾ Takie rozumienie nakłada na państwa członkowskie większą odpowiedzialność za przestrzeganie i egzekwowanie przepisów oraz promowanie dialogu społecznego między partnerami społecznymi i usuwanie przeszkód w tym obszarze, jako że jednym z podstawowych warunków sukcesu ram strategicznych jest działalność inspektoratów pracy na szczeblu państw członkowskich, działania techników medycznych oraz lekarek i lekarzy medycyny pracy, a także zaangażowanie związków zawodowych oraz przedstawicieli i przedstawicieli pracowników.

4.4.7. Aby cele ram strategicznych były skuteczne, EKES przypomina, że odpowiedzialność przedsiębiorstw w zakresie warunków BHP jest kompleksowa zarówno w miejscu pracy, jak i w przypadku telepracy. Jednak stanowi to wyzwanie w sytuacji, gdy pracownik wykonuje pracę z domu lub innego miejsca, do którego pracodawca nie ma dostępu i nad którym nie ma kontroli

4.4.8. EKES podziela pogląd, że podnoszenie świadomości na temat zagrożeń związanych z wypadkami związanymi z pracą, urazami i chorobami zawodowymi ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów ram strategicznych. Szczególną uwagę należy tu zwrócić na „Wizję zero” odnośnie do wypadków śmiertelnych w pracy. Komitet uważa wprawdzie, że podnoszenie świadomości jest jednym z najważniejszych środków z punktu widzenia wdrażania przepisów, ale kluczem do sukcesu są wcześniejsze prawodawstwo oraz, a posteriori, uczestnictwo i monitorowanie. Jest przekonany, że skupienie się na prewencji i na przestrzeganiu dyrektyw BHP ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów omawianej strategii.

4.4.9. EKES sądzi, że świadomość ta zależy w dużej mierze od aktywnego zaangażowania partnerów społecznych i wszystkich zainteresowanych stron. W tym kontekście zaleca, by Komisja w większym stopniu podkreślała rolę Komitetu Doradczego ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy.

4.4.10. EKES uważa, że choć wszystkie zainteresowane strony – państwa członkowskie, przedsiębiorstwa, inspektoraty pracy i pracownicy – podzielają te cele, stopień odpowiedzialności jest różny, przy czym pracownicy znajdują się w najtrudniejszej sytuacji i mają niewielką siłę przebicia, w związku z czym należy im zapewnić jak największą ochronę.

4.4.11. Z tego względu EKES uważa, że jeśli pracownik stwierdzi, że istnieje niebezpieczeństwo wypadku lub poważnej choroby w miejscu pracy, zwłaszcza ryzyko śmierci, powinien on mieć możliwość odmowy podjęcia pracy, a ostatecznie prawo do rozwiązania umowy i uzyskania odszkodowania, jeżeli dochodzi do zagrożenia życia z powodu nieprzestrzegania zasad BHP.

4.4.12. EKES odnotowuje, że istnieje 11 europejskich funduszy i mechanizmów finansowych, które mogą finansować działania w różnych obszarach BHP ⁽¹⁹⁾. Podkreśla, że wsparcie finansowe dla działań BHP jest jednym z kluczowych środków powodzenia samych ram strategicznych. Zaleca, by Komisja przekazywała bardziej szczegółowe informacje państwom członkowskim, a zwłaszcza partnerom społecznym, tak aby ułatwić im dostęp do projektów BHP i ich realizację.

4.5. *Odnośnie do punktu 4 „Rozpowszechnianie skutecznych norm BHP na całym świecie”*

4.5.1. EKES popiera stwierdzenie, że w „zglobalizowanym świecie zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa nie zatrzymują się na granicach” i że celem ram strategicznych jest podniesienie norm BHP na całym świecie ⁽²⁰⁾.

4.5.2. EKES popiera również stanowisko Komisji, by współpracować z MOP w zakresie wdrażania i monitorowania Deklaracji na rzecz przyszłości pracy z okazji stulecia MOP, a także by wspierać włączenie prawa do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy do podstawowych zasad i praw pracowniczych MOP.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁷⁾ Tamże.

⁽¹⁸⁾ Tamże.

⁽¹⁹⁾ Tamże.

⁽²⁰⁾ Tamże.

ZAŁĄCZNIK

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 43 ust. 2 regulaminu wewnętrznego):

POPRAWKA 1**Zgłosili:**

LE BRETON Marie-Pierre

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 – Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027**Punkt 4.1.5**

Zmienić:

Opinia sekcji	Poprawka
Chociaż przepisy UE dotyczące BHP już uwzględniają wiele zagrożeń wynikających z rozwoju przemysłu, sprzętu i miejsc pracy, EKES zgadza się z Komisją, że postępy technologiczne, starzenie się siły roboczej i ewoluujące formy pracy wymagają nowych wniosków ustawodawczych.	Chociaż przepisy UE dotyczące BHP już uwzględniają wiele zagrożeń wynikających z rozwoju przemysłu, sprzętu i miejsc pracy, EKES zgadza się z Komisją, że postępy technologiczne, starzenie się siły roboczej i ewoluujące formy pracy mogą wymagać nowych wniosków ustawodawczych.

Wynik głosowania:

Za: 70

Przeciw: 118

Wstrzymało się: 11

POPRAWKA 2**Zgłosili:**

LE BRETON Marie-Pierre

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 – Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027

Punkt 4.1.6

Zmienić:

Opinia sekcji	Poprawka
W tym kontekście EKES zaleca, by Komisja dokonała przeglądu dyrektywy ramowej w sprawie bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy w celu dostosowania jej do realiów pracy oraz do nowych zagrożeń i wyzwań związanych ze zmianą klimatu (np. praca na zewnątrz przy bardzo wysokich temperaturach), przemianami demograficznymi i cyfryzacją.	W tym kontekście EKES zaleca, by Komisja nadal uważnie monitorowała wdrażanie dyrektywy ramowej w sprawie bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy i w razie potrzeby dokonała jej przeglądu w celu zadbania o to, by obejmowała ona także nowe zagrożenia i wyzwania związane ze zmianą klimatu (np. praca na zewnątrz przy bardzo wysokich temperaturach), przemianami demograficznymi i cyfryzacją.

Wynik głosowania:

Za: 68
Przeciw: 124
Wstrzymało się: 12

POPRAWKA 3

Zgłosili:

LE BRETON Marie-Pierre

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 – Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027

Punkt 4.2.2

Zmienić:

Opinia sekcji	Poprawka
EKES uważa, że szacowana liczba 100 000 zgonów z powodu nowotworów pochodzenia zawodowego jest nieakceptowalna. Wzywa więc państwa członkowskie do szybkiego wdrożenia strategii leżącej u podstaw planu działania dotyczącego czynników rakotwórczych, jeśli chodzi o wdrożenie wartości dopuszczalnych i innych przepisów przyjętych na szczeblu UE pozwalających ograniczyć narażenie na 26 substancji niebezpiecznych i tym samym poprawić warunki pracy ok. 40 mln pracowników. EKES uważa, że należy dokonać przeglądu i uzupełnienia wykazu substancji niebezpiecznych, uwzględniając w nim zwłaszcza nanomateriały i ich działanie rakotwórcze , oraz zaleca rozszerzenie do 50 wykazu czynników rakotwórczych podlegających dopuszczalnym wartościom narażenia.	EKES uważa, że szacowana liczba 100 000 zgonów z powodu nowotworów pochodzenia zawodowego jest nieakceptowalna. Wzywa więc państwa członkowskie do szybkiego wdrożenia strategii leżącej u podstaw planu działania dotyczącego czynników rakotwórczych, jeśli chodzi o wdrożenie wartości dopuszczalnych i innych przepisów przyjętych na szczeblu UE pozwalających ograniczyć narażenie na 26 substancji niebezpiecznych i tym samym poprawić warunki pracy ok. 40 mln pracowników. EKES uważa, że należy dokonać przeglądu i uzupełnienia wykazu substancji niebezpiecznych, uwzględniając w nim zwłaszcza określone nanomateriały o udowodnionym działaniu rakotwórczym , oraz zaleca podjęcie maksymalnych wysiłków w celu rozszerzenia wykazu czynników rakotwórczych podlegających dopuszczalnym wartościom narażenia.

Wynik głosowania:

Za: 68
 Przeciw: 135
 Wstrzymało się: 6

POPRAWKA 4**Zgłosili:**

LE BRETON Marie-Pierre
 MINCHEVA Mariya
 PILAWSKI Lech
 VADÁSZ Borbála
 VERNICOS George

SOC/698 – Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027**Punkt 4.2.5**

Zmienić:

Opinia sekcji	Poprawka
<p>W kontekście stanowiska Parlamentu Europejskiego i zainteresowanych stron na temat potrzeby ochrony personelu opieki zdrowotnej narażonego na kontakt z niebezpiecznymi produktami leczniczymi, jak również na inne zagrożenia, zdaniem EKES-u należy zająć się tym problemem nie tylko poprzez szkolenia, instrukcje i wytyczne, ale również poprzez przyjęcie wiążących przepisów.</p>	<p>W kontekście stanowiska Parlamentu Europejskiego i zainteresowanych stron na temat potrzeby ochrony personelu opieki zdrowotnej narażonego na kontakt z niebezpiecznymi produktami leczniczymi, jak również na inne zagrożenia, zdaniem EKES-u należy zająć się tym problemem nie tylko poprzez szkolenia, instrukcje i wytyczne, ale również poprzez skuteczne wdrażanie obowiązujących przepisów</p>

Wynik głosowania:

Za: 71
 Przeciw: 133
 Wstrzymało się: 9

POPRAWKA 5**Zgłosili:**

LE BRETON Marie-Pierre
 MINCHEVA Mariya
 PILAWSKI Lech
 VADÁSZ Borbála
 VERNICOS George

SOC/698 – Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027

Punkt 4.3.5

Zmienić:

Opinia sekcji	Poprawka
<p>Pandemia uwypukliła zwiększone narażenie pracowników mobilnych i transgranicznych, w tym pracowników sezonowych, migrantów i osób o nieregulowanym zatrudnieniu na niezdrowe lub niebezpieczne warunki pracy, takie jak złe lub przepełnione zakwaterowanie lub brak informacji o przysługujących im prawach. EKES wzywa państwa członkowskie do wypełnienia spoczywających na nich obowiązków w zakresie BHP oraz do zwiększenia świadomości na temat potrzeby promowania sprawiedliwych i bezpiecznych warunków pracy i życia dla pracowników sezonowych, mobilnych i transgranicznych.</p>	<p>Pandemia uwypukliła potencjalnie zwiększone narażenie pracowników mobilnych i transgranicznych, w tym pracowników sezonowych i pracowników migrujących o niepewnych warunkach zatrudnienia, na niezdrowe lub niebezpieczne warunki pracy, takie jak złe lub przepełnione zakwaterowanie lub brak informacji o przysługujących im prawach. EKES wzywa państwa członkowskie do wypełnienia spoczywających na nich obowiązków w zakresie BHP oraz do zwiększenia świadomości na temat potrzeby promowania sprawiedliwych i bezpiecznych warunków pracy i życia dla pracowników sezonowych, mobilnych i transgranicznych.</p>

Wynik głosowania:

Za: 72

Przeciw: 125

Wstrzymało się: 11

POPRAWKA 6

Zgłosili:

LE BRETON Marie-Pierre

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 – Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027

Punkt 4.4.11

Skreślić punkt:

Opinia sekcji	Poprawka
<p><i>Z tego względu EKES uważa, że jeśli pracownik stwierdzi, że istnieje niebezpieczeństwo wypadku lub poważnej choroby w miejscu pracy, zwłaszcza ryzyko śmierci, powinien on mieć możliwość odmowy podjęcia pracy, a ostatecznie prawo do rozwiązania umowy i uzyskania odszkodowania, jeżeli dochodzi do zagrożenia życia z powodu nieprzestrzegania zasad BHP.</i></p>	

Wynik głosowania:

Za: 69
Przeciw: 135
Wstrzymało się: 8

POPRAWKA 7**Zgłosili:**

LE BRETON Marie-Pierre
MINCHEVA Mariya
PILAWSKI Lech
VADÁSZ Borbála
VERNICOS George

SOC/698 – Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027**Punkt 1.4.1**

Zmienić:

Opinia sekcji	Poprawka
<p>Punkt 2.1 – (i) w odniesieniu do osób sklasyfikowanych jako samozatrudnione, do których według ram strategicznych nie mają zastosowania zasady BHP, zaleca przeprowadzenie w odpowiednim czasie badania przy udziale Komisji, ekspertek i ekspertów oraz partnerów społecznych w celu znalezienia najlepszego rozwiązania, zapewniającego przestrzeganie prawa każdej osoby samozatrudnionej do bezpiecznego i zdrowego środowiska pracy. Wyniki należałoby przedłożyć na szczycie dotyczącym BHP w 2023 r.; (ii) w odniesieniu do planowanego przez Komisję przedstawienia nieustawodawczej inicjatywy na szczeblu UE dotyczącej zdrowia psychicznego w miejscu pracy proponuje, by inicjatywa ta miała charakter ustawodawczy, zważywszy na znaczenie głównych aspektów zawartych w ramach strategicznych.</p>	<p>Punkt 2.1 – (i) w odniesieniu do osób sklasyfikowanych jako samozatrudnione, do których według ram strategicznych nie mają zastosowania zasady BHP, zaleca przeprowadzenie w odpowiednim czasie badania przy udziale Komisji, ekspertek i ekspertów oraz partnerów społecznych w celu znalezienia najlepszego rozwiązania, zapewniającego przestrzeganie prawa każdej osoby samozatrudnionej do bezpiecznego i zdrowego środowiska pracy. Wyniki należałoby przedłożyć na szczycie dotyczącym BHP w 2023 r.; (ii) w odniesieniu do planowanego przez Komisję przedstawienia nieustawodawczej inicjatywy na szczeblu UE dotyczącej zdrowia psychicznego w miejscu pracy przyjmuje z zadowoleniem podejście wybrane przez Komisję.</p>

Wynik głosowania:

Za: 66
Przeciw: 135
Wstrzymało się: 8

POPRAWKA 8**Zgłosili:**

LE BRETON Marie-Pierre
MINCHEVA Mariya
PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 – Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027

Punkt 1.4.2

Zmienić:

Opinia sekcji	Poprawka
<p>Punkt 2.2 – (i) wzywa Komisję do uwzględnienia nowotworów pochodzenia zawodowego w przyszłym europejskim planie walki z rakiem oraz do rozszerzenia zakresu dyrektywy w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów na substancje reprotoksyczne i na niebezpieczne produkty lecznicze, a także zagwarantowania długoterminowego monitorowania stanu zdrowia pracowników narażonych na działanie czynników rakotwórczych, nawet jeśli nie pracują już oni w takich warunkach; (ii) zaleca, by fakt, iż „Komisja oceni, w jaki sposób zwiększyć skuteczność dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców” (2009/52/WE) doprowadził do zaostrzenia sankcji nakładanych na pracodawców nieprzestrzegających przepisów; (iii) proponuje, aby – jak wynika z ostatnich wniosków płynących z pandemii COVID-19 – pilnie przedstawiono inicjatywę ustawodawczą w celu zapobiegania zagrożeniom psychospołecznym; (iv) zgromadzone doświadczenia i badania naukowe dotyczące chorób układu mięśniowo-szkieletowego uzasadniają potrzebę inicjatywy ustawodawczej w tej dziedzinie.</p>	<p>Punkt 2.2 – (i) popiera wniosek zawarty w strategicznych ramach BHP dotyczący określenia wykazu priorytetowych substancji reprotoksycznych, którymi należy się zająć, zgodnie z opinią uzgodnioną w Komitecie Doradczym ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia dotyczącą ustanowienia wykazu substancji priorytetowych, którym należy przypisać dopuszczalne stężenie w środowisku pracy (OEL) i wzywa Komisję do uwzględnienia nowotworów pochodzenia zawodowego w przyszłym europejskim planie walki z rakiem; (ii) zaleca, by fakt, iż „Komisja oceni, w jaki sposób zwiększyć skuteczność dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców” (52/2009), doprowadził do jej skutecznego wdrożenia i egzekwowania; (iii) zgadza się z podejściem Komisji zakładającym przygotowanie, we współpracy z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi, inicjatywy nieustawodawczej na szczeblu UE dotyczącej zdrowia psychicznego w miejscu pracy, w ramach której ocenione zostaną pojawiające się kwestie związane ze zdrowiem psychicznym pracowników; (iv) popiera cel Komisji, by włączyć psychospołeczne i ergonomiczne czynniki ryzyka do kampanii na rzecz zdrowych i bezpiecznych miejsc pracy.</p>

Wynik głosowania:

Za: 70

Przeciw: 140

Wstrzymało się: 7

POPRAWKA 9

Zgłosili:

LE BRETON Marie-Pierre

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 – Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027

Punkt 1.4.3

Zmienić:

Opinia sekcji	Poprawka
<p>Punkt 2.3 – (i) przekształcenie zalecenia w sprawie europejskiego wykazu chorób zawodowych w dyrektywę; (ii) poprawa dyrektywy w sprawie czynników biologicznych poprzez uwzględnienie najnowszych doświadczeń; (iii) w odniesieniu do krajowych inspektoratów pracy należy wyznaczyć cel polegający na tym, by do końca okresu ram strategicznych we wszystkich państwach członkowskich osiągnięto wskaźnik określony w normach MOP wynoszący 1 inspektora pracy na 10 000 pracowników. Jeżeli cel ten nie zostanie osiągnięty w obecnych ramach strategicznych, Komisja przedstawi inicjatywę ustawodawczą w tym obszarze.</p>	<p>Punkt 2.3 – EKES odnotowuje że (i) należy podjąć odpowiednie działania następcze w państwach członkowskich odnośnie do zalecenia w sprawie europejskiego wykazu chorób zawodowych; (ii) dyrektywa w sprawie czynników biologicznych została poprawiona poprzez uwzględnienie najnowszych doświadczeń.</p>

Wynik głosowania:

Za: 70

Przeciw: 133

Wstrzymało się: 7

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie kształcenia mieszanego na rzecz wysokiej jakości szkolnictwa podstawowego i średniego sprzyjającego włączeniu społecznemu”

(COM(2021) 455 final)

(2022/C 105/19)

Sprawozdawczyni generalna: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Sprawozdawca generalny: **Michael MCLOUGHLIN**

Wniosek o konsultację	Rada, 30.8.2021
Podstawa prawna	Art. 165 ust. 4 i art. 166 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	654
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	152/0/0

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraża zadowolenie, że we wniosku podkreślono, iż „edukacja jest podstawowym prawem człowieka i prawem dziecka”. EKES również przyjmuje z zadowoleniem fakt, że zamysłem wniosku jest wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych oraz innych istotnych inicjatyw UE ⁽¹⁾, których celem jest poprawa współpracy między państwami członkowskimi w celu urzeczywistnienia edukacji wysokiej jakości i sprzyjającej włączeniu społecznemu w ramach ekologicznej i cyfrowej transformacji życia społecznego i gospodarczego oraz rynku pracy.

1.2. EKES po raz kolejny wzywa „Komisję Europejską i państwa członkowskie, by realizowały pierwszą zasadę Europejskiego filaru praw socjalnych, która mówi o tym, że wysokiej jakości kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie sprzyjające włączeniu społecznemu jest prawem wszystkich mieszkańców Europy” ⁽²⁾, oraz apeluje o stosowanie tej zasady w celu doskonalenia przekazywania umiejętności i kompetencji cyfrowych przy wspieraniu równego dostępu dla wszystkich do kształcenia mieszanego oraz zrównoważonym finansowaniu publicznym uzgodnionym z partnerami społecznymi w dziedzinie edukacji i społeczeństwem obywatelskim.

1.3. EKES odnosi się do swojej opinii ⁽³⁾, w której wyraża przekonanie, że „wdrożenie Planu działania w dziedzinie edukacji cyfrowej (2021–2027) musi zapewnić skuteczny dialog społeczny i konsultacje z zainteresowanymi stronami, poszanowanie i egzekwowanie praw pracowniczych, a także informowanie pracowników, konsultacje z nimi i ich udział w rozwoju umiejętności cyfrowych i umiejętności w zakresie przedsiębiorczości, zwłaszcza w kształceniu i szkoleniu zawodowym, uczeniu się dorosłych i szkoleniu pracowników mających na celu zaradzenie lukom kompetencyjnym w przedsiębiorstwach”.

1.4. EKES wzywa państwa członkowskie do czerpania z doświadczeń w zakresie edukacji podczas kryzysu związanego z pandemią COVID-19 oraz do zadbania o to, by kształcenie mieszane było starannie planowane i realizowane w ramach zrównoważonych programów nauczania i w oparciu o odpowiednie narzędzia pedagogiczne, co pozwoli zapewnić wszystkim dzieciom odpowiednie i innowacyjne otoczenie oraz narzędzia do nauki. Państwa członkowskie muszą dopilnować, by kształcenie mieszane było uruchamiane w celu wspierania wysokiej jakości edukacji sprzyjającej włączeniu społecznemu, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci w potrzebie. Choć koncepcja kształcenia mieszanego zyskuje na znaczeniu i cieszy się coraz większą uwagą, wciąż niezbędne są szersze badania naukowe i analizy, w szczególności z perspektywy nierównych szans edukacyjnych, jak również z perspektywy szkół podstawowych i pierwszych klas szkół średnich.

