



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

563. sesja plenarna Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Interactio, 22.9.2021–23.9.2021

2021/C 517/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola polityki spójności w zwalczaniu nierówności w nowym okresie programowania w następstwie kryzysu związanego z COVID-19. Komplementarność i możliwe dublowanie się z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) oraz krajowymi planami odbudowy (opinia z inicjatywy własnej)	1
2021/C 517/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zapewnienie wolności i pluralizmu mediów w Europie” (opinia z inicjatywy własnej)	9
2021/C 517/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nadzwyczajne środki na rzecz wsparcia zatrudnienia i dochodów w czasie kryzysu pandemicznego” (opinia z inicjatywy własnej)	16
2021/C 517/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Główne elementy zrównoważonej pracy wysokiej jakości w trakcie odbudowy i po niej” (Opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji słoweńskiej)	23
2021/C 517/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku sprawiedliwego łańcucha dostaw żywności” (Opinia rozpoznawcza)	38

III Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

563. sesja plenarna Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Interactio, 22.9.2021–23.9.2021

2021/C 517/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa«” [COM(2021) 219 final]	45
---------------	--	----

2021/C 517/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2013/34/UE, dyrektywę 2004/109/WE, dyrektywę 2006/43/WE oraz rozporządzenie (UE) nr 537/2014 w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju” [COM(2021) 189 <i>final</i> – 2021/104 (COD)] .	51
2021/C 517/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Promowanie europejskiego podejścia do sztucznej inteligencji«” [COM(2021) 205 <i>final</i>]	56
2021/C 517/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „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 <i>final</i> – 2021/106 (COD))	61
2021/C 517/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produktów maszynowych” (COM(2021) 202 <i>final</i> – 2021/0105 (COD))	67
2021/C 517/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Unijna systematyka dotycząca zrównoważonego rozwoju, sprawozdawczość przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, preferencje w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz obowiązki powiernicze: ukierunkowanie finansowania na Europejski Zielony Ład«” (COM(2021) 188 <i>final</i>)	72
2021/C 517/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Strategia UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu na lata 2021–2025«” [COM(2021) 171 <i>final</i>]	78
2021/C 517/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Strategia UE na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji«” (COM(2021) 120 <i>final</i>)	86
2021/C 517/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021–2025” (COM(2021) 170 <i>final</i>)	91
2021/C 517/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich” (COM(2021) 282 <i>final</i> – 2021/0137 (NLE))	97
2021/C 517/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE na lata 2021–2030” [COM (2021) 236 <i>final</i>]	103
2021/C 517/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie nowego podejścia do zrównoważonej niebieskiej gospodarki w UE – Przekształcenie niebieskiej gospodarki UE na rzecz zrównoważonej przyszłości” [COM(2021) 240 <i>final</i>]	108
2021/C 517/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie planu działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej” (COM(2021) 141 <i>final</i>)	114

2021/C 517/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2222 w odniesieniu do infrastruktury transgranicznej łączącej Unię i Zjednoczone Królestwo stałym połączeniem przez kanał La Manche” [COM(2021) 402 final – 2021/0228(COD)]	120
2021/C 517/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Komitetu Sterującego Wspólnoty Transportowej w odniesieniu do przyjęcia budżetu Wspólnoty Transportowej na rok 2022” (COM(2021) 479 final – 2021/0272 (NLE))	121
2021/C 517/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów dotyczących połowów na obszarze objętym porozumieniem GFCM (Generalnej Komisji Rybołówstwa Morza Śródziemnego) (wersja przekształcona)” [COM(2021) 434 – 2021/0248(COD)]	122
2021/C 517/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w odniesieniu do ograniczeń w dostępie do wód Unii” [COM(2021) 356 final – 2021/0176 (COD)]	123

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

563. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO –
INTERACTIO, 22.9.2021–23.9.2021

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola polityki spójności w zwalczaniu nierówności w nowym okresie programowania w następstwie kryzysu związanego z COVID-19. Komplementarność i możliwe dublowanie się z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) oraz krajowymi planami odbudowy

(opinia z inicjatywy własnej)

(2021/C 517/01)

Sprawozdawca: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Współsprawozdawczyni: **Judith VORBACH**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Art. 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	8.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	211/0/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Next Generation EU (NGEU) nie tylko opiera się na solidarności między państwami członkowskimi, ale także symbolizuje ich wspólną wizję przyszłości. Jego efekt spotęgowania zaufania przyczynił się już do zmniejszenia prawdopodobieństwa głębokiego kryzysu w niektórych krajach, a pozytywny wpływ NGEU będzie w pełni odczuwalny w momencie rozpoczęcia rzeczywistych wydatków. Mimo że EKES docenia, iż UE udało się opracować i przyjąć mechanizm o tak szerokim zakresie w tak krótkim czasie, to jednocześnie apeluje, by dołożono wszelkich starań w celu jego dalszego ulepszania i wyeliminowania ewentualnych niedociągnięć.

1.2. Ogólnie rzecz biorąc, EKES opowiada się za polityką gospodarczą i społeczną ukierunkowaną na dobrobyt, w ramach której dobrostan obywateli jest traktowany priorytetowo i nikt nie jest pozostawiony w tyle. W niniejszej opinii EKES skupi się na tym, w jaki sposób polityka spójności i NGEU, przede wszystkim za pośrednictwem inicjatywy przewodniej, jaką jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)⁽¹⁾, mogą zaradzić tym nierównościom. NGEU przyczyni się w praktyce do wzmocnienia pozytywnej konwergencji między państwami

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

członkowskimi, a także może zwiększyć przestrzeń fiskalną dla środków polityki społecznej. Ostatecznie jednak największym wyzwaniem na kolejne lata jest ustalenie zakresu działań, które pozwolą na zwalczanie nierówności między krajami oraz nierównowagi między regionami przy pomocy NGEU, a także sposobu prowadzenia tych działań.

1.3. Problem nierówności istniał na ogromną skalę jeszcze przed wybuchem pandemii COVID-19. Kryzys jeszcze silniej uwydatnił i pogłębił utrzymujące się od dawna różnice w naszych społeczeństwach, w tym nierówny rozkład dochodów i bogactwa oraz nierówny dostęp do opieki zdrowotnej i edukacji. Dysproporcje te różnią się w zależności od płci, wieku, wykształcenia, niepełnosprawności, a także regionu, sektora i zawodów. Pandemia wywarła nieproporcjonalnie duży wpływ na kobiety i młodzież. Liczba zakażeń COVID-19 jest najwyższa wśród osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, co z kolei może ujemnie wpłynąć na ich dochody. Osoby uboższe mają również zazwyczaj ograniczone możliwości telepracy, co okazało się głównym czynnikiem powodującym utratę miejsc pracy.

1.4. UE powinna wykorzystać niepowtarzalną okazję, jaką daje NGEU, aby rozwiązać problem niedociągnięć w polityce społecznej, gospodarczej i polityce ochrony środowiska, a także aby wdrożyć podejście ukierunkowane na dobrobyt. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że cele społeczne, zwłaszcza cel polegający na osiągnięciu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zostały ujęte w sześciu filarach RRF oraz że kryteria oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (planów) obejmują wpływ społeczny tychże planów. Na państwa członkowskie słusznie nałożono także obowiązek, by wyjaśniły, w jaki sposób krajowe plany przyczyniają się do zapewnienia równości płci i równości szans dla wszystkich. EKES uważa jednak, że należy znacznie wzmocnić i skonkretyzować nacisk na sprawiedliwą dystrybucję w ramach krajowych planów oraz NGEU.

1.5. W celu dopilnowania, by krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności miały silniejszy wymiar socjalny, EKES proponuje, by Komisja nie tylko opracowała metodologię sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych, zgodnie z art. 29 ust. 4 rozporządzenia w sprawie RRF, ale także by stworzyła metodologię pozwalającą na ocenę społecznych skutków reform strukturalnych proponowanych w krajowych planach. W związku z tym wysoce dyskusyjne jest, że akt delegowany, który zawiera specyfikacje dotyczące wymiaru społecznego, zostanie udostępniony dopiero po opracowaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, a nawet po ich przyjęciu.

1.6. Jednym z ogromnych wyzwań jest zapewnienie spójności i synergii między polityką spójności a NGEU, w szczególności RRF i REACT-EU. Chociaż ważne jest, aby unikać powielania i nieporozumień w realizacji programów, należy również zadbać o to, by programy nie były ze sobą sprzeczne ani nie podważały jedne drugich. Co więcej potencjalne priorytetowe traktowanie finansowania RRF w stosunku do polityki spójności ze względu na presję na szybką absorpcję może zmniejszyć uwagę i zdolność do zajmowania się programowaniem i wdrażaniem funduszy polityki spójności na lata 2021–2027, co spowoduje dalsze opóźnienia i problemy związane z wykorzystaniem zasobów polityki spójności.

1.7. EKES wyraża zaniepokojenie, że ze względu na odmienne podstawy prawne (zob. pkt 3.4) przepisy dotyczące zmniejszania nierówności zawarte w polityce spójności nie znajdują odpowiedniego odzwierciedlenia w zasadach regulujących stosowanie NGEU oraz RRF. Ważne jest, aby zakres i przejrzystość wymiaru społecznego w ramach polityki spójności służyły za wzór dla NGEU oraz RRF. Restrykcyjne zasady polityki spójności dotyczące konsultacji z zainteresowanymi stronami, a w szczególności zasada partnerstwa, powinny zostać potraktowane co najmniej jako wzorzec dla procedur RRF, aby skutecznie ukierunkować inwestycje bezpośrednie na środki związane z włączeniem społecznym oraz zwalczaniem nierówności.

1.8. Zważywszy na uzależnienie wypłaty środków od wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów, jeszcze ważniejsze jest, by wprowadzić zmiany w europejskim semestrze, w tym w zakresie norm minimalnych dotyczących konsultacji z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim, zgodnie z rezolucją EKES-u w sprawie zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w plany odbudowy i zwiększania odporności^(?). W kontekście polityki spójności, NGEU i zaleceń dla poszczególnych krajów EKES zdecydowanie zaleca zwrócenie dokładnej uwagi na wszystkie różne aspekty nierówności oraz dążenie do zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, a także dokładne monitorowanie sposobu wydatkowania środków.

1.9. Ponadto EKES wzywa do systematycznego włączania Europejskiego filaru praw socjalnych i tablicy wskaźników społecznych do NGEU oraz oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. Należy przy tym upewnić się, że NGEU jest dostosowany do tworzenia godnych miejsc pracy. W związku z tym udostępnienie funduszy RRF przedsiębiorstwom powinno być powiązane z pewnymi kryteriami, takimi jak stosowanie układów zbiorowych lub zapewnianie wysokiej jakości miejsc pracy na mocy krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych wynikających

(?) „Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?” – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1).

z krajowych umów zawieranych przez partnerów społecznych. Należy zadbać o to, by wszyscy mieszkańcy Unii Europejskiej mogli czerpać korzyści zarówno z odbudowy gospodarczej, jak i transformacji ekologicznej i cyfrowej.

2. Uwagi ogólne

2.1. UE od dłuższego czasu wykorzystuje politykę spójności, a w szczególności takie fundusze jak Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Społeczny, aby zmniejszyć nierówności zarówno między państwami członkowskimi, jak i wewnątrz nich. W 2020 r. pandemia COVID-19 wywołała nadzwyczajny systemowy wstrząs gospodarczy i pogłębiła istniejącą nierównowagę między państwami członkowskimi do tego stopnia, że fundusze spójności nie były w stanie samodzielnie rozwiązać problemu. Doprowadziło to do powstania nowej inicjatywy finansowania Next Generation EU (NGEU) – pakietu na rzecz odbudowy o wartości 750 mld EUR, który ma zostać rozdzielony między państwa członkowskie.

2.2. NGEU nie tylko opiera się na solidarności między państwami członkowskimi, ale także stanowi znaczący przełom w procesie integracji europejskiej, m.in. również w zakresie uwspólnienia długu, tj. wspólnej emisji obligacji i zbiorowego zaciągania długów. Efekt spotęgowania zaufania, jaki miał NGEU, przyczynił się już do zmniejszenia prawdopodobieństwa głębokiego kryzysu w niektórych krajach, a jego pozytywny wpływ będzie w pełni odczuwalny w momencie rozpoczęcia rzeczywistych wydatków. Dzięki efektowi stymulowania wzrostu gospodarczego instrument ten pomoże zmniejszyć bezrobocie. Oczekuje się, że NGEU w długiej perspektywie znacznie przyczyni się do zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego oraz zrównoważenia środowiskowego. EKES uważa, że NGEU stanowi wyjątkową okazję, by wzmocnić europejski model społeczny oraz zbudować konkurencyjną i zintegrowaną UE poprzez przyczynianie się do szybkiej, sprawiedliwej i zrównoważonej odbudowy gospodarczej. Ostatecznie prawdopodobnie wszystkie państwa członkowskie staną się beneficjentami netto tego instrumentu⁽³⁾. EKES uważa ponadto, że fundusze europejskie to nie tylko liczby, cele i terminy, ale symbol wspólnej wizji przyszłości państw członkowskich.

2.3. RRF jest centralnym elementem NGEU. W ramach tego instrumentu udostępnione zostaną pożyczki i dotacje w wysokości 672,5 mld EUR na wsparcie reform i inwestycji podejmowanych przez państwa członkowskie. Celem jest złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii koronawirusa oraz zadbanie o to, by europejskie gospodarki i społeczeństwa stały się bardziej zrównoważone, inkluzywne, odporne i lepiej przygotowane na wyzwania i możliwości związane z transformacją ekologiczną i cyfrową.

2.3.1. Instrument obejmuje sześć filarów, w tym spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, zdrowie i odporność społeczną oraz polityki na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży. Państwa członkowskie są zobowiązane do wspierania synergii i promowania ściślejszej koordynacji między krajowymi planami odbudowy i zwiększania odporności (krajowe plany) a programowaniem polityki spójności. Krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności powinny ponadto skutecznie zająć się wyzwaniami wynikającymi z coraz większej rozbieżności kierunków rozwoju gospodarczego i ścieżek odbudowy, które nie są bezpośrednio określone w europejskim semestrze. Szczególnie istotne są zalecenia dla poszczególnych krajów z lat 2019 i 2020.

2.4. Obok RRF NGEU obejmuje również Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU) ze środkami w wysokości 47,5 mld EUR. Jest to nowa inicjatywa, która ma na celu rozszerzenie środków reagowania kryzysowego i kryzysowych środków naprawczych w ramach inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa oraz inicjatywy inwestycyjnej „plus” w odpowiedzi na koronawirusa. Budżet przewidziany na tę inicjatywę jest jednak niewielki w porównaniu z innymi środkami. Może się ona zatem przyczynić do ekologicznej, cyfrowej, zrównoważonej, sprzyjającej włączeniu społecznemu i odpornej odbudowy gospodarki jedynie w ograniczonym zakresie. Środki z REACT-EU zostaną udostępnione na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD).

2.5. Ponadto w ramach programów spójności na okres programowania 2021–2027 państwa członkowskie otrzymają łącznie kwotę 377,8 mld EUR. Zostanie ona przydzielona z następujących środków:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), który ma na celu skorygowanie nierównowagi rozwojowej między regionami,
- Funduszu Spójności, który wspiera projekty UE w zakresie transeuropejskich sieci transportowych i infrastruktury środowiskowej oraz projekty w dziedzinie efektywności energetycznej i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych czy zrównoważonej mobilności miejskiej,
- Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS),
- nowo utworzonego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

⁽³⁾ „The nonsense of Next Generation EU net balance calculations” [Bezsens obliczeń bilansu netto Next Generation EU], Bruegel.

3. Komplementarność, synergie i luki między RRF a polityką spójności

3.1. Ogólnie rzecz biorąc, EKES opowiada się za polityką gospodarczą i społeczną ukierunkowaną na dobrobyt, w ramach której dobrostan obywateli jest traktowany priorytetowo i nikt nie jest pozostawiony w tyle. Kluczowymi celami polityki muszą być m.in. zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, jakość życia oraz zmniejszenie nierówności. EKES wzywa do włączenia tych celów do różnych obszarów polityki, w tym polityki podatkowej, polityki rynku pracy, polityki przemysłowej i pieniężnej. W kontekście europejskiego semestru, ram zarządzania gospodarczego i wieloletnich ram finansowych zdecydowanie zaleca się położenie większego nacisku na rozwiązanie problemu rosnących nierówności. W niniejszej opinii EKES skupi się na tym, w jaki sposób polityka spójności i NGEU, przede wszystkim za pośrednictwem inicjatywy przewodniej RRF, mogą zaradzić tym nierównościom.

3.2. Wypłaty brutto NGEU nie są oparte na bardzo jasnych kryteriach. Wysoce prawdopodobne jest, że NGEU umożliwi słabszym gospodarkom UE szybsze wyjście z kryzysu i przyczyni się do rzeczywistej pozytywnej konwergencji, co EKES uznaje za bardzo korzystne. Niemniej nie jest do końca jasne, w jakim zakresie i w jaki sposób należy przeciwdziałać przy pomocy NGEU nierównościom w poszczególnych krajach i brakom równowagi między regionami. W każdym razie pokrywanie się polityki spójności z NGEU oznacza, że bardzo prawdopodobne są nawet negatywne skutki.

3.2.1. Osiągnięcie równych warunków działania w zakresie polityki społecznej i polityki zatrudnienia ma kluczowe znaczenie, a przepisy dotyczące NGEU powinny wymagać tego rodzaju reform. EKES wskazuje na różne propozycje walki z nierównościami w poszczególnych krajach, np. poprzez powiązanie systemu zamówień publicznych z określonymi kryteriami i programami wsparcia dla słabszych grup (takimi jak gwarancja dla młodzieży). W tym względzie należy również wspierać wysoką jakość miejsc pracy i systemy negocjacji zbiorowych.

3.2.2. Wsparcie udzielane z funduszy NGEU może zmniejszyć presję na budżety publiczne i zwiększyć przestrzeń fiskalną zwłaszcza bardziej zadłużonych krajów, co można by również wykorzystać do poprawy środków polityki społecznej w celu złagodzenia nierówności. Ponadto, aby wyciągnąć wnioski z kryzysu, EKES zaleca analizę czynników, które w znaczący sposób przyczyniły się do pogorszenia się stanu finansów publicznych w niektórych państwach członkowskich w kontekście kryzysu związanego z COVID-19.

3.3. Jednym z ogromnych wyzwań jest zapewnienie spójności i synergii między polityką spójności a NGEU, w szczególności RRF i REACT-EU. Na podstawie krajowych planów, przedłożonych i upublicznionych w ramach procesu RRF, programy RRF i programy polityki spójności wydają się na pierwszy rzut oka mieć szereg wspólnych celów⁽⁴⁾. Jednak procesy stosowane w celu ukierunkowania inwestycji znacznie się różnią, co rodzi pytanie, czy oba obszary mogą działać w harmonii. Chociaż ważne jest, aby unikać powielania i nieporozumień w realizacji programów, należy również zadbać o to, by programy nie były ze sobą sprzeczne ani nie podważały jedne drugich. Przepisy polityki spójności, zawierające restrykcyjne zasady dotyczące konsultacji z zainteresowanymi stronami, należy uwzględnić w procedurach RRF, aby skutecznie ukierunkować inwestycje na środki na rzecz włączenia społecznego.

3.4. Jeśli chodzi o politykę spójności, istnieje długa tradycja w zakresie strategicznego przeznaczania funduszy i środków na cele społeczne, a także w zakresie partnerstwa i obowiązku powoływania komitetów monitorujących reprezentujących szerokie grono zainteresowanych stron i partnerów społecznych przy wyborze projektów. Skuteczność tych zasad – choć nie jest niepodważalna, jeśli chodzi o zapewnienie inwestycji wysokiej jakości – została jednak w czasach udowodniona na drodze audytów i ocen *ex post*. Te sprawdzone praktyki niestety wykorzystano jedynie częściowo przy opracowywaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. EKES wzywa państwa członkowskie, by kierowały się praktykami takimi jak tworzenie komitetów monitorujących na etapie wdrażania krajowych planów. Komitety te powinny obejmować przedstawicieli i przedstawicieli partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3.5. Mając na uwadze najnowsze rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów⁽⁵⁾ regulujące sposób wykorzystania funduszy spójności, przepisy określające kwalifikalność działań do finansowania są dość jasne. Na przykład art. 73 stanowi, że w celu „wyboru operacji instytucja zarządzająca ustanawia i stosuje kryteria i procedury, które są niedyskryminacyjne, przejrzyste, zapewniają dostępność dla osób z niepełnosprawnościami i równouprawnienie płci [...]”. EKES wyraża zaniepokojenie, że ze względu na odmienne podstawy prawne (zob. pkt 3.4) przepisy dotyczące zmniejszania nierówności zawarte w polityce spójności nie znajdują odpowiedniego odzwierciedlenia w zasadach regulujących stosowanie NGEU oraz RRF. Ważne jest, aby zakres i przejrzystość wymiaru społecznego w ramach polityki spójności służyły za wzór dla NGEU oraz RRF.

⁽⁴⁾ Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Komisja Europejska.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159).

3.6. Jeśli chodzi o partnerstwo, art. 8 stwierdza: „W odniesieniu do umowy partnerstwa i poszczególnych programów każde państwo członkowskie organizuje i wdraża kompleksowe partnerstwo [...]”, co obejmuje „odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, takie jak partnerzy działający na rzecz środowiska, organizacje pozarządowe, oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób z niepełnosprawnościami, równouprawnienie płci i niedyskryminacji”. Warunki podstawowe w załączniku do rozporządzenia ściśle stypulują, że finansowanie unijne nie może prowadzić do segregacji osób znajdujących się w placówkach opieki instytucjonalnej.

3.7. Podobnie jak polityka spójności, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna jest wyraźnie wymieniona w zakresie i celach RRF. Ze względu jednak na to, że NGEU opiera się na art. 122 TFUE dotyczącym sytuacji nadzwyczajnych w przypadku nieprzewidywalnych, poważnych trudności gospodarczych, jego główną zasadą jest solidarność. RRF opiera się natomiast na art. 175 TFUE, co oznacza, że cel osiągnięcia spójności powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności⁽⁶⁾. Słaby wymiar terytorialny krajowych planów może mieć potencjalne konsekwencje dla polityki spójności i dla spójności terytorialnej, w tym w odniesieniu do zmniejszenia dysproporcji wewnętrznych, roli szczebla niższego niż krajowy oraz zasady wielopoziomowego sprawowania rządów.

3.8. Nakładanie się polityki spójności i RRF w niektórych obszarach, w tym w dziedzinie transformacji ekologicznej i cyfrowej, budzi szczególne obawy, jeśli chodzi o powielanie. Ponadto szeroki zakres RRF w różnych obszarach tematycznych sprawia, że trudniej jest określić wyraźne ukierunkowanie i zapewnić koordynację z interwencjami w ramach polityki spójności w zakresie rozgraniczenia różnych źródeł w kontekście polityki spójności, co ma ogromne znaczenie z powodów przedstawionych poniżej. To jeszcze jeden powód, dla którego monitorowanie i udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego są tak istotne.

3.9. Potencjalne priorytetowe traktowanie finansowania RRF w stosunku do polityki spójności ze względu na presję na szybkie wdrożenie/absorpcję (np. nadzwyczajny charakter, krótszy okres i napięty harmonogram krajowych planów) może zmniejszyć uwagę i zdolność do zajmowania się programowaniem i wdrażaniem funduszy polityki spójności na lata 2021–2027, co spowoduje dalsze opóźnienia i problemy związane z wykorzystaniem zasobów polityki spójności.

3.10. Społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni niestrudzenie działali na rzecz zapewnienia zdecydowanego brzmienia rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, które reguluje wykorzystanie funduszy spójności oraz innych funduszy UE. W rozporządzeniu na lata 2021–2027 jasno określono, w jaki sposób należy wykorzystać zasoby, by zapewnić włączenie społeczne grup zmarginalizowanych i nie dopuścić do ich dalszej segregacji. Określono w nim również jasne zasady włączenia społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w proces wyboru operacji finansowanych przez UE, zarządzanie nimi i ich monitorowanie. Stanowi to wyraźny kontrast w stosunku do RRF. Zgodnie z art. 18 ust. 4 lit. q) wymaga się jedynie, by organy krajowe przedstawiły streszczenie procesu konsultacji. W praktyce brak bardziej szczegółowych przepisów prawnych dotyczących zaangażowania partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego doprowadził do całkowicie niewystarczających konsultacji publicznych ze strony państw członkowskich i skrajnie niskiego poziomu przejrzystości, a wiele państw w ogóle nie udostępnia publicznie projektów krajowych planów.

3.10.1. EKES ma świadomość, że okres między przyjęciem NGEU a terminem złożenia krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności był krótki. Uważa jednak, że pełne i merytoryczne konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim i partnerami społecznymi powinny być zostać uznane przez państwa członkowskie za szansę na łatwiejsze opracowanie krajowych planów o wysokiej jakości, a nie za obciążenie, którego wiele państw członkowskich zdecydowało się nie podjąć.

3.11. Brak kontroli publicznej na etapie sporządzania projektu wywołał obawy, że państwa członkowskie wykorzystają RRF do obchodzenia przepisów, które uniemożliwiają im korzystanie z funduszy spójności w odniesieniu do niektórych rodzajów inwestycji. Okazało się, że ma to już miejsce w przypadku niektórych projektów krajowych planów udostępnionych opinii publicznej, w szczególności w odniesieniu do zasad inwestowania we włączenie społeczne. Zasady określone w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, zwłaszcza w warunkach podstawowych, zostały wprowadzone na wniosek społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych. W przypadku braku obowiązku wykazania, że działania finansowane równoległe z RRF będą przestrzegać restrykcyjnych zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, by mogły zostać zatwierdzone, znacznie trudniej będzie zapewnić poszanowanie tych zasad. Choć trzeba przyznać, że samo rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów nie zawsze zapobiegało nieprawidłowemu użyciu środków, to daje ono podstawę do zakwestionowania finansowania lub zawnioskowania o jego wstrzymanie, jeśli warunki podstawowe nie są spełnione. W odniesieniu do RRF nie ma pewności co do możliwości zakwestionowania niewłaściwego wykorzystania funduszy lub zawnioskowania o ich wstrzymanie.

3.12. EKES ubolewa, że przy opracowywaniu szeregu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nie przestrzegano zasady partnerstwa. Jest zdania, że zasada partnerstwa i zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego mają kluczowe znaczenie dla skutecznej polityki i poczucia odpowiedzialności. Zasada partnerstwa jest podstawowym elementem polityki spójności. Istnieją dobre przykłady aktywnego udziału obywateli, społeczności lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego. W celu realizacji i ewentualnego przekształcenia krajowych planów należy wdrożyć bardziej ambitny system konsultacji z zainteresowanymi stronami oparty na zasadzie partnerstwa. Jeśli chodzi

⁽⁶⁾ Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Komisja Europejska.

o kwestie lokalne, strategię rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), zintegrowane inwestycje terytorialne w miastach, innowacyjne działania miejskie i współpraca transgraniczna Interreg dostarczają wielu przykładów projektów w całej UE, co powinno również znaleźć odzwierciedlenie we wdrażaniu krajowych planów.

4. Zwalczanie nierówności za pomocą polityki spójności, Next Generation EU i RRF

4.1. Decydenci i decydenci polityczni nadal borykają się z ogromną niepewnością co do rozwoju pandemii. Prognozy wzrostu na lata 2019–2023 zostały skorygowane w dół w szeregu państw. W UE będziemy mieć do czynienia ze znacznymi i coraz większymi rozbieżnościami w zakresie wzrostu gospodarczego, które można w dużej mierze wytłumaczyć nierównomiernymi skutkami pandemii dla różnych sektorów gospodarki. Dla przykładu kraje posiadające duży sektor turystyczny poniosły wielkie straty; ucierpiał również sektor sztuki i rozrywki, handel, podróże i zakwaterowanie, sektor detaliczny i transport ⁽⁷⁾.

4.1.1. Ponadto pandemia pogłębiła utrzymujące się od dawna różnice w naszych społeczeństwach, w tym dotkliwie uwypukliła nierówny podział dochodów i bogactwa, nierówny dostęp do opieki zdrowotnej i edukacji oraz nierówne narażenie na szkody w środowisku, a także doprowadziła do wykluczenia społecznego i finansowego. Na przykład w Niemczech liczba osób długotrwale bezrobotnych wzrosła do ponad miliona. Pracę stracili przede wszystkim pracownicy mający niepewną sytuację zawodową, o czym świadczy fakt, że liczba bezrobotnych osób znajdujących się w niepewnej sytuacji zawodowej wzrosła o 40 %, a większość z nich to młodzi ludzie i kobiety. Ogólnie rzecz biorąc, dysproporcje różnią się w zależności od płci, wieku i wykształcenia, a także w zależności od regionu, sektora i zawodów. Słabsze grupy społeczne, takie jak np. osoby z niepełnosprawnościami i migranci, najbardziej cierpią wskutek kryzysu zdrowotnego.

4.2. Recesje powodują ogólnie większe straty w dochodach osób biedniejszych niż osób bogatszych. Jednak gdy następuje ożywienie gospodarcze, uboższe osoby wcale na tym nie korzystają, co oznacza, że nierówności społeczne spowodowane np. kryzysem finansowym mogą być odczuwalne przez dziesięciolecia. Wzrost dysproporcji w wyniku obecnego kryzysu może być jeszcze poważniejszy ze względu na negatywne skutki pandemii. Zaobserwowano, że liczba zakażeń COVID-19 jest najwyższa wśród osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, co z kolei może ujemnie wpłynąć na ich dochody. Osoby uboższe mają również zazwyczaj ograniczone możliwości telepracy, co okazało się głównym czynnikiem powodującym utratę miejsc pracy.

4.2.1. Ponadto na pandemii szczególnie ucierpiały sektory zdominowane przez pracowników o niskich dochodach (np. restauracje, podróże, rozrywka) ⁽⁸⁾. Pandemia przyspieszyła automatyzację i cyfryzację, w tym rozpowszechnienie sztucznej inteligencji, zwiększając zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą. Jednocześnie nisko wykwalifikowani pracownicy wypadają z rynku pracy ⁽⁹⁾. Istnieje również prawdopodobieństwo, że długotrwale bezrobocie będzie miało długofalowe skutki takie jak utrata umiejętności i może utrudnić powrót tych osób na rynek pracy. Co więcej zamknięcie szkół i uczelni wyższych dotknęło w największym stopniu słabsze grupy społeczne.

4.3. Oprócz konsekwencji pandemii dla dobrostanu materialnego EKES pragnie również podkreślić nieproporcjonalny wpływ na bezpieczeństwo ludzi i korzystanie z praw podstawowych. Nie jest tajemnicą, że placówki opieki zdrowotnej i opiekuńczej stały się ogniskami zakażeń o dużej liczbie zgonów, zwłaszcza osób starszych i osób z niepełnosprawnościami.

4.3.1. W niektórych państwach członkowskich przeciążone szpitale wprowadziły również system segregacji medycznej decydujący o tym, kto będzie mógł skorzystać z leczenia w nagłych wypadkach. W pewnych przypadkach doszło do poważnej dyskryminacji. Wykorzystywano wiek i niepełnosprawność w celu uzasadnienia odmowy przyjęcia pacjentów, co wyraźnie pokazało priorytety, za pomocą których rządy szacują wartość swoich obywateli. Trzeba absolutnie dopilnować, by taka sytuacja nigdy się nie powtórzyła, a osoby znajdujące się w trudnej sytuacji nie były traktowane jako obywatele drugiej kategorii.

4.4. EKES zwraca również uwagę na brak wysokiej jakości danych dotyczących dystrybucji bogactwa. Jednak już w 2016 r. EBC stwierdził w badaniu na temat finansów i konsumpcji gospodarstw domowych, że dystrybucja bogactwa netto gospodarstw domowych jest „silnie zniekształcona” w strefie euro, ponieważ 10 % najbogatszych posiada 51,2 % całkowitego majątku netto ⁽¹⁰⁾. W innych prognozach wskazuje się na jeszcze bardziej nierównomierny podział bogactwa, co sugeruje, że najbogatszy jeden procent gospodarstw domowych posiada do 32 % całkowitego bogactwa. Bardzo prawdopodobne jest, że COVID-19 jeszcze bardziej pogłębi nierówności majątkowe. Wydaje się, że kryzys doprowadził do

⁽⁷⁾ „The great COVID-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the European Union” [Ogromna rozbieżność w zakresie COVID-19: zarządzanie trwałą i sprawiedliwą odbudową gospodarczą w Unii Europejskiej], Bruegel.

⁽⁸⁾ WP-2021-06_30032021.pdf.

⁽⁹⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

⁽¹⁰⁾ Europejski Bank Centralny, „The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave” [Badanie finansów i konsumpcji gospodarstw domowych: wyniki z okresu drugiej fali], nr 18/grudzień 2016 r.

zwiększenia oszczędności. Niemniej gospodarstwa domowe o niskich dochodach ograniczyły wydatki w mniejszym stopniu niż osoby o wysokich dochodach. Ze względu na konieczność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych wydatki gospodarstw domowych o niskich dochodach szybciej wróciły do poziomu sprzed kryzysu niż w przypadku osób o wyższych dochodach ⁽¹¹⁾.

4.5. Pandemia w nieproporcjonalnym stopniu dotknęła kobiety. Z wielu powodów były one bardziej narażone na zwolnienia, przestój czy ograniczenie formalnych godzin pracy. Są one bardziej reprezentowane w niektórych zawodach, które w największym stopniu ucierpiały w wyniku ograniczeń w przemieszczaniu się, a ponadto duża ich część miała umowy o pracę w niepełnym wymiarze godzin lub alternatywne umowy o pracę. Przedsiębiorstwa skłaniają się raczej do ochrony pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony. Ponadto kobiety opuściły rynek pracy lub zmniejszyły czas pracy ze względu na wzrost obowiązków w zakresie opieki nad dziećmi spowodowany zamknięciem szkół. Pandemia pogłębiła także zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie nieodpłatnej pracy domowej ⁽¹²⁾.

4.6. NGEU ma być jednym z głównych narzędzi UE służących łagodzeniu negatywnych skutków społecznych kryzysu, wzmocnieniu odporności społecznej i zwiększaniu zatrudnienia. Jego powodzenie zależy jednak od sposobu realizacji. Ważne jest, aby poszczególne środki były wydatkowane skutecznie i terminowo, tak aby odbudowa gospodarcza była możliwa. Efektywne wykorzystanie zasobów przyczyni się ponadto do zbudowania zaufania między państwami członkowskimi. Ogólnie rzecz biorąc, istotne będzie, aby NGEU nie był wykorzystywany jedynie do kontynuowania inwestycji zaplanowanych jeszcze przed pandemią, lecz by był w stanie wyraźnie zareagować i wprowadzić reformy, które pomogą zapobiec ponownemu wystąpieniu najgorszych skutków pandemii COVID-19 dla naszych społeczeństw.

4.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że cele społeczne, zwłaszcza cel polegający na osiągnięciu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zostały ujęte w sześciu filarach RRF oraz że kryteria oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności obejmują ich skutki społeczne, a państwa członkowskie mają obowiązek wyjaśnić, w jaki sposób RRP przyczynia się do osiągnięcia równości płci i równości szans dla wszystkich. Wyraża jednak zaniepokojenie, że wymiar społeczny nie jest odpowiednio reprezentowany w krajowych planach, a niektóre środki określa się jako „społeczne”, mimo że nie przyczyniają się do osiągnięcia celów społecznych w rozumieniu rozporządzenia. Jak dotąd wydaje się mało prawdopodobne, że krajowe plany skutecznie rozwiążą problem nierówności społecznych. W celu dopilnowania, by krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności miały silniejszy wymiar społeczny, EKES proponuje, by Komisja nie tylko opracowała metodologię sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych, zgodnie z art. 29 ust. 4 rozporządzenia w sprawie RRF, ale także stworzyła metodologię pozwalającą na ocenę społecznych skutków reform strukturalnych proponowanych w krajowych planach. Należy ponadto położyć większy i konkretniejszy nacisk na sprawiedliwą dystrybucję.

4.8. RRF powinien być wykorzystywany do reform, aby pomóc państwom członkowskim w przezwyciężeniu skutków pandemii. EKES apeluje, by inwestycje były kierowane przede wszystkim do grup, które zostały w największym stopniu dotknięte pandemią COVID-19, oraz by wyciągnąć wnioski z tych sytuacji, w których ludzie najbardziej ucierpieli w czasie kryzysu zdrowotnego. Należy ukierunkować szczególne inwestycje na pomoc ludziom w powrocie do wysokiej jakości zatrudnienia i objąć nimi zwłaszcza kobiety, osoby młode, osoby długotrwale bezrobotne, osoby reprezentujące mniejszości etniczne oraz osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze, których udział w społeczeństwie prawdopodobnie wzrośnie. Należy również zabezpieczyć stabilność systemów emerytalnych.

4.8.1. Konieczne jest wzmocnienie sektora usług zdrowia publicznego i opieki publicznej, w szczególności w państwach członkowskich, w których ujawniono znaczne niedobory w tym zakresie na skutek kryzysu związanego z COVID-19. EKES jest zdania, że RRF to niepowtarzalna okazja dla państw członkowskich do zreformowania tego rodzaju usług, a także do stworzenia oferty zindywidualizowanego wsparcia dla mieszkańców społeczności, w tym wsparcia w zakresie pomocy osobistej i pomocy w domu.

4.9. Ponadto należy upewnić się, że NGEU jest dostosowany do tworzenia godnych miejsc pracy. EKES zaleca zastosowanie podejścia politycznego, które sprawdziło się już w kontekście europejskich funduszy strukturalnych, a mianowicie powiązanie wypłaty funduszy RRF z pewnymi kryteriami. Na przykład przedsiębiorstwa powinny korzystać z zasobów RRF tylko wtedy, gdy stosują układy zbiorowe, zapewniają wysokiej jakości miejsca pracy na mocy krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych wynikających z krajowej umowy partnerów społecznych, zgadzają się zmniejszyć zakres niepewnych form zatrudnienia (np. praca na czas określony, zatrudnienie tymczasowe narzucone jednostronnie przez pracodawcę) lub dysponują silnymi instytucjami zajmującymi się współzarządzaniem.

4.10. Nie przedstawiono jeszcze aktów delegowanych w sprawie tabeli wyników w zakresie odbudowy i odporności ani metodyki raportowania wydatków socjalnych, w tym wydatków na dzieci i młodzież. EKES wyraźnie popiera wezwanie przez Parlament Europejski Komisji do „zapewnienia pełnej przejrzystości harmonogramu zatwierdzania aktów

⁽¹¹⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

⁽¹²⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

delegowanych” oraz do „szybkiego zatwierdzenia tych aktów delegowanych przed przerwą letnią”⁽¹³⁾. Wysoce dyskusyjne jest, że specyfikacje dotyczące wymiaru społecznego zostaną przedstawione po opracowaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, a nawet dopiero po ich przyjęciu.

4.11. Niestety brak również konkretnego uwarunkowania dotyczącego przeznaczenia pewnej kwoty zasobów RRF na projekty socjalne. W rzeczywistości udział wydatków bezpośrednio związanych z celami społecznymi jest niejasny i wydaje się dość mały. EKES wnosi o przedstawienie przejrzystego sprawozdania na temat udziału i struktury wydatków i projektów, które mają służyć realizacji celów społecznych w ogóle, a celów spójności społecznej w szczególności. Należy również zadbać o to, by inwestycje ekologiczne i cyfrowe oraz wszystkie inne wydatki NGEU były realizowane z poszanowaniem celu, jakim jest zrównoważony rozwój społeczny. Również w tym przypadku konieczny jest jaśniejszy obraz planowanych inwestycji.

4.12. Opieranie planów odbudowy i zwiększania odporności na procesie europejskiego semestru, zaleceniach dla poszczególnych krajów i uwarunkowaniach jest problematyczne, ponieważ w ostatnich latach pojawiło się wiele dyskusyjnych zaleceń dotyczących np. wydatków na opiekę zdrowotną lub emerytur. Bardziej odpowiednie niż powiązanie RRF z europejskim semestrem byłoby przejrzyste przeznaczenie środków w ramach ścisłej warunkowości, co zapewniłoby skuteczną absorpcję funduszy UE. Zważywszy na uzależnienie wypłaty środków od wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów, jeszcze ważniejsze staje się zreformowanie europejskiego semestru, w tym w zakresie norm minimalnych dotyczących konsultacji z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim, o czym wspomniał już EKES w rezolucji w sprawie zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w plany odbudowy i zwiększania odporności⁽¹⁴⁾. Konieczne jest również skuteczne zaangażowanie parlamentów krajowych oraz Parlamentu Europejskiego.

4.12.1. W kontekście polityki spójności, NGEU i zaleceń dla poszczególnych krajów EKES zdecydowanie proponuje, by zwrócić dokładną uwagę na wszystkie różnorodne aspekty nierówności oraz dążyć do zrównoważonego i odpornego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, a także dokładnie monitorować sposób wydatkowania środków. Należy zadbać o to, by korzyści płynące zarówno z odbudowy gospodarczej, jak i transformacji ekologicznej i cyfrowej były dostępne wszystkim Europejkom i Europejczykom, a jednocześnie uwzględnić realizację działań na rzecz walki z wykluczeniem cyfrowym i ubóstwem energetycznym, które to zjawiska mogą ulec pogorszeniu w wyniku transformacji.

4.12.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje skupienie się w procesie europejskiego semestru na Europejskim filarze praw socjalnych i na tablicy wskaźników społecznych, a więc tym samym również na NGEU. Wzywa jednak wyraźnie do ich systematycznego włączania do NGEU oraz do oceny krajowych planów. EKES wskazuje w szczególności na pozytywny komunikat płynący ze szczytu w Porto, zgodnie z którym PKB nie powinno być jedyną miarą dobrobytu. NGEU musi być oceniany nie tylko w oparciu o jego współzależność z europejskim semestrem, ale także jako środek spójności terytorialnej i społecznej oraz sposób realizacji odpowiednich programów.

4.13. Podsumowując, EKES wzywa UE, by skorzystała z wyjątkowej okazji, jaką stwarza NGEU, aby przyspieszyć i wesprzeć potrzebne reformy strukturalne i usunąć niedociągnięcia polityki społecznej, gospodarczej i polityki ochrony środowiska, a także aby wdrożyć podejście ukierunkowane na dobrobyt. Biorąc pod uwagę długoterminowe oddziaływanie i wykorzystywanie funduszy, Komitet zaleca, by partie polityczne, zainteresowane podmioty społeczne, przedsiębiorcy, związki zawodowe i społeczeństwo obywatelskie doszły do porozumienia, aby w jak największym stopniu zapewnić powodzenie tej inicjatywy. EKES wyraża przekonanie, że fundusze europejskie to nie tylko liczby, cele i terminy, ale symbol wspólnej wizji przyszłości Unii Europejskiej.

Bruksela, dnia 23 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹³⁾ Projekt rezolucji w sprawie prawa Parlamentu do informacji na temat bieżącej oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności.

⁽¹⁴⁾ Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zapewnienie wolności i pluralizmu mediów w Europie”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2021/C 517/02)

Sprawozdawca: **Christian MOOS**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2020
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	223/2/8

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Wolność mediów, w tym bezpieczeństwo i ochrona dziennikarek i dziennikarzy, oraz pluralizm mediów to filary demokracji liberalnej potwierdzone przez wszystkie państwa członkowskie w Traktatach UE.

1.2. Choć ogólnie Europa nadal jest kontynentem, na którym działają niezależne i pluralistyczne media, rozwój wydarzeń w UE jest alarmujący. Niektóre państwa członkowskie UE nie są już demokracjami liberalnymi, przejmują kontrolę polityczną nad niezależnymi mediami oraz aktywnie ograniczają ich pluralizm.

1.3. Zagrożenia dla wolności mediów w Europie i zawężanie ich pluralizmu nie ograniczają się do nielicznych państw członkowskich, jest to ogólna tendencja w całej UE. Wszystkie państwa członkowskie muszą bezzwłocznie podjąć kroki, aby zachować wolność i pluralizm mediów.

1.4. Ponieważ niektóre państwa członkowskie nie wyrażają chęci przyjęcia koniecznych środków, na instytucjach UE spoczywa obowiązek egzekwowania wartości europejskich i zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania demokracji liberalnej i praworządności we wszystkich państwach członkowskich UE.

1.5. Do najważniejszych wyzwań należy stałe gwarantowanie dziennikarzom ochrony, bezpieczeństwa i niezależności we wszystkich państwach członkowskich, ochrona niezależnych mediów przed wpływami politycznymi oraz kroki przeciwdziałające ograniczaniu pluralizmu mediów, wynikającemu z woli politycznej i nakazu gospodarczego.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje szeroki wachlarz sprawozdań i inicjatyw Parlamentu Europejskiego ⁽¹⁾ i Komisji, jednakże podkreśla, że – jak zaznaczyły organizacje partnerskie platformy Rady Europy na rzecz ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy w sprawozdaniu rocznym za 2021 r. ⁽²⁾ – najważniejszym zadaniem jest osiągnięcie rzeczywistej poprawy w zakresie wolności i pluralizmu mediów na poziomie krajowym.

1.7. EKES apeluje do Komisji, by niezwłocznie skorzystała z rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 ⁽³⁾ w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii w celu zaradzenia poważnemu zagrożeniu dla wolności i pluralizmu mediów w niektórych państwach członkowskich.

⁽¹⁾ Sprawozdanie Magdaleny Adamowicz, posłanki do PE, PE – rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie wzmocnienia wolności mediów: ochrona dziennikarzy w Europie, nawoływanie do nienawiści, dezinformacja i rola platform (Dz.U. C 425 z 20.10.2021, s. 28).

⁽²⁾ <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1).

1.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje plan Komisji, by zaproponować środki zwiększające bezpieczeństwo dziennikarzy, i podkreśla konieczność wprowadzenia prawnego zakazu strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP).

1.9. EKES wzywa Komisję do zadbania o to, by przetargi publiczne w sektorze mediów i wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw medialnych były bardziej przejrzyste i uczciwsze.

1.10. EKES stanowczo popiera plan Komisji w zakresie „europejskiego aktu na rzecz wolności mediów”, który ma ją wyposażyć w skuteczne środki prawne pozwalające na egzekwowanie wolności i pluralizmu mediów na wspólnym rynku.

1.11. EKES uważa niezależne wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw medialnych za inwestycję w wysokiej jakości dziennikarstwo, ponieważ niezależni i bezstronni nadawcy publiczni wnoszą niezbędny wkład w pluralizm mediów.

1.12. EKES proponuje utworzenie w pełni niezależnego europejskiego nadawcy publicznego.

1.13. EKES podkreśla znaczenie dalszego rozwijania umiejętności korzystania z mediów i popiera propozycję utworzenia europejskiej agencji, która – dzięki programom edukacyjnym – poprawi kompetencje medialne obywateli i obywateli UE.

2. Wolność i pluralizm mediów jako warunek wstępny demokracji

2.1. Artykuł 19 Powszechnej deklaracji praw człowieka (PDPC), art. 10 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) oraz art. 11 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej gwarantują prawo do poszukiwania, uzyskiwania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych, a także bez względu na granice państwowe. Niezależność i pluralizm mediów są jednym z podstawowych warunków zagwarantowania takiego swobodnego dostępu do informacji.