⁽¹⁾ COM(2020) 625 final, COM(2020) 624 final, Dz.U. C 66 z 26.2.2021 s. 1, Dz.U. C 221 z 10.6.2021, s. 3.

⁽²⁾ Dz.U. C 56 z 16.2.2021, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 27.

1.5. EKES zauważa, że dla zapewnienia większej niezależności uczniów w procesie edukacji ważne jest, aby kształcenie mieszane było dostępne dla wszystkich uczniów, nie tylko tych z obszarów wiejskich, gdzie dostęp do szkoły nie jest możliwy, lub w oświacie wyższej, gdzie od studentów wymaga się niezależności w procesie uczenia się.

1.6. EKES zauważa, że w przypadku nauki poza szkołą, opartej na projektach należy zadbać o zdrowie i bezpieczeństwo uczniów, szczególnie tych uczących się w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego. Długofalowa nauka na odległość stosowana podczas kryzysu związanego z pandemią COVID-19 miała negatywny wpływ na stan psychiczny i kondycję fizyczną uczniów i nauczycieli, jak również na efekty uczenia się. EKES z zadowoleniem przyjmuje położony we wniosku nacisk na fakt, że osoby zawodowo zajmujące się zdrowiem psychicznym muszą skutecznie wspierać uczniów i nauczycieli, tak by poprawiło się ich samopoczucie.

1.7. EKES wzywa państwa członkowskie, aby zadbały o uwzględnienie kształcenia mieszane w swojej strategii oświatowej, w oparciu o skuteczny dialog z odnośnymi partnerami społecznymi i zainteresowanymi stronami w dziedzinie edukacji w sposób, który pozytywnie przełoży się na jakość nauczania i jego włączający charakter, pozwoli na dostęp do dobrego środowiska nauczania i nauki oraz niezbędnych narzędzi i wsparcia dla nauczycieli oraz nie pozostawi uczniów bez wsparcia.

1.8. Ponadto EKES wzywa państwa członkowskie do zadbania o to, by kształcenie mieszane nie wpłynęło negatywnie na społeczną wartość oświaty lub znaczenie nauczania stacjonarnego w programach edukacji. Doświadczenie koniecznego w sytuacji wyjątkowej nauczania i nauki online podczas pandemii COVID-19 naświetliło niezastąpioną wartość nauczania stacjonarnego i stałej interakcji oraz przekazywania informacji zwrotnej między nauczycielami a uczniami dla zapewnienia wysokiej jakości edukacji sprzyjającej włączeniu społecznemu. Relacje między uczniami a nauczycielami są istotnym czynnikiem motywującym uczniów i skłaniającym ich do nauki, czego nie wolno osłabiać w kształceniu mieszanym.

1.9. EKES zwraca się do państw członkowskich o dopilnowanie, aby w opracowywaniu indywidualnych toków nauczania brano pod uwagę potrzeby uczniów w zakresie technologii wspierających. Ponadto EKES wskazuje, że wymaga to odpowiedniego wsparcia nauczycieli przez personel pomocniczy, zaznajomiony z takimi technologiami i będący w stanie skutecznie ich używać, aby wyjść naprzeciw potrzebom uczniów z niepełnosprawnościami.

1.10. EKES podkreśla centralną rolę nauczycieli w kształceniu mieszanym. Wymiany pracowników, projekty oparte na współpracy i zindywidualizowane nauczanie są możliwe jedynie, jeśli nauczyciel ma na to odpowiednią ilość czasu i jeśli dyrekcja szkoły go w tym wspiera. Bardzo ważne jest kształtowanie społeczności kształcenia mieszane, tak aby promować wartość technologii wspierających nauczanie i szkolenie.

1.11. Ponadto EKES pragnie podkreślić, że aby wspierać wysokiej jakości edukację sprzyjającą włączeniu społecznemu, kształcenie mieszane powinno przyczynić się do wdrożenia konkluzji Rady w sprawie europejskich nauczycieli i trenerów przyszłości. W związku z tym EKES wzywa państwa członkowskie do skutecznej pomocy nauczycielom w przygotowaniu się do wspierania uczniów w ramach wysokiej jakości kształcenia mieszane, przez poprawę i uaktualnienie możliwości początkowego rozwoju zawodowego i ustawicznego doskonalenia zawodowego oraz dostosowanie ich do potrzeb nauczycieli i uczniów.

1.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane środki wspierania umiejętności informatycznych nauczycieli, takie jak kursy podnoszenia umiejętności cyfrowych, programy i narzędzia dla nauczycieli oraz opracowywanie i upowszechnianie online i offline modułów i materiałów pedagogicznych. Ponadto wniosek powinien wspierać prawa nauczycieli do korzystania z aktualnych i dostępnych kursów doskonalenia zawodowego przez całe życie; kwestię tę należy uwzględnić w ramach dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, przy znaczącym zaangażowaniu partnerów społecznych z dziedziny oświaty.

1.13. EKES pragnie podkreślić, że masowe, otwarte kursy internetowe (MOOC) nie koniecznie są interaktywne i nie zawsze opierają się na prawidłowych zasadach nauczania. Dlatego wzywa Komisję do opracowania bardziej zrównoważonego wsparcia szkoleniowego dla nauczycieli, pedagogów, dyrektorów szkół oraz osób szkolących nauczycieli w zakresie kształcenia mieszane na europejskiej platformie internetowej dla szkół School Education Gateway, prowadzącego do certyfikacji. Opracowane przy wsparciu Komisji zasoby i materiały techniczne, które miałyby być stosowane w kształceniu mieszanym, muszą być niezawodne, łatwe w użyciu, przetłumaczone na wszystkie oficjalne języki UE i jednomyślnie zatwierdzone przez wszystkie zainteresowane podmioty procesu nauczania. EKES zaleca również zlecenie przygotowania wspólnych akredytowanych programów szkolenia nauczycieli w zakresie poprawy metod nauczania w kształceniu mieszanym w ramach projektów europejskiej platformy Teacher Academy. Należy również przeanalizować rolę mikrokwalifikacji w kontekście kształcenia mieszane.

1.14. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek kładzie nacisk na dobre samopoczucie nauczycieli oraz atrakcyjność zawodu nauczyciela, i sugeruje, aby państwa członkowskie zatrudniały więcej nauczycieli, aby wesprzeć dobrostan pedagogów. EKES zauważa, że zasadniczy niedobór nauczycieli i mało atrakcyjne warunki pracy oraz wynagrodzenia ⁽⁴⁾ mają negatywny wpływ na jakość nauczania. Może to stworzyć przeszkodę na drodze do rozwoju wysokiej jakości systemów kształcenia mieszanego sprzyjającemu włączeniu społecznemu.

1.15. EKES pragnie zauważyć, że łączenie nauki stacjonarnej i na odległość wymaga od nauczycieli kreatywności i innowacyjności ⁽⁵⁾, a także dobrych umiejętności pedagogicznych. Istotne jest, aby zaplanować kształcenie mieszane w sposób, który będzie uwzględniał obciążenie pracą, czas pracy i godne warunki pracy nauczycieli oraz pozwoli na zapewnienie, by pracowali we wspierającym środowisku.

1.16. EKES zaleca zadbanie o demokratyczne zarządzanie szkołami, w którym uczniowie i nauczyciele będą rzeczywiście niezależni w kształtowaniu procesu uczenia się i nauczania. EKES ponownie zwraca uwagę na konieczność zapewnienia i wzmocnienia demokratycznego zarządzania systemami kształcenia i szkolenia, co powinno obejmować konstruktywne konsultacje ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim ⁽⁶⁾.

1.17. EKES zauważa, że kształcenie mieszane poza formalnym systemem edukacji, np. w formie nieformalnego i pozaformalnego uczenia się, musi być uznawane dzięki skutecznemu wdrożeniu zalecenia Rady z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Rzeczywiście uczenie się nieformalne i pozaformalne odgrywa ważną rolę we wspieraniu rozwoju istotnych umiejętności interpersonalnych, komunikacyjnych i poznawczych, w tym m.in. kreatywności, aktywności obywatelskiej i kompetencji zawodowych. Każdy powinien mieć możliwość dostępu do procesów walidacyjnych, które należy wspierać zrównoważonymi inwestycjami publicznymi.

1.18. EKES wskazuje, że należy wspierać dobrze rozwinięte kształcenie mieszane ze zrównoważonych inwestycji publicznych, uwypuklonych jako część europejskiego semestru i przy dodatkowym wsparciu z funduszy UE, takich jak Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Erasmus+ i EFS+. Wspieranie dostępu do wysokiej jakości nauczania online ma zasadnicze znaczenie dla wszystkich uczących się. Niezbędne są większe inwestycje, szczególnie w celu zapewnienia wysokiej jakości kształcenia na odległość dla uczniów korzystających z kształcenia i szkolenia zawodowego oraz w celu zapewnienia im dostępu do narzędzi i symulatorów, które pomagają im w samodzielnym praktycznym uczeniu się w bezpiecznym środowisku oraz przez tworzenie lokalnych centrów uczenia się przez całe życie ⁽⁷⁾ i bibliotek.

1.19. EKES zauważa, że wzrastające użycie narzędzi cyfrowych w ramach kształcenia mieszanego stanowi coraz większe zagrożenie dla bezpieczeństwa danych uczniów i nauczycieli, jak również praw własności intelektualnej tych ostatnich. Dlatego Komisja i państwa członkowskie powinny udostępnić zrównoważone finansowanie publiczne i przyjąć odpowiednie ramy prawne w konsultacji z partnerami społecznymi oraz zaangażowanymi podmiotami w dziedzinie edukacji, aby zadbać o ochronę danych i praw własności intelektualnej w edukacji. EKES wyraża zaniepokojenie faktem, że zalecenie przewiduje, iż nie potrzeba dodatkowych zasobów, by wdrażać zaproponowane plany. Finansowanie może być sposobem wzmocnienia współpracy w obszarach, gdzie UE nie ma dużych uprawnień. Koszty mogłyby dotyczyć hostingu, utrzymania, kosztów sprzętu pozwalającego na obsługę platformy, przechowywania zasobów edukacyjnych, bezpieczeństwa danych, wyposażenia nauczycieli i uczniów itd. Przy braku odpowiednich zasobów największe konsekwencje poniosą uczniowie w najtrudniejszej sytuacji.

1.20. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do zajęcia się wzrostem liczby dostawców usług edukacyjnych i rozwojem sektora EdTech, który będzie coraz bardziej faworyzowany w związku z wdrożeniem kształcenia mieszanego w programach szkolnych. EKES wzywa państwa członkowskie do opracowania przepisów krajowych, w tym możliwości stworzenia platform publicznych nauczania i nauki online, aby chronić społeczną wartość edukacji. Ponadto platformy

⁽⁴⁾ KE, „Teachers in Europe. Careers, Development and Well-being” [Nauczyciele w Europie – kariera zawodowa, rozwój i dobrostan], 2021.

⁽⁵⁾ KE, Blended learning in school education – guidelines for the start of the academic year 2020/21 [Kształcenie mieszane w oświacie szkolnej – wytyczne na początek roku szkolnego 2020-2021].

⁽⁶⁾ Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 27.

⁽⁷⁾ Downes, P. (2011), *Multi/Interdisciplinary Teams for Early School Leaving Prevention: Developing a European Strategy Informed by International Evidence and Research*. Komisja Europejska, NESET (sieć ekspertów w zakresie społecznych aspektów kształcenia i szkolenia), Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury, Bruksela.

publiczne powinny zostać wdrożone w oparciu o rzeczywiste konsultacje z partnerami społecznymi oraz zainteresowanymi podmiotami w dziedzinie edukacji, przy pełnym poszanowaniu niezależności zawodowej nauczycieli i personelu edukacyjnego, jak również swobody akademickiej i niezależności placówek edukacyjnych, bez wywierania nacisków na nauczycieli czy personel edukacyjny w odniesieniu do materiałów edukacyjnych i stosowanych metod nauczania.

1.21. Biorąc pod uwagę znaczenie, jakie przywiązuje się do całego obszaru kształcenia mieszanego, EKES sugeruje opracowanie w związku z zaleceniem dyskretnego pomiaru i gromadzenia zróżnicowanych danych w zależności od wieku, przy wzięciu pod uwagę różnych potrzeb rozwojowych dzieci i młodzieży; powinno to również umożliwić zbieranie informacji w zakresie powiązanych danych dotyczących problemów, takich jak nękanie i wczesne kończenie nauki. Precyzyjne metody pomiarowe można opracować we współpracy z odnośnymi partnerami. Jednocześnie w konsekwencji należy przewidzieć jasną sprawozdawczość i monitorowanie realizacji zalecenia.

2. Uwagi ogólne

2.1. Niniejsza opinia analizuje wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie kształcenia mieszanego na rzecz wysokiej jakości szkolnictwa podstawowego i średniego sprzyjającego włączeniu społecznemu. W opinii położono również nacisk na kształcenie zawodowe drugiego stopnia. W proponowanym zaleceniu nie propaguje się powszechnego ograniczenia obecności pedagogów w procesie nauczania ani nie zachęca się do spędzania większej ilości czasu przed monitorem. EKES z zadowoleniem przyjmuje zaangażowanie młodych ludzi, które należy utrzymać i kontynuować w całym procesie.

2.2. Zgodnie z analizą Komisji Europejskiej⁽⁸⁾ kształcenie mieszane należy rozumieć jako podejście hybrydowe, które łączy nauczanie w szkołach z nauczaniem na odległość, w tym online. Kształcenie mieszane jest elastycznym modelem nauczania, w ramach którego można czynić postępy w realizacji projektu lub programu nauczania, przy czym nauczyciel i uczeń nie muszą znajdować się cały czas w tym samym miejscu.

2.3. Choć nauczanie w szkołach poprawia społeczne umiejętności uczniów, ich dobrostan, poczucie przynależności i bycia częścią społeczności oraz lepszą interakcją między nauczycielami a uczniami i między uczniami, dobrze zorganizowane kształcenie mieszane może pomóc uczniom osiągnąć większą niezależność i bardziej zindywidualizowane i kierowane przez ucznia uczenie się⁽⁹⁾. Może to być szczególnie korzystne w przypadku uczenia się dotyczącego sztuki, w tym materiałów wideo.

2.4. Wniosek opisuje kształcenie mieszane jako podejście hybrydowe, podkreślając jego elastyczność i potencjał, aby zachęcać do samodzielnego uczenia się; niezbędne jest jednak dalsze wyjaśnienie roli, jaką nauczyciele i pedagodzy odgrywają we wdrażaniu kształcenia mieszanego. Pod tym względem istotne jest, aby zadbać o wdrażanie kształcenia mieszanego w programach nauczania w ramach podejścia obejmującego całą szkołę, przy uwzględnieniu potrzeb nauczycieli, uczniów i ich rodzin. Konieczne jest również, aby kształcenie mieszane było wdrażane w trakcie roku szkolnego i nie stanowiło niemożliwego do uniesienia nadmiernego obciążenia dla nauczycieli lub dodatkowego obciążenia dla uczniów i ich rodzin.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Kryzys związany z pandemią COVID-19 zmusił uczniów szkół podstawowych, średnich i zawodowych do większej samodzielności. Szkoły i nauczyciele – zazwyczaj bez jakiegokolwiek odpowiedniego przygotowania – w tej nagłej sytuacji zostali zmuszeni do nauczania online i na odległość, przy wykorzystaniu wiadomości cyfrowych, e-maili, czatów video oraz innych sposobów kontaktowania się z dziećmi, aby odpowiednio nauczać podczas obowiązywania środków izolacji. Było to również duże wyzwanie dla dzieci z niepełnosprawnością, które są w znacznie mniej korzystnej sytuacji podczas korzystania z mediów cyfrowych. Rządy, stacje telewizyjne, partnerzy społeczni, firmy oferujące usługi w zakresie oświaty i szkoleń, organizacje pozarządowe i zwykli obywatele bardzo szybko zareagowali, aby wspierać nauczycieli w uruchomieniu wirtualnych klas i platform współpracy, jednak wciąż jeszcze wiele trzeba zrobić.

3.2. Biorąc pod uwagę ogromny wpływ kryzysu związanego z pandemią COVID-19 na młodych ludzi i system edukacji, należy również działać ostrożnie, aby wprowadzać zmiany w odpowiednim czasie. Powrót do nauczania stacjonarnego wymaga czasu na przygotowanie, a wielu młodych ludzi musi przyzwyczaić się do powrotu do „normalności”: zbyt poważne zmiany w zbyt krótkim czasie mogą działać destabilizująco. Dzieci i młodzież bardzo odczuły konsekwencje kryzysu związanego z pandemią COVID-19. Ich edukacja, możliwość utrzymywania kontaktów społecznych, perspektywy gospodarcze i zdrowie psychiczne ucierpiały szczególnie poważnie podczas pandemii. Priorytetem w nadchodzącym okresie powinno być znormalizowanie sytuacji i szczególnie skupienie się na dobrostanie, zdrowiu psychicznym i uczeniu się formalnym.

⁽⁸⁾ KE, Blended learning in school education – guidelines for the start of the academic year 2020/21 [Kształcenie mieszane w edukacji szkolnej – wytyczne na początek roku szkolnego 2020–2021].

⁽⁹⁾ Ibid.

3.3. EKES wyraża zaniepokojenie dotyczące sposobu, w jaki uczniowie szkół podstawowych i pierwszych klas szkół średnich poradzą sobie z kształceniem mieszanym; w tym wieku często brak jest bowiem niezbędnych umiejętności, by aktywnie uczyć się w ramach kształcenia mieszanego. Uczniowie tacy rzadko umieją samodzielnie sobą pokierować, brak im umiejętności współpracy, kompetencji w zakresie technologii ICT, konstruowania wiedzy, umiejętności samooceny i wielu innych tak zwanych umiejętności XXI wieku. Te umiejętności są niezbędne do uwieńczonego sukcesem uczenia się w ramach kształcenia mieszanego, a ich brak u uczniów poważnie zagraża oferowaniu kształcenia mieszanego wysokiej jakości. Należy przyjąć zasadę, że eksperymentowanie z kształceniem mieszanym w szkołach należy zacząć od uczniów starszych, a nie tych najmłodszych.

3.4. EKES wskazuje na fakt, że podczas pandemii COVID-19 uczniowie w szkołach zawodowych niestety najwięcej stracili, jeśli chodzi o doświadczenia praktyczne w nabywaniu umiejętności zawodowych. Brak dostępu do sieci szerokopasmowej i narzędzi informatycznych, nieodpowiednia interakcja między nauczycielem a uczniem oraz brak odpowiedniego otoczenia do nauki doprowadziły do wczesnego kończenia nauki, szczególnie wśród dziewcząt i dzieci w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Dlatego kształcenie mieszane musi być pieczołowicie zaplanowane i realizowane, tak aby zadbać o otoczenie nauki sprzyjające włączeniu społecznemu oraz udostępnić wszystkim dzieciom odpowiednie narzędzia. Zalecenie w znacznym stopniu skupia się na szkolnictwie podstawowym i średnim, a także na kształceniu zawodowym podstawowym w szkołach średnich II stopnia, jednak korzystne byłoby przeanalizowanie możliwości kształcenia mieszanego w dziedzinie przygotowania zawodowego.

3.5. Wśród środków proponowanych we wniosku zawarto bezpośrednią odpowiedź na kryzys, tj. „priorytetowe traktowanie fizycznego i psychicznego dobrostanu uczących się i ich rodzin”, jak również „pobudzanie rozwoju kompetencji cyfrowych osób uczących się i ich rodzin”. W tym kontekście EKES wskazuje na to, jak ważne jest zadbanie o dobrostan i poprawę kompetencji cyfrowych w szerszym zakresie, aby objąć cały system edukacji, w tym w szczególności nauczycieli, pedagogów i dyrektorów szkół.

3.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja proponuje opracowanie we współpracy z państwami członkowskimi szczegółowych wytycznych, podręczników i innych konkretnych materiałów docelowych, na podstawie dowodów, wzajemnego uczenia się oraz dobrych praktyk. Pozwoli to na usunięcie rozpoznanych dysproporcji we wspieraniu rozwoju kształcenia mieszanego na poziomie szkoły i systemu. Partnerzy społeczni i inne odnośne zainteresowane podmioty również powinni stać się częścią tej współpracy. Każde działanie, zmianę lub dostosowanie systemu edukacyjnego należy wprowadzać bardzo ostrożnie. Musimy mieć całkowitą pewność, że takie zmiany w żaden sposób nie pogłębią nierówności szans edukacyjnych oraz zjawiska wczesnego kończenia nauki, które są prawdopodobnie największymi wyzwaniem, przed jakimi staje system edukacyjny.