2.2. Wolność i pluralizm mediów, które gwarantuje art. 11 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, są również zasadniczym warunkiem demokracji. Należy ich przestrzegać na wszystkich szczeblach, tak aby obywatelki i obywatele Unii mogli faktycznie korzystać z prawa do uczestnictwa w życiu demokratycznym Unii zapisanego w art. 10 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

2.3. Oprócz partii politycznych i społeczeństwa obywatelskiego zróżnicowany krajobraz medialny wnosi nieodzowny wkład w kształtowanie opinii i woli w demokratycznych procesach decyzyjnych.

2.4. Niezależne media są niezbędne dla wdrażania zasady przejrzystości, do której przestrzegania instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii są zobowiązane na mocy art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

2.5. Jako tzw. czwarta władza dziennikarki i dziennikarze śledczy sprawują funkcję kontrolną odnośnie do działań władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, a także podmiotów prywatnych. W ten sposób przyczyniają się do zwiększenia rozliczalności pochodzących z wyboru decydentek i decydentów wszystkich szczebli.

2.6. Państwa członkowskie, w których wolność lub pluralizm mediów są ograniczone, nie są demokracjami i naruszają wartości (art. 2 TUE) i cele UE (art. 3 TUE).

2.7. Choć niektóre państwa członkowskie UE nadal wiodą na świecie prym w gwarantowaniu wolności i pluralizmu mediów, zagrożenia dla wolności mediów i malejący pluralizm mediów w UE nie ograniczają się do pojedynczych krajów – negatywne tendencje są w różnym stopniu widoczne w całej UE.

2.8. Wewnętrzny spadek poziomu wolności i pluralizmu mediów zmniejsza możliwości UE, by wspierać demokrację w krajach ościennych, gdzie niedawne kryzysy wykazały, że w przypadku niektórych krajów sytuacja dotycząca wolności i pluralizmu mediów oraz bezpieczeństwa dziennikarzy jest nawet jeszcze gorsza.

2.9. Niektóre państwa członkowskie opuściły obecnie krąg państw demokratycznych i w ostatnim dziesięcioleciu najszybciej na świecie zmierzają w kierunku autokratyzacji. Dla tej sytuacji znamienne jest ograniczenie wolności i pluralizmu mediów.

2.10. Pandemia jeszcze bardziej przyspieszyła to zjawisko lub została wykorzystana jako pretekst do dalszej ingerencji w wolność mediów.

2.11. Przygotowywany przez Reporterów bez Granic światowy ranking wolności prasy z 2021 r. oraz roczne sprawozdania Freedom House na temat wolności mediów i wolności w internecie jasno wskazują, że „UE ma poważne problemy, by bronić wartości na własnym podwórku” ⁽⁴⁾.

3. Zagrożenia dla wolności i pluralizmu mediów

3.1. Zagrożenia dla dziennikarek i dziennikarzy

3.1.1. Aby media mogły wypełniać swoją misję, dziennikarki i dziennikarze muszą być w stanie swobodnie pracować i jako jednostki mieć przez cały czas pewność co do pełnej ochrony ze strony UE i wszystkich państw członkowskich. Obecnie nie ma to już miejsca.

3.1.2. Od 2015 r. co najmniej 16 dziennikarzy zostało zabitych w UE w trakcie pracy lub w jej wyniku. Nie można zapominać o Daphne Caruane Galizii, Giorgosie Karaivazie, Jánie Kuciaku i jego narzeczonej Martinie Kušnírovej, Lyrze McKee, Peterze de Vries i ich koleżankach i kolegach.

3.1.3. Dziennikarze są coraz bardziej narażeni na zniewagi słowne i napaści fizyczne, a w szczególności relacje z protestów i demonstracji stają się coraz bardziej niebezpieczne, przy czym źródłem zagrożenia mogą być zarówno uczestnicy, jak i siły bezpieczeństwa. Zagrożenie to osiągnęło w Europie niespotykaną dotychczas skalę: zanotowano ponad sto takich przypadków związanych z pandemią ⁽⁵⁾.

3.1.4. W niektórych krajach europejskich spoza UE sytuacja dziennikarzy jest katastrofalna; drastyczne środki skierowane przeciwko niezależnym dziennikarzom na Białorusi są bardzo alarmującym przykładem.

3.1.5. Media społecznościowe i dająca się w nich zaobserwować dynamika grupy zmniejszają opory przed nękaniami i groźbami. Czasami prowadzone są skoordynowane kampanie mające na celu utrudnienie pracy mediów lub poszczególnych dziennikarzy. Nasuwa się w tym kontekście pytanie o ewentualną potrzebę uregulowania platform mediów społecznościowych bez ograniczania podstawowych wolności.

3.1.6. Dziennikarki częściej od dziennikarzy padają ofiarą zniewag słownych lub napaści fizycznych, a także molestowania i groźb w internecie, które mają często mizoginistyczny, seksualny lub machistowski wydźwięk.

3.1.7. W niektórych państwach członkowskich środki zwalczania dezinformacji i zakazy zniesławienia mają taką formę, że mogą być wykorzystywane do kryminalizacji krytycznych doniesień i grożenia dziennikarzom karą pozbawienia wolności lub wysokimi grzywnami.

3.1.8. Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (ang. Strategic Lawsuits Against Public Participation, SLAPP) są coraz częściej wykorzystywane do uciszania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i dziennikarzy.

3.1.9. Wyzwania ekonomiczne stojące obecnie przed przedsiębiorstwami medialnymi doprowadziły do zmniejszenia liczby dziennikarzy zatrudnionych na stałe. Dla dziennikarek i dziennikarzy pracujących jako wolni strzelcy, którzy coraz częściej znajdują się w niepewnej sytuacji ekonomicznej i są szczególnie narażeni, spory sądowe stanowią również zagrożenie z punktu widzenia środków utrzymania, nawet jeżeli wniesiona skarga jest bezpodstawna.

3.1.10. Szczególnie na poziomie lokalnym mamy do czynienia z bezprecedensowymi „pustyniami informacyjnymi”, a niezależne media są często zastępowane tak zwanymi wiadomościami gminnymi, bezpłatnymi gazetami, których właścicielami są lokalne elity gospodarcze i polityczne, co może zagrażać wolności i pluralizmowi mediów.

3.1.11. Celem groźb jest wprowadzenie autocenzury. Podważają one wolność mediów w Europie.

3.2. Zagrożenia dla wolności mediów

3.2.1. Aby media mogły działać swobodnie, ramy prawne gwarantujące ich wolność i pluralizm muszą umożliwiać dziennikarzom i przedsiębiorstwom medialnym wykonywanie pracy w sposób wolny od wpływów politycznych.

3.2.2. W kilku państwach członkowskich istnieją poważne wątpliwości co do niezależności organów regulacyjnych ds. mediów, które w niektórych przypadkach stanowią de facto rządowe narzędzie wywierania wpływu na krajobraz medialny. Prawdziwie niezależne organy dobrowolnej samoregulacji mediów mogą być sposobem ochrony mediów przed wpływami politycznymi.

⁽⁴⁾ Reporterzy bez Granic: „2021 World Press Freedom Index [Światowy ranking wolności prasy w 2021 r.]”, <https://rsf.org/en/ranking> (dostęp: 24 maja 2021 r.).

⁽⁵⁾ Międzynarodowy Instytut Prasowy „COVID-19: Number of Media Freedom Violations by Region” [COVID-19: liczba naruszeń wolności mediów w podziale na regiony], <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/> (dostęp: 8 kwietnia 2021 r.).

3.2.3. Niektóre państwa członkowskie stosują dyskryminujące przepisy podatkowe i wydają środki na reklamę w sposób ukierunkowany, aby wywrzeć wpływ na media.

3.2.4. Niektóre państwa członkowskie wykorzystały ryzyko rozprzestrzeniania się dezinformacji na temat pandemii do usankcjonowania ograniczeń wolności prasy, aby ukrócić krytyczny przekaz na temat zarządzania kryzysem.

3.2.5. Poważnym zagrożeniem dla wolności mediów są media publiczne znajdujące się pod bezpośrednią lub pośrednią kontrolą polityczną za pośrednictwem organów nadzorczych, którymi nie zarządza się przy pełnym poszanowaniu wolności dziennikarskiej. Obserwuje się coraz więcej prób wywierania bezpośredniego wpływu politycznego na przekaz niezależnych mediów, a także napaści słownych polityków i postępowań sądowych wobec krytycznie nastawionych mediów i dziennikarzy.

3.2.6. W szeregu państw członkowskich znaczne ograniczenie wolności i pluralizmu mediów jest wynikiem nadmiernego zbliżenia przedsiębiorców medialnych do rządu lub ich wyboru na stanowiska rządowe, a także tego, że przedsiębiorstwa medialne o zbyt dużym udziale w rynku mediów są własnością partii politycznych lub państwa.

3.2.7. Nawet w sprawnie funkcjonujących demokracjach liberalnych kwestionuje się istnienie niezależnego i bezstronnego systemu publicznego nadawania jako gwarancji różnorodności opinii i wzywa się do wywierania wpływu politycznego na kształt programu i rozpowszechniane treści.

3.3. Zagrożenia dla pluralizmu mediów

3.3.1. W ciągu ostatnich trzech lat koncentracja na rynku mediów w UE, w tym dotycząca rynku reklamowego i kanałów dystrybucji, znacznie wzrosła i według monitora pluralizmu mediów z 2020 r. ⁽⁶⁾ stanowi średnie lub wysokie zagrożenie dla wolności mediów w całej UE.

3.3.2. Zmiany w modelach korzystania z mediów wynikające z rewolucji cyfrowej stawiają pod znakiem zapytania modele biznesowe mediów o ugruntowanej pozycji. Szczególnie ucierpiały gazety i małe przedsiębiorstwa medialne na szczeblu lokalnym, które stanowią podstawę różnorodności mediów w UE. Stają się one łatwym celem dla napędzanej politycznie koncentracji.

3.3.3. Coraz większe znaczenie mediów cyfrowych potęguje władzę rynkową, a tym samym rolę opiniotwórczą dużych platform, które często obchodzą przepisy europejskie jako przedsiębiorstwa zagraniczne.

3.3.4. Skutki gospodarcze pandemii, a w szczególności spadek dochodów z reklam, przyspieszają bieżące procesy przemian na rynku mediów i jeszcze bardziej ograniczają pluralizm mediów.

4. Zalecenia dotyczące wzmocnienia wolności i pluralizmu mediów w Europie

4.1. Zalecenia ogólne

4.1.1. EKES stwierdza, że osoby fizyczne i rządy, które kontestują wolność lub pluralizm mediów za pomocą słów lub czynów, nie są predysponowane do tego, by przewodniczyć instytucjom UE bądź ich organom przygotowawczym ani też by reprezentować Unię.

4.1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje, że rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii wzmocniło część naprawczą zestawu narzędzi gwarantujących praworządność, w tym wolność i pluralizm mediów.

4.1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat praworządności, w tym monitorowanie pluralizmu i wolności mediów w poszczególnych krajach, oraz debata w Radzie Unii Europejskiej wzmocniły również część zapobiegawczą zestawu narzędzi gwarantujących praworządność w UE.

4.1.4. EKES wzywa do zwiększenia skuteczności części zapobiegawczej poprzez wprowadzenie w przyszłości do rozdziałów sprawozdania dotyczących poszczególnych krajów zaleceń w sprawie reformy adresowanych do konkretnych krajów. Ich zastosowanie byłoby poddawane ocenie w sprawozdaniu w kolejnym roku.

⁽⁶⁾ Elda Brogi i in., 2020, „Monitoring Media Pluralism in the Digital Age. Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019” [Monitorowanie pluralizmu mediów w erze cyfrowej. Zastosowanie monitora pluralizmu mediów w Unii Europejskiej, Albanii i Turcji w latach 2018–2019], Fiesole, s. 50.

4.1.5. EKES opowiada się za tym, by kwestia ochrony wolności i pluralizmu mediów stała się głównym tematem Konferencji w sprawie przyszłości Europy z myślą o uświadomieniu wagi tego wyzwania oraz jeszcze większym ożywieniu debaty na temat niezbędnych środków.

4.2. Zalecenia dotyczące ochrony dziennikarzy

4.2.1. EKES podkreśla, że najlepszą ochroną dla dziennikarzy jest konsekwentne ściganie wszystkich przypadków molestowania, groźb i ataków na nich.

4.2.2. EKES apeluje do Komisji, by niezwłocznie skorzystała z rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii w celu zaradzenia poważnemu zagrożeniu dla wolności i pluralizmu mediów w niektórych państwach członkowskich. Obejmuje to jednoznacznie odmowę dostępu do finansowania europejskiego dla państw członkowskich, które naruszają wolność mediów.

4.2.3. EKES popiera stanowisko Parlamentu Europejskiego ⁽⁷⁾, by w przypadku bezczynności Komisji wnieść skargę na podstawie art. 256 TFUE.

4.2.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje plan Komisji, by przedstawić konkretne propozycje konsekwentnego wdrażania zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych ⁽⁸⁾ we wszystkich państwach członkowskich UE oraz do monitorowania jego przestrzegania w ramach sprawozdania na temat praworządności.

4.2.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do zapewnienia wsparcia finansowego dla projektów dotyczących prawnej i praktycznej ochrony dziennikarzy i proponuje ponadto zastanowienie się, w jaki sposób w ramach systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich można zabezpieczyć dziennikarzy przed ryzykiem zawodowym, zwłaszcza tych pracujących jako wolny strzelec.

4.2.6. EKES zwraca uwagę, że organy bezpieczeństwa państw członkowskich są zobowiązane do ochrony dziennikarzy. Proponuje, aby zintensyfikować programy szkolenia i doskonalenia zawodowego policji z udziałem stowarzyszeń prasowych i organizacji dziennikarzy na temat sposobu postępowania z dziennikarzami i by tym samym wesprzeć wymianę najlepszych praktyk.

4.2.7. Jeśli chodzi o ochronę dziennikarzy przed molestowaniem i groźbami w internecie, EKES odsyła do swojej opinii w sprawie zwalczania nielegalnych treści w internecie ⁽⁹⁾ i podkreśla szczególną podatność dziennikarzy na zagrożenia ze względu na ich wyeksponowaną rolę publiczną.

4.2.8. EKES zwraca uwagę, że wszelkie środki, które trzeba przedsięwziąć, muszą uwzględniać równouprawnienie płci i ochronę dziennikarzy należących do mniejszości.

4.2.9. EKES dostrzega, że zwiększono gwarancję zasady przejrzystości i prawa do swobodnego dostępu do informacji na szczeblu UE, jednak nie we wszystkich państwach członkowskich. Wzywa wszystkie państwa członkowskie do konsekwentnego przestrzegania norm UE i wskazuje na potrzebę dalszej poprawy, również na szczeblu UE ⁽¹⁰⁾.

4.2.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie grupy ekspertów ds. SLAPP oraz plan Komisji, by do końca 2021 r. przedstawić wnioski w sprawie ochrony dziennikarzy i społeczeństwa obywatelskiego przed SLAPP. Uważa, że prawny zakaz SLAPP ma pierwszeństwo przed środkami uzupełniającymi mającymi na celu wsparcie zainteresowanych stron.

4.2.11. EKES podkreśla znaczenie inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego, jak np. Koalicja przeciwko SLAPP w Europie (CASE) ⁽¹¹⁾, w ochronie dziennikarzy przed SLAPP i wzywa do zwiększonego wsparcia ze strony UE.

4.2.12. EKES zwraca uwagę, że w przypadku SLAPP przepisy rozporządzeń Bruksela I ⁽¹²⁾ i Rzym II ⁽¹³⁾ nie mogą prowadzić do ograniczenia ochrony prawnej poprzez wybór sądu w przypadku dokuczliwych sporów sądowych (ang. *libel tourism*). Podkreśla konieczność uwzględnienia tego problemu w zbliżającym się przeglądzie obu rozporządzeń.

⁽⁷⁾ P9_TA(2021)0103.

⁽⁸⁾ CM/Rec(2016)4.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 19.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 51; Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 192.

⁽¹¹⁾ <https://www.the-case.eu>.

⁽¹²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. L 351 z 20.2.2012, s. 1).

⁽¹³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II) (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 40).

4.3. Zalecenia dotyczące zwiększenia niezależności mediów

4.3.1. EKES apeluje do Komisji, by uzupełniła metodologię sprawozdania na temat praworządności o ocenę niezależności nadawców państwowych i publicznych.

4.3.2. EKES zwraca uwagę, że konsekwentne ściganie korupcji zapewnia pewien stopień ochrony przed ingerencją rządu w media, w związku z czym wzywa Komisję, aby oprócz egzekwowania standardów antykorupcyjnych, pomijając względy polityczne, przedsięwzięła wszelkie niezbędne środki gwarantujące, że żadne środki z nowych wieloletnich ram finansowych i narzędzia służącego odbudowie NextGenerationEU nie zostaną przeznaczone na ograniczanie pluralizmu mediów lub na inne formy korupcji.

4.3.3. EKES wnosi, by wszystkie państwa członkowskie stworzyły krajowe rejestry służące przejrzystości na wzór europejskich rejestrów tego rodzaju, gdyż przyczyniają się one również do przejrzystości kontaktów pomiędzy politykami a przedsiębiorcami medialnymi. Rejestry służące przejrzystości powinny zostać zintegrowane z ogólnounijnym wielopoziomym rejestrem służącym przejrzystości.

4.3.4. EKES wzywa Komisję do zbadania, czy projekt pilotażowy dotyczący utworzenia publicznie dostępnej bazy danych zawierającej informacje na temat własności w gospodarce medialnej może zostać opracowany w taki sposób, aby zawierać informacje na temat wsparcia przedsiębiorstw medialnych przez UE, jej państwa członkowskie, władze regionalne i lokalne, podmioty prawa publicznego, przedsiębiorstwa publiczne i prywatne, w których to przedsiębiorstwach co najmniej jeden z wyżej wymienionych podmiotów posiada większość decyzyjną, a także na temat zawierania przez nie umów z tymi przedsiębiorstwami.

4.3.5. EKES apeluje, by Komisja przedstawiła wniosek w sprawie ogólnounijnych minimalnych norm w zakresie zamówień publicznych i wsparcia przedsiębiorstw medialnych przez podmioty wymienione w pkt 4.3.4.

4.3.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski Komisji dotyczące ogólnego zwalczania dezinformacji⁽¹⁴⁾, a także dezinformacji związanej z pandemią COVID-19 w mediach społecznościowych⁽¹⁵⁾, lecz zwraca uwagę na ryzyko, że państwa członkowskie wykorzystają walkę z dezinformacją jako uzasadnienie ograniczania wolności mediów. Należy wnikliwie i pilnie przeanalizować zjawiska dezinformacji i nienawistnych wypowiedzi, m.in. w kolejnych opiniach EKES-u.

4.4. Zalecenia dotyczące zwiększenia pluralizmu mediów

4.4.1. EKES odnosi się krytycznie do faktu, że sprawozdanie Komisji na temat praworządności ogranicza aspekt pluralizmu rynkowego do przejrzystości własności przedsiębiorstw medialnych i nie uwzględnia w ogóle stopnia koncentracji rynku. Wzywa Komisję do dostosowania metodyki przyjętej w sprawozdaniu tak, aby w przyszłości móc lepiej pokazać skalę zagrożenia dla pluralizmu mediów we wszystkich państwach członkowskich.

4.4.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje plan działania Komisji „Europejskie media w cyfrowej dekadzie”⁽¹⁶⁾ i jego cel, którym jest utrzymanie mediów informacyjnych jako dobra publicznego, a w szczególności zapewnienie europejskiego wsparcia, aby zapobiec ograniczaniu pluralizmu mediów wskutek pandemii.

4.4.3. EKES podkreśla, że wysokiej jakości dziennikarstwo wymaga zrównoważonej podstawy gospodarczej i wzywa do kontynuowania wsparcia UE dla przedsiębiorstw medialnych jako inwestycji w rzetelne dziennikarstwo. Inwestycje te pomogą w powstrzymaniu koncentracji w sektorze medialnym, która zagraża pluralizmowi na rynku medialnym. Nie wyklucza to możliwości uprawnionego nabywania innych mediów lub tworzenia strategicznych sojuszy przez przedsiębiorstwa medialne, ponieważ przedsiębiorstwa medialne w dobrej sytuacji ekonomicznej są gwarantem niezależności mediów, oczywiście przy poszanowaniu zasady przejrzystości i braku praktyk monopolistycznych.

4.4.4. EKES stwierdza, że wartość przedsiębiorstw medialnych polega na ich różnorodności oraz że tworzenie „krajowych potentatów” niweczy tę wartość, która odróżnia media i sektor kreatywny od innych sektorów gospodarki.

4.4.5. Kurcząca się przestrzeń dla niezależnych mediów wymaga natychmiastowych mechanizmów wsparcia publicznego i prywatnego, by ochronić dziennikarstwo jako dobro publiczne. Konieczne są też szersze badania nad skutecznością mechanizmów wsparcia publicznego, gwarantujących równe kryteria i innowacyjne, zrównoważone nowe modele biznesowe dziennikarstwa w interesie publicznym.

⁽¹⁴⁾ COM(2020) 790 final.

⁽¹⁵⁾ JOIN(2020) 8 final.

⁽¹⁶⁾ COM(2020) 784 final.

4.4.6. EKES stanowczo popiera plan Komisji w zakresie „europejskiego aktu na rzecz wolności mediów”, by wyposażyć Komisję w skuteczne środki prawne pozwalające na egzekwowanie wolności i pluralizmu mediów we wszystkich państwach członkowskich UE. EKES wzywa Komisję do przeanalizowania, w jaki sposób europejskie prawo konkurencji można wykorzystywać i rozwijać, by powstrzymać dalszą koncentrację na rynku mediów, w szczególności tę napędzaną przez rządy krajowe, by uniknąć tworzenia monopolu medialnych na krajowych rynkach mediów w UE, w szczególności przez rządy lub podmioty blisko z nimi związane.

4.4.7. EKES przypomina swoją opinię w sprawie inicjatywy Komisji dotyczącej wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych ⁽¹⁷⁾ i zwraca uwagę, że prawdopodobnie zmniejszyłyby zakłócenia konkurencji między mediami tradycyjnymi i cyfrowymi (zwłaszcza tymi, które mają siedzibę za granicą).

4.4.8. EKES podkreśla znaczenie niezależnego i bezstronnego systemu publicznego nadawania dla zapewnienia pluralizmu mediów i zwraca uwagę na porozumienie zawarte w protokole nr 29 do TUE.

4.4.9. EKES stwierdza, że wolny rynek nie jest w stanie zapewnić ogólnoeuropejskiej oferty medialnej radia i telewizji, w związku z czym apeluje o powołanie niezależnego i bezstronnego europejskiego nadawcy publicznego.

4.4.10. EKES upatruje w niezależnym i bezstronnym nadawcy publicznym modelu, który zagwarantuje pluralizm mediów, również internetowych i drukowanych, ilekroć nie jest go w stanie zapewnić wolny rynek.

4.4.11. EKES podkreśla, że wolny od przeszkód dostęp do mediów jest podstawowym elementem wolności mediów, i jest zaniepokojony obserwowaną w mediach coraz częstszą bezpośrednią i pośrednią dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność. EKES wzywa do przyjęcia przepisów zakazujących praktyk ograniczających, które skutkują zmniejszeniem możliwości lub uniemożliwieniem udziału jednostki w wolnych i pluralistycznych mediach.

4.5. Zalecenia dotyczące rozwijania umiejętności korzystania z mediów

4.5.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wielorakie wnioski Komisji dotyczące zwiększenia umiejętności korzystania z mediów przez obywatelki i obywateli ⁽¹⁸⁾, ze szczególnym uwzględnieniem umiejętności cyfrowych. Ma to zasadnicze znaczenie, aby poprawić odporność obywaterek i obywateli na dezinformację.

4.5.2. EKES popiera propozycję utworzenia europejskiej agencji ds. edukacji obywatelskiej w celu rozwijania umiejętności medialnych obywaterek i obywateli UE poprzez programy edukacyjne. Wzywa Komisję do rychłego rozważenia możliwości utworzenia takiej centralnej instytucji oraz do zadbania na etapie jej tworzenia o to, by jednym z głównych obszarów jej działalności było zapewnienie szkoleń w zakresie korzystania z mediów, zwłaszcza mediów cyfrowych.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 73.

⁽¹⁸⁾ JOIN(2020) 8 final; COM(2020) 624 final; COM(2020) 784 final; COM(2020) 790 final.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nadzwyczajne środki na rzecz wsparcia zatrudnienia i dochodów w czasie kryzysu pandemicznego”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2021/C 517/03)

Sprawozdawczyni: **Cinzia DEL RIO**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.4.2021
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego (opinia z inicjatywy własnej)
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	211/1/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera strategię UE na rzecz przezwyciężenia kryzysu pandemicznego, ożywienia i zwiększenia odporności systemów gospodarczych, społecznych i zdrowotnych państw członkowskich oraz ochrony systemu produkcyjnego, zatrudnienia i wsparcia dochodów osobistych.

1.2. EKES popiera ustanowienie SURE jako innowacyjnego instrumentu finansowego będącego wyrazem europejskiej solidarności i mającego na celu utrzymanie miejsc pracy, wsparcie dochodu pracowników i wspomnienie przedsiębiorstw, a także jako instrumentu integracji i zwiększenia odporności społeczno-gospodarczej UE.

1.3. EKES podkreśla społeczną wartość instrumentu SURE, który dzięki emisji obligacji na finansowanie inicjatyw podejmowanych w celach społecznych wyprzedza mechanizm programu Next Generation EU.

1.4. EKES pozytywnie ocenia działanie instrumentu SURE, który dzięki finansowaniu systemów zmniejszonego wymiaru czasu pracy oraz formom wsparcia dochodu i wspomnienia przedsiębiorstw ochronił jedną czwartą ogółu zatrudnionych, utrzymując miejsca pracy i zdolność produkcyjną przedsiębiorstw, a także wywierając pozytywny wpływ na gospodarkę i rynek pracy. Należy jednak zauważyć, że dane te nie pokazują w wystarczającym stopniu, jakie były poszczególne środki finansowane przez kraje, ich kwoty i kategorie pracowników objętych pomocą.

1.5. EKES proponuje utworzenie centrum monitorowania funkcjonowania instrumentu SURE przez cały okres jego istnienia, z udziałem partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w celu monitorowania i oceny skutków finansowanych działań w poszczególnych krajach, a także w celu wskazania na przyszłość skutecznych modeli dla mechanizmów skróconego czasu pracy i wsparcia dochodu w podobnych sytuacjach kryzysowych.

1.6. W czasie kryzysu gospodarczego czynnikiem decydującym jest szybkość podejmowania decyzji i dokonywania wyborów. Z tego względu EKES docenia szybkość ustanowienia przez Komisję Europejską instrumentu SURE oraz zakończenia przez nią negocjacji z państwami członkowskimi, co świadczy o zdolności reagowania na powagę kryzysu.

1.7. EKES zaleca połączenie wykorzystania SURE z aktywną polityką rynku pracy oraz programami szkolenia i przekwalifikowania zawodowego, których celem jest stworzenie stabilnego, wysokiej jakości zatrudnienia, przy jednoczesnym zwalczaniu form zatrudnienia oferujących niskie wynagrodzenie, rozdrobnionych i niestabilnych, które nie oferują żadnej gwarancji odpowiedniego zabezpieczenia społecznego i które mają również wpływ na publiczne systemy opieki społecznej.

1.8. EKES uważa, że SURE jest jednym z narzędzi mogących zachęcić pracodawców do zatrzymywania pracowników pomimo ograniczenia działalności produkcyjnej. Za pomocą porozumień zbiorowych można zachęcać do podejmowania działań mających na celu przeznaczenie części czasu pracy na szkolenia. Umożliwia to przedsiębiorstwom dostosowanie umiejętności pracowników dzięki przeznaczeniu części czasu pracy na szkolenia, przy czym pracownicy otrzymują wynagrodzenie za udział w szkoleniu z instrumentu SURE.

1.9. W świetle m.in. nowych wyzwań związanych z transformacją ekologiczną i cyfrową EKES podkreśla potrzebę spójniejszego zdefiniowania oraz dopełnienia europejskiego wymiaru społecznego, przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencyjności Europy w kontekście globalnym, z uwzględnieniem środków określonych w Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych, w tym działań i inwestycji wspierających zatrudnienie, szkolenie i aktywną politykę rynku pracy.

1.10. EKES popiera komunikat Komisji w sprawie zawieszenia ogólnej klauzuli korekcyjnej paktu stabilności i wzrostu i apeluje, aby dokonać zwrotu w strategii poprzez zmianę i ponowne wyważenie ram zarządzania gospodarczego, tak aby były ukierunkowane m.in. na wspieranie inwestycji produkcyjnych. Zasadnicze znaczenie będzie miało wspomoczenie państw członkowskich w zrównoważeniu finansów publicznych, a tym samym w zwiększeniu zaufania do inwestycji.

1.11. EKES uważa, że poparcie ze strony partnerów społecznych i ich uczestnictwo są wartością dodaną polityki europejskiej i krajowej. Ich zaangażowanie w działania współfinansowane przez SURE ma zatem kluczowe znaczenie, również w oparciu o rokowania zbiorowe w konkretnych sektorach bardziej dotkniętych kryzysem. Podstawową kwestią jest jednak, aby ich zaangażowanie miało charakter merytoryczny i umocowany prawnie, a nie formalny.

1.12. EKES w pełnym zakresie dostrzega pozytywne wyniki inicjatywy SURE, które uwydatniono w sprawozdaniu Komisji z marca 2021 r., i popiera propozycję, aby z myślą o wsparciu pracowników i przedsiębiorstw nadać jej trwały charakter jako narzędziu integracji i zwiększania odporności społeczno-gospodarczej UE w czasach kryzysu takiego jak obecny, opierając się także na monitorowaniu i ocenie prowadzonych przez centrum monitorowania funkcjonowania SURE, które EKES proponuje utworzyć.

1.13. EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Komisji (UE) 2021/402⁽¹⁾ w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia (EASE), w którym przyjęto strategiczne podejście polegające na stopniowym przechodzeniu od środków nadzwyczajnych wprowadzanych w czasie pandemii w kierunku nowych środków niezbędnych do zapewnienia odbudowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu, zwłaszcza aktywnej polityki rynku pracy obejmującej m.in. tymczasowe zachęty do zatrudniania z myślą o słabszych grupach społecznych, podnoszenie kwalifikacji i możliwości przekwalifikowywania oraz wspieranie przedsiębiorczości, w tym w ramach gospodarki społecznej.

2. Wprowadzenie

2.1. Europejska gospodarka poważnie ucierpiała z powodu wciąż trwającej pandemii. EKES z zadowoleniem przyjmuje środki gospodarcze i społeczne wprowadzone przez UE za pomocą nadzwyczajnych narzędzi przeciwdziałania skutkom kryzysu pandemicznego, ponieważ stwarzają one doskonałą okazję do ukształtowania bardziej sprawiedliwej i solidarnej Europy oraz konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej, a także do sprostania nowym wyzwaniom związanym z transformacją ekologiczną i cyfrową. Oprócz planu Next Generation EU instrumenty te obejmują:

- środki krajowe przyjęte w ramach elastyczności zasad budżetowych UE,
- krajowe środki wsparcia płynności zatwierdzone na podstawie tymczasowych i elastycznych zasad pomocy państwa,
- wzmocnienie linii kredytowych gwarantowanych przedsiębiorstwom przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) – dzięki stworzeniu nowego funduszu gwarancyjnego,
- Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), wprowadzony w drodze zmian do traktatu lizbońskiego w celu zaoferowania bezwarunkowych pożyczek w dziedzinie zdrowia,
- europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE).

2.2. Celem niniejszej opinii jest przeanalizowanie wpływu środków nadzwyczajnych na zmniejszenie bezrobocia, wsparcie dochodów i wspomoczenie przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentu SURE.

⁽¹⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2021/402 z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (EASE) (Dz.U. L 80 z 8.3.2021, s. 1).

2.3. Do kwietnia 2020 r. ponad 50 mln pracowników w różnych krajach europejskich zostało objętych programami zmniejszonego wymiaru czasu pracy ⁽²⁾ lub podobnymi środkami ustanowionymi ad hoc w celu rozwiązania problemu całkowitej lub częściowej utraty godzin pracy. Eurofound odnotował 500 środków, z których większość dotyczyła pomocy dla przedsiębiorstw (35 %), wsparcia dochodu (oprócz środków w zakresie skrócenia czasu pracy – 20 %) i ochrony zatrudnienia (13 %) ⁽³⁾. Kryzys najbardziej dotknął przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją, handlem, usługami, turystyką i kulturą ⁽⁴⁾.

2.4. Występujące w większości państw europejskich różne formy przestoju w pracy uwzględniające nieprzepracowane godziny są najczęściej stosowanym narzędziem ochrony zatrudnienia w okresach kryzysu gospodarczego, ponieważ mają pozytywny wpływ na pracowników i przedsiębiorstwa. W sprawozdaniu z 2020 r. w sprawie prezentacji programu SURE Komisja Europejska zwraca uwagę, że „[m]echanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy pozwalają uniknąć zbędnych zwolnień pracowników, tak aby obecny wstrząs nie spowodował bardziej długotrwałych i dotkliwych skutków dla gospodarki i rynku pracy w państwach członkowskich. Dzięki tym mechanizmom rodziny będą mogły utrzymać dochody, a przedsiębiorstwa i cała gospodarka – potencjał produkcyjny i kapitał ludzki” ⁽⁵⁾.

2.5. W tych krajach, w których takie programy już istniały, rządy podejmowały doraźne działania w celu ułatwienia dostępu i kryteriów kwalifikowalności, rozszerzenia zakresu oraz zwiększenia wsparcia ekonomicznego, lecz między krajami występowały znaczne różnice ⁽⁶⁾.

2.6. Środki te umożliwiły przedsiębiorstwom skrócenie czasu pracy stosownie do ograniczenia działalności gospodarczej przy ograniczonych lub zerowych kosztach, co znacznie zmniejszyło liczbę miejsc pracy zagrożonych z powodu braku płynności. W szeregu krajach UE niektóre kategorie pracowników zatrudnionych w trybie niestandardowym są wyłączone z form wsparcia, w szczególności pracownicy zatrudnieni na podstawie umów o pracę dorywczą, a w niektórych przypadkach także pracownicy tymczasowi (ang. agency workers) i pracownicy zatrudnieni na podstawie umów na czas określony, podczas gdy w innych krajach pomoc publiczna została rozszerzona na niektóre formy samozatrudnienia ⁽⁷⁾. Ponadto kraje różnią się między sobą pod względem procedur i kryteriów korzystania z dotacji, jeśli chodzi o ich zakres, beneficjentów, czas trwania itp. ⁽⁸⁾.

2.7. Systemy zmniejszonego wymiaru czasu pracy pomogły zapobiec zerwaniu stosunku pracy, co jest bardzo kosztowne dla przedsiębiorstw i pracowników. W krajach OECD środki utrzymania miejsc pracy w drugim kwartale 2020 r. znacznie ograniczyły utratę miejsc pracy z szacowanych 12 % do 4 %. W UE dane pokazują, że liczba pracowników oficjalnie zatrudnionych, lecz w zerowym wymiarze godzin, wzrosła dwukrotnie do 17 % w drugim kwartale 2020 r. w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r. ⁽⁹⁾.

2.8. Należy rozważyć wpływ kryzysu zatrudnienia na kobiety i młodzież, które są często zatrudnione na podstawie niestandardowej umowy o pracę, otrzymują niskie wynagrodzenie i są bardziej narażone na niestabilne warunki zatrudnienia, które nie oferują żadnej gwarancji odpowiedniego zabezpieczenia społecznego. Ponadto stanowią one bardzo duży odsetek siły roboczej w sektorach turystyki, hotelarstwa i gastronomii, które szczególnie ucierpiały wskutek kryzysu, podobnie jak w sektorze kultury i rozrywki oraz sektorze non-profit zajmującym się usługami społecznymi. W ramach ożywienia gospodarczego trzeba będzie również przewidzieć uzgodnione z partnerami społecznymi reformy i konkretne środki mające na celu rozwiązanie problemu nierówności między płciami i grupami wiekowymi, które zresztą istniały już przed obecnym kryzysem, oraz wprowadzenie ukierunkowanych środków krótko-, średnio- i długoterminowych ⁽¹⁰⁾.

2.9. Oprócz środków wspierających zmniejszony wymiar czasu pracy różne kraje przyjęły środki mające na celu ochronę przed zwolnieniem w przedsiębiorstwach otrzymujących pomoc publiczną na przestój w pracy, w celu zarówno uniknięcia nadużyć w okresie kryzysu, jak i stworzenia warunków do korzystania z krajowej i europejskiej pomocy

⁽²⁾ Covid-19: Implications for Employment and working life [COVID-19: konsekwencje dla zatrudnienia i życia zawodowego], Eurofound, marzec 2021 r.

⁽³⁾ Covid-19: Policy responses across Europe [COVID-19: rozwiązania polityczne w całej Europie], Eurofound, czerwiec 2020 r.

⁽⁴⁾ OECD, OECD: Employment outlook 2021 [Perspektywy zatrudnienia 2021], rozdział 2.

⁽⁵⁾ COM(2021) 148 final. SURE: analiza sytuacji po sześciu miesiącach, 22 marca 2021 r.; zob. ponadto briefing Parlamentu Europejskiego dotyczący wdrażania SURE pt. SURE implementation, kwiecień 2021 r.

⁽⁶⁾ OECD, OECD Employment Outlook 2021 [OECD – perspektywy zatrudnienia 2021], rozdział 2, tabela 2.1, „Job retention schemes in OECD countries” [Programy utrzymania miejsc pracy w krajach OECD]; Eurofound, dz. cyt.

⁽⁷⁾ Covid-19: Policy responses across Europe [COVID-19: rozwiązania polityczne w całej Europie], Eurofound, czerwiec 2020 r.

⁽⁸⁾ Dane OECD, ETUI, KE, zestawienie informacyjne PE.

⁽⁹⁾ Covid-19: Policy responses across Europe [COVID-19: rozwiązania polityczne w całej Europie], Eurofound, czerwiec 2020 r.

⁽¹⁰⁾ Analiza KE, Eurofound i zob. również ILO-UN Women Joint Programme [wspólny program MOP-ONZ dotyczący kobiet], Policy tool: Assessing the gendered employment impacts of COVID-19 and supporting a gender-responsive recovery [Narzędzie polityczne: ocena wpływu pandemii COVID-19 na zatrudnienie w aspekcie płci i wsparcie odbudowy z uwzględnieniem aspektu płci], marzec 2021 r.

publicznej, która musi służyć do uniknięcia zwolnień i do tymczasowego wsparcia przedsiębiorstw aż do czasu odbudowy. W niektórych krajach same układy zbiorowe przewidują zakaz zwolnień w przypadku pomocy publicznej ⁽¹¹⁾.

2.10. Istotną rolę odegrały rokowania zbiorowe wraz ze specjalnymi porozumieniami i protokołami w celu zarówno stawienia czoła zagrożeniom dla zdrowia w miejscu pracy i zarządzania nimi, jak i wprowadzenia postanowień umownych ad hoc podczas pandemii, co zmieniło organizację i warunki pracy (np. w Niemczech, Francji, Szwecji, Hiszpanii, Austrii, Danii i we Włoszech). W niektórych krajach przyjęto również inne formy wsparcia przedsiębiorstw (odroczenie spłaty kredytów, odroczenie lub zawieszenie płatności podatków, czynszów lub składek na ubezpieczenia społeczne), które opóźniają zobowiązania płatnicze i mają na celu wspomoczenie przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, lub samozatrudnionych z myślą o utrzymaniu miejsc pracy i umożliwieniu płynności w perspektywie krótkoterminowej.

3. Charakterystyka, regulacja i pierwsze wyniki SURE

3.1. Europejski instrument SURE to tymczasowy fundusz zapewniający państwom członkowskim pomoc finansową w formie pożyczek na preferencyjnych warunkach w wysokości do 100 mld EUR w celu zwalczania bezrobocia oraz wsparcia zmniejszonego wymiaru pracy czasu i dochodów dla wszystkich pracowników. Będzie on działać do dnia 31 grudnia 2022 r.

3.2. Wyemitowane po raz pierwszy przez Komisję Europejską w ramach instrumentu SURE obligacje to obligacje społeczne, które gwarantują inwestorom, że uruchomione środki zostaną faktycznie przeznaczone na cele społeczne. Popyt dziesięciokrotnie przewyższał podaż i zapewniał na rynku konkurencyjną rentowność.

3.3. Od czasu wprowadzenia tego instrumentu Rada – na podstawie propozycji Komisji – przydzieliła ponad 90 % całkowitej puli środków dziewiętnastu państwom członkowskim ⁽¹²⁾. Piętnaście z tych krajów przeznaczyło środki na pomoc w finansowaniu systemów zmniejszonego wymiaru pracy lub podobnych środków, a czternaście z nich sfinansowało także działania wspierające samozatrudnionych.

3.4. Niektóre kraje nie ubiegały się o środki SURE. Rządy podawały rozmaite powody: w niektórych krajach fundusze krajowe były wystarczające do pokrycia dodatkowych wydatków publicznych związanych ze wzrostem bezrobocia; na rynku można było uzyskać dodatkowe środki o równie korzystnych stopach oprocentowania; w innych przypadkach wybór wynikał z kosztów procedur administracyjnych związanych z dostępem do instrumentu SURE, jeszcze inne kraje skorzystały z wdrożonych przez KE środków tymczasowych na rzecz elastyczności budżetowej i pomocy państwa ⁽¹³⁾.

3.5. Na podstawie sprawozdań przedstawionych przez państwa członkowskie KE szacuje w swoim sprawozdaniu z marca 2021 r. ⁽¹⁴⁾, że w 2020 r. instrument SURE wsparł 25–30 mln pracowników, co stanowi jedną czwartą całkowitej liczby ludności zatrudnionej w państwach członkowskich będących jego beneficjentami. Chodzi o około 21,5 mln pracowników najemnych i 5 mln osób samozatrudnionych. Ponadto z tego instrumentu skorzystało od 1,5 mln do 2,5 mln przedsiębiorstw, co stanowi 12–16 % przedsiębiorstw w państwach członkowskich będących jego beneficjentami ⁽¹⁵⁾.

3.6. W sprawozdaniu podkreślono, że systemy wsparcia publicznego finansowane przez SURE skutkują obniżeniem kosztów pracy dla przedsiębiorstw i oferują alternatywne wsparcie dochodu gospodarstwa domowego, przynoszące lepsze wyniki niż tradycyjne świadczenia dla bezrobotnych. Ponadto KE zaznacza, że programy wsparcia zatrudnienia są skuteczniejsze w krajach posiadających już krajowe programy pomocy mające na celu złagodzenie skutków bezrobocia.

3.7. Do końca 2020 r. zrealizowano już 80 % całkowitych planowanych wydatków publicznych na kwalifikujące się środki. Niemal wszystkie państwa członkowskie rozdysponowały już albo planują rozdysponować całą kwotę przyznaną w ramach SURE.

⁽¹¹⁾ ETUI – Policy Brief No 7, 2020

⁽¹²⁾ Zob. COM(2021) 148 final. SURE: analiza sytuacji po sześciu miesiącach, 22 marca 2021 r.; zob. ponadto briefing Parlamentu Europejskiego dotyczący wdrażania SURE pt. SURE implementation, kwiecień 2021 r. i strona internetowa Komisji Europejskiej dotycząca SURE oraz aktualizacji kwot przyznaných państwom członkowskim.

⁽¹³⁾ Eurofound, dz. cyt., rozdział 3, 2021 r.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 105 final, komunikat Komisji do Rady „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej”.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 148 final. SURE: analiza sytuacji po sześciu miesiącach, 22 marca 2021 r.; zob. ponadto briefing Parlamentu Europejskiego dotyczący wdrażania SURE pt. SURE implementation, kwiecień 2021 r.

3.8. Korzystając z instrumentu SURE zamiast samodzielnej emisji instrumentów długu państwowego, państwa członkowskie zaoszczędziły około 5,8 mld EUR odsetek dzięki wysokiemu ratingowi kredytowemu KE. Przyszłe wypłaty prawdopodobnie przyniosą dalsze oszczędności.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES popiera strategię UE mającą na celu pokonanie kryzysu pandemicznego, ożywienie i zwiększenie odporności systemów gospodarczych, społecznych i zdrowotnych państw członkowskich oraz ochronę zatrudnienia i uważa, że może ona w bardziej kompleksowy sposób określić i dopełnić europejski wymiar społeczny, przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencyjności Europy w kontekście globalnym. W planie działania dotyczącym wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych wskazano środki, które należy podjąć, aby zachęcić do inwestycji niezbędnych do osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

4.2. EKES wielokrotnie podkreślał potrzebę osiągnięcia w UE większej konwergencji gospodarczej i społecznej w celu podniesienia konkurencyjności europejskiej społecznej gospodarki rynkowej, zapewnienia, by wszyscy obywatele mogli w pełni korzystać ze swoich praw, oraz wsparcia tworzenia rynku pracy, który będzie mógł uwzględniać zachodzące zmiany za pomocą działań i strategii zgodnych z Europejskim filarem praw socjalnych oraz uwzględniać transformację ekologiczną i cyfrową. Niezbędne jest, aby państwa członkowskie właściwie wykorzystywały wsparcie, jakie otrzymują z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁽¹⁶⁾.

4.3. Istotne jest wspieranie wzrostu i wydajności zrównoważonych przedsiębiorstw, w tym MŚP i mikroprzedsiębiorstw. SURE jest jednym z narzędzi mogących zachęcić pracodawców do zatrzymywania pracowników pomimo ograniczenia działalności produkcyjnej. Należy również zachęcać do zawierania porozumień zbiorowych w sprawie nowych form dostosowania czasu pracy mających na celu udostępnienie szkoleń, a także do podejmowania środków wsparcia przedsiębiorstw w utrzymaniu miejsc pracy, umiejętności i ciągłości dochodów.

4.4. SURE jest kluczowym instrumentem służącym ochronie pracowników i łagodzeniu poważnych społeczno-gospodarczych skutków pandemii dla systemu zatrudnienia, gdyż z jednej strony wspiera finansowo krajowe systemy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobne środki, również przy zachowaniu stosunków pracy, ochronie miejsc pracy oraz zmniejszeniu bezrobocia i utraty dochodów przez pracowników, a z drugiej strony – pomaga przedsiębiorstwom w podołaniu kosztom związanym ze świadczeniami dla bezrobotnych i składkami na ubezpieczenie społeczne, które są w dużej mierze pokrywane ze środków publicznych w ramach działań nadzwyczajnych.

4.5. EKES docenia szybkie tempo prac nad wnioskiem KE w sprawie ustanowienia SURE i natychmiastowe, zakończone w ciągu kilku tygodni negocjacje z państwami członkowskimi. SURE podkreśla znaczenie programów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i krótkoterminowego wsparcia dochodu i zachęca państwa członkowskie do korzystania z nich. Jednym z celów europejskiego semestru, w perspektywie średnio- i długoterminowej, jest wspieranie inwestycji ukierunkowanych na pełne i stabilne zatrudnienie oraz zwalczanie nowych form ubóstwa, m.in. poprzez społecznie zrównoważone reformy strukturalne.

4.6. EKES uważa, że ważne jest zapewnienie wsparcia finansowego w formie pożyczek udzielanych przez UE państwom członkowskim na korzystnych warunkach, i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że obligacje emitowane przez KE są obligacjami społecznymi, służącymi do konkretnych celów.