3.7. EKES wyraża opinię, że kształcenie mieszane ma potencjał, aby całkowicie zmienić nauczanie i uczenie się. Jednak we wniosku podkreślono „szanse wynikające z łączenia sposobów uczenia się, w tym zwiększania jakości i włączającego charakteru kształcenia i szkolenia, a także ogólnego rozwoju kompetencji i dobrostanu osób uczących się”, zaś EKES wskazuje, że należy uważnie rozważyć ograniczenia we wdrażaniu kształcenia mieszanego. Szczególnie na obszarach wiejskich i pogrążonych w ubóstwie, gdzie brakuje infrastruktury (brak dostępu do szerokopasmowego internetu i narzędzi informatycznych) oraz wspierającego otoczenia (środowisko domowe, sytuacja finansowa), uczniowie nie mogą skorzystać z wysokiej jakości kształcenia mieszanego. Możliwość połączenia z sieciami o dużej przepustowości i stabilności, szczególnie gdy cała rodzina musi łączyć się w tym samym czasie, ma zasadnicze znaczenie. Ponadto nie wszyscy uczniowie mają umiejętności cyfrowe, samodyscyplinę czy samodzielność wykształcone na odpowiednim poziomie, a są one niezbędne, aby uczestniczyć samodzielnie w lekcjach i wykonywać zadania, gdy uczniowie i nauczyciel nie przebywają w tym samym miejscu. Ogólnie skuteczne kształcenie mieszane w znacznym stopniu zależy od nadzoru rodzicielskiego i wsparcia rodziców, szczególnie w przypadku młodszych uczniów. Wiąże się to z ryzykiem tworzenia lub pogłębiania nierówności w zakresie efektów uczenia się oraz może przyczynić się do wzrostu odsetka uczniów, którzy wcześniej kończą naukę, ponieważ nie każdy ma rodziców, którzy będą w stanie skutecznie wypełniać tę rolę i będą dostępni.

3.8. Na przestrzeni ostatnich lat w systemach edukacji obserwuje się wzrastające tendencje prywatyzacji, jednak kształcenie mieszane powinno być wdrażane w programach nauczania w taki sposób, aby nadal gwarantować odpowiedzialność i przejrzystość w zarządzaniu systemami edukacji publicznej i ich ochronę przed wpływem podmiotów i interesów prywatnych i handlowych. Kształcenie mieszane nie może osłabiać edukacji, która jest dobrem publicznym.

3.9. Przed pandemią COVID-19 pedagodzy stawali przed wyzwaniem coraz większych różnicach w wynikach nauczania dzieci ze względu na różne negatywne czynniki społeczno-gospodarcze. Inne czynniki obejmują rasizm, segregację oraz powszechny spadek możliwości awansu społecznego i złą sytuację w gospodarce światowej. Ogólnie na przykład coraz bardziej opierano się na pracach domowych, co jedynie prowadzi do pogłębiania luki w zakresie efektów kształcenia. Izolacja i konieczność samodzielnej nauki również mają negatywne skutki psychologiczne. Dla wielu uczniów, szczególnie tych w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, interakcja stacjonarna z nauczycielem i rówieśnikami jest

źródłem komfortu i pomaga ograniczyć rozbieżności w efektach uczenia się. Trwająca wciąż pandemia COVID-19 pogłębiła różnice w postępach w nauce, w tym rozbieżności w umiejętnościach cyfrowych, a obecnie coraz więcej uczniów jest zagrożonych utratą wiedzy.

3.10. EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że kształcenie i ustawiczne doskonalenie zawodowe nauczycieli nie są wystarczające, aby wyposażyć ich w odpowiednie umiejętności, w tym umiejętności cyfrowe, metodykę nauczania, czy materiały, pozwalające uczyć w ramach kształcenia mieszanego. Ma to zastosowanie szczególnie do pracy z uczniami o specjalnych potrzebach, w środowisku wielokulturowym lub z uczniami w trudnej sytuacji, gdyż taka edukacja nastęrcza jeszcze więcej problemów, ponieważ jest szczególnym obciążeniem właśnie dla tych grup uczniów, które w obecnej sytuacji potrzebują dodatkowego wsparcia. Europejskie Forum Osób z Niepełnosprawnością (EDF) wzywa do zapewnienia równego dostępu do usług edukacyjnych dla pracowników i uczniów z niepełnosprawnością oraz oferowania środków takich jak tłumaczenie na język migowy, napisy na żywo i dostosowane warunki pracy.

3.11. Narzędzia samooceny, o których mowa we wniosku, takie jak będące w przygotowaniu narzędzie SELFIE dla nauczycieli, mogą potencjalnie wesprzeć wdrożenie kształcenia mieszanego. Jednakże EKES pragnie zwrócić uwagę na ryzyko, że narzędzia te mogą prowadzić do analiz porównawczych między placówkami oświatowymi zmierzających do stworzenia rankingów, wykazów i rywalizacji. Ważne jest, aby podczas wdrażania kształcenia mieszanego szanować konkretny charakter każdej placówki edukacyjnej i jej priorytety w odniesieniu do korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), które powinny być wprowadzane za zgodą nauczycieli, pedagogów i dyrektorów szkół.

3.12. Praca z dziećmi i młodzieżą musi coraz bardziej opierać się na rzeczywistym, stałym udziale uczniów, zgodnie z postanowieniami art. 12 Konwencji ONZ o prawach dziecka. Poza jednymi konsultacjami w zaleceniu nie kładzie się znaczącego nacisku na opinie dzieci. Należy temu zaradzić. Wiele państw członkowskich opracowuje modele najlepszych praktyk, a UE opracowuje swoją własną strategię ochrony praw dziecka. Tego rodzaju zmiany powinny również w końcu nastąpić w zarządzaniu szkołami oraz ocenie.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego”

(COM(2021) 561 final – 2021/0205 (COD))

(2022/C 105/20)

Sprawozdawca: **Thomas KROPP**

Wniosek	Parlament Europejski, 13.9.2021 Rada Unii Europejskiej, 14.9.2021
Podstawa prawna	Art. 100 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	7.10.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	231/0/9

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) ponownie podkreśla, że unijny rynek lotniczy ma zasadnicze znaczenie dla handlu i turystyki w Unii Europejskiej, jak również dla konkurencyjności europejskiej gospodarki na arenie międzynarodowej ⁽¹⁾.

Jednak ponieważ lotnictwo jest jedną z najszybciej rozwijających się branż pod względem emisji CO₂, EKES popiera inicjatywy ustawodawcze podejmowane przez instytucje UE, aby łagodzić wpływ lotnictwa na środowisko ⁽²⁾.

1.2. Celem przyjętego przez Komisję pakietu „Gotowi na 55” jest poprowadzenie Unii ku osiągnięciu jej ambitnego celu 55-procentowego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. w porównaniu z poziomem emisji w 1990 r. oraz ujednoczenie polityki UE z ambitnymi zobowiązaniami politycznymi Europejskiego Zielonego Ładu i Europejskiego prawa o klimacie. EKES popiera tę bardzo ambitną politykę obejmującą szereg wniosków ustawodawczych wpływających na lotnictwo, których zasadniczym elementem jest promocja zrównoważonych paliw lotniczych. Choć Komisja oceniła uzupełniający charakter omawianego wniosku w odniesieniu do innych odpowiednich wniosków, EKES uważa, że Komisja powinna również wziąć pod uwagę łączny wpływ finansowy wszystkich odnośnych środków prawnych.

1.3. W kontekście inicjatyw ustawodawczych zmierzających do przyspieszenia transformacji w kierunku zerowych emisji netto wniosek dotyczący RefuelEU Aviation ma zasadnicze znaczenie dla lotnictwa. W przeciwieństwie do innych branż lotnictwo zależy od paliw kopalnych jako źródła energii. Aby umożliwić wzrost branży lotniczej, a jednocześnie ograniczyć emisje CO₂ w tym sektorze, wniosek dotyczący rozporządzenia RefuelEU Aviation ma na celu przyspieszenie produkcji, dystrybucji i wykorzystania zrównoważonych paliw lotniczych przez nałożenie na dostawców paliw do silników odrzutowych w lotnictwie obowiązku dostarczania rosnących ilości mieszanki zrównoważonych paliw lotniczych z paliwami konwencjonalnymi do wszystkich portów lotniczych w UE oraz wymaganie od linii lotniczych, aby zwiększyły wykorzystanie zrównoważonych paliw lotniczych etapami, w z góry określony sposób.

Zgodnie ze swoim podejściem do promocji zrównoważonego lotnictwa EKES wspiera dążenie wyrażone przez Komisję w jej wniosku, jednak sugeruje pewne zmiany, aby zagwarantować, że wniosek ten będzie można skutecznie wdrożyć bez zakłócania funkcjonowania rynku.

⁽¹⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 99; Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 86.

⁽²⁾ Komunikat „Europejski Zielony Ład” (COM (2019) 640 final); Kompleksowa strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności, https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy_en; Dyrektywa UE w sprawie handlu uprawnieniami do emisji obejmująca lotnictwo (COM(2021) 552 final); Dyrektywa w sprawie energii ze źródeł odnawialnych (COM/2021/557 final); Dyrektywa w sprawie infrastruktury paliw alternatywnych (COM(2021) 560 final).

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, aby przyspieszyć rozwój rynku zrównoważonych paliw lotniczych. Rzeczywiście prawdą jest, że zrównoważone paliwa lotnicze – produkowane w wystarczającej ilości i dostępne dla wszystkich linii lotniczych – w znaczący sposób ograniczyłyby emisje CO₂ w branży. Nie jest jednak jasne, czy podejście, które przyjęła Komisja, pozwoliłoby uniknąć zakłócania konkurencji.

1.5. Lotnictwo to międzynarodowa branża usługowa, zasadniczo obejmująca dwa oddzielne rynki o różnej dynamice: jednolity rynek EOG, z jednej strony, i rynek regulowany na szczeblu międzynarodowym, z drugiej. EKES uważa, że projekt wniosku powinien jasno odzwierciedlać tę różnicę i wzywa Komisję do utrzymania równych zasad działania w ramach EOG oraz do proaktywnego promowania stosowanych na całym świecie standardów w zakresie zrównoważonego rozwoju.

1.6. Proponowane rozporządzenie obejmie wszystkie operacje wszystkich linii lotniczych w UE, niezależnie od tego, czy działają one w granicach EOG czy w ujęciu międzynarodowym; jednak sieci linii lotniczych spoza UE będą objęte tymi przepisami tylko w stopniu, w którym świadczą usługi z portów lotniczych w UE. Wszystkie inne globalne usługi linii lotniczych spoza UE nie będą objęte wymogami w zakresie minimalnego wykorzystania paliw lotniczych z domieszką paliw zrównoważonych. Spodziewana różnica ceny paliwa lotniczego i zrównoważonego paliwa lotniczego może przełożyć się na przewagę konkurencyjną linii lotniczych spoza UE. W czasach, gdy cała branża lotnicza na świecie walczy o odbudowę po najgorszym kryzysie w powojennej historii, linie lotnicze z UE nie powinny być zmuszane do jednostronnego ponoszenia dodatkowych kosztów. Ponadto jeśli różnica w cenie zostanie przerzucona na pasażerów, mniej przyjazne dla środowiska loty obsługiwane przez linie lotnicze spoza UE stałyby się bardziej atrakcyjne dla pasażerów z UE.

1.7. EKES zaleca, aby przed rzeczywistym wdrożeniem rozporządzenia pokusić się o fazę pilotażową, podczas której będzie można ujednoczyć wpływ wewnętrznych przepisów EOG związanych z łagodzeniem wpływu lotnictwa na środowisko, a Komisja skupiłaby swoje wysiłki na ścisłej koordynacji promowania zrównoważonych paliw lotniczych w UE z podobnymi inicjatywami podejmowanymi na arenie międzynarodowej. Gdy produkowana i dostępna dla przewoźników z UE i spoza UE będzie wystarczająca ilość zrównoważonych paliw lotniczych, rozporządzenie byłoby w pełni stosowane, tak by obejmować również zobowiązania nakładane na linie lotnicze spoza UE wylatujące z portów lotniczych UE. Takie etapowe podejście zminimalizowałoby ryzyko negatywnych konsekwencji dla pionierów, ograniczyłoby ryzyko ucieczki emisji, pozwoliłoby na skuteczne pod względem kosztów wdrożenie i umożliwiłoby stabilne planowanie dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, w tym producentów zrównoważonych paliw lotniczych. Ponadto ułatwiłoby realizowanie spójnego podejścia do biopaliw.

1.8. Biorąc pod uwagę, że znacząco większa część emisji CO₂ powstaje na długodystansowych trasach międzynarodowych niż na trasach o średniej długości i krótkich w obrębie EOG⁽³⁾, EKES uważa, że Komisja powinna położyć większy nacisk na środki pozwalające skoordynować międzynarodowe inicjatywy regulacyjne. Takie środki stron trzecich, wraz z już uzgodnionymi mechanizmami kompensacji, takimi jak mechanizm CORSIA⁽⁴⁾, przełożą się na wzmocnienie impulsu do produkcji, upowszechniania i wykorzystania zrównoważonych paliw lotniczych na świecie, szybko zwiększając popyt na zrównoważone paliwa lotnicze i ograniczając ryzyko ucieczki emisji⁽⁵⁾.

EKES podziela analizę Komisji, że stworzenie rynku dla zrównoważonych paliw lotniczych zajmie nieco czasu. Wzywa Komisję do opracowania realistycznego i kompleksowego planu działania w celu stopniowego zwiększania zużycia zrównoważonych paliw lotniczych, aby umożliwić stabilne planowanie przez wszystkie zainteresowane podmioty, w tym producentów zrównoważonych paliw lotniczych, oraz zapewnić wytyczne dla procesu monitorowania politycznego.

2. Uwagi ogólne

2.1. Niezbędne jest kompleksowe i skuteczne podejście regulacyjne do promowania rozwoju zrównoważonego lotnictwa.

2.1.1. Projekt wniosku RefuelEU Aviation łączy się z szeregiem innych wniosków w ramach pakietu „Gotowi na 55”, a wszystkie te wnioski mają na celu łagodzenie wpływu lotnictwa na środowisko⁽⁶⁾. Podczas oceny wpływu i praktycznych aspektów wniosku RefuelEU Aviation należy w związku z tym odpowiednio rozważyć powiązania tych wniosków legislacyjnych oraz ich łączny wpływ na rynek lotniczy.

⁽³⁾ Połowa emisji CO₂ to emisje z zaledwie 6 % lotów: lotów długodystansowych. Data Snapshot on CO₂ emissions and flight distance | EUROCONTROL [Przegląd danych dotyczących emisji CO₂ i odległości lotu | EUROCONTROL].

⁽⁴⁾ Mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA) to światowy system środków rynkowych pozwalających na skompensowanie udziału emisji CO₂ z lotów międzynarodowych przewyższającego ich poziom z 2020 r. Jest on stosowany od 1 stycznia 2021 r. na zasadzie dobrowolności, do 2026 r.; 81 państw (w tym wszystkie państwa członkowskie UE) odpowiedzialnych za 77 % lotnictwa międzynarodowego dobrowolnie przystąpiło do mechanizmu.

⁽⁵⁾ Wiele krajów, takich jak Zjednoczone Królestwo i Stany Zjednoczone, również planuje środki promowania zrównoważonych paliw lotniczych i ograniczania emisji CO₂, zob. SWD(2021) 633 final.

⁽⁶⁾ SWD(2021) 633 final, pkt 7.2.

2.1.2. Zmieniona dyrektywa w sprawie opodatkowania energii wprowadziłaby minimalną stawkę podatkową, która miałaby zastosowanie do lotów wewnątrz UE; zrównoważone paliwa lotnicze korzystałyby z zerowej minimalnej stawki opodatkowania, podczas gdy minimalne stawki opodatkowania mają wzrastać stopniowo przez okres dziesięciu lat do poziomu 10,75 EUR/GJ. Celem omawianego wniosku jest „stymulowanie większego wykorzystania zrównoważonych paliw lotniczych i zachęcanie linii lotniczych do korzystania z wydajniejszych statków powietrznych generujących mniejsze zanieczyszczenie oraz uniknięcia ewentualnej utraty 32 % przychodów”. Jeśli państwa członkowskie indywidualnie przekroczą minimalną stawkę, dodatkowe krajowe opodatkowanie za emisje CO₂ zwiększyłoby znacząco obciążenie linii lotniczych kosztami, chyba że zrównoważone paliwa lotnicze będą produkowane w wystarczającej ilości. Ustanowienie takiego powiązania z dostępnością zrównoważonych paliw lotniczych wydaje się mieć zasadnicze znaczenie, gdyż w innym wypadku zasady te mogłyby zadziałać jak kary, zamiast zachęcać do produkcji i użycia zrównoważonych paliw lotniczych.

2.1.3. W zasadzie należałoby zastanowić się, czy dodatkowe opodatkowanie może stymulować przechodzenie z paliw kopalnych na zrównoważone paliwa lotnicze, jeśli takie paliwa nie są dostępne w wystarczającej ilości.

2.1.4. Przy braku skutecznych przepisów antydumpingowych obecne warunki rynkowe umożliwiają konkurującym liniom lotniczym oferowanie biletów w cenach poniżej kosztów operacyjnych, a nawet poniżej łącznych kosztów zarządzania ruchem lotniczym i opłat lotniskowych. Kolejny podatek nie wpłynąłby na tak niski poziom cen, a zatem nie stanowiłby zachęty, aby skorzystać ze zrównoważonych paliw lotniczych jako środka służącego konkurencyjności; taki ogólnounijny minimalny podatek pozbawiłby po prostu linie lotnicze środków finansowych niezbędnych na inwestowanie w wydajniejsze statki powietrzne. Ponadto przychody z takich dodatkowych podatków nie mogą z definicji zostać użyte na realizację wcześniej określonych celów (środowiskowych), lecz wpłyną do budżetów państw członkowskich. Nie przełożyłyby się zatem na wzrost podaży pozwalający sprostać wzrastającemu popytowi na podróże lotnicze.

2.1.5. W związku z tym EKES uważa, że niezbędna jest bardziej zróżnicowana ocena dynamiki rynku, ze szczególnym uwzględnieniem potencjalnej konieczności zajęcia się, w ramach dodatkowego środka ustawodawczego, potrzebą przyjęcia ukierunkowanych przepisów antydumpingowych, które będą skutecznie regulować minimalny poziom cen pozwalający na pokrycie kosztów zewnętrznych (?).

Komisja proponuje także przegląd zasad ETS dla lotnictwa jako kolejny środek w ramach pakietu „Gotowi na 55”. ETS wcześniej obejmował mniej więcej 40 % łącznych emisji w UE; zmieniona wersja systemu zwiększyła ten udział, obejmując dodatkowe branże, takie jak sektor morski. Obowiązek ograniczania emisji spoczywający na sektorach objętych ETS również się zwiększył z 40 % do 61 % do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 2005 r., przy czym bezpłatne uprawnienia w lotnictwie mają zostać wycofane w latach 2023–2025.

2.1.6. Rzeczywiście handel emisjami to rynkowy mechanizm ograniczania emisji, a dalsze dopracowywanie parametrów tego instrumentu może wzmocnić mechanizm. Podczas oceny wpływu takich środków na dynamikę rynku, jak sugerowano powyżej, należy pamiętać, że stopniowe ograniczenie bezpłatnych uprawnień to dodatkowe obciążenie, które należy dodać do już przewidzianych dodatkowych kosztów ogólnounijnego podatku minimalnego. Ponadto dyrektywa w sprawie opodatkowania energii, dyrektywa EU ETS oraz rozporządzenie RefuelEU Aviation wymagają danych dotyczących wykorzystania i zużycia paliwa lotniczego do silników odrzutowych, jak również wykorzystania zrównoważonych paliw lotniczych. Należy również zastanowić się nad dostosowaniem przepisów dotyczących gromadzenia danych, sprawozdawczości i weryfikacji, aby uniknąć niepotrzebnej złożoności i zadbać o wykonalność procesów.

Proponowane rozporządzenie w sprawie infrastruktury paliw alternatywnych ma na celu zadbanie o to, by była dostępna odpowiednia infrastruktura w portach lotniczych umożliwiająca dostęp do zrównoważonych paliw lotniczych we wszystkich portach w UE. Zadbanie o skuteczną logistykę w dystrybucji zrównoważonych paliw lotniczych ma z oczywistych względów zasadnicze znaczenie, natomiast samo rozporządzenie musi zostać lepiej wyjaśnione; w jego obecnym brzmieniu pojazdy dostarczające ekologiczne paliwo dla lotnictwa można uznać za nieekologiczne (?). W obliczu braku takich wyjaśnień trudno jest ocenić stopień, w jakim mogą powstać dalsze koszty w portach lotniczych, koszty, które mogłyby zostać potencjalnie przerzucone na linie lotnicze.

2.2. Proponowane rozporządzenie RefuelEU Aviation to kluczowy wniosek ustawodawczy dla zapewnienia zrównoważonego charakteru lotnictwa w przyszłości, jednak należy unikać zakłóceń na rynku lotniczym.

(?) Wszelka ingerencja regulacyjna w mechanizmy rynkowe jest sprzeczna z celami w zakresie liberalizacji rynku lotniczego. Jednakże liberalizacja nie jest dogmatem i ma swoje ograniczenia, jeśli kładzie się cieniem na realizacji celów klimatycznych zapisanych w Europejskim Zielonym Ładzie. W związku z tym pojawia się konieczność przeprowadzenia szczegółowej i zróżnicowanej analizy implikacji rynkowych takiej ingerencji w zliberalizowane ramy regulacyjne. Jest to szczególnie istotne, gdy kilka uzupełniających się inicjatyw regulacyjnych wiąże się ze sobą nawzajem i może mieć łączny wpływ finansowy na zainteresowane podmioty.

(?) Opinia EKES-u w sprawie: „Systematyka zrównoważonego finansowania – zmiana klimatu”, przyjęta 22.9.2021, ECO (Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 72).