4.7. Finansowanie systemów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i formy wsparcia dochodu mają pozytywny wpływ na całą gospodarkę, gdyż w ten sposób podtrzymuje się stosunki między pracodawcami a pracownikami, przyczyniając się do zachowania umiejętności pracowników i zdolności produkcyjnej przedsiębiorstw oraz zapobiegając dalszym negatywnym i trwałym skutkom pandemii dla gospodarki i rynku pracy.

4.8. EKES uważa, że ustanowienie SURE stanowi kolejny krok w kierunku solidarnego systemu w UE, respektującego zasady pomocniczości i proporcjonalności, gdyż jest to forma europejskiego aktywu zabezpieczającego, który można wzmocnić obligacjami europejskimi wykorzystywanymi do finansowania programu Next Generation EU⁽¹⁷⁾. Podkreśla, że istotną zaletą SURE jest pokazanie, że w razie potrzeby UE może zapewnić zdolność udzielania pożyczek i wydać wspólny

⁽¹⁶⁾ Rezolucja EKES-u „Wkład Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w program prac Komisji Europejskiej na 2022 r.” (czerwiec 2021 r.) (Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 1).

⁽¹⁷⁾ Katami, Ch., dokument programowy ELIAMEP *Protecting employment in 2021 and beyond: what can the new SURE instrument do?* [Ochrona zatrudnienia w 2021 r. i w kolejnych latach: co może zdziałać nowy instrument SURE?], 2021; Andor, L., *Protecting Jobs and Incomes in Europe: Towards an EU Capacity for Employment Stabilisation in the Pandemic Period* [Ochrona zatrudnienia i dochodów w Europie: w kierunku zdolności UE do stabilizacji zatrudnienia w okresie pandemii], w: Caetano, J., Vieira, I., Caleiro, A., *New Challenges for the Eurozone Governance* [Nowe wyzwania z punktu widzenia zarządzania strefą euro], 2021.

bezpieczny składnik aktywów z zastosowaniem metody wspólnotowej zamiast umów międzyrządowych takich jak w wypadku EMS i Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej.

4.9. EKES wzywa do przeglądu procedur udzielania pomocy i dostępu do finansowania SURE w celu uproszczenia procedur administracyjnych i mechanizmów sprawozdawczych.

4.10. EKES zaleca połączenie wykorzystania SURE z aktywną polityką publiczną oraz programami szkolenia i przekwalifikowania zawodowego przydatnymi zarówno dla pracowników, jak i dla przedsiębiorstw⁽¹⁸⁾. W tym kontekście powraca debata na temat tego, w jaki sposób poprawić wydajność służb zatrudnienia również w czasie kryzysu. W okresach przymusowego skrócenia czasu pracy należy zachęcać do kursów szkoleniowych mających na celu przekwalifikowanie lub wspierających przechodzenie do nowych i stabilnych możliwości zatrudnienia wymagających kwalifikacji. Niestety przykłady aktywnej polityki w tym względzie są raczej skromne⁽¹⁹⁾.

4.11. EKES uważa, że w ramach instrumentu SURE w poszczególnych państwach członkowskich należy zagwarantować uwzględnienie wszystkich pracowników najemnych i wszystkich form samozatrudnienia i niestandardowego zatrudnienia, które to formy mają szczególny wpływ na osoby młode.

4.12. Niewielka ilość dostępnych danych wskazuje, że partnerzy społeczni nie zostali aktywnie włączeni w lepsze wykorzystanie SURE ani przez instytucje europejskie, ani przez instytucje krajowe. EKES zaleca zapewnienie odpowiedniego mechanizmu stabilnych konsultacji.

4.13. EKES zapoznał się z szacunkami dotyczącymi osób i przedsiębiorstw korzystających ze wsparcia SURE⁽²⁰⁾, podkreśla jednak, że dane te nie ukazują wystarczająco, jakie były poszczególne środki finansowane przez państwa członkowskie oraz ich kwoty ani też jaki miały one wpływ na zdolność zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem oraz na ochronę dochodów.

5. Uwagi szczegółowe: Jakie skutki?

5.1. Kryzys pandemiczny wystawił na ciężką próbę systemy gospodarcze, społeczne i zdrowotne UE i odbił się na życiu obywateli i obywateli oraz na działalności przedsiębiorstw, pogłębiając nierówności w każdym kraju, a w niektórych przypadkach – również między krajami. Z tego względu EKES zwraca uwagę na konieczność zdefiniowania i dopełnienia unijnego wymiaru społecznego w bardziej kompleksowy i spójny sposób, z uwzględnieniem środków określonych w Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych, przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencyjności Europy w kontekście globalnym.

5.2. EKES podkreślił już⁽²¹⁾, że należy wznowić proces przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego, zawieszony do 2022 r. na podstawie komunikatu Komisji z 20 marca 2020 r.⁽²²⁾ EKES popiera ten komunikat, w którym wyrażono zamiar, by podjąć w przyszłości decyzję w sprawie wyłączenia ogólnej klauzuli korekcyjnej paktu stabilności i wzrostu na podstawie całościowej oceny wyników gospodarczych opartej na kryteriach ilościowych. Dlatego EKES apeluje, aby dokonać zwrotu w strategii poprzez zmianę i ponowne wyważenie ram zarządzania gospodarczego, tak aby były ukierunkowane na dobrobyt, i uczynić to najlepiej za pomocą uproszczenia zasad i zmniejszenia procykliczności w sposób odzwierciedlający sytuację po zakończeniu pandemii. Zasadnicze znaczenie będzie miało wspomoczenie państw członkowskich w zrównoważeniu finansów publicznych i zwiększeniu zaufania do inwestycji.

5.3. Wśród środków zawartych w pakiecie gospodarczym i społecznym mających na celu przeciwdziałanie skutkom pandemii EKES popiera przyjęcie SURE jako innowacyjnego instrumentu finansowego europejskiej solidarności, który, wyprzedzając mechanizm programu Next Generation EU, po raz pierwszy wyemitował obligacje do celów społecznych.

5.4. SURE okazał się sposobem zabezpieczenia i ratowania istniejących miejsc pracy oraz ochrony różnego rodzaju przedsiębiorstw stosownie do krajowych prerogatyw w zakresie ochrony. Środkiem ochrony socjalnej przyjętym w ramach SURE musi jednak towarzyszyć aktywna polityka rynku pracy na rzecz tworzenia dobrych i stabilnych miejsc pracy oraz systemów dopasowywania umiejętności, zwalczania nisko wynagradzanych, rozdrobnionych i niestabilnych form zatrudnienia, które nie oferują żadnej gwarancji odpowiedniego zabezpieczenia społecznego i które mają również wpływ na publiczne systemy opieki społecznej.

⁽¹⁸⁾ Covid-19: Implications for Employment and working life [COVID-19: konsekwencje dla zatrudnienia i życia zawodowego], Eurofound, marzec 2021 r.

⁽¹⁹⁾ OECD, *Employment Outlook* [Perspektywy zatrudnienia], rozdz. 2.5, „Combining job retention policies with job reallocation” [Połączenie polityki utrzymywania miejsc pracy z realokacją miejsc pracy], 2021 oraz Eurofound, dz. cyt., wraz z przykładami środków przyjętych w niektórych krajach.

⁽²⁰⁾ COM(2021) 148 final.

⁽²¹⁾ Rezolucja EKES-u „Wkład Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w program prac Komisji Europejskiej na 2022 r.”, przyjęta na sesji plenarnej w czerwcu 2021 r. (Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 1).

⁽²²⁾ COM(2020) 123 final.

5.5. EKES docenia zalecenie EASE Komisji Europejskiej, przyjęte w ramach wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych i mające na celu skuteczne aktywne wsparcie zatrudnienia w następstwie kryzysu związanego z COVID-19. Podkreśla przyjęte w nim strategiczne podejście polegające na stopniowym przechodzeniu od środków nadzwyczajnych przedsięwziętych w czasie pandemii do nowych środków niezbędnych do zapewnienia odbudowy sprzyjającej zatrudnieniu, zwłaszcza w sektorze zielonym i cyfrowym. Obok skutecznych strategii wspierających tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy i przekwalifikowanie zawodowe potrzebne są sprawnie funkcjonujące służby zatrudnienia zapewniające dostosowane do potrzeb wsparcie dla osób poszukujących pracy, zwłaszcza ludzi młodych, kobiet oraz przedsiębiorców społecznych.

5.6. Zdaniem EKES-u poparcie ze strony partnerów społecznych i ich udział są cenną wartością, w związku z czym bardzo ważne jest ich zaangażowanie zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym w celu nawiązania dialogu w sprawie działań współfinansowanych przez instrument SURE, a także udziału w nich i ich negocjowania, w oparciu również o rokowania zbiorowe w konkretnych sektorach bardziej dotkniętych przez kryzys. Podstawową kwestią jest jednak, aby ich zaangażowanie miało charakter merytoryczny i umocowany prawnie, a nie formalny.

5.7. EKES sądzi, że istotne jest podkreślenie wagi przeznaczenia środków z instrumentu SURE również na finansowanie działań na rzecz powstrzymania rozprzestrzeniania się wirusa w miejscach pracy, za pomocą interwencji i środków mających na celu zapobieganie i ochronę bezpieczeństwa i zdrowia, w sposób obniżający koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa w związku z dostosowaniem produkcji do protokołów bezpieczeństwa.

5.8. EKES proponuje utworzenie centrum monitorowania funkcjonowania instrumentu SURE przez cały okres jego istnienia, z udziałem partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w celu monitorowania i oceny skutków działań finansowanych w poszczególnych krajach oraz przeanalizowania najlepszych praktyk i programów ochrony stosowanych w poszczególnych krajach, tak aby wskazać na przyszłość skuteczne modele dla mechanizmów skróconego czasu pracy i wsparcia dochodu w podobnych sytuacjach kryzysowych.

5.9. EKES w pełnym zakresie dostrzega pozytywne wyniki inicjatywy SURE, które uwydatniono w sprawozdaniu Komisji z marca 2021 r. Program SURE spełnia tymczasowe kryteria wspierania państw członkowskich w zakresie pomocy pracownikom i przedsiębiorstwom w przezwyciężaniu kryzysu, w zakresie ratowania miejsc pracy oraz ułatwiania naprawy gospodarczej i społecznej. EKES popiera propozycję, aby z myślą o wsparciu pracowników i przedsiębiorstw nadać instrumentowi SURE trwały charakter jako narzędziu integracji i odporności społeczno-gospodarczej UE w czasach kryzysu takiego jak obecny, opierając się także na monitorowaniu i ocenie prowadzonych przez centrum monitorowania funkcjonowania SURE. Propozycja ta jest wynikiem debaty, w której wzięli udział: rządy, partnerzy społeczni i gospodarczy, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, akademicy i badacze z różnych krajów europejskich i która odbywała się także w ramach samej Komisji ⁽²³⁾.

5.10. EKES wzywa instytucje europejskie, aby w przypadku kryzysu gospodarczego odegrały bardziej skuteczną i wspierającą rolę w kwestiach społecznych, w szczególności poprzez regulowanie i finansowanie środków wsparcia dla pracowników i przedsiębiorstw. Instytucje europejskie powinny pobudzać debatę publiczną nad ustanowieniem stałego europejskiego systemu ubezpieczeń od bezrobocia, opartego na innej podstawie prawnej, uwzględniając wcześniejsze opinie EKES-u ⁽²⁴⁾.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²³⁾ Katami, Ch., dokument programowy ELIAMEP Protecting employment in 2021 and beyond: what can the new SURE instrument do? [Ochrona zatrudnienia w 2021 r. i w kolejnych latach: co może zdziałać nowy instrument SURE?], 2021; Andor, L., Protecting Jobs and Incomes in Europe: Towards an EU Capacity for Employment Stabilisation in the Pandemic Period [Ochrona zatrudnienia i dochodów w Europie: w kierunku zdolności UE do stabilizacji zatrudnienia w okresie pandemii], w: Caetano, J., Vieira, I., Caleiro, A., New Challenges for the Eurozone Governance [Nowe wyzwania z punktu widzenia zarządzania strefą euro], 2021; i sprawozdanie Komisji oraz prace Eurofoundu i OECD (*Covid-19: Implications for Employment and working life* [COVID-19: konsekwencje dla zatrudnienia i życia zawodowego], Eurofound, marzec 2021 r.; COM(2021) 148 final. *SURE: analiza sytuacji po sześciu miesiącach*, 22 marca 2021 r.; zob. ponadto briefing Parlamentu Europejskiego dotyczący wdrażania SURE pt. *SURE implementation*, kwiecień 2021 r.).

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspólnych minimalnych norm (Dz.U. C 97 z 24.3.2020, s. 32); Beblavy Miroslav, Lenaerts Karolien, *Feasibility and added value of a European Unemployment Benefits Scheme* [Wykonalność i wartość dodana europejskiego programu świadczeń dla osób bezrobotnych], Centrum Studiów nad Polityką Europejską (CEPS), 2017.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Główne elementy zrównoważonej pracy wysokiej jakości w trakcie odbudowy i po niej”

(Opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji słoweńskiej)

(2021/C 517/04)

Sprawozdawca: **Andrej ZORKO**

Wniosek słoweńskiej prezydencji 19.3.2021
w Radzie UE

Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	146/24/54

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Jakość pracy jest jednym z podstawowych elementów jakości życia. Należy przestrzegać zasady jakości pracy z myślą o jakości życia, ponieważ jest to warunek wstępny zrównoważonego rozwoju społecznego. Dlatego też EKES jest głęboko przekonany, że należy poświęcić jej szczególną uwagę w polityce UE, gdyż musi ona zapobiegać zagrożeniom związanym z nierównością, ubóstwem, wykluczeniem społecznym i nieuczciwą konkurencją.

1.2. EKES zdecydowanie uważa, że problemom i wyzwaniom w dziedzinie pracy wysokiej jakości należy stawić czoła w świetle zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i celów Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Należy również wziąć pod uwagę międzynarodowe normy MOP-u dotyczące godnej pracy⁽¹⁾, a także Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej⁽²⁾. Dlatego też wzywa państwa członkowskie i partnerów społecznych, by w obliczu zmian zachodzących na rynku pracy, które przyspieszyły wskutek pandemii, wskazali i znaleźli rozwiązania w drodze dialogu społecznego i rokowań zbiorowych na odpowiednim poziomie i zgodnie z uwarunkowaniami krajowymi.

1.3. EKES uważa, że Unia Europejska i państwa członkowskie powinny przyjąć bardziej ambitne podejście do wspierania, koordynowania i wdrażania działań w celu stworzenia aktywnej polityki rynku pracy, przy jednoczesnej ochronie praw podstawowych pracowników i zapewnieniu przedsiębiorstwom w gospodarce światowej zrównoważonego i konkurencyjnego otoczenia biznesowego. Europejski filar praw socjalnych powinien wytyczać kierunek realizacji zasad Europy socjalnej, sprawiedliwości społecznej i trwałej odbudowy.

1.4. Opierając się na doświadczeniach w dziedzinie pracy podczas pandemii i angażując aktywnie partnerów społecznych i inne zainteresowane strony, Komisja Europejska i państwa członkowskie mogłyby monitorować funkcjonowanie przepisów lub, tam gdzie stosowne, poddać je przeglądowi i – w razie konieczności – zmienić je i opracować odpowiednie strategie polityczne w celu zapewnienia godnej i zrównoważonej pracy wysokiej jakości. Może to obejmować ochronę pracowników i odpowiednią organizację pracy prowadzącą do większej wydajności i innowacji, przy jednoczesnym promowaniu pozytywnych elementów cyfryzacji, w tym potrzeby odbycia szkoleń cyfrowych przez pracowników w celu wspierania ich zdolności do zatrudnienia⁽³⁾. Należy położyć szczególny nacisk na przepisy i strategie dotyczące sztucznej inteligencji i zapewnienie wszystkim zainteresowanym stronom możliwości uczestniczenia w przyjmowaniu nowych rozwiązań w drodze konsultacji oraz negocjacji z pracownikami i pracodawcami.

⁽¹⁾ <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>

⁽²⁾ Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391,

⁽³⁾ Dz.U. C 374 z 16.9.2021, s. 16.

1.5. EKES wzywa Komisję Europejską, aby, zwłaszcza w ramach wzmocnionego europejskiego semestru i innych istniejących mechanizmów, ustanowiła nowe mechanizmy i/lub ⁽⁴⁾ dalej określała średnio- i długoterminowe potrzeby rynku pracy. Dzięki temu państwa członkowskie, aktywnie angażując partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, mogłyby opracować długoterminowe planowanie i wdrażanie polityki zatrudnienia, w tym planować szkolenia i uczenie się przez całe życie pracowników oraz dostarczać rozwiązania służące rozwiązaniu problemu niedoboru kwalifikacji. Istotne jest również wzmocnienie publicznych służb zatrudnienia i ich współpracy z sektorem prywatnym z myślą o skuteczniejszej integracji najsłabszych grup społecznych na rynku pracy.

1.6. EKES przypomina, że aktywna polityka rynku pracy (ALMP) musi być skuteczna i ukierunkowana, tak aby osiągnąć dobre wyniki w zakresie zatrudnienia ⁽⁵⁾, i podkreśla, że państwa członkowskie i partnerzy społeczni powinni angażować się w opracowywanie aktywnej polityki rynku pracy promującej pracę wysokiej jakości. Podkreśla także swoje poparcie dla stopniowego podejścia do wspólnych minimalnych norm w zakresie ubezpieczenia od utraty pracy w celu zapewnienia wysokiej jakości pracy w państwach członkowskich ⁽⁶⁾.

1.7. Państwa członkowskie muszą stworzyć warunki niezbędne do zapewnienia zarówno odpowiedniego udziału (zbiorowego zarządzania) w procesach projektowania, jak i wdrażania polityki zatrudnienia lub polityki rynku pracy.

1.8. EKES zachęca państwa członkowskie i partnerów społecznych do pogłębienia dialogu społecznego na szczeblu krajowym. Zaleca również wykorzystanie tradycyjnej treści dialogu społecznego w celu uwzględnienia innych, bardziej strategicznych treści ukierunkowanych na zrównoważony rozwój i rozwiązania. Obejmowałyby to na przykład przewidywanie przyszłych potrzeb przedsiębiorstw i pracowników posiadających określone kompetencje i umiejętności, wspólne działania na rzecz szkolenia pracowników, zapewnienie sprawiedliwego przedstawienia się na gospodarkę cyfrową i ekologiczną, uregulowanie pracy platform oraz opracowanie zrównoważonych rozwiązań w tym zakresie, a także podobne ważne kwestie dotyczące rozwoju.

1.9. EKES dostrzega znaczenie partnerów społecznych i układów zbiorowych dla utrzymania równowagi na rynku pracy. Odpowiednie szkolenia dla partnerów społecznych mają kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju dialogu społecznego ⁽⁷⁾. Okazuje się, że jest to zarówno decydująca, jak i kluczowa kwestia z punktu widzenia dalszego rozwoju dialogu społecznego, który powinien również zmierzać do zapewnienia zrównoważonej pracy wysokiej jakości.

1.10. EKES uważa, że Komisja i państwa członkowskie powinny wzmocnić zdolności partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego. Niezbędne jest stworzenie atmosfery zaufania do dialogu społecznego, uznanie jego znaczenia oraz – w stosownych przypadkach i w odpowiednim czasie – zaangażowanie partnerów społecznych i innych podmiotów w opracowywanie środków i w sam proces decyzyjny, zgodnie z potrzebami rozwoju. Aby odpowiednio poradzić sobie z transformacją ekologiczną i cyfrową przy jednoczesnym zapewnieniu jakości pracy, potrzebne są solidne ramy informowania pracowników i konsultowania się z nimi ⁽⁸⁾.

1.11. EKES uznaje, że pozytywny wkład we wzmocnienie i zapewnienie jakości pracy oraz roli partnerów społecznych w jej wdrażaniu może wnieść Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Proponuje zatem, by Komisja organizowała coroczne spotkania z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu zapoznania się z ich zdaniem na temat wdrażania instrumentu. Ze względu na różnorodną sytuację w państwach członkowskich sensowne byłoby oddzielne prowadzenie konsultacji oraz wspólne formułowanie wytycznych i zaleceń dotyczących dalszego skutecznego wdrażania instrumentu.

1.12. EKES odnotowuje, że Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności nie odnosi się bezpośrednio do elementów pracy wysokiej jakości, w związku z czym apeluje, by Komisja uzupełniła go o ten aspekt. Jakość pracy ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów wyznaczonych w ramach tego instrumentu. Nie należy zapominać o słabszych grupach społecznych takich jak pracownicy zatrudnieni na niepełnych warunkach i pracownicy w młodym wieku, którzy najbardziej ucierpieli w wyniku epidemii.

1.13. EKES wzywa do prowadzenia badań w celu dokładniejszego monitorowania rozwoju sytuacji na rynku pracy w okresie odbudowy. Niezbędne jest również uwzględnienie zmian w modelach biznesowych, które mają wpływ na sposób wykonywania pracy i na prawa podstawowe pracowników, a także na cyfryzację i wprowadzanie nowych technologii, ze szczególnym uwzględnieniem luki kompetencyjnej i transformacji rynku pracy. Należy dokładnie przeanalizować i zbadać skutki tej ewolucji dla organizacji pracy i dla innych istotnych aspektów pracy wysokiej jakości, biorąc pod uwagę zarówno

⁽⁴⁾ W zależności od sytuacji w państwach członkowskich.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017 s. 10, punkt 3.19.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 97 z 24.3.2020, s. 32; Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159, punkt 1.6.

⁽⁷⁾ Voss, Eckhard, Broughton, Andrea, Pulignano, Valeria, Franca, Valentina, Rodriguez, Contreras, Ricardo, *Exploring the connections between EU- and national-level social dialogue [Badanie powiązań między dialogiem społecznym na poziomie europejskim i krajowym]*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2018.

⁽⁸⁾ Na przykład rezolucja EKES-u w sprawie szczytu w Porto, Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 6, oraz Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 23.

pozytywne rozwiązania, jak i zagrożenia związane z szybką cyfryzacją. Komitet podkreśla potrzebę uwzględnienia różnorodności krajów i konsekwencji pandemii zarówno dla społeczeństwa, jak i dla rynku pracy. Zmiany należy oceniać z zastosowaniem podejścia holistycznego.

2. Kontekst

2.1. EKES dostrzega różnorodność i wieloaspektowość koncepcji zrównoważonej pracy wysokiej jakości i zwraca uwagę, że składa się ona z różnych elementów, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na jakość życia obywateli i obywateli, prawa pracownicze i zabezpieczenie społeczne pracowników. Jednocześnie uznaje, że pracodawcy i państwa członkowskie mają do odegrania kluczową rolę w zapewnianiu wysokiej jakości pracy, w tym w promowaniu umiejętności, wysokiej jakości zatrudnienia, nowych i różnorodnych form pracy, bezpieczeństwa, dobrostanu pracowników i konkurencyjności przedsiębiorstw. Wydaje się, że Komisja ma świadomość tego faktu, biorąc pod uwagę, że znaczna część programów i pomocy finansowej w czasie pandemii COVID-19, w szczególności program SURE, jest ukierunkowana zarówno na ożywienie gospodarcze, jak i na utrzymanie zabezpieczenia społecznego obywateli. EKES jest głęboko przekonany, że ożywienie gospodarcze i rozwój gospodarki europejskiej nie są możliwe bez zachowania i rozwijania zabezpieczenia społecznego przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencyjnego otoczenia dla przedsiębiorstw europejskich w gospodarce światowej; uważa, że ożywienie to musi iść w parze z odbudową społeczną.

2.2. EKES uważa, że odpowiedzialność za planowanie i wdrażanie środków zapewniających zrównoważoną pracę wysokiej jakości spoczywa na Komisji, państwach członkowskich oraz europejskich i krajowych partnerach społecznych. Dlatego też należy jak najszybciej opracować i wdrożyć strategię i środki na rzecz zrównoważonej pracy wysokiej jakości na podstawie wspólnych działań wszystkich istotnych podmiotów.

2.3. Zapewnienie sprawiedliwych, konkurencyjnych warunków dla gospodarki europejskiej, inwestowanie w innowacje i rozwój, zapobieganie dumpingowi socjalnemu, zachęcanie do tworzenia miejsc pracy oraz promowanie sprawiedliwych warunków pracy i odpowiednich zachęt powinny być kluczowymi elementami strategii Unii Europejskiej i państw członkowskich i mogą znacząco przyczynić się do podniesienia jakości pracy.

2.4. W odpowiednich warunkach europejskie przedsiębiorstwa mogą przyczynić się do trwałej zamożności, zwiększenia liczby miejsc pracy wysokiej jakości i podniesienia dobrobytu. Wymaga to korzystnych warunków ramowych, zwłaszcza w odniesieniu do niezawodnych dostaw energii, wykwalifikowanej siły roboczej, infrastruktury transportowej i efektywnych rynków pracy.

2.5. Koncepcja zrównoważonej pracy wysokiej jakości jest jednym z zasadniczych elementów jakości życia i należy ją rozpatrywać wraz z koncepcją zrównoważonego rozwoju, z uwzględnieniem szerszego kontekstu zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia. W szczególności przejścia na zieloną gospodarkę i cyfryzacji, które muszą być sprawiedliwe wobec wszystkich zainteresowanych stron. W tym kontekście EKES zwraca szczególną uwagę na swe przyjęte już w tym zakresie opinie.

2.6. Komitet jest głęboko przekonany, że realizacja przyjętych przez 193 państwa członkowskie ONZ w 2015 r.⁽⁹⁾ celów Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, w szczególności celu nr 8, może w pełni przyczynić się do zapewnienia zrównoważonej pracy wysokiej jakości, z uwzględnieniem wzrostu gospodarczego, pełnego i efektywnego zatrudnienia. Zwłaszcza w okresie odbudowy Komisja Europejska powinna w większym stopniu skupić się na osiągnięciu tych celów i zachęcać państwa członkowskie do ich realizacji.

2.7. EKES zwraca również uwagę, że realizacja zasad określonych w Europejskim filarze praw socjalnych i powiązanim z nim planie działania, a także w odpowiednich międzynarodowych normach prawnych⁽¹⁰⁾, ma ogromne znaczenie dla zapewnienia zrównoważonej pracy wysokiej jakości. Przyjął już szereg opinii w tym kontekście i wzywa instytucje europejskie i państwa członkowskie zgodnie z ich kompetencjami do aktywnego udziału we wdrażaniu tych zasad wspólnie z partnerami społecznymi oraz innymi zainteresowanymi stronami.

2.8. Opracowując środki na rzecz zrównoważonej pracy wysokiej jakości, należy wziąć pod uwagę różne czynniki wpływające na jakość życia, zagwarantowanie godnej pracy, zmniejszenie nierówności i wykluczenia społecznego, zapobieganie ubóstwu i zapewnienie konkurencyjności gospodarki europejskiej przy jednoczesnym działaniu na rzecz płynnego przejścia na cyfrowe i zielone społeczeństwo i taką samą gospodarkę. Wszystkie te czynniki należy rozpatrzyć w świetle celów zrównoważonego rozwoju, a partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą czynnie uczestniczyć w opracowywaniu środków. W tym kontekście EKES podkreśla znaczenie szerszego konsensusu społecznego.

⁽⁹⁾ „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”.

⁽¹⁰⁾ Normy MOP, art. 151 i 156 TFUE.

2.9. EKES zdaje sobie sprawę z szeregu aspektów, czynników i okoliczności, które mają wpływ na jakość pracy i jej zrównoważone świadczenie, i dał temu wyraz w swojej opinii⁽¹¹⁾. Są to takie aspekty jak poziom i przewidywalność wynagrodzeń pracowników, formy i metody pracy, środowisko pracy, bezpieczeństwo i higiena pracy, stabilność zatrudnienia, uczenie się przez całe życie, szkolenie pracowników, regularne i przewidywalne godziny pracy, ochrona praw pracowniczych, równowaga między życiem zawodowym a prywatnym oraz aktywny i skuteczny dialog społeczny.

2.10. EKES zauważa, że zapewnienie godnej pracy jest jednym z podstawowych elementów zapewnienia wysokiej jakości pracy. Wzywa zatem Komisję, państwa członkowskie i partnerów społecznych do zwrócenia większej uwagi na kwestie godnej i wysokiej jakości pracy.

2.11. EKES zdaje sobie sprawę, że zapewnienie elementów wysokiej jakości pracy zależy również od odporności europejskich przedsiębiorstw na rynku światowym, a także od sytuacji na rynku wewnętrznym, różnych modeli biznesowych i polityki gospodarczej. W związku z tym wnosi, by Komisja i państwa członkowskie wraz z partnerami społecznymi stworzyły warunki zachęcające do zrównoważonych inwestycji, a zatem umożliwiające pracodawcom zrównoważone zapewnienie wysokiej jakości miejsc pracy oraz zwalczanie nieuczciwych praktyk. Państwa członkowskie powinny pomóc w szybszym tworzeniu takich warunków za pomocą różnych zachęt, polityk i odpowiednich przepisów.

3. Pandemia COVID-19

3.1. EKES przyznaje, że aktywność gospodarcza w czasie pandemii zmniejsza się asymetrycznie oraz że mechanizm SURE wprowadzony przez Komisję w czasie pandemii pomaga utrzymać dużą liczbę miejsc pracy. Aby uniknąć zwolnień i zapobiec zmniejszeniu się bezpieczeństwa dochodów obywateli, państwa członkowskie przyjęły różne systemy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, dofinansowanie wynagrodzeń dla pracowników, przestój ekonomiczny wraz z niższym odsetkiem wynagrodzenia (np. dla pracowników w sektorach, które nie mogły działać), różne środki aktywnej polityki zatrudnienia, ochronę osób młodych i starszych, dotacje częściowo kompensujące utratę dochodów i dochód podstawowy dla niektórych grup osób itp. Ponadto EKES podkreśla, że te tymczasowe środki nie powinny przysłonić potrzeby istnienia racjonalnych i trwałych polityk gospodarczych w UE i w państwach członkowskich z myślą o tworzeniu nowego wzrostu i miejsc pracy.

3.1.1. EKES ubolewa, że Komisja nie uzależniła korzystania z tych funduszy od odpowiedniego aktywnego zaangażowania partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron. W niektórych państwach członkowskich partnerzy społeczni nie biorą czynnego udziału w określaniu środków i polityk dotyczących rynku pracy. W tych krajach trudniejsze będą odbudowa i zapewnienie pracy wysokiej jakości.

3.2. EKES przyznaje, że w czasie pandemii zmienił się sposób wykonywania niektórych prac, co oznacza, że pewne zmiany utrzymają się w okresie odbudowy i po jej zakończeniu. Kluczowe znaczenie ma zatem uznanie, odpowiednie uwzględnienie i monitorowanie tych zmian, a także pokierowanie nimi w taki sposób, by zadbać o trwałą jakość pracy w celu stworzenia dodatkowych możliwości dla przedsiębiorstw i pracowników. Szczególną uwagę należy zwrócić na wpływ i konsekwencje cyfryzacji i wprowadzenia sztucznej inteligencji do zatrudnienia.

3.3. EKES zwraca uwagę, że pandemia wyeksponowała niektóre modele gospodarcze i biznesowe oraz formy i sposoby pracy, które przed pandemią były pomijane lub lekceważone. Należy zadbać o to, by te częstsze formy działalności gospodarczej i pracy nie wpływały negatywnie na rynek pracy lub jakość pracy i nie stanowiły nieuczciwych praktyk.

3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Komisji w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia (EASE) w następstwie kryzysu związanego z pandemią COVID-19 i wzywa państwa członkowskie do położenia nacisku na politykę rynku pracy w taki sposób, aby inwestowanie w ludzi stało się jednym z kluczowych elementów przezwyciężania kryzysu, z uwzględnieniem potrzeby transformacji ekologicznej i cyfrowej. Państwa członkowskie powinny uwzględnić środki EASE uzgodnione z partnerami społecznymi w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10, punkt 3.4.

3.5. EKES jest zaniepokojony znacznym pogorszeniem się dobrostanu psychicznego pracowników europejskich w czasie pandemii, zwłaszcza ludzi młodych i osób, które straciły pracę⁽¹²⁾. W związku z tym wzywa do przyjęcia całościowego i wspólnego podejścia mającego na celu połączenie ambitnych strategii politycznych w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i dobrostanu psychicznego.

3.6. EKES przypomina stanowisko i propozycje przedstawione w różnych opiniach⁽¹³⁾ dotyczących kwestii przyszłości pracy, cyfryzacji, telepracy, organizacji czasu pracy, uczenia się przez całe życie, szkoleń oraz równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Wszystkie stwierdzenia na temat pracy wysokiej jakości odnoszą się do wszystkich osób pracujących, bez względu na ich obywatelstwo, dlatego też ważna jest imigracja i integracja obywateli państw trzecich.

3.7. Biorąc pod uwagę zmiany spowodowane pandemią, równoczesny rozwój cyfryzacji oraz mnogość czynników odbijających się na jakości pracy, w niniejszej opinii skupiono się jedynie na niektórych aspektach podkreślonych przez prezydentkę słoweńską, które wymagają szczególnej uwagi z punktu widzenia rozwoju pracy wysokiej jakości. Są to: 1) dostosowanie środowiska pracy do starzejącego się społeczeństwa, 2) szkolenia i uczenie się przez całe życie, 3) zapewnienie równości, 4) uwzględnienie korzyści i pułapek związanych z cyfryzacją i sztuczną inteligencją oraz 5) rola partnerów społecznych.

4. Dostosowanie środowiska pracy do starzejącego się społeczeństwa

4.1. Wraz ze starzeniem się społeczeństwa w Europie życie zawodowe w większości państw członkowskich również się wydłuża, a rzeczywisty wiek emerytalny się podnosi. To z kolei wymaga stworzenia odpowiednich warunków pracy dla osób starszych. Chodzi przede wszystkim o dostosowanie się do ich zdolności psychofizycznych, przy jednoczesnym zadbaniu o to, by ich baza umiejętności była aktualizowana do potrzeb rynku pracy. Poprawa ochrony zdrowia w miejscu pracy oraz dostęp starszych pracowników do uczenia się przez całe życie są również niezbędne do zapewnienia wysokiej jakości pracy dla starszych pracowników.

4.2. Chociaż zapewnienie odpowiednich warunków pracy jest podstawowym obowiązkiem pracodawcy, ważną rolę w tym względzie odgrywa również współpraca trójstronna między partnerami społecznymi i rządami, ponieważ – dzięki znajomości procedur pracy i samych pracowników – mogą oni za pomocą dialogu społecznego i układów zbiorowych na odpowiednim szczeblu przyczynić się do stworzenia środowiska pracy umożliwiającego starszym pracownikom właściwe wykonywanie obowiązków.

4.3. Istotną rolę do odegrania mają również państwa członkowskie. Zapewniając odpowiedni poziom ochrony socjalnej, dostęp do wysokiej jakości świadczeń zdrowotnych oraz różne zachęty i dotacje dla pracodawców, mogą one przyczynić się do stworzenia środowiska pracy, które będzie umożliwiać starzejącym się pracownikom wykonywanie pracy w bezpieczny i wydajny sposób.

4.4. EKES proponuje, by w kontekście europejskiego semestru zwrócono większą uwagę na wdrażanie polityki rynku pracy związanej z demografią. Zasadnicze znaczenie ma aktywne włączenie partnerów społecznych w strategię oraz we wdrażanie polityki i środków dotyczących osób starszych na rynku pracy, w tym odpowiedniej integracji na tym rynku.

4.5. Należy opracować nowoczesne i innowacyjne sposoby współpracy młodszych i starszych pokoleń. Niezbędne jest odpowiednie, obustronne przekazywanie wiedzy i doświadczenia.

5. Szkolenia i uczenie się przez całe życie

5.1. W swoich opiniach EKES wielokrotnie podkreślał znaczenie uczenia się przez całe życie i szkoleń zarówno dla osób bezrobotnych, jak i dla zatrudnionych pracowników⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Eurofound, *Living, working and COVID-19 (Update April 2021): Mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year* [„Życie, praca i COVID-19 (aktualizacja kwiecień 2021 r.) – zdrowie psychiczne i spadek zaufania w całej UE wraz z kolejnym rokiem pandemii”], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2021, s. 4.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 44, Dz.U. C 197 z 8.6.2018, s. 45, Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 8, Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 15, Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 37, Dz.U. C 232 z 14.7.2020, s. 18.

⁽¹⁴⁾ Kwestia została poruszona w Dz.U. C 374 z 16.9.2021, s. 38.

5.2. EKES zwraca uwagę na znaczenie przewidywania w odpowiednim czasie potrzeb pracowników i pracodawców w zakresie umiejętności i planowania strategicznego w tej dziedzinie. Wymaga to współpracy partnerów społecznych, zwłaszcza na poziomie sektorów i przedsiębiorstw.

5.3. Szczególną uwagę należy zwrócić na długotrwale bezrobotnych oraz na osoby, które przez długi czas pozostawały poza rynkiem pracy. Wydłużająca się nieobecność na rynku pracy znacznie ogranicza zdolność do zatrudnienia, zwłaszcza ze względu na tempo zmian cyfrowych⁽¹⁵⁾. Pandemia pogłębiła ten problem ze względu na zamknięcie niektórych przedsiębiorstw i pozostawanie pracowników w domu. Dlatego też w takich sytuacjach konieczna jest skuteczna aktywna polityka zatrudnienia.

5.4. Działania szkoleniowe powinny skupiać się na odpowiednim uświadamianiu pracodawcom wagi planowania we właściwym czasie pod kątem zapotrzebowania na umiejętności i kompetencje w przyszłej pracy. W tym kontekście Komitet zaleca zwrócenie szczególnej uwagi na plany szkoleń cyfrowych dla pracowników.

5.5. EKES zaleca, by państwa członkowskie rozważyły również zachęty finansowe i podatkowe do bardziej aktywnego szkolenia pracowników przez pracodawców, albo w formie bezpośredniego finansowania, albo ulg podatkowych dla przedsiębiorstw.

6. Zapewnienie równości

6.1. EKES jest zdania, że w trakcie odbudowy i po jej zakończeniu konieczne jest utrzymanie równości w odniesieniu do sytuacji osobistej oraz zapobieganie wszelkim formom dyskryminacyjnych praktyk. Chociaż należy uznać możliwości oferowane przez różnorodne formy pracy, istnieje również niebezpieczeństwo, że mogą one zwiększyć nierówności wśród pracowników, w tym zagrozić równouprawnieniu płci⁽¹⁶⁾. Należy znaleźć sposoby zapewnienia równouprawnienia płci wśród pracowników za pomocą wszelkich odpowiednich narzędzi, zarówno poprzez prawodawstwo, jak i układy zbiorowe.

6.2. EKES zauważa, że podczas pandemii nie gwarantowano równości, ponieważ przyjęte środki nie obejmowały wszystkich pracowników i przedsiębiorstw. Małym i średnim przedsiębiorstwom, pracownikom o niepewnych formach zatrudnienia, samozatrudnionym, migrantom, młodym ludziom i kobietom często odmawiano dostępu do rekompensaty za utratę dochodów lub nie obejmowano ich wprowadzonymi środkami. Oznacza to, że w czasie pandemii pogłębiło się ubóstwo i wykluczenie społeczne. Wiele przedsiębiorstw również zaprzestało działalności, co doprowadziło do utraty miejsc pracy.

6.3. EKES odnotowuje, że sytuacja kobiet na rynku pracy znacznie się pogorszyła w czasie pandemii⁽¹⁷⁾: wiele z nich straciło pracę, pogorszyła się równowaga między życiem zawodowym a prywatnym i zwiększyła niepewność zatrudnienia.

6.4. Pogorszyła się również sytuacja migrantów i młodych ludzi na rynku pracy, którzy mają coraz większe trudności ze znalezieniem pracy. Ponadto borykają się oni w jeszcze większym stopniu z niepewnymi formami zatrudnienia, które nie gwarantują jakości życia.

6.5. Najlepszym odzwierciedleniem nierówności są poziom wynagrodzenia i stabilność zatrudnienia. W związku z tym EKES jest głęboko przekonany, że polityka rynku pracy musi zająć się problemem różnic w wynagrodzeniach, wraz ze środkami promującymi przejrzystość wynagrodzeń, przeciwdziałaniem poziomej i pionowej segregacji na rynku pracy, zachętą do pracy w pełnym wymiarze godzin dla kobiet, przeciwdziałaniem nieodpłatnym ograniczeniom związanym z opieką oraz wdrożeniem zasady równego wynagrodzenia za pracę o równej wartości. Należy również przedsięwziąć środki w celu zapewnienia respektowania praw pracowniczych. Trzeba również zachęcać do dialogu społecznego skupiającego się na rokowaniach zbiorowych w niestandardowych formach działalności takich jak praca w gospodarstwie domowym, praca opiekuńcza czy praca za pośrednictwem platform internetowych.

7. Cyfryzacja i sztuczna inteligencja

7.1. Cyfryzacja ma duży wpływ na stosunki pracy, biorąc pod uwagę pozytywne i negatywne skutki wdrażania jej przez pracodawców w procesach pracy.

⁽¹⁵⁾ Umiejętności cyfrowe i szkolenia pracowników znacznie się różnią pomiędzy krajami UE, co pogłębia różnice w ich sytuacji. W 2019 r. średnio mniej niż 25 % przedsiębiorstw w UE zapewniło szkolenia cyfrowe, a odsetek ten wahał się od 6 % w Rumunii do 37 % w Finlandii.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 220 z 9.6.2021, s. 13.

⁽¹⁷⁾ <https://eige.europa.eu/news/covid-19-derails-gender-equality-gains>

7.2. Rozwiązania cyfrowe budzą również obawy dotyczące stosunków umownych między pracownikami a pracodawcami. Do zapewnienia zrównoważonych elementów wysokiej jakości pracy konieczne jest monitorowanie rozwoju sytuacji na rynku pracy oraz z troszczeniem się o to, by istniały odpowiednie mechanizmy chroniące prawa podstawowe pracowników, bez wywoływania zakłóceń w dziedzinie rozwijania rozwiązań cyfrowych. UE, państwa członkowskie, partnerzy społeczni i inne zainteresowane strony powinny odegrać swoją rolę w znalezieniu sprawiedliwych rozwiązań problemów obywateli. EKES podkreśla, że rozwój cyfryzacji w życiu zawodowym może przynieść ze sobą nie tylko korzyści, lecz również wyzwania. W tym kontekście przyznaje, że istotną rolę może odegrać szybkie wdrażanie umowy ramowej europejskich partnerów społecznych w sprawie cyfryzacji ⁽¹⁸⁾.

7.3. Istnieje pilna potrzeba zarządzania sztuczną inteligencją w miejscu pracy, w szczególności odnośnie do zapobiegania dyskryminacyjnym praktykom, bezprawnego nadzoru nad pracownikami – w tym prawa do bycia offline – oraz innego szkodliwego traktowania pracowników. Partnerzy społeczni muszą być włączani w proces przyjmowania i wdrażania przepisów dotyczących sztucznej inteligencji.

Bruksela, dnia 23 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁸⁾ The European Social Partners framework agreement_and_studies/2020-06-22_agreement_on_digitalisation_-_with_signatures.pdf.

ZAŁĄCZNIK

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 43 ust. 2 regulaminu wewnętrznego):

POPRAWKA 3**Zgłoszona przez:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Główne elementy zrównoważonej pracy wysokiej jakości w trakcie odbudowy i po niej****Punkt 2.9****Dodać:**

Opinia sekcji	Poprawka
<p>EKES zdaje sobie sprawę z szeregu aspektów, czynników i okoliczności, które mają wpływ na jakość pracy i jej zrównoważone świadczenie, i dał temu wyraz w swojej opinii ⁽¹⁾. Są to takie aspekty jak poziom i przewidywalność wynagrodzeń pracowników, formy i metody pracy, środowisko pracy, bezpieczeństwo i higiena pracy, stabilność zatrudnienia, uczenie się przez całe życie, szkolenie pracowników, regularne i przewidywalne godziny pracy, ochrona praw pracowniczych, równowaga między życiem zawodowym a prywatnym, aktywny i skuteczny dialog społeczny itp.</p> <p>⁽¹⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10, punkt 3.4.</p>	<p>EKES zdaje sobie sprawę z szeregu aspektów, czynników i okoliczności, które mają wpływ na jakość pracy i jej zrównoważone świadczenie, i dał temu wyraz w swojej opinii ⁽¹⁾. Są to takie aspekty jak poziom i przewidywalność wynagrodzeń pracowników, formy i metody pracy, w tym różne formy pracy i elastyczność w ramach dialogu społecznego, środowisko pracy, bezpieczeństwo i higiena pracy, stabilność zatrudnienia, uczenie się przez całe życie, szkolenie pracowników, regularne i przewidywalne godziny pracy, ochrona praw pracowniczych, równowaga między życiem zawodowym a prywatnym, aktywny i skuteczny dialog społeczny itp.</p> <p>⁽¹⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10, punkt 3.4.</p>

Wynik głosowania

Za: 92

Przeciw: 120

Wstrzymało się: 15

POPRAWKA 4**Zgłoszona przez:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Główne elementy zrównoważonej pracy wysokiej jakości w trakcie odbudowy i po niej****Punkt 3.3****Dodać:**

Opinia sekcji	Poprawka
<p>EKES zwraca uwagę, że pandemia wyeksponowała niektóre modele gospodarcze i biznesowe oraz formy i sposoby pracy, które przed pandemią były pomijane lub lekceważone. Należy zadbać o to, by te częstsze formy działalności gospodarczej i pracy nie wpływały negatywnie na rynek pracy lub jakość pracy i nie stanowiły nieuczciwych praktyk.</p>	<p>EKES zwraca uwagę, że pandemia wyeksponowała niektóre modele gospodarcze i biznesowe oraz formy i sposoby pracy, które przed pandemią były pomijane lub lekceważone. Chociaż ważne jest, by wzmocnić przedsiębiorczość i polityki przyjazne przedsiębiorcom – zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym – oraz promować zrównoważony rozwój tych częstszych form działalności gospodarczej i pracy, to należy zadbać o to, by nie wpływały one negatywnie na rynek pracy lub jakość pracy i nie stanowiły nieuczciwych praktyk.</p>

Wynik głosowania

Za: 90

Przeciw: 125

Wstrzymało się: 16

POPRAWKA 5**Zgłoszona przez:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Główne elementy zrównoważonej pracy wysokiej jakości w trakcie odbudowy i po niej**

Punkt 6.2**Dodać:**

Opinia sekcji	Poprawka
EKES zauważa, że podczas pandemii nie gwarantowano równości, ponieważ przyjęte środki nie obejmowały wszystkich pracowników i przedsiębiorstw. Małym i średnim przedsiębiorstwom, pracownikom o niepewnych formach zatrudnienia, samozatrudnionym, migrantom, młodym ludziom i kobietom często odmawiano dostępu do rekompensaty za utratę dochodów lub nie obejmowano ich wprowadzonymi środkami. Oznacza to, że w czasie pandemii pogłębiło się ubóstwo i wykluczenie społeczne. Wiele przedsiębiorstw również zaprzestało działalności, co doprowadziło do utraty miejsc pracy.	EKES zauważa, że podczas pandemii nie gwarantowano równości, ponieważ przyjęte środki nie obejmowały wszystkich pracowników i przedsiębiorstw. Małym i średnim przedsiębiorstwom, pracownikom o mniej stabilnych i mniej bezpiecznych formach zatrudnienia, samozatrudnionym, migrantom, młodym ludziom i kobietom często odmawiano dostępu do rekompensaty za utratę dochodów lub nie obejmowano ich wprowadzonymi środkami. Oznacza to, że w czasie pandemii pogłębiło się ubóstwo i wykluczenie społeczne. Wiele przedsiębiorstw również zaprzestało działalności, co doprowadziło do utraty miejsc pracy.