2.2.1. Komisja dostrzega, że produkcja i upowszechnianie zrównoważonych paliw lotniczych na skalę przemysłową będzie wymagać znaczących inwestycji oraz czasu na sensowne zwiększenie skali. Ponieważ jurysdykcja Komisji jest prawnie ograniczona do ruchu lotniczego w granicach UE, a w zasadzie w EOG, Komisja proponuje minimalizację zakłóceń międzynarodowej konkurencyjności w oparciu o dwa środki: zadbanie o korzystanie z paliwa do silników odrzutowych z domieszką paliw zrównoważonych na wszystkich lotach wylatujących z portów lotniczych UE niezależnie od ich portu docelowego oraz nałożenie obowiązku w zakresie minimalnego wymogu zaopatrywania się w lotnicze paliwo do silników odrzutowych w portach lotniczych UE. Pierwszy z tych środków jest skierowany do dostawców i niedyskryminacyjny w stosunku do linii lotniczych. Należałoby jednak zastanowić się nad tym, czy drugi z tych środków jest rozwiązaniem praktycznym i skutecznym w przeciwdziałaniu zakłóceniom na rynku.

2.2.2. Artykuł 7 nakłada na wszystkie linie lotnicze obowiązek przedstawiania danych, między innymi w zakresie uzupełniania paliwa lotniczego do silników odrzutowych w danym porcie lotniczym w UE i obowiązek przygotowywania sprawozdań w zakresie łącznej ilości zrównoważonych paliw lotniczych zakupionych od dostawców. Obecnie linie lotnicze przygotowują już sprawozdania dotyczące tankowania i zużycia paliw do silników odrzutowych odnośnie do każdego lotu w związku z obowiązkiem sprawozdawczym przewidzianym w systemie EU ETS; system ten ma zastosowanie tylko do lotów wewnątrz UE⁽⁹⁾. Proponowane rozporządzenie rozszerza obowiązek sprawozdawczy na loty międzynarodowe z portów lotniczych w UE. Loty takie są wykonywane również przez przewoźników spoza UE, którzy są w związku z powyższym objęci obowiązkiem sprawozdawczym. Na arenie międzynarodowej akceptuje się obejmowanie zagranicznych linii lotniczych obowiązkiem w zakresie sprawozdawczości, tak aby organy krajowe mogły monitorować zgodność z przepisami. Dlatego obowiązek sprawozdawczy nie powinien spotkać się ze sprzeciwem społeczności międzynarodowej.

2.2.3. Jednakże art. 5 nakłada na (wszystkie) linie lotnicze obowiązek zadbania o to, by ich roczna ilość paliwa do silników odrzutowych uzupełniana w danym porcie lotniczym UE wynosiła przynajmniej 90 % rocznego zapotrzebowania na paliwo lotnicze do silników odrzutowych. Celem tego przepisu jest przeciwdziałanie tak zwanemu tankeringowi. Komisja odnosi się do tankeringu jako do praktyki, która oznacza, że dana linia lotnicza uzupełnia w danym porcie lotniczym więcej paliwa lotniczego niż jest jej potrzebne, aby uniknąć tankowania paliwa w docelowym porcie lotniczym, gdzie paliwo do silników odrzutowych może być droższe⁽¹⁰⁾. Jednak węzły lotnicze niektórych pozaunijnych linii lotniczych znajdują się w sąsiedztwie EOG (na przykład: Londyn, Doha, Dubaj, Stambuł), a zatem dotarcie do nich wymaga jedynie krótkiego lotu z danego portu lotniczego w EOG. Do oddalonych portów lotniczych można wówczas dotrzeć, tankując paliwo w węźle lotniczym poza UE bez tankeringu. Kwota dodatkowych kosztów związanych ze zrównoważonym paliwem lotniczym przerzucana na pasażerów w cenie biletu mogłaby zachęcić pasażerów do wybierania lotów wykorzystujących (tańsze) przesiadkowe porty lotnicze poza UE⁽¹¹⁾. Jednakże art. 5 nie zajmuje się systemowymi zakłóceniami związanymi z tworzeniem niekorzystnych warunków konkurencji dla unijnych węzłów lotniczych, a zatem również dla unijnych linii lotniczych.

2.2.4. Biorąc pod uwagę, że przeloty do węzłów lotniczych w pobliżu UE to przeloty na krótkich trasach, tankowanie paliwa na lot z UE obejmuje jedynie niewielki odsetek łącznych przelotów międzynarodowych pozaunijnych linii lotniczych. Z czasem, gdy udział domieszki zrównoważonych paliw lotniczych zwiększy się, zwiększy się również różnica w cenie między mieszankami z dodatkiem zrównoważonych paliw lotniczych a tradycyjnym paliwem lotniczym, co przełoży się na wyższą atrakcyjność konkurencyjną lotów przez węzły lotnicze poza UE. Dla pasażerów trasy pozwalające uniknąć tankowania zrównoważonego paliwa lotniczego staną się jeszcze atrakcyjniejsze; to z kolei negatywnie wpłynie na założony cel omawianego wniosku ustawodawczego w zakresie promocji korzystania ze zrównoważonych paliw lotniczych, a co za tym idzie ograniczenia emisji CO₂, w tym na trasach do portów lotniczych poza UE.

2.2.5. W świetle powyższego EKES zaleca „stopniowe” stosowanie proponowanego rozporządzenia. W fazie pilotażowej działania powinny skupiać się na ujednoczeniu istniejących już przepisów w zakresie sprawozdawczości oraz w zakresie opłat związanych z emisjami CO₂ na poziomie UE i na poziomie krajowym. W tej chwili równolegle obowiązuje szereg takich przepisów, które stanowią podstawę wyliczania poziomu zarówno uprawnień do emisji i kompensowania emisji, jak i wysokości należnych krajowych podatków za emisję CO₂/od paliw lotniczych. Obecnie jednak przepisów tych nie postrzega się w tym samym kontekście, co przekłada się na równoległe procedury administracyjne dla zainteresowanych podmiotów i organów administracyjnych. Proponowane rozporządzenie w jego bieżącej formie wprowadziłoby kolejne wymogi w zakresie przekazywania nawet większej ilości danych dotyczących tankowanego paliwa we wszystkich portach lotniczych, w tym wykorzystania zrównoważonego paliwa lotniczego oraz wykorzystania paliwa w całej UE; EASA

⁽⁹⁾ Pierwotny zamiar rozszerzenia stosowania systemu EU ETS na loty z i do portów lotniczych w UE został porzucony z uwagi na sprzeciw państw spoza UE, które utrzymywały, że ich linii lotniczych nie można z mocy prawa objąć systemem regulacyjnym UE, który jest swego rodzaju opodatkowaniem.

⁽¹⁰⁾ Uzasadnienie (1. Przesłanki i cele wniosku), s. 1.

⁽¹¹⁾ Przykład: Na cenę biletu na trasie Stuttgart–Wiedeń–Kuala Lumpur miałoby wpływ wykorzystanie droższej mieszanki z udziałem zrównoważonego paliwa lotniczego na krótkiej trasie ze Stuttgartu do Wiednia, jak również niezbędne wykorzystanie zrównoważonego paliwa lotniczego podczas lotu międzykontynentalnego Wiedeń–Kuala Lumpur. Natomiast podróż na trasie Stuttgart–Stambuł–Kuala Lumpur wymagałaby tylko skorzystania z mieszanki z udziałem zrównoważonego paliwa lotniczego na krótkiej trasie ze Stuttgartu do Stambułu.

Powyższy przykład wskazuje, że rzeczywiście finansowo bardziej opłacalne dla linii obsługującej lot na trasie Stambuł–Stuttgart mogłoby być zatankowanie wystarczającej ilości paliwa w Stambule, tak by nie było konieczne kolejne tankowanie przed lotem powrotnym Stuttgart–Stambuł, co pozwoliłoby w ogóle uniknąć korzystania z mieszanki z dodatkiem zrównoważonego paliwa lotniczego. Artykuł 5 kładzie kres takim rozwiązaniom.

i Eurocontrol byłyby również zobowiązane do przygotowywania sprawozdań w oparciu o zebrane dane otrzymane zgodnie z przepisami omawianego rozporządzenia, jednak nie koniecznie w oparciu o inne dane.

2.2.6. Konieczne wydawałoby się rozpoczęcie od zadbania o przejrzystość oraz ograniczenia zbędnej złożoności przez ukierunkowanie mechanizmów sprawozdawczości, weryfikacji i monitorowania w związku z obowiązującymi przepisami dla linii lotniczych w UE, a przez to stworzenia spójnego, skutecznego i efektywnego zestawu środków, które mogłyby również obejmować różnorodne inicjatywy krajowe, zapewniającego zharmonizowane ramy. W fazie pilotażowej dane przekazane przez linie lotnicze UE odzwierciedlałyby wykorzystanie zrównoważonych paliw lotniczych (wyłącznie) przez linie lotnicze w UE w lotach w EOG. Wydaje się to realne, jeśli spojrzymy na czas niezbędny do zwiększenia produkcji zrównoważonych paliw lotniczych. Takie loty na europejskim jednolitym rynku lotniczym nie powinny na początku obejmować pasażerów międzynarodowych.

2.2.7. Ta sugerowana faza pilotażowa niekoniecznie przełożyłaby się na opóźnienie pełnego wdrożenia rozporządzenia, gdyż jej celem byłoby ukierunkowanie wewnętrznych procesów sprawozdawczości w zakresie danych oraz weryfikacji, aby zagwarantować, że dotyczące lotnictwa środki pakietu „Gotowi na 55” nie przełożą się na niepotrzebne obciążenia biurokratyczne. Zapewniłoby to poza tym na przejrzystość w zakresie łącznego wpływu finansowego tych środków na europejski sektor lotniczy. Faza pilotażowa nie wykluczałaby, że Komisja ujednotli procesy z procedurami przyjętymi poza EOG.

2.2.8. Stosowanie omawianego rozporządzenia do lotów międzynarodowych z portów lotniczych w UE należałoby uzależnić od dostępności zrównoważonych paliw lotniczych na pokrycie wyższego popytu. Skuteczne systemy wykorzystania zrównoważonych paliw lotniczych w całym EOG mogłyby wówczas ewentualnie służyć jako punkt odniesienia, wzór i standard dla lotnictwa międzynarodowego. Etapowe wdrożenie zakresu proponowanego systemu pozwoli poza tym uniknąć powtarzania kontrowersji, z którymi Komisja borykała się w odniesieniu do uwzględnienia lotów z UE do portów poza UE w unijnym systemie ETS. Kluczowe jest, aby Komisja opracowała praktyczne narzędzia regulacyjne na poziomie EOG i wynegocjowała zharmonizowane podejście na świecie.

2.2.9. W kontekście koordynowania kroków w kierunku dopracowanych i ukierunkowanych ram międzynarodowych można i będzie trzeba zająć się mechanizmem CORSIA. Utrzymując rozróżnienie między poszczególnymi celami pośrednimi środków podejmowanych w EOG oraz celami pośrednimi w ramach międzynarodowych, można dostosować mechanizm CORSIA na zasadzie konsensusu do celów pośrednich na arenie międzynarodowej bez zwiększania złożoności celów pośrednich w EOG.

2.3. Niezbędny jest kompleksowy, jasny i przekonujący plan działania służący wdrożeniu wszystkich przygotowanych wniosków legislacyjnych, jak również monitorowanie celów pośrednich.

2.3.1. Cele klimatyczne uzgodnione w porozumieniu politycznym w ramach EOG dla wszystkich sektorów, w szczególności dla lotnictwa, są bardzo ambitne i – jak potwierdzono w niedawno opublikowanym raporcie IPCC, należało je wytyczyć już dawno. Jednakże specyfika lotnictwa zgodna z opisem Komisji, który zwięźle przedstawiono powyżej, wymaga tworzenia zachęt stymulujących popyt i podaż na obecnie w zasadzie nieistniejącym rynku (zrównoważonych paliw lotniczych) bez podkopywania międzynarodowej konkurencyjności europejskiego sektora lotnictwa lub zagrożeń dla bezpieczeństwa zatrudnienia w Europie. Aby stawić czoła konkretnym wyzwaniom w tym sektorze, zasadnicze znaczenie będzie mieć wdrażanie skutecznych środków w jasno określonych etapach, do których zainteresowane podmioty mogą realistycznie dostosować swoje wewnętrzne produkty i procesy.

2.3.2. Toczący się obecnie proces ustawodawczy wiąże się nierozdzielnie z pewnym stopniem niepewności w odniesieniu do ostatecznego wyniku pakietów ustawodawczych. EKES wzywa wszystkie instytucje UE, aby starały się utrzymać i rzeczywiście dalej usprawniać łączną skuteczność proponowanych środków – oraz wypracować konsensus w zakresie planu ich wdrażania.

2.3.3. Taki plan działania obejmie ujednoczenie istniejących już środków krajowych. Niektóre państwa członkowskie opracowały już takie plany działania po konsultacjach z zainteresowanymi podmiotami⁽¹²⁾.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Dla uwienczonego powodzeniem wdrożeniem wniosku legislacyjnego zasadnicze znaczenie ma zadbanie o to, by wykluczyć krytyczne błędy projektowe w ramach obowiązku mieszania paliw. Komisja opracowała osiem wariantów politycznych, które różnią się od siebie pod względem strony zobowiązanej przepisami rozporządzenia (dostawca i/lub linia lotnicza), zakresu geograficznego (w EOG oraz poza EOG lub też bez komponentu zewnętrznego), dodatkowych obowiązków w zakresie przyszłych zaawansowanych produktów z grupy zrównoważonych paliw lotniczych (w szczególności odnawialnych paliw transportowych pochodzenia niebiologicznego), celów (ilość zrównoważonych paliw lotniczych/zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych) i wymagań logistycznych (tj. czy proponowane rozwiązanie

⁽¹²⁾ Przykład: *Power-To-Liquid Roadmap of Germany*, 2021, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/LF/ptl-roadmap.pdf?__blob=publicationFile.

obejmuje system certyfikatów zbywalnych, który sprawia, że fizyczne dostawy do poszczególnych portów lotniczych nie są konieczne, co pozwala uniknąć sytuacji, w której niezbędne byłoby zagwarantowanie, że każda partia paliwa w każdym porcie lotniczym będzie zawierać zrównoważone paliwa lotnicze).

3.2. EKES popiera podejście Komisji, aby dopuścić zaawansowane biopaliwa i e-naftę. Wniosek UE zastąpiłby konkretne obowiązki krajowe, które częściowo opierają się na paliwach biopaliwach produkowanych z roślin uprawnych. Dlatego ponieważ produkcja biopaliw ma nadrzędne znaczenie dla wielu sektorów, nie tylko dla lotnictwa, kluczowe jest zadbanie o zawsze zrównoważony charakter produkcji biopaliw.

3.3. Wniosek Komisji przewiduje udział minimalny 5 % zrównoważonych paliw lotniczych do 2023 r., z czego 4,3 % to biopaliwa, a 0,7 % to e-nafta. Komisja powinna przeanalizować równowagę między zaawansowanymi biopaliwami a e-naftą. Ponieważ zaawansowane biopaliwa są produkowane z odpadów i pozostałości, dostępność zasobów ogranicza ich ambitne wykorzystanie. Jednak e-nafta, jeśli jest produkowana przy wykorzystaniu (ekologicznej) energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i CO₂ wychwytywanego z atmosfery, byłaby paliwem z pomijalnymi emisjami CO₂. EKES uważa, że przyjmowanie kolejnych aktów prawa wtórnego mogłoby przyspieszyć wprowadzenie zaawansowanych procesów produkcyjnych i ułatwić realizację ambitniejszych celów średniookresowych i długofalowych w odniesieniu do mieszanek zrównoważonych paliw lotniczych.

3.4. W świetle potencjału e-nafty EKES zaleca jej bardziej ambitne uwzględnienie. Podniesienie celów minimalnych do 0,7 % w 2027 r. i 5 % w 2030 r. nie wydaje się nierealistyczne. Zdaniem EKES-u Komisja nie docenia dynamiki rynku e-nafty. Kraje rozwijające się w Ameryce Południowej i Afryce mogą otworzyć zakłady produkujące paliwa i transportować e-paliwa do krajów, które potrzebują zrównoważonych paliw lotniczych i e-paliw. W miarę jak zakłady zwiększą skalę produkcji, kraje te będzie w coraz większym stopniu stać na produkcję e-paliw. Jednak obecne brzmienie dyrektywy w sprawie energii odnawialnej nie zapewnia wystarczającej stabilności planowania dla inwestorów, aby inwestowali w nowe technologie. To źródło energii jest jednak na tyle ważne, że nieodzowny jest jasny polityczny plan działania zgodny z powyższym zarysem.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do powiadamiania o kompensacji w ramach globalnego środka rynkowego dla operatorów statków powietrznych z siedzibą w Unii”

(COM(2021) 567 final – 2021/0204 (COD))

(2022/C 105/21)

Sprawozdawca: **Thomas KROPP**

Wniosek	Rada Unii Europejskiej, 14.9.2021 Parlament Europejski, 13.9.2021
Podstawa prawna	Art. 192 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	7.10.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	238/0/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zauważa, że w związku z pandemią COVID-19 emisje CO₂ w lotnictwie spadły w 2020 r. o 64 % w porównaniu z 2019 r. ⁽¹⁾. Zgodnie z prognozami Europejskiej Organizacji ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (Eurocontrol), które leżą u podstaw wniosku Komisji, do 2024 r. nasilenie ruchu nie wróci do poziomu z 2019 r. ⁽²⁾.

1.2. W lipcu 2020 r. Rada Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego ONZ (ICAO) podjęła decyzję, że poziom emisji z 2019 r. należy stosować jako scenariusz odniesienia w wyliczaniu przez linie lotnicze kompensacji ⁽³⁾ na lata 2021–2022.

1.3. Zmiany proponowane w dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽⁴⁾ zakładają, że państwa członkowskie powinny przygotowywać sprawozdanie dotyczące kompensacji, zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego, w 2022 r. za 2021 r., nawet jeśli można się spodziewać, że wzrost emisji w 2021 r. w porównaniu z 2019 r. będzie znikomy lub w ogóle zerowy.

1.4. W związku z tym EKES popiera wniosek Komisji ⁽⁵⁾, aby wprowadzić zmianę w dyrektywie 2003/87/WE w odniesieniu do powiadamiania o kompensacji w 2021 r. Aby osiągnąć pewność prawa, poprawka powinna zostać przyjęta bezzwłocznie ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/clima/news/emissions-trading-greenhouse-gas-emissions-reduced-2020_pl

⁽²⁾ <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-five-year-forecast-2020-2024>

⁽³⁾ Kompensacja to działanie podejmowane przez dane przedsiębiorstwo lub osobę fizyczną w odniesieniu do emisji własnych polegające na sfinansowaniu ograniczenia emisji w ramach innego projektu. Na rynkach, na których kompensacja jest obowiązkowa, przyznaje się punkty poświadczonej redukcji emisji za kompensację w ramach projektów ograniczenia emisji. Przedsiębiorstwa i organy publiczne mogą sprzedawać i nabywać punkty między sobą, aby wypełniać wymogi umów międzynarodowych, które nakładają pułapy emisji CO₂ dla danego organu czy przedsiębiorstwa.

⁽⁴⁾ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32).

⁽⁵⁾ Temat niniejszej opinii: COM(2021) 567 final – 2021/0204 (COD).

⁽⁶⁾ EKES kieruje się rozumowaniem przyjętym w motywie 9 wniosku COM(2021) 567 final – 2021/0204 (COD).

1.5. EKES zaleca, by rozważyć wydłużenie obowiązywania zmodyfikowanego scenariusza odniesienia do momentu, w którym średnia liczba pasażerów będzie się kształtować na poziomie z 2019 r., przynajmniej w latach 2022 i 2023; są to lata spodziewanej odbudowy branży. W innym wypadku przewoźnicy lotniczy byliby zobowiązani do kompensowania emisji, mimo że latają rzadziej i generują niższe emisje w roku odniesienia.

1.6. CORSIA (mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa cywilnego) jest jednym z elementów pakietu środków stworzonych, aby łagodzić wpływ lotnictwa na środowisko. EKES zachęca Komisję do przeprowadzenia przeglądu wszystkich wniosków ustawodawczych odnoszących się do lotnictwa w ramach pakietu „Gotowi na 55” stanowiącego część jej polityki Europejskiego Zielonego Ładu w celu ustalenia wzajemnego powiązania wniosków ustawodawczych, aby ocenić ich łączny wpływ finansowy i ujednoczyć odnośne procedury.

1.7. W 2016 r. państwa członkowskie ICAO – w tym państwa członkowskie UE – uzgodniły wdrożenie mechanizmu CORSIA jako narzędzia ochrony klimatu w lotnictwie międzynarodowym. EKES z zadowoleniem przyjmuje globalne środki dla branż działających w skali globalnej. Dlatego wzywa Komisję, Parlament Europejski i państwa członkowskie, aby utrzymały swoje pełne poparcie dla mechanizmu CORSIA.

2. Uwagi ogólne

2.1. Aby zająć się odpowiednio emisjami CO₂ w lotnictwie, w 2016 r. Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) przyjęła mechanizm CORSIA. Normy i procedury wdrażania tego mechanizmu zostały przyjęte jako załącznik do konwencji chicagowskiej, który wszystkie państwa członkowskie ICAO są zobowiązane stosować od stycznia 2019 r.