Wynik głosowania

Za: 88

Przeciw: 138

Wstrzymało się: 14

POPRAWKA 6**Zgłoszona przez:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Główne elementy zrównoważonej pracy wysokiej jakości w trakcie odbudowy i po niej****Punkt 6.3****Dodać:**

Opinia sekcji	Poprawka
EKES odnotowuje, że sytuacja kobiet na rynku pracy znacznie się pogorszyła w czasie pandemii ⁽¹⁷⁾ : wiele z nich straciło pracę, pogorszyła się równowaga między życiem zawodowym a prywatnym i zwiększyła niepewność zatrudnienia.	EKES odnotowuje, że sytuacja kobiet na rynku pracy znacznie się pogorszyła w czasie pandemii ⁽¹⁷⁾ : wiele z nich straciło pracę, pogorszyła się równowaga między życiem zawodowym a prywatnym i zwiększyły się wyzwania związane ze znalezieniem stabilniejszego i bezpieczniejszego zatrudnienia.
⁽¹⁷⁾ https://eige.europa.eu/news/covid-19-derails-gender-equality-gains	⁽¹⁷⁾ https://eige.europa.eu/news/covid-19-derails-gender-equality-gains

Wynik głosowania

Za: 80

Przeciw: 143

Wstrzymało się: 10

POPRAWKA 7**Zgłoszona przez:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Główne elementy zrównoważonej pracy wysokiej jakości w trakcie odbudowy i po niej****Punkt 6.4****Dodać:**

Opinia sekcji	Poprawka
Pogorszyła się również sytuacja migrantów i młodych ludzi na rynku pracy, którzy mają coraz większe trudności ze znalezieniem pracy. Ponadto borykają się oni w jeszcze większym stopniu z niepewnymi formami zatrudnienia, które nie gwarantują jakości życia.	Pogorszyła się również sytuacja migrantów i młodych ludzi na rynku pracy, którzy mają coraz większe trudności ze znalezieniem pracy. Ponadto borykają się one w jeszcze większym stopniu z wyzwaniem, jakim jest znalezienie stabilniejszych i bezpieczniejszych form zatrudnienia.

Wynik głosowania

Za: 80

Przeciw: 143

Wstrzymało się: 10

POPRAWKA 8**Zgłoszona przez:**

BARRERA CHAMORRO Maria del Carmen

MEYNENT Denis

SALIS-MADINIER Franca

ZORKO Andrej

SOC/685**Główne elementy zrównoważonej pracy wysokiej jakości w trakcie odbudowy i po niej**

Punkt 6.5**Zmienić:**

Opinia sekcji	Poprawka
<p>Najlepszym odzwierciedleniem nierówności są poziom wynagrodzenia i stabilność zatrudnienia. W związku z tym EKES jest głęboko przekonany, że polityka rynku pracy musi zająć się problemem różnic w wynagrodzeniach, wraz ze środkami promującymi przejrzystość wynagrodzeń, przeciwdziałaniem poziomej i pionowej segregacji na rynku pracy, zachętą do pracy w pełnym wymiarze godzin dla kobiet, przeciwdziałaniem nieodpłatnym ograniczeniom związanym z opieką oraz wdrożeniem zasady równego wynagrodzenia za pracę o równej wartości. Należy również przedsięwziąć środki w celu zapewnienia respektowania praw pracowniczych. Trzeba również zachęcać do dialogu społecznego skupiającego się na rokowaniach zbiorowych w niestandardowych formach działalności takich jak praca w gospodarstwie domowym, praca opiekuńcza czy praca za pośrednictwem platform internetowych.</p>	<p>Najlepszym odzwierciedleniem nierówności są poziom wynagrodzenia i stabilność zatrudnienia. W związku z tym EKES jest głęboko przekonany, że polityka rynku pracy musi zająć się problemem różnic w wynagrodzeniach, wraz z wiązującymi środkami promującymi przejrzystość wynagrodzeń, przeciwdziałaniem poziomej i pionowej segregacji na rynku pracy, zachętą do pracy w pełnym wymiarze godzin dla kobiet, przeciwdziałaniem nieodpłatnym ograniczeniom związanym z opieką oraz wdrożeniem zasady równego wynagrodzenia za pracę o równej wartości. Należy również przedsięwziąć środki w celu zapewnienia respektowania praw pracowniczych. Trzeba również zachęcać do dialogu społecznego skupiającego się na rokowaniach zbiorowych w niestandardowych formach działalności takich jak praca w gospodarstwie domowym, praca opiekuńcza czy praca za pośrednictwem platform internetowych.</p>

Wynik głosowania

Za: 102

Przeciw: 113

Wstrzymało się: 16

POPRAWKA 10**Zgłoszona przez:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Główne elementy zrównoważonej pracy wysokiej jakości w trakcie odbudowy i po niej****Punkt 7.3****Dodać:**

Opinia sekcji	Poprawka
<p>Istnieje pilna potrzeba zarządzania sztuczną inteligencją w miejscu pracy, w szczególności odnośnie do zapobiegania dyskryminacyjnym praktykom, bezprawnego nadzoru nad pracownikami – w tym prawa do bycia offline – oraz innego szkodliwego traktowania pracowników. Partnerzy społeczni muszą być włączani w proces przyjmowania i wdrażania przepisów dotyczących sztucznej inteligencji.</p>	<p>Aby zapewnić przejrzysty i zrównoważony rozwój sztucznej inteligencji istnieje pilna potrzeba zarządzania nią w miejscu pracy, w szczególności odnośnie do łagodzenia bezpodstawnych obaw, promowania autonomii pracowników i zapobiegania dyskryminacyjnym praktykom, bezprawnego nadzoru nad pracownikami oraz innego szkodliwego traktowania pracowników. Partnerzy społeczni muszą być włączani w proces przyjmowania i wdrażania przepisów dotyczących sztucznej inteligencji.</p>

Wynik głosowania

Za: 88
Przeciw: 136
Wstrzymało się: 10

POPRAWKA 11**Zgłoszona przez:**

ARDHE Christian
HOŠTÁK Martin
KONTKANEN Mira-Maria
LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Główne elementy zrównoważonej pracy wysokiej jakości w trakcie odbudowy i po niej****Punkt 1.1****Dodać:**

Opinia sekcji	Poprawka
<p>Jakość pracy jest jednym z podstawowych elementów jakości życia. <i>Należy przestrzegać zasady jakości pracy z myślą o jakości życia, ponieważ jest to warunek wstępny zrównoważonego rozwoju społecznego.</i> Dlatego też EKES jest głęboko przekonany, że należy poświęcić jej szczególną uwagę w polityce UE, gdyż <i>musi ona zapobiegać</i> zagrożeniom związanym z nierównością, ubóstwem, wykluczeniem społecznym i nieuczciwą konkurencją.</p>	<p>Jakość pracy jest jednym z podstawowych elementów jakości życia <i>i należy ją rozpatrywać wraz z koncepcją zrównoważonego rozwoju, z uwzględnieniem szerszego kontekstu zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia, w szczególności przejścia na zieloną gospodarkę, oraz cyfryzacji. Jednocześnie EKES uznaje rolę pracodawców w promowaniu umiejętności, zatrudnienia, różnorodnych form pracy, bezpieczeństwa, dobrostanu pracowników i konkurencyjności przedsiębiorstw.</i> Dlatego też EKES jest głęboko przekonany, że należy poświęcić szczególną uwagę w polityce UE <i>jakości pracy jako elementu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, gdyż może ona znacząco przyczynić się do zwiększenia zrównoważonego wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i wydajności, a jednocześnie przeciwdziałać</i> zagrożeniom związanym z nierównością, ubóstwem, wykluczeniem społecznym i nieuczciwą konkurencją.</p>

Wynik głosowania

Za: 79
Przeciw: 136
Wstrzymało się: 11

POPRAWKA 12**Zgłoszona przez:**

ARDHE Christian
HOŠTÁK Martin
KONTKANEN Mira-Maria
LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Główne elementy zrównoważonej pracy wysokiej jakości w trakcie odbudowy i po niej**

Punkt 1.2**Dodać nowy punkt:****Umieścić po istniejącym punkcie – na tym samym poziomie**

Opinia sekcji	Poprawka
	<p>EKES podkreśla, że potrzebne są kompleksowe i dobrze ukierunkowane działania, aby zapewnić elastyczne, odporne i sprzyjające włączeniu społecznemu rynki pracy w państwach członkowskich. Należy przy tym uwzględnić skutki pandemii i położyć szczególny nacisk na zapewnienie elastycznych miejsc pracy. Niemniej zwraca uwagę, że rozwój rynku pracy musi być wspierany, a nie nadmiernie regulowany czy utrudniany. Szczególną uwagę należy zwrócić na zasady pomocniczości i proporcjonalności w odniesieniu do kompetencji UE i państw członkowskich oraz różnych instrumentów, którymi dysponują. Jeżeli chodzi o zapewnienie solidnych podstaw gospodarczych wspierających sprawiedliwe przemiany w Europie, należy skupić się na tworzeniu uczciwych, stabilnych i przewidywalnych ram regulacyjnych dla przedsiębiorstw, a także unikać obciążeń administracyjnych dla firm.</p>

Wynik głosowania

Za: 79

Przeciw: 144

Wstrzymało się: 7

POPRAWKA 15**Zgłoszona przez:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Główne elementy zrównoważonej pracy wysokiej jakości w trakcie odbudowy i po niej****Punkt 1.12****Dodać:**

Opinia sekcji	Poprawka
<p>EKES odnotowuje, że Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności nie odnosi się bezpośrednio do elementów pracy wysokiej jakości, w związku z czym apeluje, by Komisja uzupełniła go o ten aspekt. Jakość pracy ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów wyznaczonych w ramach tego instrumentu. Nie należy zapominać o słabszych grupach społecznych takich jak pracownicy zatrudnieni na niepewnych warunkach i pracownicy w młodym wieku, którzy najbardziej ucierpieli w wyniku epidemii.</p>	<p>EKES odnotowuje, że Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności nie odnosi się bezpośrednio do elementów pracy wysokiej jakości, w związku z czym apeluje, by Komisja zadbała o odpowiednie uwzględnienie tych elementów przy wdrażaniu instrumentu. Jakość pracy ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów wyznaczonych w ramach tego instrumentu. Nie należy zapominać o słabszych grupach społecznych, które najbardziej ucierpiały w wyniku epidemii.</p>

Wynik głosowania

Za: 82

Przeciw: 140

Wstrzymało się: 8

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku sprawiedliwego łańcucha dostaw żywności”**(Opinia rozpoznawcza)**

(2021/C 517/05)

Sprawozdawca: **Branko RAVNIK**Współsprawozdawca: **Peter SCHMIDT**

Wniosek o konsultację	Pismo przyszłej prezydencji słoweńskiej w Radzie, 19.3.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	9.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	211/1/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje dyrektywę UE o nieuczciwych praktykach handlowych w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych jako krok w kierunku rozwiązania problemu nierównowagi sił w całym łańcuchu dostaw. Nieuczciwe praktyki handlowe są złożonym zjawiskiem o rozległych skutkach społecznych, a regulacje odgrywają kluczową rolę w tym kontekście. Komitet wzywa państwa członkowskie do pilnego transponowania i wdrożenia dyrektywy oraz zajęcia się problemem nieuczciwych praktyk handlowych.

1.2. Europejski łańcuch dostaw żywności okazał się wyjątkowo odporny podczas pandemii COVID—19. Konsumenci mieli stały dostęp do prawie wszystkich artykułów żywnościowych. Pracownicy w łańcuchu dostaw żywności wykonywali swoją niezwykle ważną pracę mimo narażenia na infekcję.

1.3. Wstępne obserwacje pokazują jednak, że mamy również do czynienia ze znacznymi zmianami behawioralnymi w produkcji, dystrybucji i konsumpcji. EKES opowiada się za wspieraniem transformacji europejskich systemów żywnościowych, tak aby były one bardziej zrównoważone pod względem środowiskowym, gospodarczym i społecznym, bardziej odporne, sprawiedliwe i sprzyjające włączeniu społecznemu, a przede wszystkim zapewniały konsumentom europejskim zdrową i produkowaną w zrównoważony sposób bezpieczną żywność. Odnotowuje, że współpraca (a nie konkurencja) między podmiotami w łańcuchu żywnościowym ma zasadnicze znaczenie dla wspierania bardziej odpornego i zrównoważonego systemu żywnościowego z myślą o zapewnieniu sprawiedliwego udziału podmiotów w korzyściach i uniknięciu oczerniania.

1.4. EKES powtarza swoje zalecenie, by słabszym podmiotom, zwłaszcza rolnikom, płacono uczciwą i sprawiedliwą cenę, która zapewniałaby im dochód odpowiedni dla inwestycji, innowacji i zrównoważonego rozwoju⁽¹⁾. Należy ustanowić mechanizm monitorowania dystrybucji wartości dodanej brutto w łańcuchu dostaw żywności. Według danych Komisji udział w wartości dodanej brutto w łańcuchu dostaw żywności przypadający producentom surowców spadł z 31 % w 1995 r. do 23,4 % w 2015 r. (ostatnie dostępne dane).

1.5. EKES podkreśla również swoje zalecenie dotyczące rozwiązania problemu nieuczciwych praktyk handlowych, które nie są uwzględnione w minimalnych wymogach dyrektywy⁽²⁾, i z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podjęte przez kilka państw członkowskich w odniesieniu do takich kwestii jak zakup poniżej kosztów produkcji, aukcje dwustronne (ang. *double-race auctions*) lub ochrona wszystkich podmiotów w łańcuchu dostaw niezależnie od ich wielkości lub miejsca w łańcuchu żywnościowym. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja postanowiła zająć się sprawą nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności. Ubolewa jednak, że nie wzmocniła zharmonizowanego podejścia

⁽¹⁾ Opinia EKES-u dotycząca poprawy łańcucha dostaw żywności (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 165).

⁽²⁾ Opinia EKES-u dotycząca propagowania bardziej sprawiedliwych rolno-spożywczych łańcuchów dostaw (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 130) oraz opinia EKES-u dotycząca poprawy łańcucha dostaw żywności (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 165).

w celu uniknięcia fragmentacji jednolitego rynku. Komitet uważa, że przyszłe dodatkowe środki powinny być zgodne z jednolitym rynkiem i podlegać odpowiedniej ocenie skutków. Niemniej EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że państwa członkowskie transponują i wdrażają dyrektywę, zapewniając większą sprawiedliwość w łańcuchu dostaw żywności, i apeluje o bardziej zharmonizowane podejście w przyszłości.

1.6. EKES wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia przepisów chroniących wszystkie podmioty gospodarcze. Wielkość niekoniecznie jest wyznacznikiem pozycji rynkowej, dlatego przed nieuczciwymi praktykami handlowymi należy chronić wszystkie podmioty gospodarcze – zarówno duże, jak i małe.

1.7. EKES zachęca państwa członkowskie, by ustanowiły mechanizmy umożliwiające monitorowanie i ocenę wdrażania ustaw transponujących oraz ich egzekwowanie, a także tworzenie forów dialogu we współpracy z zainteresowanymi stronami.

1.8. Obecnie nierównowaga siły gospodarczej i przetargowej w europejskich (ale także globalnych) systemach żywnościowych wywiera presję na rentowność sektora rolnego i płace, powoduje zmniejszenie potencjału inwestycyjnego małych i średnich przedsiębiorstw spożywczych oraz prowadzi do porzucania rodzinnej detalicznej działalności lokalnej. W związku z tym potrzebne są oparte na dowodach mechanizmy naprawcze, aby zapewnić zrównoważony rozwój podmiotów w europejskim łańcuchu dostaw żywności oraz wspierać sprawiedliwy udział w korzyściach gospodarczych płynących z produkcji i dystrybucji żywności w UE i poza nią, co sprzyja zrównoważonym systemom żywnościowym. Komisja nie wyciągnęła wniosków z ocen skutków strategii „od pola do stołu”.

1.9. EKES zwraca uwagę, że niezwykle ważne jest, by wszystkie zainteresowane strony dysponowały odpowiednimi narzędziami i informacjami umożliwiającymi skorzystanie z dyrektywy. W związku z tym wzywa Komisję Europejską, państwa członkowskie i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) do dopilnowania, by zainteresowane strony znały przysługujące im prawa i procedury ich wdrażania, w tym w odniesieniu do handlu transnarodowego, zarówno w obrębie UE, jak i z państw trzecich.

1.10. EKES przypomina, że promowanie uczciwszych praktyk handlowych powinno stanowić część kompleksowej polityki żywnościowej i handlowej UE i obejmować cały łańcuch dostaw oraz zapewniać realizację celów zrównoważonego rozwoju ONZ.

2. Wstęp

2.1. Nieuczciwe praktyki handlowe są definiowane jako praktyki stosowane w relacjach między przedsiębiorstwami, które „odbiegają od dobrego postępowania handlowego oraz są sprzeczne z zasadą dobrej wiary i uczciwego obrotu i są jednostronnie stosowane przez jednego partnera handlowego wobec jego kontrahenta”⁽³⁾. Łańcuch dostaw żywności jest szczególnie podatny na nieuczciwe praktyki handlowe z uwagi na duże zakłócenia równowagi sił między podmiotami. Nieuczciwe praktyki handlowe mogą występować na każdym etapie łańcucha dostaw, a ponadto praktyki takie powstające na jednym etapie mogą mieć wpływ na inne etapy łańcucha dostaw w zależności od pozycji rynkowej zaangażowanych podmiotów⁽⁴⁾.

2.2. Jak opisano szczegółowo w opinii EKES-u dotyczącej bardziej sprawiedliwych rolno-spożywczych łańcuchów dostaw przyjętej w 2016 r.⁽⁵⁾ oraz w opinii dotyczącej poprawy łańcucha dostaw żywności przyjętej w 2018 r.⁽⁶⁾, skumulowanie siły przetargowej doprowadziło do nadużywania pozycji dominującej i zwiększyło podatność słabszych podmiotów na nieuczciwe praktyki handlowe. Powoduje to przesunięcie ryzyka gospodarczego z rynku w górę łańcucha dostaw oraz szczególnie niekorzystnie wpływa na sytuację konsumentów i niektórych grup podmiotów, np. rolników, pracowników i MŚP. Według danych Komisji udział w wartości dodanej brutto w łańcuchu dostaw żywności przypadający producentom surowców spadł z 31 % w 1995 r. do 23,4 % w 2015 r. (ostatnie dostępne dane). Według Komisji problem nieuczciwych praktyk handlowych jest dostrzegany przez wszystkie zainteresowane strony w łańcuchu dostaw żywności, przy czym odnotowano, że większość podmiotów gospodarczych doświadczyła takich praktyk⁽⁷⁾.

2.3. Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633⁽⁸⁾ w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych przyjęto w kwietniu 2019 r. Dyrektywa jest krótka, zwięzła i opiera się na kilku kluczowych zasadach. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do jej transpozycji do prawa krajowego do dnia 1 maja 2021 r. i do rozpoczęcia jej stosowania sześć miesięcy później. Jest to część szerszego programu zarządzania, który ma na celu doprowadzenie do bardziej wydajnego i sprawiedliwego łańcucha dostaw żywności, a także obejmuje

⁽³⁾ Komisja Europejska, 2014.

⁽⁴⁾ Grupa Zadaniowa ds. Rynków Rolnych, 2016.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie propagowania bardziej sprawiedliwych rolno-spożywczych łańcuchów dostaw (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 130).

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u dotycząca poprawy łańcucha dostaw żywności (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 165).

⁽⁷⁾ Komunikat Komisji Europejskiej, 2014.

⁽⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych (Dz.U. L 111 z 25.4.2019, s. 59).

współpracę producentów i środki służące zwiększeniu przejrzystości rynku. Strategia „Od pola do stołu”⁽⁹⁾ ma również przyczynić się do poprawy pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności.

2.4. Prezydencja słoweńska UE zwróciła się do EKES-u o sporządzenie opinii rozpoznawczej na temat skutecznej realizacji celów wspomnianej dyrektywy w praktyce, najlepszych praktyk państw członkowskich w zakresie regulacji łańcucha dostaw żywności, a także działań niezbędnych do zapewnienia kontynuacji tego procesu.

3. Stanowisko EKES-u w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych

3.1. W opinii z 2018 r.⁽¹⁰⁾ EKES z zadowoleniem przyjął wniosek Komisji mający na celu ograniczenie stosowania nieuczciwych praktyk handlowych jako niezbędny pierwszy krok na drodze do ochrony słabszych podmiotów, zwłaszcza rolników, pracowników i niektórych podmiotów gospodarczych, oraz do poprawy zarządzania łańcuchem dostaw żywności. Sposobem skutecznego zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych na poziomie UE jest podejście regulacyjne i przyjęcie ram prawnych zapewniających skuteczne i solidne mechanizmy egzekwowania prawa. EKES powtórzył to również w opinii z 2020 r. w sprawie strategii „Od pola do stołu”⁽¹¹⁾.

3.2. EKES ubolewał jednak, że Komisja wprowadziła tylko minimalny wspólny standard ochrony w całej UE poprzez zakazanie jedynie określonej liczby nieuczciwych praktyk handlowych. Konieczny jest zakaz stosowania wszelkich praktyk stanowiących nadużycie.

3.3. W kwestii egzekwowania przepisów EKES przyjął z zadowoleniem propozycję Komisji dotyczącą stworzenia zharmonizowanych ram UE dla organów egzekwowania prawa.

3.4. EKES zalecił, by poza zwalczaniem nieuczciwych praktyk handlowych Komisja zachęcała do stosowania modeli biznesowych (i je wspierała), które odgrywają pewną rolę w poprawie zrównoważności łańcucha dostaw żywności, przywracaniu mu równowagi i zwiększaniu jego wydajności, tak aby wzmocnić pozycję słabszych podmiotów gospodarczych.

4. Transpozycja i wdrożenie dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych – aktualna sytuacja

4.1. Państwa członkowskie są obecnie w trakcie transpozycji i wdrażania dyrektywy⁽¹²⁾. Większość stowarzyszeń rolników, związków zawodowych i przetwórców żywności wyraziło opinię, że planowane środki nie są wystarczające, by ich chronić. Niemniej poparli oni proponowane środki służące wdrożeniu dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych, a nawet wezwali do wyznaczenia ambitniejszych celów, natomiast detaliści w niektórych przypadkach wyrazili rozbieżne opinie.

4.2. Do listopada 2021 r. Komisja Europejska przedstawi sprawozdanie śródkresowe z transpozycji dyrektywy, a w 2025 r. – ocenę skuteczności dyrektywy. Ocena ta będzie opierać się na rocznych sprawozdaniach państw członkowskich oraz wynikach badań przeprowadzonych przez Komisję Europejską wśród zainteresowanych stron na temat sytuacji w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności⁽¹³⁾. EKES sugeruje, by Komisja konsultowała się również z nabywcami i gromadziła ich doświadczenia związane z dyrektywą. Mechanizm współpracy ustanowiony na mocy dyrektywy powinien stanowić odpowiednie forum dla organów egzekwowania prawa i Komisji do omawiania skuteczności dyrektywy w oparciu o roczne sprawozdania państw członkowskich. Podczas tych regularnych spotkań będzie można zidentyfikować zarówno najlepsze praktyki, jak i luki, a także porównać sposoby podejścia państw członkowskich.

4.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja postanowiła zająć się sprawą nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności. Ubolewa jednak, że nie wzmocniła zharmonizowanego podejścia w celu uniknięcia fragmentacji jednolitego rynku. Niemniej EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że państwa członkowskie transponują i wdrażają dyrektywę, zapewniając większą sprawiedliwość w łańcuchu dostaw żywności, i apeluje o bardziej zharmonizowane podejście w przyszłości.