2.2. Mechanizm kompensacji nie ogranicza emisji sektora, jednak linie lotnicze będą kompensować wzrost swoich emisji lotniczych w innych sektorach, tak aby ustabilizować emisje CO₂ netto. Podstawowym wymogiem będzie to, aby ograniczenie emisji w innym obszarze było trwałe i nie pociągało za sobą niezamierzonego wzrostu emisji.

2.3. Nie można przeceniać wagi mechanizmu CORSIA, ponieważ jest to mechanizm uzgodniony na arenie międzynarodowej na poziomie ONZ. Wszystkie państwa członkowskie sygnatariusze ICAO muszą zadbać o to, aby ich przewoźnicy zgłaszali emisje w sprawozdaniu rocznym; w przypadku lotów międzynarodowych monitorowanie rozpoczęto od 1 stycznia 2019 r. W związku z tym linie lotnicze są zobowiązane do stworzenia baz danych zawierających informacje nt. zużytego paliwa podczas każdego lotu, tak aby wyliczyć emisje CO₂, stosując jedną z kilku zatwierdzonych metod pomiaru zużycia paliwa. Państwa członkowskie ICAO uzgodniły jednak etapowe wdrażanie mechanizmu CORSIA; w latach 2021–2026 tylko loty między państwami, które dobrowolnie zgodziły się na udział w tej pierwszej fazie, będą podlegały kompensacji (?). Od 2027 r. wszystkie loty międzynarodowe będą objęte mechanizmem, jedynie nieliczne kraje rozwijające się nie będą nim objęte. Lotami krajowymi zajmuje się inna agencja ONZ – UNFCCC⁽⁸⁾ – i są one objęte porozumieniem paryskim.

2.4. Z uwagi na bezprecedensowy kryzys związany z pandemią COVID-19 oraz na gwałtowne ograniczenie ruchu, a co za tym idzie emisji CO₂ w 2020 r. oraz przedłużającą się odbudowę po pandemii – bardzo mało prawdopodobne jest, że w okresie 2021–2023 nałożone zostaną wymogi w zakresie kompensacji; mogłoby to przełożyć się na brak pewności co do zasadności obowiązków sprawozdawczych. Obecny wniosek ustawodawczy przewiduje obowiązek prawny dla państw członkowskich UE w zakresie powiadamiania o wysokości kompensacji linii lotniczych mających siedzibę w UE w terminie do 30 listopada 2022 r. w odniesieniu do emisji z 2021 r., nawet jeśli emisje te były równe zeru. Obowiązek taki przełoży się na pewność prawa z punktu widzenia zarówno linii lotniczych w UE, jak i państw członkowskich.

(?) Co najmniej 88 państw, które stanowią 77 % lotnictwa międzynarodowego, jest objętych mechanizmem od 2021 r., w tym wszystkie państwa członkowskie UE.

(8) Ramowa konwencja ONZ w sprawie zmian klimatu. Protokół z Kioto, który podpisano w 1997 r. i stosowano w latach 2005–2020, był pierwszym aktem wdrażającym środki przyjęte w ramach UNFCCC. Protokół z Kioto zastąpiło porozumienie paryskie, które weszło w życie w 2016 r. Konwencja UNFCCC ma 197 państw sygnatariuszy, a postępy we wdrażaniu jej decyzji są monitorowane przez Konferencję Stron (COP), która spotyka się raz do roku.

2.5. Przewiduje się, że mechanizm CORSIA przyniesie redukcję około 2,5 mld ton CO₂ w latach 2021–2035, co stanowi rocznie średnio 165 mln ton CO₂ ⁽⁹⁾. Jednakże ponieważ mechanizm CORSIA nie ogranicza emisji lotnictwa, pozostanie on bez wpływu na rzeczywisty poziom emisji CO₂ w lotnictwie. W związku z tym należy go rozpatrywać w połączeniu z innymi mechanizmami, które wpływają na poziom emisji CO₂ tej branży ⁽¹⁰⁾. Do realizacji tego celu zmierzają trzy dalsze środki w kontekście pakietu „Gotowi na 55” ⁽¹¹⁾: wprowadzenie podatku naftowego wyłącznie na poziomie UE, wprowadzenie obowiązku mieszania paliw alternatywnych z paliwami konwencjonalnymi w celu stworzenia zrównoważonego paliwa lotniczego ⁽¹²⁾, zmiany w unijnym systemie handlu emisjami (ETS).

2.6. Choć zarówno mechanizm CORSIA, jak i system ETS dotyczą emisji CO₂, funkcjonują one odmiennie. Unijny system ETS ogranicza całkowite dozwolone emisje, zobowiązując linie lotnicze do nabywania uprawnień na własne emisje. Mechanizm CORSIA z kolei zobowiązuje linie lotnicze do nabywania kompensacji, aby zrównoważyć łączny wzrost emisji sektora, co oznacza, że każda tona CO₂ wygenerowana w lotnictwie zostanie skompensowana w innym sektorze lub uniknie się jej emisji w innym sektorze. ETS stosuje się do lotnictwa wewnątrz Unii. Obejmuje to jednak pasażerów, którzy po prostu przelatają z portu lotniczego w UE do węzła lotniczego w Unii, skąd wylatują poza jej granice; w takich przypadkach wyceniane są emisje CO₂ dla wszystkich odcinków podróży obejmujących port lotniczy UE. Ten sam pasażer mógłby przesiąść się na lot dalekodystansowy w tym samym kierunku w węźle lotniczym w pobliżu UE, takim jak Londyn, Stambuł, Dubaj, Doha czy Moskwa; wówczas jednak emisje CO₂ dla lotu dalekodystansowego z portu lotniczego poza UE nie będą objęte unijnym systemem ETS. Należy zająć się takimi przykładami ucieczki emisji.

2.7. Wniosek w sprawie alternatywnych paliw lotniczych (ReFuelEU Aviation) może również doprowadzić do zaburzenia konkurencji, ponieważ wykorzystanie paliwa lotniczego powstałego z połączenia paliw alternatywnych i konwencjonalnych będzie obowiązkowe (tylko) we wszystkich portach lotniczych UE, jednak nie w węzłach lotniczych poza UE. Choć emisje CO₂ ze zrównoważonego paliwa lotniczego są niższe, jego produkcja kosztuje znacząco więcej niż produkcja konwencjonalnego paliwa lotniczego. Bez publicznego finansowania zrównoważonego paliwa lotniczego dodatkowy koszt jego produkcji zostanie ostatecznie przerzucony na pasażerów, co sprawi, że loty międzynarodowe w tym samym kierunku z węzłów lotniczych w UE będą droższe niż loty z węzłów położonych poza UE. Należy unikać tak znaczących zakłóceń konkurencji międzynarodowej; ostatecznie są one groźne dla politycznie, handlowo, a przede wszystkim ekologicznie pożądanego ograniczenia emisji CO₂.

2.8. Opodatkowanie ropy wpłynęłoby na rynek tylko, jeśli stymulowałoby produkcję zrównoważonego paliwa lotniczego, a tak niekoniecznie jest.

2.9. EKES zaleca, aby Komisja dokonała kompleksowego przeglądu wszystkich środków rynkowych i ich zakładanego wpływu na rynek lotniczy.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁹⁾ Nota informacyjna Zrzeszenia Międzynarodowego Transportu Lotniczego (IATA) nt. mechanizmu CORSIA, 12 maja 2019 r.

⁽¹⁰⁾ Takie jak uwzględnienie lotnictwa w systemie handlu emisjami (ETS), 2003/87/WE; RefuelEU Aviation, COM(2021) 561 final – 2021/0205 (COD).

⁽¹¹⁾ Przyjęty przez Komisję pakiet „Gotowi na 55” obejmuje szereg wzajemnie powiązanych wniosków ustawodawczych, które pozwoliłyby Unii zrealizować jej zobowiązania w zakresie realizacji celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o **55 % emisji netto, zgodnie z ustaleniami w Radzie UE przyjętymi w 2020 r.**; zostało to zapisane w europejskim prawie o klimacie. Wnioski ustawodawcze w pakiecie wpływają również na europejskie ekosystemy transportu i turystyki. Bez skutecznych zachęt nie doprowadziłyby do przyjęcia polityki zrównoważonej turystyki i zrównoważonego transportu w UE. Wręcz przeciwnie, rozwiązania proponowane we wnioskach ustawodawczych mogłyby doprowadzić do znaczącego wzrostu kosztów po stronie przedsiębiorstw w UE, zarówno tych dużych, jak i małych, i negatywnie wpłynąć na ich konkurencyjność wobec firm spoza EU z branży transportu i turystyki, zlokalizowanych w pobliżu granic UE, co z kolei stanowiłoby zagrożenie dla unijnych miejsc pracy w tych sektorach. W konsekwencji uderzyłoby to szczególnie silnie w te regiony UE, które w znacznym stopniu zależą od turystyki. Przyszłościowe, zrównoważone podejście proponowane przez Komisję obejmuje środki uzupełniające; muszą one jednak w połączeniu ze sobą działać jako katalizator prowadzący do osiągnięcia neutralności klimatycznej w sektorze; należy zatem pamiętać o łącznym koszcie tych środków dla ekosystemów transportu i turystyki w Europie, aby zadbać o stabilność planowania inwestycji w nowe miejsca pracy.

⁽¹²⁾ Projekt opinii EKES-u TEN/744 (zob. s. 136 niniejszego Dziennika Urzędowego).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów »Droga do zdrowej planety dla wszystkich – Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby«”

(COM(2021) 400 final)

(2022/C 105/22)

Sprawozdawczyni: **Maria NIKOLOPOULOU**

Wniosek	Komisja Europejska, 31.5.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	105/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera plan Komisji mający na celu kompleksowe zajęcie się różnymi rodzajami zanieczyszczeń oraz spełnienie zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego i celów zrównoważonego rozwoju. Aby plan był rzeczywiście ambitny, cele muszą być w pełni zgodne z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), a poziom ambicji powinien być wyższy od samego początku, to znaczy już teraz.

1.2. EKES wzywa Komisję do rozpoczęcia gromadzenia danych, tak aby mogła ona wkrótce przedstawić wnioski ustawodawcze w dziedzinach, w których ich brakuje, na przykład odnośnie do zanieczyszczenia świetlnego i zanieczyszczenia wibracją.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie platformy zainteresowanych stron na rzecz eliminacji zanieczyszczeń w celu przyspieszenia dekontaminacji i pragnie współpracować za pośrednictwem europejskiej platformy zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym⁽¹⁾ lub w inny sposób.

1.4. EKES ubolewa, że w hierarchii eliminacji zanieczyszczeń w mniejszym stopniu uwzględnia się środki zaradcze i rekompensaty za szkody związane z zanieczyszczeniem. Należy opracować stosowne działania na wypadek sytuacji, w której nie można zidentyfikować podmiotów odpowiedzialnych za zanieczyszczenie lub nie mogą one zrekompensować szkód.

1.5. EKES proponuje, by przy ocenie źródeł cząstek stałych wziąć pod uwagę ich potencjał oksydacyjny i cząstki ultradrobne i uwzględnić je w prawodawstwie i w monitorowaniu zanieczyszczenia nimi.

1.6. Aby zwalczać zanieczyszczenie morza, wszystkie porty muszą dysponować zaawansowanym systemem zbierania odpadów i gospodarowania nimi. Ponadto UE powinna nieustannie zachęcać do podejmowania działań na rzecz pozyskiwania odpadów z morza, zarówno aby pomóc w remediacji, jak i zapewnić działalność, która uzupełniałaby połowy.

1.7. Część zanieczyszczenia morza tworzywami sztucznymi pochodzi z wód śródlądowych. Oczyszczenie europejskich rzek wymaga koordynacji między zainteresowanymi krajami.

1.8. EKES jest zdania, że należy zharmonizować gospodarowanie odpadami oraz że należy nimi gospodarować i odzyskiwać je na tym samym obszarze lub w miejscu, gdzie są odpowiednie możliwości w zakresie recyklingu, aby nie wywierać szkodliwego wpływu na państwa trzecie.

⁽¹⁾ Europejska platforma zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.9. Choć cele wyznacza się na szczeblu UE, EKES zaleca ustalenie minimalnych progów dla poszczególnych krajów, aby zapewnić osiągnięcie przez wszystkie państwa członkowskie odpowiednich postępów pomimo różnego tempa działań.

1.10. EKES wzywa państwa członkowskie i Komisję do przyspieszenia procesu przechodzenia na odnawialne źródła energii, które są niezwykle istotne dla powodzenia przedsiębiorstw w procesie dekarbonizacji produkcji.

1.11. EKES wyraża uznanie dla Komisji w związku ze strategią nauki obywatelskiej mającą na celu zwiększenie udziału i zaangażowania obywateli i obywateli dzięki podnoszeniu świadomości na temat zanieczyszczenia, zdrowia i dobrostanu.

2. Wniosek Komisji

2.1. Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby jest jednym z ostatnich fundamentów Zielonego Ładu. Jego głównym celem na 2050 r. jest ograniczenie zanieczyszczenia do poziomów, które nie są szkodliwe dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Jednocześnie Komisja zintegruje i połączy wszystkie bieżące działania dotyczące wielorakich celów związanych z zanieczyszczeniem.

2.2. Zgodnie z prawem Unii i dążeniami opisanymi w Zielonym Ładzie oraz w synergii z innymi inicjatywami do 2030 r. UE powinna ograniczyć:

- ponad 55 % skutki zanieczyszczenia powietrza dla zdrowia (przedwczesne zgony),
- 30 % odsetek osób długotrwale narażonych na hałas komunikacyjny,
- 25 % liczbę ekosystemów w UE, w których zanieczyszczenie powietrza zagraża różnorodności biologicznej,
- 50 % utratę składników odżywczych, stosowanie pestycydów chemicznych i związane z nimi ryzyko, stosowanie bardziej niebezpiecznych spośród pestycydów, a także sprzedaż środków przeciwdrobnoustrojowych przeznaczonych dla zwierząt gospodarskich i akwakultury,
- 50 % ilość plastikowych odpadów w morzu oraz o 30 % ilość mikrodrobin plastiku uwalnianych do środowiska,
- w znacznym stopniu całkowitą ilość wytwarzanych odpadów i o 50 % ilość reszkowych odpadów komunalnych.

2.3. Sprawozdania sporządzone w ramach planu monitorowania i prognozy eliminacji zanieczyszczeń na lata 2022 i 2024 będą ukierunkowane na ocenę realizacji celów na 2030 r. i będą stanowić punkt odniesienia przy podejmowaniu decyzji, które środki należy zastosować lub wzmocnić w celu zapewnienia pomyślnej realizacji celów na 2030 r. Następnie wskazane zostaną kolejne kroki w kierunku osiągnięcia zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń do 2050 r.

2.4. Komisja Europejska uruchomi platformę zainteresowanych stron na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wraz z Europejskim Komitetem Regionów.

2.5. Do 2023 r. dokonany zostanie przegląd dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej w celu ograniczenia ilości tworzyw sztucznych i innych śmieci, hałasu podwodnego oraz substancji zanieczyszczających.

2.6. Przegląd dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych i dyrektywy w sprawie osadów ściekowych podniesie poziom ambicji w zakresie usuwania składników odżywczych ze ścieków oraz przygotowania oczyszczonej wody i osadów ściekowych do ponownego użycia.

Aby lepiej kontrolować wywóz odpadów, zagwarantować ich zrównoważone przetwarzanie i ograniczyć wywóz o szkodliwym wpływie na środowisko i zdrowie w państwach trzecich, przeglądowi poddane zostanie rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów.

3. Uwagi ogólne

3.1. Jak stwierdzono w planie działania, przeciwdziałanie zanieczyszczeniu jest również walką o sprawiedliwość, ponieważ najbardziej szkodliwe skutki dla zdrowia odczuwają najsłabsze grupy społeczne, w tym dzieci, osoby starsze i chore, osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby żyjące w gorszych warunkach społeczno-ekonomicznych⁽²⁾. W skali globalnej kraje o niskim i średnim dochodzie ponoszą największy ciężar chorób wywołanych przez zanieczyszczenie, gdyż powoduje ono około 92 % zgonów⁽³⁾.

⁽²⁾ Sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) nr 22/2018 *Unequal exposure and unequal impacts* [Nierówne narażenie i nierówny wpływ].

⁽³⁾ UNEP/EA 4/3, 2018, plan wdrażania *Aby nasza planeta była wolna od zanieczyszczeń*.

3.2. EKES popiera plan i inicjatywy przewodnie Komisji mające na celu kompleksowe zajęcie się różnymi rodzajami zanieczyszczeń oraz spełnienie zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego i celów zrównoważonego rozwoju. Aby plan był rzeczywiście ambitny, cele muszą być w pełni zgodne z zaleceniami WHO.

3.3. EKES zgadza się z podejściem polegającym na wzmocnieniu istniejącego prawodawstwa w różnych obszarach i jego dostosowaniu w tych dziedzinach, w których nie zostało skutecznie wdrożone, na przykład odnośnie do jakości powietrza i wody. Przypomina, że unijna polityka ochrony środowiska dowiodła, iż w wielu państwach członkowskich poważnym problemem jest niedostateczne, fragmentaryczne i nierównomierne wdrażanie europejskiego prawa ochrony środowiska⁽⁴⁾. Ponadto nie brakuje wiedzy na temat tego, co należy zrobić, lecz raczej wdrożenia znanych i często dawno już zatwierdzonych środków, a także woli politycznej⁽⁵⁾.

3.4. EKES wzywa Komisję do rozpoczęcia gromadzenia danych, tak aby mogła ona wkrótce przedstawić wnioski ustawodawcze w dziedzinach, w których ich brakuje, na przykład odnośnie do zanieczyszczenia świetlnego i zanieczyszczenia wibracją.

3.5. Stopień realizacji celów zostanie poddany ocenie wraz z wynikami monitorowania i prognozami na 2024 r. Zapoczątkuje to debatę, aby ocenić poziom ambicji i, w razie konieczności, dokonać bardziej dogłębnego przeglądu celów i prawodawstwa. EKES obawia się, że proces ten będzie zbyt długi, biorąc pod uwagę krótki czas na osiągnięcie celów na 2030 r., i uważa, że poziom ambicji powinien być wyższy od samego początku, tj. już teraz.

3.6. Wytyczone na 2030 r. cele dotyczące zanieczyszczenia powietrza opierają się na zbyt dawnych latach referencyjnych. Lata referencyjne różnią się w zależności od celów, ponieważ opierają się na różnych danych i przepisach. Chociaż dane zbiorcze obejmujące długie okresy ułatwiają prognozy, EKES uważa, że data rozpoczęcia oceny postępów w osiągnięciu celów powinna być taka sama odnośnie do wszystkich celów, tak aby uzyskać realistyczny obraz stopnia ich realizacji.

3.7. Wspomagające ramy powinny pomóc przedsiębiorstwom i MŚP we wdrażaniu przepisów mających na celu kontrolę zanieczyszczeń, jednocześnie ograniczając do minimum obciążenia administracyjne. Konieczna jest również harmonizacja ram regulacyjnych na szczeblu międzynarodowym, ponieważ zanieczyszczenia powstałe w UE przemieszczają się ponad granicami.

3.8. EKES uważa, że proces współpracy między sektorami ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia transformacji. Dlatego też z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie platformy zainteresowanych stron na rzecz eliminacji zanieczyszczeń i pragnie współpracować za pośrednictwem europejskiej platformy zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym lub w inny sposób. Zaleca również nawiązanie ścisłej współpracy z państwami trzecimi i stworzenie przestrzeni współpracy między społeczeństwem obywatelskim w różnych regionach, ponieważ zanieczyszczenie przemieszcza się ponad granicami.

4. Uwagi szczególne

4.1. Wsparcie przez UE innowacji, inwestycji i badań w zakresie nowego sprzętu i technologii jest istotne dla wszystkich przedsiębiorstw oraz z punktu widzenia tworzenia nowych miejsc pracy wysokiej jakości. Niemniej należy inwestować w: przyrodę i różnorodność biologiczną (restytucję ekosystemów i rolnictwo odtworzeniowe); dobrobyt (zrównoważoną infrastrukturę i transformację w kierunku odnawialnych źródeł energii/transformację energetyki, budynki i zieloną/publiczną mobilność) oraz w obywateli (kształcenie i pokonanie przepaści cyfrowej/badania i rozwój, reformy podatkowe w celu stworzenia bardziej sprawiedliwych i równych możliwości w dziedzinie edukacji, zdrowia i środowiska).

4.2. EKES ubolewa, że w hierarchii eliminacji zanieczyszczeń w mniejszym stopniu uwzględnia się środki zaradcze i rekompensaty za szkody związane z zanieczyszczeniem. Zasada „zanieczyszczający płaci” okazała się niezbyt skuteczna, o czym świadczą duża liczba terenów zanieczyszczonych, które nadal występują w UE. Należy opracować stosowne działania na wypadek sytuacji, w której nie można zidentyfikować podmiotów odpowiedzialnych za zanieczyszczenie lub nie mogą one zrekomensować szkód.

4.3. Jeśli chodzi o zanieczyszczenie powietrza, EKES pragnie zwrócić uwagę Komisji na cząstki stałe, które są przyczyną milionów przedwczesnych zgonów na całym świecie. W ramach oceny skutków toksykologicznych cząstek stałych dla zdrowia człowieka należy ustanowić standardowy parametr oparty nie tylko na koncentracji masy, lecz również na wielkości i składzie chemicznym. Przy ocenie źródeł cząstek stałych istotne są ich potencjał oksydacyjny i cząstki ultradrobne, gdyż od nich zależy stopień zagrożenia, i powinny one zostać uwzględnione w prawodawstwie i w monitorowaniu zanieczyszczenia cząstkami stałymi.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 33.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 76.

4.4. Przepisy dotyczące wody zostaną dostosowane w celu ograniczenia zanieczyszczeń chemicznych i mikrodrobin plastiku. Odpady z tworzyw sztucznych są bardzo niepokojące, ponieważ ich usuwanie jest skomplikowane, wchłaniają inne substancje zanieczyszczające i nie uwzględnia się dużego wpływu chemicznego i toksykologicznego substancji do nich dodawanych i pochodzących z ich rozpadu, czyli nanodrobin plastiku⁽⁶⁾. Kraje OECD w znacznym stopniu przyczyniają się do powstawania odpadów z tworzyw sztucznych w innych krajach, w związku z czym należy znaleźć rozwiązania problemu zanieczyszczenia transgranicznego oraz ustanowić nowy konkretny globalny limit odpadów z tworzyw sztucznych. Zasadnicze znaczenie ma również zapobieganie, przy czym należy jednocześnie pobudzać produkcję opartą na ekoprojeksi i zachęcać do niej. Przedstawiciele przemysłu i nauki o środowisku powinni ze sobą współpracować w celu zbadania możliwych do zastosowania rozwiązań.

4.5. Zwłaszcza w rolnictwie istotne są inwestycje w innowacje technologiczne i modele działania ułatwiające ponowne wykorzystanie wody i poprawiające jej jakość, a także w stosowanie rozwiązań mających na celu ograniczenie śladu środowiskowego (np. w zakresie fertygacji, użycia pestycydów i emisji azotanów). Podnoszenie kwalifikacji pracowników oraz szkolenia w zakresie nowych technologii i rozwiązań cyfrowych ułatwią ich wdrożenie i przestrzeganie przepisów dotyczących wody.

4.6. Należy skrupulatnie gospodarować odpadami pochodzącymi z działalności połowowej, a w szczególności z sieci połowowych. Zważywszy, że odpady z tworzyw sztucznych przemieszczają się w morzu w przypadkowy sposób, należy wdrożyć przepisy międzynarodowe lub przynajmniej z podziałem na poszczególne kraje stosownie do produkcji i zużycia przez nie tworzyw sztucznych, tak aby bardziej zanieczyszczający płacił więcej. Organizacje pozarządowe i niektóre kraje wykazały, że istnieją narzędzia do wydobywania odpadów morskich i osoby posiadające takie umiejętności oraz że można stworzyć infrastrukturę portową niezbędną do ich składowania i recyklingu⁽⁷⁾. Środek ten nie znajduje jednak zastosowania, ponieważ rybacy nie czerpią żadnych korzyści ekonomicznych ze zbiórki i sortowania odpadów, a małe porty nie są jeszcze przygotowane do prowadzenia tej działalności. Wszystkie porty, w tym najmniejsze, powinny dysponować zaawansowanym systemem przejrzystego zbierania odpadów i gospodarowania nimi⁽⁸⁾. UE powinna nieustannie zachęcać do podejmowania działań w tym zakresie zarówno, aby pomóc w remediacji, jak i zapewnić działalność, która uzupełniałaby połowy⁽⁹⁾.

4.7. 80 % odpadów w morzach przepływa przez wody śródlądowe (jeziora i rzeki)⁽¹⁰⁾. Skuteczniejsze jest rozwiązywanie i kontrolowanie tego problemu u źródła. Oczyszczenie europejskich rzek wymaga koordynacji między krajami. Jednak kraje, których to dotyczy, mają bardzo różne systemy prawne i różne poziomy zobowiązań rządowych w zakresie gospodarowania wodami w dorzeczu.

4.8. EKES uważa, że podjęcie zagadnienia mieszaninami chemicznych to spory postęp w ocenie ryzyka związanego z chemikaliami. Badania i rozwój mają kluczowe znaczenie dla pogłębiania wiedzy, oceny mieszanin i zarządzania nimi⁽¹¹⁾.

4.9. Ukierunkowanie UE na eliminację zanieczyszczeń wymaga zachęt w celu ułatwienia zmian, budowania zdolności w dziedzinie nowych technologii i rozwiązań cyfrowych, pomocy technicznej, kształcenia w sferze społecznej oraz harmonizacji i wdrożenia wytycznych dotyczących dobrych praktyk w zakresie produkcji i konsumpcji. Aby obniżyć emisyjność procesów produkcji, przedsiębiorstwa potrzebują wystarczającej ilości energii ze źródeł odnawialnych po przystępnych cenach oraz bezemisyjnych lub niskoemisyjnych paliw gazowych. EKES wzywa państwa członkowskie i Komisję do przyspieszenia procesu przechodzenia na odnawialne źródła energii.

4.10. Przegląd dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych zapewnia wysoki poziom ochrony całego środowiska naturalnego. Najbardziej odpowiednim rozwiązaniem dla MŚP byłoby zastosowanie najlepszych dostępnych technik, które nie pociągają za sobą nadmiernych kosztów. Wdrożenie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych powinno obejmować cały łańcuch wartości, w tym pozyskiwanie surowców poza UE. Poziomy zgodności powinny być prawnie wiążące odnośnie do emisji przemysłowych. Potrzebna jest znormalizowana i wiarygodna metodologia monitorowania, która zapewni porównywanie wiarygodnych danych, jak też ujednoliconą oceną gwarantującą równe warunki działania w całym przemyśle UE.

⁽⁶⁾ Zob. Sendra i in., 2020.

⁽⁷⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/883 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów ze statków, zmieniająca dyrektywę 2010/65/UE i uchylająca dyrektywę 2000/59/WE (Dz.U. L 151 z 7.6.2019, s. 116).

⁽⁸⁾ Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 207.

⁽⁹⁾ *Can fishers help cleaning the sea from plastic waste? [Czy rybacy mogą pomóc w oczyszczaniu morza z odpadów tworzyw sztucznych?]*, Europejska Federacja Pracowników Transportu.

⁽¹⁰⁾ Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska, *Marine plastic debris and microplastics* [Morskie odpady z tworzyw sztucznych i mikrodrobiny plastiku], 2016 r.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 181,

4.11. EKES uważa, że program na rzecz umiejętności jest kluczowym elementem rozwoju rynku pracy, który ukierunkowuje szkolenie specjalistów tak, by byli świadomi kwestii klimatu, środowiska i zdrowia. Z zadowoleniem przyjmuje również szkolenie pracowników w sektorze opieki zdrowotnej i społecznej, które poprawi ich zdolność do radzenia sobie z zagrożeniami dla środowiska. Strategia ta ułatwi przedsiębiorcom, przedsiębiorstwom, MŚP, osobom samozatrudnionym i wszystkim pracownikom dostosowanie się, minimalizując utratę miejsc pracy.

4.12. Miasta i regiony odgrywają wiodącą rolę w realizacji programów zwalczania zanieczyszczeń. Trudność realizacji programu zależy od wysiłków władz lokalnych i regionalnych. Zasadnicze znaczenie ma harmonizacja wymogów i środków we wszystkich regionach oraz zagwarantowanie ciągłości w ich stosowaniu i utrzymanie ostatecznie osiągniętych celów, niezależnie od zmian politycznych. Chociaż cele wyznaczają się na szczeblu UE, EKES zaleca ustalenie minimalnych progów dla poszczególnych krajów, aby zapewnić osiągnięcie przez wszystkie państwa członkowskie odpowiednich postępów pomimo różnego tempa działań.

4.13. Istotna jest harmonizacja gospodarowania odpadami, ponieważ segregacja i przetwarzanie odpadów różnią się między regionami UE i na szczeblu lokalnym każdego kraju, co zmniejsza skuteczność zarządzania zanieczyszczeniami i zapobiegania im. Należy zakazać wywozu wszelkich odpadów, które nie spełniają norm UE, niezależnie od środków regulacyjnych kraju, do którego mają zostać wywiezione. Ponadto odpadami w UE należy gospodarować i je odzyskiwać na tym samym obszarze lub w miejscu, gdzie są odpowiednie możliwości w zakresie recyklingu, by nie wywierały wpływu na państwa trzecie, chyba że odpady są wykorzystywane jako surowce w zrównoważonej produkcji przyjaznej dla środowiska.

4.14. Komisja opracuje zintegrowane ramy monitorowania i prognozy dotyczące eliminacji emisji zanieczyszczeń w celu oceny ich wpływu na zdrowie, środowisko, gospodarkę i społeczeństwo. Należy również uwzględnić monitorowanie stanu rzek. Zgromadzone dane powinny być pozyskiwane przy użyciu znormalizowanych metod, być przejrzyste, wiarygodne, identyfikowalne i dostępne dla wszystkich. Baza danych powinna uwzględniać źródła głównych instytucji związanych z Komisją, a także wszelkich uznanych instytucji pragnących przyczynić się do monitorowania zanieczyszczenia i jego skutków.

4.15. EKES wyraża uznanie dla Komisji w związku ze strategią nauki obywatelskiej mającą na celu zwiększenie udziału i zaangażowania obywateli i obywateli dzięki podnoszeniu świadomości na temat zanieczyszczenia, zdrowia i dobrostanu. Dzięki temu obywatelki i obywatele mogą monitorować zanieczyszczenia i uwzględnić zgromadzone dane przy podejmowaniu decyzji. Aby zadbać o pomyślną realizację tego podejścia, należy zapewnić koordynację między władzami, organizacjami pozarządowymi, społecznościami i środowiskiem naukowym.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ujednoczonych procedur kontroli drogowego transportu towarów niebezpiecznych”

(COM(2021) 483 final – 2021/0275 (COD))

(2022/C 105/23)

Wnioski o konsultację	Parlament Europejski, 13.9.2021 Rada Unii Europejskiej, 24.9.2021
Podstawa prawna	Art. 91 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	219/0/1

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 564. sesji plenarnej w dniach 20 i 21 października 2021 r. (posiedzenie z 20 października) Komitet 219 głosami za – 1 osoba wstrzymała się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1286/2014 w odniesieniu do przedłużenia okresu obowiązywania przepisu przejściowego dla spółek zarządzających, spółek inwestycyjnych i osób doradzających w zakresie jednostek przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) i jednostek funduszy innych niż UCITS lub je sprzedających”

(COM(2021) 397 final – 2021/0215 (COD))

(2022/C 105/24)

Wnioski o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 29.7.2021 Parlament Europejski, 13.9.2021
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	216/0/7

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 564. sesji plenarnej w dniach 20 i 21 października 2021 r. (posiedzenie z 20 października 2021 r.) Komitet postanowił 216 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/65/WE w odniesieniu do stosowania dokumentów zawierających kluczowe informacje przez spółki zarządzające przedsiębiorstwami zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS)”

(COM(2021) 399 final – 2021/0219 (COD))

(2022/C 105/25)

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 1.9.2021
Podstawa prawna	Art. 53 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	218/0/11

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 564. sesji plenarnej w dniach 20 i 21 października 2021 r. (posiedzenie z 20 października) Komitet 218 głosami – 11 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki ochrony i zarządzania dotyczące ochrony tuńczyka południowego”

(COM(2021) 424 final – 2021/0242 (COD))

(2022/C 105/26)

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 13.9.2021 Rada, 30.8.2021
Podstawa prawna	Art. 43 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	221/0/1

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 564. sesji plenarnej w dniach 20 i 21 października 2021 r. (posiedzenie z 20 października) Komitet 221 głosami za – 1 osoba wstrzymała się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

(COM(2020) 575 final)

(opinia dodatkowa)

(2022/C 105/27)

Sprawozdawca: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Decyzja Prezydium Komitetu	26.4.2021
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 1 regulaminu wewnętrznego i art. 29 lit. a) przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	168/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest nadal zaniepokojony faktem, że w większości państw członkowskich nie ma wystarczającej jasności co do systemów zarządzania krajowymi planami odbudowy i zwiększania odporności oraz co do podziału odpowiedzialności za ich wdrażanie między szczebel centralny, regionalny i lokalny. Nie ma oczywiście również wystarczającej jasności co do odpowiednich mechanizmów włączania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych na etapach wdrażania, monitorowania i dostosowywania planów. Wspomniano o tym w rezolucji EKES-u z lutego ⁽¹⁾, ale sytuacja nie zmieniła się pomimo wysiłków Komisji. EKES zdecydowanie wzywa do większej kontroli tych kluczowych aspektów odbudowy Unii.

1.2. EKES zwraca uwagę na potrzebę pomiaru postępów we wdrażaniu planów odbudowy i zwiększania odporności. Potrzebne są stosowne wskaźniki monitorowania, ponieważ będą one wyznaczać kierunek dalszego rozwoju i odbudowy. Państwa członkowskie muszą odpowiednio sprostać temu wzywaniu i niezbędna jest odwaga, by uświadomić społeczeństwu czekające je poważne trudności.

1.3. EKES jest głęboko przekonany o znaczeniu kolejnego cyklu semestru dla Unii, gdyż jest to kluczowy sposób wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). W planach krajowych istnieją dwa rodzaje narzędzi: państwa członkowskie mogą wdrażać radykalne zmiany strukturalne i ich dokonywać za pomocą – z jednej strony – podwójnej transformacji, a z drugiej strony – inwestycji i reform na rzecz obywateli (rodzin, pracowników, przedsiębiorstw itd.), których kryzys dotyka bardziej bezpośrednio. Zdaniem EKES-u należy wziąć pod uwagę oba te warianty. Wymagają one różnych metod, które czasami nie mogą być ze sobą zbieżne. Odbudowa jest konieczna, aby system gospodarczy stał się odporny.

1.4. Kryzys związany z COVID-19 obnażył niektóre z najbardziej niebezpiecznych słabości Europy: brak polityki koordynacji przemysłu i zależność od innych obszarów gospodarczych pod względem wielu produktów i usług. EKES rozumie, że trudno jest zmienić nawyki i strategie polityczne i że realne efekty nowych strategii odczuwalne są dopiero po kilku latach. Czas jest jednak cenny, jeśli Unia chce się zmienić i odbudować. Wzrost cen surowców (i trudności w ich dystrybucji), brak półprzewodników i wysokie ceny energii również ukazują zależność Unii od aktywów krytycznych. EKES pragnie, by wszystkie państwa członkowskie podejmowały rzeczywiste działania w zakresie inwestycji w edukację, infrastrukturę i politykę przemysłową, które mogą zwiększyć zatrudnienie i zachęcić obywateli do pobudzenia europejskiego przemysłu.

⁽¹⁾ „Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?” (Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1).

1.5. EKES popiera inwestycje w wysokiej jakości kształcenie, uczenie się przez całe życie oraz badania i rozwój, które mają zasadnicze znaczenie dla pobudzania do zmian gospodarczych i społecznych promowanych przez NextGenerationEU, a także dla ich uzupełniania. Oczywiście jest, że niezbędne są inwestycje wzmacniające systemy opieki zdrowotnej i politykę zdrowia publicznego społeczeństw poważnie dotkniętych pandemią COVID-19. Należy je połączyć z prawdziwie skuteczną polityką przemysłową, która może wspierać produkcję i rozwój produktów i usług w Europie, aby uniknąć całkowitej zależności od innych obszarów gospodarczych.

1.6. EKES jest zdania, że nadszedł czas na gruntowną i głęboką reformę paktu. Potrzebne jest stanowcze zalecenie w nowym zmienionym semestrze, jak też nowy pakt obejmujący pewne wiążące procedury i zasady konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i władzami lokalnymi. Wymaga to podjęcia działań. Nadszedł czas, by sformułować wiążące zasady zaangażowania na wszystkich etapach od przygotowania do wdrożenia, aby uniknąć problemów strukturalnych w przyszłości.

1.7. Zdaniem EKES-u pobieżna analiza głównych priorytetów planów odbudowy i zwiększania odporności pokazuje, że wyraźny nacisk położono na cele Zielonego Ładu. Dla EKES-u jest to oczywiście istotne, lecz istnieją obawy co do wdrożenia i wpływu niektórych środków, które wydają się niewystarczająco uzasadnione. Należy wspierać obywateli, pracowników i przedsiębiorstwa w transformacji, a także wytyczyć jasne i rozsądne cele, by uniknąć sytuacji, w której pomimo imponującej retoryki politycznej praktyczne wdrażanie będzie szwankować, wywołując poważne skutki uboczne pod powierzchnią.

1.8. EKES zwraca uwagę, że na przestrzeni lat lekceważono jeden z najcenniejszych wyników procesu semestru. Zalecenia dla poszczególnych krajów są de facto okazją do wprowadzenia ulepszeń i opierają się na spójnych danych. Państwa członkowskie powinny na nowo przemyśleć swoje podejście do tego narzędzia, zwłaszcza po kryzysie wywołanym przez COVID-19, a także w związku z tym, że RRF stwarza sposobność do przeprowadzenia reform strukturalnych (w zakresie edukacji, polityki fiskalnej, rynku pracy, ochrony socjalnej w ramach filaru praw socjalnych oraz zaleceń ze szczytu w Porto) niezbędnych dla większości państw członkowskich. EKES stanowczo zaleca zmianę podejścia państw członkowskich. W procesie tym czynny udział powinny brać organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które powinny odgrywać rolę nadzorującą.

1.9. EKES zwraca również uwagę na zdolność absorpcyjną niektórych państw członkowskich, mając na uwadze ich dotychczasowe doświadczenia. Do końca 2020 r. nie wykorzystano połowy funduszy strukturalnych z wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020 i środki te powinny zostać wydane w nadchodzących latach. Doświadczenia i dane Komisji powinny stanowić ostrzeżenie dla państw członkowskich i pomóc im w lepszej realokacji środków pod względem podziału i harmonogramu. Bardzo istotne jest ostrzeżenie państw członkowskich, że ich wybory polityczne nie mogą utrudniać procesu odbudowy i że należy przedsięwziąć pewne środki w celu uniknięcia problemów w systemie. Dotyczy to potrzeby nie tylko wystrzegania się biurokracji, lecz również odpowiedniego wsparcia politycznego dla wydajności.

1.10. EKES uważa, że nieunikniony proces cyfryzacji, zwłaszcza usług publicznych w systemach opieki zdrowotnej i społecznej, doprowadzi do likwidacji miejsc pracy. Cyfryzacja ta może również stwarzać problemy dla starszych obywateli i obywateli o mniejszych zdolnościach radzenia sobie z procesem cyfryzacji. EKES zwraca uwagę na potrzebę opracowania programów, które mogą rzeczywiście wspierać obywateli i ułatwiać transformację. Państwa członkowskie muszą przeznaczyć fundusze inwestycyjne na przekwalifikowanie osób dotkniętych tą zmianą, a do stawienia czoła temu wyzwaniu potrzebna jest odwaga polityczna i odpowiednia komunikacja z obywatelami, mająca na celu wyjaśnienie polityki i celów.

1.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę sporządzenia tabeli wyników dotyczącej odbudowy i odporności. Jest zdania, że będzie to bardzo istotne narzędzie, które może pobudzić proces inwestycyjny i wprowadzić mechanizmy, które mogą mieć kluczowe znaczenie dla Unii. Popiera również zaproponowany harmonogram, który ma zostać przyjęty przez Komisję do końca września^(?). Należy jednak na udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego również w tym procesie. Nie jest to kwestia widoczności, lecz czujności, i EKES zwraca również uwagę na potrzebę wzmocnienia pozycji organizacji społeczeństwa obywatelskiego i przygotowania ich do tego wyzwania. Zwracanie się do organizacji społeczeństwa obywatelskiego o podjęcie działań mija się z celem, jeżeli nie są do tego przygotowane lub nie mają stosownych zasobów na działalność. W tym względzie na organizacjach społeczeństwa obywatelskiego spoczywa ogromna odpowiedzialność i jest to dla nich równocześnie bardzo duża szansa.

^(?) Tabela wyników dotycząca odbudowy i odporności – wspólne wskaźniki, projekt aktu delegowanego: Tabela wyników dotycząca odbudowy i odporności – wspólne wskaźniki i elementy szczegółowe.

2. Uwagi ogólne

2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje publikację komunikatu Komisji „Koordynacja polityki gospodarczej w 2021 r.: przewyciężenie COVID-19, wspieranie odbudowy i modernizacja naszej gospodarki”⁽³⁾. Świat stoi w obliczu poważnego kryzysu, który wydaje się podważać wszystkie plany i strategie odbudowy. Jeżeli chcemy utrzymać naszą Unię, przeważać muszą jednak względy związane z odpornością i siłą Europy.