5. Dobre praktyki w procesie transpozycji i wdrażania

5.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje ambitne krajowe przepisy transponujące (zwane dalej dobrymi praktykami) zakazujące niektórych nieuczciwych praktyk handlowych, które są dozwolone pod pewnymi warunkami w dyrektywie. Przykładem jest zakaz zwrotu niesprzedanych produktów do dostawcy bez uiszczenia za nie zapłaty lub zakaz przenoszenia kosztów magazynowania ponoszonych przez nabywcę na dostawcę, który to zakaz został zawarty w niemieckiej ustawie transponującej⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ Strategia „Od pola do stołu”.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u dotycząca poprawy łańcucha dostaw żywności (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 165).

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie strategii „Od pola do stołu” (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 268).

⁽¹²⁾ Transpozycja krajowa przez państwa członkowskie.

⁽¹³⁾ Strona internetowa Komisji Europejskiej.

⁽¹⁴⁾ Ustawa oczekuje na zatwierdzenie w drugiej izbie, a więc nie została jeszcze oficjalnie zgłoszona Komisji Europejskiej. Jest to przewidziane na 28.5.2021.

5.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje ujęcie w ustawach transponujących artykułów zawierających zakaz zakupu poniżej kosztów produkcji dotyczący wszystkich podmiotów. Tak jest w przypadku hiszpańskiej ustawy⁽¹⁵⁾, w której oprócz zakazu zakupu poniżej kosztów produkcji przez wszystkie podmioty zawarto zakaz niszczenia wartości w całym łańcuchu dostaw żywności. Również włoski ustawodawca został upoważniony do zajęcia się tą kwestią w ustawie transponującej⁽¹⁶⁾. W Niemczech Bundestag przeprowadzi audyt ewentualnego zakazu zakupu poniżej kosztów produkcji w ramach oceny, która będzie miała miejsce dwa lata po wejściu w życie ustawy.

5.3. Jest to część szerszego pakietu inicjatyw promowanych przez Komisję Europejską, włączając w to np. centra monitorowania rynków⁽¹⁷⁾, co ma zasadnicze znaczenie dla wspierania przejrzystości i sprawiedliwości w tym sektorze. Ponadto należy wspomnieć o wadze wzajemności w handlu międzynarodowym⁽¹⁸⁾.

5.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje ustawy, w których ustanawia się rzecznika monitorującego ich wdrażanie. W Hiszpanii utworzono niezależną agencję (AICA), której zadaniem jest monitorowanie wdrażania prawa, a rzecznik jest upoważniony do wspierania tworzenia dobrowolnych kodeksów postępowania. W Niemczech osoby dotknięte nieuczciwymi praktykami handlowymi będą mogły złożyć anonimową skargę do niezależnego rzecznika, w tym zgłaszać nieuczciwe praktyki, które nie są wymienione w przepisach. Osoba ta będzie mogła również wszczynać dochodzenia i zgłaszać naruszenia do Federalnego Urzędu Rolnictwa i Żywności (BLE), a także monitorować koszty produkcji i zmiany cen⁽¹⁹⁾.

5.5. Wielkość niekoniecznie jest wyznacznikiem pozycji rynkowej, dlatego przed nieuczciwymi praktykami handlowymi należy chronić wszystkie podmioty gospodarcze – zarówno duże, jak i małe. EKES wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia przepisów chroniących wszystkie podmioty gospodarcze. W przypadkach, gdy nie udaje się osiągnąć tak ambitnego celu, EKES docenia starania krajów, których przepisy obejmują większe podmioty przynajmniej w kluczowych sektorach. Na przykład w Niemczech utrzymano próg 350 mln EUR w odniesieniu do przedsiębiorstw rolnych, rybackich i zajmujących się produkcją żywności, ale w przypadku mięsa, owoców, warzyw i produktów ogrodniczych próg ten zostanie ustalony na poziomie 4 mld EUR obrotu, dzięki czemu więcej podmiotów będzie chronionych przez prawo⁽²⁰⁾. Belgijski wstępny projekt przepisów eliminuje podejście stopniowe, zapewniając wszystkim podmiotom gospodarczym poniżej progu 350 mln EUR – niezależnie od ich wielkości w stosunku do nabywcy – ochronę przed nieuczciwymi praktykami handlowymi. Hiszpania zapewnia szczególną ochronę producentom surowców, ale wszystkie podmioty gospodarcze, niezależnie od ich wielkości lub pozycji rynkowej, są chronione prawem.

5.6. Aukcje dwustronne⁽²¹⁾ wiążą się z poważnymi negatywnymi skutkami dla rolników⁽²²⁾, którzy są de facto zmuszeni do uczestnictwa w tej praktyce ze względu na brak równowagi sił między nabywcami i sprzedawcami. Zakaz aukcji dwustronnych przyczyniłby się do uniknięcia przypadków, w których dostawcy są zmuszani do sprzedaży poniżej kosztów produkcji. Choć proces transpozycji dyrektywy we Włoszech nie został jeszcze zakończony, EKES z zainteresowaniem śledzi toczącą się dyskusję na temat możliwości zakazania aukcji dwustronnych w tym kraju, gdzie ustawodawca został upoważniony do zajęcia się tą kwestią w ustawie transponującej.

5.7. EKES uważa również za dobrą praktykę obowiązek zawierania pisemnych umów dotyczących wszystkich operacji i umieszczania ich w bazie danych w celu zwiększenia przejrzystości i kontroli. Taki obowiązek przewidziano w hiszpańskiej ustawie, co ma bardzo dobry wpływ na stosunki handlowe. Umowa powinna obejmować takie kwestie jak jakość, czas obowiązywania, cena, wskaźnik cenowy, renegecja, odnowienie i rozwiązanie z wyprzedzeniem.

5.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje klauzulę niemieckiej ustawy, w której przewidziano przeprowadzenie pierwszej oceny dwa lata po wejściu w życie ustawy, a także fakt, że oprócz przeglądu zgodności z obowiązującymi zakazami Bundestag może również rozszerzyć wykaz zakazanych nieuczciwych praktyk handlowych⁽²³⁾. Odnotowuje również belgijskie przepisy wstępne, które przewidują możliwość dodania do wykazu w dowolnym momencie innych nieuczciwych praktyk handlowych w drodze dekretu królewskiego po konsultacji z zainteresowanymi stronami.

⁽¹⁵⁾ Ustawa 12/2013 z 2 sierpnia w sprawie środków poprawy funkcjonowania łańcucha żywnościowego. Ustawa ta zostanie zmieniona przez projekt ustawy, który jest obecnie negocjowany i którego nazwa w języku hiszpańskim brzmi „Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 12/2013 de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria”.

⁽¹⁶⁾ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 23.4.2021.

⁽¹⁷⁾ Centra monitorowania rynków Komisji Europejskiej. Zob. też przykład francuskiego programu „Food Sector Price and Margin Surveillance”.

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u „Zgodność polityki handlowej UE z Europejskim Zielonym Ładem” (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 66).

⁽¹⁹⁾ Strona internetowa Federalnego Urzędu Rolnictwa i Żywności.

⁽²⁰⁾ Klauzula ta ma zastosowanie tylko do maja 2025 r., po czym próg zostanie obniżony do 350 mln EUR.

⁽²¹⁾ Aukcje dwustronne to mechanizmy wykorzystywane przez nabywców do stawiania dostawców w sytuacji wzajemnej konkurencji na aukcjach internetowych organizowanych z krótkim wyprzedzeniem, w których dostawców zachęca się do oferowania produktów po możliwie najniższej cenie.

⁽²²⁾ Studium przypadku przeprowadzone przez Oxfam.

⁽²³⁾ Ocena ta ma również obejmować wyniki analizy ewentualnego zakazu zakupu produktów rolnych i spożywczych poniżej kosztów produkcji.

6. Zidentyfikowane luki

6.1. EKES podkreśla, że wszystkie nieuczciwe praktyki handlowe wymienione w dyrektywie, w tym praktyki z tzw. szarej strefy, mogą mieć szkodliwy wpływ na najsłabsze podmioty w łańcuchu. Słabsi dostawcy mogą czuć się zmuszeni do podpisania umowy z silniejszym nabywcą, która zawiera postanowienia umowne niekorzystne w ich interesie. Chociaż w kilku państwach członkowskich omawiano możliwość wprowadzenia ogólnego zakazu wszystkich nieuczciwych praktyk handlowych, okazało się, że trudno jest osiągnąć tak ambitny cel bez interwencji UE. Również EKES w opinii z 2018 r. wezwał do wprowadzenia kompleksowego zakazu nieuczciwych praktyk handlowych oraz do umożliwienia państwom członkowskim rozszerzenia wykazu pierwotnie zakazanych nieuczciwych praktyk handlowych. Nie wiadomo jeszcze, jakie mechanizmy przeglądu zostaną wprowadzone w ustawach transponujących.

6.2. W dyrektywie dostawcom, organizacjom dostawców i organizacjom nienastawionym na zysk działającym w imieniu dostawców przyznano prawo do składania skarg. EKES obawia się jednak, że mogą zdarzać się sytuacje, w których ma miejsce nielegalna nieuczciwa praktyka handlowa i strona poszkodowana (np. pracownik) uzyskuje odpowiednie informacje, lecz organy egzekwowania prawa nie mogą zająć się tą sprawą, ponieważ nie było formalnej skargi od podmiotu dotkniętego tą sytuacją lub jego organizacji. Zainteresowane podmioty mogą być niechętnie do składania skarg, nawet gdy ich prawa nie są przestrzegane, zatem EKES wzywa Komisję Europejską do ścisłego monitorowania i oceny zakresu, w jakim konieczne mogą być zmiany w celu lepszej ochrony stron najbardziej narażonych i zależnych, takich jak pracownicy, rolnicy i rybacy. Dyrektywa w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych nie zakłada istnienia umowy pisemnej. Zakłada jednak istnienie stosunku sprzedaży. Dlatego też EKES zwraca uwagę na swoją propozycję rozszerzenia ochrony na przypadki, w których ma miejsce nieuczciwa praktyka handlowa, ale nie zawarto (pisemnej) umowy. EKES wezwał już do wprowadzenia prawa do powództwa zbiorowego⁽²⁴⁾.

6.3. Zgodnie z przyjętym w dyrektywie „podejściem stopniowym” w pewnych sytuacjach podmiot o słabej pozycji rynkowej, lecz z dużym obrotem nie jest chroniony przez prawo. Wprowadza to niepewność dla dostawców, którzy nie wiedzą, jaki jest roczny obrót ich partnerów handlowych. EKES zachęca Komisję Europejską i państwa członkowskie UE, by monitorowały negatywne skutki tego „podejścia stopniowego” i zajęły się nimi oraz rozważyły ochronę wszystkich podmiotów gospodarczych, niezależnie od ich wielkości.

6.4. Stabilne, zrównoważone i długoterminowe stosunki biznesowe między podmiotami łańcucha żywnościowego mogą sprzyjać większemu udziałowi rolników w tworzeniu wartości dodanej produktów, w sytuacji, gdy otrzymują oni niewielki i stale zmniejszający się procent ceny. Aspekty regionalne i jakościowe mogą utrzymać wartość dodaną w regionie, inaczej niż przywóz surowców z państw trzecich, w których normy produkcji są najczęściej niższe niż w UE. Lepsze oznaczanie pochodzenia zwiększyłoby przejrzystość łańcuchów dostaw żywności.

7. Podatność na zagrożenia łańcucha dostaw produktów rolno-spożywczych ujawniona przez pandemię COVID-19

7.1. Ogólnie europejski łańcuch dostaw żywności okazał się wyjątkowo odporny podczas pandemii COVID-19. Konsumenci mieli stały dostęp do prawie wszystkich artykułów żywnościowych. Pracownicy w łańcuchu dostaw żywności wykonywali swoją niezwykle ważną pracę mimo narażenia na infekcję. Niemniej pandemia pociąga za sobą skutki dla całego światowego systemu rolno-spożywczego. Wywiera symetryczny, ale asynchroniczny wpływ na globalne i krajowe systemy żywnościowe, oddziałujący na: 1) kanały podaży i popytu w różnym czasie; 2) wszystkie elementy systemu żywnościowego, począwszy od produkcji podstawowej, poprzez przetwórstwo spożywcze, handel detaliczny i usługi gastronomiczne (sektor hotelarsko-gastronomiczny), handel międzynarodowy i systemy logistyczne, po popyt pośredni i końcowy; 3) rynki czynników produkcji (praca i kapitał) oraz dobra pośrednie produkcji. Kanałami transmisji tych skutków są między innymi liczne czynniki makroekonomiczne (np. kursy walutowe, ceny energii, dostęp do rynków finansowych), a przede wszystkim spadek całej aktywności gospodarczej i wzrost bezrobocia.

7.2. Ograniczenia w swobodnym przepływie pracowników (Komisja przygotowała wytyczne dotyczące osób pełniących podstawowe funkcje, np. pracowników sezonowych) z jednego państwa członkowskiego do drugiego wpłynęły na wiele obszarów produkcji żywności i przetwórstwa spożywczego (np. zbiory owoców i warzyw oraz przetwórstwo mięsne i mleczarskie), które opierają się na pracy pracowników sezonowych z innych państw członkowskich lub państw trzecich. Ponadto pracownicy migrujący często mieszkają i pracują w złych warunkach i są narażeni na większe ryzyko zakażenia, co pokazały ogniska epidemiczne w rzeźniach i zakładach pakowania mięsa na całym świecie. Powoduje to zarówno poważny problem dla zdrowia publicznego, jak i przerwę w łańcuchu dostaw żywności.

7.3. Ponadto pandemia, poprzez zakłócenie transportu żywności przez środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się i zakłócenia logistyczne, doprowadziła również do protekcjonizmu, który ma wpływ na przywóz i wywóz żywności. Jednocześnie wiele państw podkreślało znaczenie żywności produkowanej regionalnie w UE, a także tradycyjne korzyści wynikające z krótkich łańcuchów dostaw oraz lokalnej produkcji i lokalnego handlu. Krótkie łańcuchy dostaw oraz lokalna produkcja i handel stały się jeszcze bardziej atrakcyjne w czasie kryzysu, ponieważ ludzie szukają nowych i bardziej

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie propagowania bardziej sprawiedliwych rolno-spożywczych łańcuchów dostaw (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 130).

bezpośrednich sposobów zakupu żywności, a producenci znajdują nowe rynki zbytu dla swoich produktów. Jednym z najważniejszych aspektów jest jednak zwrócenie uwagi na potrzebę kontynuowania sprawiedliwego i zrównoważonego handlu na poziomie regionalnym i międzynarodowym. Ograniczenia w handlu mogą zagrozić stabilności, co w szczególności dotknęłyby osoby o niskich dochodach.

7.4. Obostrzenia doprowadziły do poważnych trudności w sektorze hotelarsko-gastronomicznym i części przemysłu spożywczego (np. w sektorze hotelarskim i restauracyjnym oraz innych branżach konsumpcji poza domem i usług dostaw żywności, w sektorze hurtowym i detalicznym w strefach turystycznych), co ma daleko idące konsekwencje. Zakłócenie działalności wpłynęło nie tylko na same lokale, ale spowodowało również przerwanie skonsolidowanego systemu dostaw żywności, na którym polegało wielu rolników i dostawców produktów rolnych. Mocno ucierpieli dostawcy świeżych produktów, a wysokiej jakości wino, sery i najlepsze gatunkowo sztuki mięsa sprzedawane w normalnych okolicznościach w restauracjach zostały zastąpione standardowymi produktami kupowanymi w supermarketach i spożywanymi w domu (FAO, 2020; OECD, 2020). Niektórzy producenci zareagowali, przenosząc działalność bliżej rynków detalicznych lub internetowych, gdzie udało się im w wielu przypadkach osiągnąć korzystne kompromisy i porozumienia, ale wielu nie było w stanie się dostosować i straciło klientów oraz dochody. Agroturystyka, często pomagająca rolnikom dywersyfikować źródła dochodu, również mocno ucierpiała w wyniku ograniczeń związanych z COVID-19.

7.5. Kryzys związany z COVID-19 znacznie przyspieszył korzystanie z internetu i wydaje się, że trend ten będzie się utrzymywać. Z niedawnego badania McKinsey⁽²⁵⁾ wynika, że w 2020 r. internetowy handel żywnością w Europie wzrósł o 55 % i zmiana ta się utrzyma: 50 % konsumentów, którzy korzystali z kanałów internetowych w czasie pandemii, zamierza tak dalej czynić.

7.6. Pojawienie się wirusa COVID-19 i jego szybkie rozprzestrzenianie się na całym świecie to poważny wstrząs dla UE i światowej gospodarki. Aby pomóc najbardziej dotkniętym sektorom, podjęto natychmiastowe i kompleksowe środki budżetowe, środki na rzecz płynności finansowej oraz środki polityczne. UE dysponuje obszernym zestawem narzędzi interwencji rynkowej i kilka z nich wykorzystano podczas kryzysu związanego z COVID-19 w celu wsparcia dochodów gospodarstw rolnych. Reakcja była jednak ograniczona, ponieważ w ostatnim roku okresu budżetowego 2014–2020 w budżecie UE nie było praktycznie żadnych funduszy na sfinansowanie dodatkowych środków nadzwyczajnych dla rolnictwa.

7.7. Wreszcie, Komisja Europejska zainicjowała Europejski Zielony Ład, mający wpływ także na rolnictwo (strategia „Od pola do stołu” i unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030), a w pakiecie stymulacyjnym Next Generation EU przeznaczono dodatkowych 7,5 mld EUR na EFRROW. Wyniki ocen skutków strategii „od pola do stołu” są niepokojące dla UE. Niemniej jednak EKES wzywa do zapewnienia bardziej wyważonego wsparcia politycznego dla sektora rolno-spożywczego w porównaniu z niektórymi innymi dziedzinami gospodarki, w których struktura gospodarcza jest znacznie bardziej odporna, a poziom rentowności o wiele wyższy.

8. Dalsze działania

8.1. Pole do manewru, jakie omawiana dyrektywa pozostawia państwom członkowskim na opracowanie przepisów ją wdrażających, pozwoliło każdemu z nich na wprowadzenie skrojonego na miarę ustawodawstwa, które jest dobrze dopasowane do kontekstu krajowego. Jak wspomniano wcześniej, niektóre państwa członkowskie wyznaczyły sobie ambitniejsze cele wykraczające poza standardy minimalnej harmonizacji określone w dyrektywie i wprowadziły przepisy zapewniające dodatkową ochronę dostawcom z UE i spoza jej terytorium.

8.2. Podczas gdy oczekuje się, że dostawcy z danego państwa członkowskiego będą mieli łatwy dostęp do szczegółowych informacji na temat ich krajowych ustaw transponujących (w tym mechanizmu składania skarg i właściwego organu), może to nie dotyczyć dostawców dokonujących wywozu do innych państw członkowskich UE oraz dostawców spoza UE dokonujących wywozu do UE. EKES z zadowoleniem przyjmuje działania w zakresie rozpowszechniania informacji podjęte przez Komisję Europejską za pomocą publikacji broszury na temat dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych⁽²⁶⁾, ale zwraca uwagę, że dokument ten zawiera jedynie informacje dotyczące standardów minimalnej harmonizacji. Aby zapewnić eksporterom odpowiednie narzędzia umożliwiające im korzystanie z krajowych ustaw transponujących, EKES zachęca Komisję Europejską do zagwarantowania eksporterom łatwego dostępu do wszystkich najistotniejszych informacji dotyczących każdej z tych ustaw.

8.3. EKES podkreśla, że w interesie wszystkich zainteresowanych stron leży, by dyrektywa miała zastosowanie do wszelkich stosunków handlowych, w których co najmniej nabywca lub sprzedawca jest przedsiębiorstwem z UE, nawet jeśli dostawca jest podmiotem spoza UE. EKES zachęca Komisję Europejską i ESDZ do wykorzystania potencjału delegatur Unii w państwach trzecich, aby przekazywać informacje dostawcom spoza UE. Informacje te muszą wykraczać poza ogólne wytyczne zawarte w dyrektywie i obejmować praktyczne informacje na temat specyfiki i organów egzekwowania prawa państw członkowskich.

⁽²⁵⁾ <https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-insights/disruption-and-uncertainty-the-state-of-european-grocery-retail-2021>

⁽²⁶⁾ Broszura Komisji Europejskiej.

8.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie łańcucha dostaw produktów rolno-spożywczych jako strategicznego ekosystemu dla ożywienia gospodarczego w Europie i wzywa do dalszej współpracy w łańcuchu dostaw oraz do dialogu z zainteresowanymi stronami w celu ułatwienia przejścia na bardziej zrównoważone systemy żywnościowe w sposób jak najbardziej sprzyjający włączeniu społecznemu. W tym kontekście zwraca uwagę na znaczenie, różnorodność i skalę inicjatyw podejmowanych w całym łańcuchu dostaw żywności w celu wsparcia przejścia na zrównoważony rozwój poprzez inwestowanie w zachęcanie do zrównoważonej i lokalnej produkcji.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

563. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO –
INTERACTIO, 22.9.2021–23.9.2021

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa«”

[COM(2021) 219 final]

(2021/C 517/06)

Sprawozdawca: **Heiko WILLEMS**

Wniosek o konsultację	Pismo Komisji, 1.7.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Organ odpowiedzialny	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	2.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	231/0/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża zadowolenie, że lepsze stanowienie prawa pozostaje priorytetem dla nowej Komisji. Wzywa Komisję i prawodawców Unii, by stale rozwijali i doskonalili system lepszego stanowienia prawa UE we wszystkich jego aspektach, a także by systematycznie korzystali z narzędzi i wytycznych lepszego stanowienia prawa w swoich działaniach.

1.2. EKES podkreśla, że lepsze stanowienie prawa jest podstawą dobrych rządów i dobrego stanowienia prawa. Może ono pomóc w zapewnieniu, by procesy kształtowania polityki charakteryzowały się przejrzystością, odpowiedzialnością i partycypacyjnością, a zasady, które powstają w ich wyniku, były oparte na dowodach, niezależnie oceniane, proste, jasne, spójne, skuteczne, zrównoważone, dostosowane do celu, proporcjonalne, zachowujące aktualność oraz łatwe do wdrożenia. To zasadniczy warunek wstępny, który musi zostać spełniony, aby zagwarantować legitymację demokratyczną UE i jej instytucji oraz utrzymać zaufanie obywateli do tych instytucji.

1.3. EKES podkreśla, że instrumenty lepszego stanowienia prawa muszą pozostać neutralne politycznie i należy wyraźnie oddzielić je od procesu podejmowania decyzji politycznych, który trzeba pozostawić wyznaczonym do tego i uprawnionym organom politycznym. Aspekty gospodarcze, środowiskowe i społeczne prawodawstwa Unii należy zawsze rozpatrywać na równych zasadach, opierając się przy tym na analizie ilościowej i jakościowej podczas oceny ich skutków.

1.4. EKES zwraca uwagę, że pandemia COVID-19 to kryzys o wymiarze zdrowotnym, społecznym i gospodarczym niemający precedensu w Europie po 1945 r. W związku z tym wzywa Komisję, by w obecnych nadzwyczajnych okolicznościach zwróciła szczególną uwagę na wielorakie skutki proponowanych działań w tych obszarach, tak aby wesprzeć szybką i pełną odbudowę.

2. Uwagi ogólne

2.1. EKES zauważa znaczne opóźnienie w wydaniu komunikatu. Wzywa Komisję, by odzyskała stracony czas, doprecyzowała swoje wnioski zgodnie z poniższymi uwagami oraz jak najszybciej wdrożyła proponowane działania.

2.2. EKES podkreśla, że lepsze stanowienia prawa może wspierać tworzenie możliwie najlepszych ram prawnych dla obywateli, pracowników, przedsiębiorstw i administracji publicznej. Wskazuje, że lepsze stanowienie prawa powinno przyczynić