2.2. Faktem jest, że Unia Europejska podjęła bezprecedensowe działania w celu zwalczania pandemii COVID-19, złagodzenia skutków kryzysu i skierowania gospodarki na ścieżkę silnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Nadal jednak istnieje duża niepewność co do skuteczności polityk zdrowotnych, a kryzys bardzo mocno odbił się na zaufaniu obywateli, które jest niezbędne dla odbudowy gospodarczej i społecznej. Cel polegający na zaszczepieniu ponad 70 % populacji europejskiej będzie miał ogromny wpływ na zaufanie obywateli i obywateli, a EKES z zadowoleniem przyjmuje koordynację działań państw członkowskich na rzecz osiągnięcia tego celu. EKES zwraca również uwagę na potrzebę wyjaśnienia obywatelom faktu, że osiągnięcia te są ważne, ale nadal potrzebna jest ostrożność, ponieważ środki te mogą nie wystarczyć, by całkowicie zakończyć kryzys zdrowotny.

2.3. Bardzo istotnym czynnikiem, który musi mieć priorytetowe znaczenie, jest umożliwienie państwom członkowskim przedstawienia krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. EKES jest głęboko przekonany, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą odegrać kluczową rolę we wdrażaniu i monitorowaniu tych planów. Musi to być jasne dla wszystkich państw członkowskich. Zgodnie z rezolucją EKES-u: „EKES jest zdania, że wszystkie reformy procesu restrukturyzacji muszą opierać się na zasadach leżących u podstaw UE: ochronie praw człowieka i praw socjalnych, wartościach demokratycznych oraz praworządności. Inwestycje dokonywane w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności muszą mieć na celu uwolnienie pełnego potencjału jednolitego rynku, zwiększenie odporności gospodarczej UE, osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju ONZ, stworzenie gospodarki o obiegu zamkniętym, osiągnięcie neutralności klimatycznej w UE najpóźniej do 2050 r., zachęcanie do innowacji i modernizacji związanych z cyfryzacją gospodarki i społeczeństwa oraz zapewnienie skutecznego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych z myślą o spójności społecznej, wyeliminowaniu ubóstwa i zmniejszeniu nierówności⁽⁴⁾”.

2.4. Opiewający na 750 mld EUR (dotychczas złożono wnioski na kwotę 500 mld EUR) NextGenerationEU jest kluczowym narzędziem, za pomocą którego UE wspiera inwestycje i odbudowę, aby wyjść z obecnego kryzysu silniejszą i bardziej odporną.

2.5. EKES uważa, że Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych określa konkretne działania mające na celu wzmocnienie wymiaru socjalnego we wszystkich obszarach polityki Unii i pomoże zapewnić odbudowę gospodarczą sprzyjającą włączeniu społecznemu.

2.6. EKES potwierdza również swój pogląd, że zrównoważenie środowiskowe, wydajność, równomierna i sprawiedliwa dystrybucja oraz stabilność makroekonomiczna pozostają głównymi zasadami programu gospodarczego UE. Pomimo wszystkich tych wyzwań Zielony Ład jest nadal długofalowym priorytetem, a Europa musi wykorzystać szansę, by odegrać wiodącą rolę w tej kwestii.

2.7. EKES jest głęboko przekonany, że zapewnienie skutecznej koordynacji polityki w ramach europejskiego semestru ma kluczowe znaczenie dla skierowania gospodarki UE na ścieżkę silniejszego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu po zakończeniu pandemii. Musi ona pozostać pierwszoplanową kwestią, co EKES stwierdzał już w ostatnich miesiącach.

2.8. EKES jest zdania, że ogólnie w państwach członkowskich udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego jest nadal niewielki. Organizacje zostały poinformowane i w wielu przypadkach wysłuchane, jednak przyniosło to niewiele wymiernych wyników. W większości państw członkowskich – z zaledwie kilkoma wyjątkami – nie przeprowadzono skutecznych konsultacji prowadzących do istotnych zmian w pierwotnych propozycjach rządu.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Dzięki środkom wprowadzonym na szczeblu unijnym i krajowym ograniczono wpływ pandemii na rynki pracy w Europie. Jednak w Unii nadal występują różne poglądy i sytuacje. EKES uważa, że należy przyjąć zróżnicowane podejście, aby zapewnić odbudowę tych państw członkowskich, które bardziej od innych odczuwają skutki kryzysu.

⁽³⁾ COM(2021) 500 final, Komisja Europejska, „Koordynacja polityki gospodarczej w 2021 r.: przewyciężenie COVID-19, wspieranie odbudowy i modernizacja naszej gospodarki”, 2 czerwca 2021 r.

⁽⁴⁾ »Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?« (Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1).

3.2. EKES zgadza się z poglądem, że przez cały 2021 i 2022 r. polityka gospodarcza musi zapewniać wsparcie. Państwa członkowskie stoją w obliczu ogromnych zmagania, które bynajmniej się nie zakończyły. Unia musi mieć nadrzędne znaczenie i zdać sobie sprawę, że realizacja planów odbudowy wymaga czasu, a do osiągnięcia rezultatów potrzebna jest odporność. EKES zdecydowanie wzywa do opracowania strategii krótko- i średnioterminowych w celu odpowiedniego przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu oraz zadbania o silny i zrównoważony wzrost na przestrzeni lat.

3.3. Wśród obywateli i obywateli europejskich obserwuje się interesującą tendencję do czynienia większych oszczędności. Tendencja ta powinna stwarzać również pozytywną okazję zachęcającą do łączenia inwestycji prywatnych i publicznych, które mogą przyczynić się do odbudowy gospodarki i warunków społecznych. EKES wzywa do podjęcia konkretnych działań w tym zakresie i uważa, że Komisja powinna zachęcać wszystkie państwa członkowskie do przyjęcia skutecznej polityki fiskalnej. Potrzebna jest kreatywność, aby przyjąć strategię, które pozwolą przekształcić te oszczędności w inteligentne inwestycje; odpowiedzialność za to musi być dzielona z rządami, zainteresowanymi stronami i instytucjami finansowymi.

3.4. EKES, w kontekście aktywnego wsparcia i prac grupy ds. europejskiego semestru (ESG), zamierza pracować w nadchodzących miesiącach nad kolejną rezolucją, opartą na wkładzie powołanych w tym celu 27 trzyosobowych delegacji do grupy, i śledzić udział społeczeństwa obywatelskiego w procesie wdrażania, analizując jednocześnie treści polityczne z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego. Do tej pory odnotowano jedynie niewielką poprawę, głównie w zakresie formalnych posiedzeń informacyjnych, które mają bardzo ograniczone możliwości wpływania na plany.

3.5. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego bardziej pozytywnie oceniają perspektywy wykorzystania funduszy przez rządy do pobudzania inwestycji niż do pobudzania reform sprzyjających wzrostowi, przy czym wielu członków uważa, że w ich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności brakuje ambicji czy też zaangażowania w reformy, natomiast inni krytykują brak dodatkowych inwestycji, których nie przewidziano już przed kryzysem związanym z COVID-19.

3.6. Europa borykała się z ogromnymi trudnościami w kontekście kryzysu związanego z COVID-19, który obnażył niebezpieczną słabość Europy: brak polityki koordynacji przemysłu i zależność od innych obszarów gospodarczych pod względem wielu produktów i usług. Należy zająć się tym problemem w sposób skoordynowany, aby ułatwić odbudowę. Prawdziwa polityka przemysłowa jest teraz potrzebna bardziej niż kiedykolwiek i jest najwyższy czas na podjęcie działań. Wzrost cen surowców wskazuje również na zależność Unii od aktywów krytycznych. EKES pragnie, by wszystkie państwa członkowskie podejmowały rzeczywiste działania w zakresie inwestycji w edukację, infrastrukturę i politykę przemysłową, które mogą zwiększyć zatrudnienie i zachęcić obywateli do pobudzania europejskiego przemysłu.

3.7. Znaczna większość organizacji społeczeństwa obywatelskiego (71 %) sądzi, że ich zaangażowanie w opracowywanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności wahało się od raczej niewystarczającego do bardzo znikomego.

3.8. EKES uważa, że proces cyfryzacji ma zasadnicze znaczenie dla pobudzenia gospodarki i społeczeństwa, ale naprawdę konieczne jest, by państwa członkowskie opracowały programy i przydzieliły środki na usunięcie barier w tym procesie, zwłaszcza w odniesieniu do niektórych grup ludności – osób starszych i mniej wykwalifikowanych. Priorytetem jest zatem opracowanie odpowiednich programów informatycznych i oprogramowania, które mogą przynieść korzyści wszystkim obywatelom. Cyfryzacja – tak. Ale nie za wszelką cenę.

3.9. EKES jest bardzo zadowolony z inicjatywy Komisji dotyczącej tablicy wyników w zakresie odbudowy i odporności. Jest to ważny krok w kierunku monitorowania wdrażania planów odbudowy i zwiększania odporności i EKES jest zdania, że będzie to istotne narzędzie, które może pobudzić proces inwestycyjny i wprowadzić mechanizmy o potencjalnie kluczowym znaczeniu dla Unii. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą odegrać centralną rolę także w tym procesie i są gotowe do współpracy.

4. Plany odbudowy i różne podejścia

4.1. EKES uważa, że jeśli chodzi o istniejące ramy, priorytetem musi być polityka dotycząca zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz równowagi budżetowej państw członkowskich. Oczywiście jest, że trzeba będzie przystosować się do nowego etapu, gdy opanowane zostanie zagrożenie pandemią COVID-19 z punktu widzenia zdrowia. Powinna istnieć alternatywa dla nadmiernych zakłóceń równowagi, które na razie są jedynym możliwym scenariuszem wynikającym z ogromnego wzrostu zadłużenia i deficytu w państwach członkowskich. EKES uważa, że nadszedł czas na radykalną i głęboką reformę ram zarządzania budżetem, i zdecydowanie przestrzega przed powrotem do „starych” reguł fiskalnych. Potrzebne jest stanowcze zalecenie dotyczące nowego zmienionego semestru oraz nowy pakt obejmujący pewne wiążące procedury i zasady konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i władzami lokalnymi, a to wymaga podjęcia działań. Czas sformułować wiążące zasady dotyczące angażowania tych podmiotów na wszystkich etapach, od przygotowania po wdrażanie, i państwa członkowskie muszą zastanowić się nad nowymi celami w zakresie redukcji deficytu, ze szczególnym uwzględnieniem wzrostu gospodarczego, a także zarządzania.

4.2. Istnieje pilna potrzeba modernizacji ram fiskalnych i gospodarczych, wdrożenia kursu polityki ukierunkowanego na dobrobyt oraz wprowadzenia złotej reguły. Komisja analizuje obecnie również stronę wydatków, a także – bardzo słusznie – stronę dochodów. EKES zaleca przesunięcie opodatkowania z opodatkowania pracy na podatki ekologiczne, przy uwzględnieniu podejścia regresywnego i nieobciążania gospodarstw domowych o niskich dochodach. Apeluje również o zwalczanie agresywnego planowania podatkowego i oszustw podatkowych, ponieważ mogą osłabić odbudowę gospodarczą i fiskalną państw członkowskich i całej UE. W tym kontekście, aby poczynić postępy, potrzebne jest inteligentne podejście, a także większa konwergencja w Unii. Jedną z możliwości musi być również polityka pieniężna i fiskalna ze stopniowym obniżaniem podatków, być może połączona z progresywnymi podatkami ekologicznymi. Jest oczywiste, że wpływ na sytuację może mieć konkurencja podatkowa ze strony państw trzecich, zamiast w ramach UE.

4.3. EKES podkreśla, że do pandemii dochodzi presja na cenę surowców. Zajmując się tą kwestią, należy wykazać się dużą ostrożnością. EKES wierzy w uczciwą konkurencję i popiera potrzebę zapewnienia równych warunków działania, lecz zwraca uwagę, że sytuacja staje się poważna i stwarza ryzyko poważnych szkód dla całej Unii. Ceny surowców wzrosły w ostatnich miesiącach o 30–120 %, a presja nadal się utrzymuje.

4.4. Krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności pokazują, że państwa członkowskie mają różne poglądy na odbudowę swej gospodarki i warunków społecznych. Świadczy to również o nierównościach panujących w państwach członkowskich. EKES apeluje o bardziej skoordynowane strategie polityczne mogące wzmocnić Unię. Potrzebna jest współpraca między państwami członkowskimi i można by dzielić się dobrymi praktykami, aby uniknąć błędów. Najbardziej ucierpiały takie sektory jak m.in. turystyka i przemysł wytwórczy i kwestią priorytetową powinno być ich wzmocnienie. Będzie to miało ogromne znaczenie dla tworzenia miejsc pracy i dostosowania siły roboczej do rzeczywistych potrzeb gospodarki, a także dla włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces wdrażania.

4.5. EKES jest zaniepokojony, że do tej pory niektóre państwa członkowskie w dużej mierze ignorowały zalecenia dla poszczególnych krajów wydane przez Komisję, co budzi wątpliwości co do ewentualnej przyszłej zmiany postawy. Ponadto należy zastanowić się nad zdolnością absorpcyjną niektórych państw członkowskich oraz skutkami transformacyjnymi inwestycji z RRF, istnieją bowiem wątpliwości co do ich potencjalnej wydajności i skuteczności. EKES podkreśla, że z tego powodu konieczne jest ścisłe monitorowanie.

4.6. EKES jest zdania, że wdrażanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nie powinno mieć jedynie charakteru „odhaczania” działań, lecz powinno odbywać się w prawdziwym duchu tego instrumentu: należy uznać rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a konsultacje powinny odbywać się na forach publicznych, nie za zamkniętymi drzwiami.

4.7. Kryzys związany z COVID-19 zaakcentował i pogłębił istniejące od dawna przepaści w naszych społeczeństwach i często to najsłabsze osoby najdotkliwiej odczuły jego skutki. Liczba zakażeń COVID-19 była najwyższa wśród osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, a przy tym na niektóre części społeczeństwa spada większość konsekwencji środków mających na celu walkę z kryzysem. W wyniku kryzysu największy, nieproporcjonalnie duży spadek zatrudnienia odnotowano wśród osób o niskich kwalifikacjach i/lub młodych. Ponadto wiele osób dotknęło poważne zakłócenia w dziedzinie edukacji. Pogłębia się ryzyko nierówności w odniesieniu do mniej wykwalifikowanych grup obywateli i obywateli.

5. Jednolity rynek jako motor europejskiego stylu życia

5.1. Kryzys związany z COVID-19 jest odczuwalny we wszystkich państwach członkowskich, lecz jego skutki są różne. Skoordynowane podejście do szczepień umożliwiło Unii uzyskanie bardzo dobrych wyników. Osiągnięcie celu polegającego na zaszczepieniu 70 % populacji Unii było ogromnym zadaniem, a reakcja UE była bardzo pozytywna. Pomimo pewnych problemów (które były do przewidzenia w przypadku takiego przedsięwzięcia) kampania zakończyła się sukcesem i była dobrym przykładem pokojowego projektu, którego uosobieniem od samego początku jest Unia.

5.2. Jednolity rynek i jego integracja powinny mieć bardziej niż kiedykolwiek priorytetowe znaczenie i trzeba unikać sporów politycznych. Fakty zaprzeczają uprawianej w niektórych państwach członkowskich retoryce politycznej podważającej jednolity rynek: wyłącznie dzięki silnej Unii i skoordynowanemu podejściu udało się w tak krótkim czasie wynegocjować i opracować plany odbudowy i zwiększania odporności. Komunikacja ma zasadnicze znaczenie dla propagowania wartości europejskich, a jednolity rynek jest częścią tego procesu. Wszyscy obywatele Europy powinni czerpać korzyści z rynku wewnętrznego, tak aby mogli być dumni ze zdolności Europy do reagowania na kryzys, pomimo wszystkich trudności wynikających z wyzwania, jakim jest skoordynowana reakcja na kryzys.

5.3. EKES ma świadomość, że państwa członkowskie przyjęły różne podejścia do sytuacji zdrowotnej, lecz podkreśla, że po procesie szczepień należy w większym stopniu wspierać koordynację i dobre praktyki. Unia musi korzystać ze swoich atutów, w szczególności ze swobodnego przepływu osób, towarów i kapitału. EKES pragnie wspierać tę swobodę, nie podważając systemów opieki zdrowotnej państw członkowskich, co jest możliwe jedynie pod warunkiem koordynacji jednolitego rynku. Państwa członkowskie wielokrotnie dowiodły w przeszłości, że jest to możliwe. Nadszedł czas na odpowiednią reakcję.

5.4. EKES opowiada się za jednolitym rynkiem i stwarzanymi przez niego możliwościami w połączeniu z silnym rynkiem społecznym, który ma zasadnicze znaczenie i stanowi znak firmowy Unii. Jest to osiągnięcie, które należy chronić.

6. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego o planach odbudowy

6.1. EKES podkreśla, że zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego ma kluczowe znaczenie dla odbudowy, zwłaszcza że musimy przyznać, że nadzwyczajne środki na rzecz odbudowy, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, mogą nabrać trwałego charakteru.

6.2. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego popierają wysokiej jakości inwestycje w kształcenie, uczenie się przez całe życie oraz badania i rozwój, niezbędne dla pobudzania i uzupełniania przemian gospodarczych i społecznych promowanych przez NextGenerationEU, a także inwestycje wzmacniające systemy opieki zdrowotnej i politykę zdrowia publicznego w społeczeństwach, które dotkliwie ucierpiały wskutek pandemii COVID-19. Bardziej niż kiedykolwiek organizacje w terenie mają możliwości wskazania i zaproponowania sposobów sprostania realnym wyzwaniom, a także spoczywa na nich odpowiedzialność w tym zakresie, państwa członkowskie zaś muszą mieć odwagę włączyć je w proces decyzyjny. EKES apeluje o przyjęcie takiego podejścia głównie ze względu na doświadczenie i wiedzę zgromadzone przez dziesięciolecia służby w różnych sprawach, co przyniosło bardzo dobre wyniki.

6.3. W dobie kryzysu głos organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest ważniejszy niż kiedykolwiek, nie tylko ze względu na ich doświadczenie, lecz przede wszystkim ze względu na fakt, że mają bezpośrednią styczność z realiami, co jest niezbędne do monitorowania i realizacji polityki wywierającej rzeczywisty wpływ.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zalecenie dotyczące zalecenia Rady
w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro”**

(COM(2020) 746 final)

(opinia dodatkowa)

(2022/C 105/28)

Sprawozdawczyni: **Kristi SÖBER**

Decyzja Prezydium	26.4.2021
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 1 regulaminu wewnętrznego i art. 29 lit. a) przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	166/2/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zdaje sobie sprawę, że pandemia się nie zakończyła i że jej skutki gospodarcze będą utrzymywały się jeszcze przez kilka lat i będą wymagały szczególnej, nowej kombinacji polityki gospodarczej w sytuacjach nadzwyczajnych. EKES z zadowoleniem przyjmuje najnowszą prognozę Komisji Europejskiej, z której wynika, że od 2021 r. gospodarki UE i strefy euro przyspieszą szybko (co wstępne dane już potwierdzają), zwłaszcza dzięki ożywieniu inwestycyjnemu, które jest silnie wspierane przez Next Generation EU (NGEU), w szczególności przez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

1.2. Jednocześnie EKES przyznaje, że UE przechodzi najtrudniejszy okres w gospodarce historii integracji europejskiej, który wpływa na prywatną konsumpcję i inwestycje, a także na wyniki handlu zagranicznego. W tak krytycznym momencie jedynie wydatki publiczne mogą pomóc poprawić sytuację.

1.3. W tej szczególnej i wyjątkowej sytuacji, aby zaradzić kryzysowi, konieczne było stworzenie nowej kombinacji nadzwyczajnych środków polityki gospodarczej. EKES docenia szybką reakcję zarówno UE, jak i państw członkowskich, i z zadowoleniem przyjmuje to, że proces podwójnej transformacji stał się istotną częścią wysiłków i strategii na rzecz odbudowy.

1.4. Zławsza w pierwszej połowie 2020 r. inicjatywy inwestycyjne w odpowiedzi na koronawirusa, głównie poprzez stabilizację rynków, miejsc pracy i dochodów osobistych, przyczyniły się do złagodzenia bardzo trudnej sytuacji gospodarczej. Po tym pierwszym etapie przedstawiono NGUE – solidny i najbardziej innowacyjny wkład fiskalny – będący bezpośrednią odpowiedzią na skutki pandemii. EKES pozytywnie ocenia obie inicjatywy, które uważa za szybką i elastyczną reakcję na pandemię.

1.5. EKES jest świadomy różnych stanowisk i oddziaływania pandemii, które dodatkowo zwiększyły rozbieżności między państwami członkowskimi. EKES wzywa do uważnego śledzenia rozbieżności w strefie euro oraz do ostrożnej reakcji na znacznie gorsze wyniki budżetowe. Pozytywnie ocenia elastyczność przyjętą we wspólnych ramach w dostosowanych do warunków krajowych działaniach polityki gospodarczej i w programach naprawy gospodarczej, które uwzględniają szczególne potrzeby państw członkowskich. Elastyczność ta jest również zalecana przy wdrażaniu programów odbudowy i odporności.

1.6. EKES podkreśla, że w nadchodzącym trzeba osiągnąć nową równowagę między polityką pieniężną i fiskalną oraz wyeliminować stwierdzone zakłócenia równowagi makroekonomicznej. EKES zdaje sobie sprawę z tego, że w ubiegłym roku nastąpił znaczny wzrost relacji długu do PKB. Po utrwaleniu się ożywienia gospodarczego należy zmniejszać wskaźnik zadłużenia w taki sposób, by promować wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, uniknąć niesprawiedliwości społecznej i negatywnego wpływu na przedsiębiorstwa i rynek pracy.

1.7. EKES respektuje i rozumie, że odbudowie po pandemii COVID-19 będą towarzyszyć liczne środki polityki strukturalnej⁽¹⁾, zgodne z Europejskim Zielonym Łądem. W tym kontekście popiera powiązania między procesem odbudowy, konsolidacją budżetową i praktykami ekologicznego planowania budżetu.

1.8. EKES jest głęboko przekonany, że wnioski wyciągnięte z pandemii powinny długofalowo znaleźć odzwierciedlenie w ogólnych wysiłkach na rzecz efektywnego gospodarczo, sprawiedliwego społecznie i zrównoważonego pod względem środowiskowym rozwoju UE i strefy euro.

1.9. Tym razem EKES pozytywnie ocenia dobrą kondycję sektora bankowego i finansowego, które przyczyniły się do szybszego pokonania tej trudnej sytuacji, zwłaszcza po doświadczeniach poprzedniego kryzysu z lat 2009–2011, kiedy to właśnie te sektory były jednymi z czynników wywołujących recesję.

1.10. EKES z szacunkiem wzywa do zachowania integralności jednolitego rynku i zapobiegania wszelkim oznakom jego fragmentacji, gdyż jest to podstawowy warunek przyszłych pozytywnych wyników gospodarek UE i strefy euro. Należy dalej wspierać tę integralność poprzez odpowiednie postępy w rozwoju unii bankowej i unii rynków kapitałowych.

1.11. Komitet uznaje i szanuje to, że z poprzedniego kryzysu wyciągnięto pewne ważne wnioski i wykorzystano je, aby wspierać stabilność makroekonomiczną. Wzywa jednocześnie właściwe instytucje UE do lepszego zarządzania polityką gospodarczą UE oraz do dopilnowania, by doświadczenia z pandemii znalazły odzwierciedlenie w ciągłych wysiłkach na rzecz reform.

2. Tło i kontekst

Obecna sytuacja makroekonomiczna i perspektywy

2.1. Pandemia COVID-19 przełożyła się na niespodziewaną i głęboką depresję gospodarczą, jednak w 2020 r. spadek PKB był ostatecznie trochę mniejszy niż się pierwotnie spodziewano. Spadek ten był większy niż podczas ostatniego kryzysu gospodarczego (w 2020 r. gospodarka strefy euro skurczyła się o 6,5 % w ujęciu rok do roku, w porównaniu z 4,5 % w 2009 r.; gospodarka UE skurczyła się o 6,0 % w ujęciu rok do roku, w porównaniu z 4,3 % w 2009 r.; oczekuje się, że w 2021 r. zarówno gospodarka UE, jak i gospodarka strefy euro wzrosną o 4,8 %). Dlatego też stoimy w obliczu wyjątkowej sytuacji gospodarczej, a Europa osiąga najlepsze wyniki gospodarcze od końca II wojny światowej.

2.2. W 2020 r. zarówno spożycie prywatne, jak i inwestycje znacznie spadły (w obu przypadkach 7,4 % w stosunku do poprzedniego roku); poważnie ucierpiał także handel zagraniczny. Jedynie wydatki publiczne w 2020 r. nieznacznie wzrosły w porównaniu z poprzednim rokiem (1,3 %). Ze względu na środki nadzwyczajne nie doszło do tej pory do masowej utraty miejsc pracy ani do znacznej utraty dochodów na skalę kryzysu z 2008 r. Jednak znaczący spadek działalności gospodarczej oznacza, że spadła również wydajność.

2.3. Rok 2021 jest ogólnie uznawany za rok odbudowy (w dużym stopniu dzięki zwiększeniu aktywności inwestycyjnej, które według prognoz Komisji Europejskiej ma wynieść 6,2%), jednak wciąż towarzyszy nam niepewność związana z wpływem pandemii oraz zmianami zachowań podmiotów gospodarczych.

Kombinacja polityki gospodarczej w sytuacji nadzwyczajnej

2.4. Z uwagi na pandemię trzeba było stworzyć nową kombinację gospodarczych strategii politycznych do zastosowania w sytuacji nadzwyczajnej, aby przedstawić natychmiastową, ale również średniookresową odpowiedź na kryzys. Priorytetem jest tu radzenie sobie z gospodarczymi i społecznymi konsekwencjami pandemii, ich eliminowanie i łagodzenie oraz utrzymanie Europy na drodze do konkurencyjności i zrównoważoności.

⁽¹⁾ Definicja EBC w serii dokumentów okazjonalnych *Structural Policies in the Euro-area*; czerwiec 2018 r.: strukturalna polityka gospodarcza to środki polityki gospodarczej przyjęte w odniesieniu do rynków pracy, produktów i rynków finansowych w celu poprawy ram instytucjonalnych i regulacyjnych w celu wzmocnienia warunków dla długoterminowego wzrostu gospodarczego i zapewnienia pożądanego efektów dystrybucji.

2.5. Inną integralną częścią średniookresowej i długofalowej odpowiedzi na pandemię oraz wysiłków związanych z naprawą, odbudową i odpornością (strategia 3R od ang. *recovery, reconstruction and resilience*) jest dwojaki proces transformacji (ekologicznej i cyfrowej), ze szczególną koncentracją na kwestiach społecznych oraz poszanowaniu praworządności i innych podstawowych wartości UE. Ponadto EKES wzywa do położenia większego nacisku na zwalczanie nierówności i przeciwdziałanie skutkom kryzysu, zwłaszcza w przypadku najsłabszych grup społecznych.

Polityka pieniężna

2.6. EBC kontynuuje nadzwyczaj ekspansywną politykę w ramach ukierunkowanej odpowiedzi na pandemię. W ostatnim czasie EBC ogłosił jednak, że korzystne warunki finansowania mogą zostać utrzymane przy umiarkowanie niższym tempie zakupów aktywów netto w ramach nadzwyczajnego programu zakupów w czasie pandemii (PEPP) niż w poprzednich dwóch kwartałach.

Sytuacja fiskalna i konsolidacja budżetowa

2.7. Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa (CRII) oraz inicjatywa inwestycyjna plus w odpowiedzi na koronawirusa (CRII+), w ramach których przekierowano i przesunięto środki z Funduszu Spójności, bardzo pomogły w kompensowaniu i niwelowaniu negatywnych konsekwencji pandemii, stabilizowaniu rynków i ochronie miejsc pracy oraz dochodów osobistych.

2.8. Najbardziej innowacyjnym instrumentem wykoncypowanym, opracowanym i obecnie wdrażanym w ramach bezpośredniej odpowiedzi na pandemię COVID-19 jest bez wątpienia Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy (program NGEU), którego głównym celem jest łagodzenie negatywnych skutków pandemii.

2.9. Ekspansywną politykę fiskalną w ramach NGEU wyjątkowo i tymczasowo wspiera uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu.

2.10. Jednakże w związku ze środkami podejmowanymi na poziomie krajowym zaangażowanie budżetowe jest kosztowne i doprowadziło do pogorszenia wskaźników fiskalnych.

2.11. Realistyczne zmniejszenie wskaźnika zadłużenia musi odbywać się w sposób pozwalający uniknąć niesprawiedliwości społecznej i nadmiernego negatywnego wpływu na rynek pracy. Dla poprawy wskaźników fiskalnych zasadnicze znaczenie ma strategia trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Polityka strukturalna i środki regulacyjne

2.12. Pandemia COVID-19 ujawniła pewne poważne niedociągnięcia strukturalne w funkcjonowaniu gospodarek i społeczeństw w Europie. Dlatego należy z niej wyciągnąć wnioski i to nie tylko te dotyczące stworzenia nowej normalności, lecz również te pozwalające na wprowadzenie środków zwiększających odporność ustroju gospodarczego i społecznego (co już zakłada mniejszą kruchość i wrażliwość). Obejmuje to nie tylko zreby sprawiedliwej społecznie dwojakiej transformacji oraz wydajniejszych i wzajemnie powiązanych systemów ochrony zdrowia i dystrybucji opieki medycznej w Europie, lecz również wsparcie bardziej konkurencyjnej strefy euro zarówno w Europie, jak i poza nią, w tym strategicznych inwestycji wspierających przemysł europejski i wzmacniających pozycję UE na arenie światowej.

2.13. W pierwszej fazie pandemii sytuacja w handlu bardzo negatywnie odbiła się na jednolitym rynku, ponieważ z uwagi na surowe środki izolacyjne przerwane zostały nie tylko tradycyjne przepływy handlowe między państwami członkowskimi UE, lecz również wewnątrz nich. Sytuację tę rozwiązała interwencja Komisji Europejskiej, która ustanowiła uprzywilejowane korytarze.

Pośrednictwo finansowe

2.14. Sektor bankowy i finansowy UE i strefy euro dowiódł swojej siły i odporności dzięki nowym przepisom i zasadom przyjętym po poprzednim kryzysie. Obecnie sektor ten jest silniejszy pod względem dóbr kapitałowych i zrównoważonej oferty produktów. Jednakże mogą wystąpić pewne zagrożenia związane z wypłacalnością klientów, które mogą przełożyć się na zagrożone kredyty.

Sprawowanie rządów

2.15. Bieżący kryzys przypomniał nam o niedokończonej strukturze ram zarządzania gospodarczego w UE. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zasadniczo zmienił charakter europejskiego semestru: ponieważ wypłata środków jest powiązana z realizacją zaleceń dla poszczególnych krajów, zalecenia te stały się bardziej wiążące politycznie. Społeczeństwo obywatelskie powinno być bardziej zaangażowane w proces europejskiego semestru. Zasada partnerstwa, która ma długą tradycję w polityce spójności, powinna stanowić wzorzec skutecznego narzędzia angażowania społeczeństwa obywatelskiego.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES zdaje sobie sprawę, że scenariusze odbudowy będą w dużym stopniu zależeć od nasilenia pandemii i od skuteczności kampanii szczepień, aspektów strukturalnych (na przykład wydajności sektorów, które są najbardziej dotknięte pandemią lub też przez nią zniszczone, takich jak turystyka, hotelarstwo i gastronomia, transport, kultura i rozrywka, i ich znaczenia dla gospodarki). Kluczowe znaczenie będzie miała również potencjalna elastyczność polityki fiskalnej umożliwiająca przyjęcie środków wyrównawczych oraz skuteczność tych środków.

3.2. EKES ubolewa, że wpływ pandemii na gospodarkę doprowadził do większych różnic między gospodarkami strefy euro pod względem wyników gospodarczych, wskaźników fiskalnych, inflacji i równowagi zewnętrznej. Może to mieć duży wpływ na sytuację gospodarczą i społeczną oraz konkurencyjność dotkniętych gospodarek i strefy euro jako całości oraz na wewnętrzne i zewnętrzne zachwianie równowagi.

3.3. EKES docenia bardzo kompleksową i dość elastyczną odpowiedź na pandemię najważniejszych podmiotów UE odpowiedzialnych za politykę gospodarczą, tj. Europejskiego Banku Centralnego (programy skupu i najważniejsze stopy procentowe), Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS – z jego makroekonomicznymi instrumentami wsparcia stabilności) oraz Komisji (z jakże innowacyjną inicjatywą NGEU, uzupełnioną innymi środkami kryzysowymi, takimi jak CRII(+), SURE, elastycznością w regulach fiskalnych i zasadach pomocy państwa, jak również rozporządzeniem finansowym i innymi środkami nadzwyczajnymi dającymi państwom członkowskim konieczną elastyczność, aby przyjmować niezbędne środki zarządzania kryzysem).

3.4. EKES jest przekonany, że kluczowe znaczenie będą miały wyniki stosowania tej kombinacji polityki gospodarczej opracowanej dla sytuacji nadzwyczajnej. Zasadniczo konieczne jest wspólne i skoordynowane uzgodnienie polityki pieniężnej z działaniami podejmowanymi w ramach polityki fiskalnej. Należy przyjąć odpowiednie reformy w celu wsparcia trwałej odbudowy (m.in. poprzez środki na rzecz czystej energii, cyfryzacji, innowacji i gospodarki o obiegu zamkniętym). Wpływ NGEU i jego interakcje z innymi politykami gospodarczymi są istotne, zwłaszcza w krajach otrzymujących duże fundusze.

3.5. EKES docenia, że kombinacja polityki gospodarczej opracowana dla sytuacji nadzwyczajnej zawiera również pewne ograniczenia, aby uniknąć wszelkich przyszłych negatywnych konsekwencji dla stabilności cen, wskaźników dyscypliny budżetowej w średniej i dłuższej perspektywie na skutek bieżącej ekspansywnej polityki. Na ogromne ryzyko narażony jest w szczególności przyszły rozwój finansów publicznych. W tym kontekście podkreśla potrzebę prowadzenia sprawiedliwej i zrównoważonej polityki podatkowej, między innymi poprzez zwalczanie oszustw podatkowych i agresywnego planowania podatkowego.

3.6. Komitet spodziewa się, że NGEU nie tylko przywróci strefę euro i gospodarki państw UE do poziomów sprzed pandemii, lecz również wesprze istotne środki polityki strukturalnej, przede wszystkim te prowadzące do transformacji ekologicznej i cyfrowej, z odpowiednim uwzględnieniem aspektów społecznych i dotyczących zatrudnienia. Komitet docenia to, że UE zdołała przyjąć tak szeroko zakrojone rozwiązanie w tak krótkim czasie, ale mimo uznania dla NGEU uważa też, że należy dążyć do wyeliminowania ewentualnych niedociągnięć, takich jak niewystarczające konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim w zakresie opracowywania krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności.

3.7. EKES zdaje sobie sprawę, że SURE jest kolejnym innowacyjnym narzędziem opracowanym i wdrożonym jako bezpośrednia reakcja na pandemię, którego celem jest wspieranie rządów w ich wysiłkach na rzecz ochrony miejsc pracy i dochodów osobistych.

3.8. EKES zaleca, by kolejna konsolidacja budżetowa przestrzegала zasad ekologicznego planowania budżetu⁽²⁾ i wsparcia dla ekologicznych inwestycji publicznych, tak by przyczynić się do realizacji Europejskiego Zielonego Ładu i zdrowszej sytuacji budżetowej. EKES zdaje sobie sprawę ze ogromnego negatywnego wpływu obecnego kryzysu na finanse publiczne.

⁽²⁾ Dokument otwierający debatę, Elva Bova (2021 r.), *Green Budgeting Practices in the EU: A First Review*.

3.9. Choć EKES ostrzega przed przedwczesnym wyłączeniem ogólnej klauzuli wyjścia⁽³⁾, konieczne będzie skupienie się na stabilności budżetowej, kiedy pandemia jednoznacznie się zakończy, a odbudowa nabierze tempa. Trzeba będzie wówczas zmienić punkt ciężkości polityki fiskalnej i instrumentów fiskalnych, tak by przyjąć odpowiednie strategie w średniej i dłuższej perspektywie. EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji o wznowieniu przeglądu ram zarządzania gospodarczego UE jesienią 2021 r. Reguły fiskalne należy w pełni stosować dopiero po dokonaniu ich przeglądu. Więc zamiast „powrotu” EKES zaleca „zwrot” w kierunku zmienionych ram zarządzania gospodarczego⁽⁴⁾. Zdaniem EKES-u wszelkie przyszłe ramy budżetowe muszą: sprzyjać inwestycjom poprzez wdrożenie złotej zasady inwestycji publicznych bez narażania na szwank średnioterminowej stabilności budżetowej i finansowej, wspierać wzrost i umożliwiać państwom członkowskim wdrażanie polityki antycyklicznej w okresach pogorszenia koniunktury gospodarczej.

3.10. EKES opowiada się za reformami prowadzącymi do powstania skuteczniejszych i sprawedliwszych systemów dochodów publicznych, które odchodzą od opodatkowywania pracy i inwestycji produkcyjnych i koncentrują się bardziej na podatkach środowiskowych i wycenie efektów zewnętrznych oraz na wydajniejszej i usprawnionej strukturze zachęt mających na cel ograniczanie unikania opodatkowania.

3.11. Komitet docenia, że sektory bankowy i finansowy UE i strefy euro są w znacznie lepszej kondycji niż w okresie poprzedniego kryzysu, a w szczególności są mniej podatne na problemy i bardziej odporne. Jednakże EKES zaleca jednocześnie, by nie ignorować pewnych zagrożeń wynikających z niewypłacalności, które mogą wynikać z utraty dochodów klientów tych sektorów. Może to przełożyć się na zagrożone kredyty w bilansach bankowych. EKES wyraża zadowolenie, że sektor bankowy strefy euro dowiódł swojej stabilności i dotychczas nie został poważnie dotknięty przez obecny kryzys.

3.12. Komitet wyraża stanowcze przekonanie, że bezproblemowe funkcjonowanie jednolitego rynku oznacza również odporną i wydajną strefę euro oraz odporne i wydajne gospodarki w całej UE. EKES za szczególnie istotne uznaje zakończenie tworzenia jednolitego rynku, aby ograniczyć brak elastyczności gospodarczej i niedoskonałości gospodarcze.

3.13. Komitet z zadowoleniem przyjmuje konkretne środki polityki gospodarczej, które przyjęto w ubiegłym roku w ramach natychmiastowej odpowiedzi na pandemię, oraz fakt, że środki te były stale dostosowywane, by odpowiedzieć na zmieniającą się sytuację. EKES uważa, że środki zastosowane przez UE w odpowiedzi na pandemię mogłyby skutecznie łagodzić potencjalne długofalowe negatywne skutki kryzysu dla wydajności gospodarczej strefy euro i UE oraz rynków pracy UE, oraz mogłyby zmniejszyć poszerzające się różnice gospodarcze i społeczne. Jednocześnie istotne jest, by zająć się zasadniczymi zaburzeniami równowagi, aby skutecznie zabezpieczyć się przed znacznymi zagrożeniami makroekonomicznymi, w tym związanymi z rosnącymi nierównościami.

3.14. EKES wyraża stanowcze przekonanie, że prawidłowo funkcjonująca służba zdrowia, ochrona socjalna i systemy zarządzania sytuacjami wyjątkowymi mają kluczowe znaczenie dla pozytywnego, długofalowego, zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Pandemia ujawniła i wzmocniła to powiązanie, co należy w konsekwencji również uwzględnić we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych.

3.15. EKES stanowczo zaleca kontynuowanie wysiłków, by zakończyć tworzenie struktury unii gospodarczo-walutowej, w tym dostosować semestr europejski do programu NGEU, zakończyć tworzenie unii bankowej i unii rynków kapitałowych oraz dokonać przeglądu ram zarządzania gospodarczego. Należy rozważyć, czy kształt NGEU mógłby również posłużyć jako przykład tego, w jaki sposób można uruchamiać i wykorzystywać wspólne zasoby finansowe UE w przyszłości.

3.16. EKES wskazuje, że główny pakiet środków służących zajęciu się negatywnym wpływem pandemii został przygotowany w pierwszej połowie 2020 r., a zatem zanim w większości państw członkowskich wystąpiły najpoważniejsze skutki pandemii. Dlatego być może należałoby rozważyć ocenę przydatności i adekwatności przyjętych środków. Planowanie odgrywa kluczową rolę w przewidywaniu, które umożliwi dalsze reagowanie na nową rzeczywistość wywołaną pandemią, której końca nadal nie widać, co sprawia, że konieczne jest stałe planowanie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES docenia siedem sztandarowych inicjatyw opublikowanych przez Komisję Europejską, które mają służyć jako wytyczne w praktycznym wdrażaniu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności w poszczególnych państwach członkowskich. Bardzo ważne jest, by te inicjatywy były spójne z wyzwaniem i priorytetami określonymi dla odbudowy po pandemii COVID-19 w zaleceniu Rady w zakresie polityki gospodarczej w strefie euro.

⁽³⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 227 oraz opinia EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie przekształcenia unijnych ram fiskalnych na rzecz trwałej odbudowy i sprawiedliwej transformacji (ECO/553), zob. s. 10 niniejszego Dziennika Urzędowego.

4.2. EKES uznaje bardzo wspierającą rolę ogólnoeuropejskiego funduszu gwarancyjnego Europejskiego Banku Inwestycyjnego w ochronie i napędzaniu przedsiębiorczości w strefie euro i całej UE.

4.3. Jeśli chodzi o odbudowę, Komitet proponuje skupienie się na wzroście gospodarczym i sprawiedliwości społecznej, co przełoży się na wyższe dochody i PKB. Zrównoważony kurs polityki fiskalnej, mający na celu zmniejszenie obciążeń dla przyszłych pokoleń i ograniczenie ryzyka związanego z wyższymi stopami procentowymi lub niższą produkcją, wymaga większego wzrostu działalności gospodarczej, co można by umożliwić dzięki a) wzmocnieniu inwestycji publicznych oraz b) reformom wspierającym przejście na zieloną i cyfrową gospodarkę.

4.4. EKES wyraża uznanie, że wyciągnięto wnioski z doświadczeń z wcześniejszego kryzysu i zastosowano wsparcie makroekonomiczne. Zarazem jest głęboko przekonany, że wnioski z pandemii powinny konsekwentnie przekładać się na stałe wysiłki reformatorskie koncentrujące się na ograniczaniu obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw przez cyfryzację administracji publicznej, MŚP i całego sektora biznesu, elektroniczną identyfikację i skuteczniejsze systemy wymiaru sprawiedliwości.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej
L-2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL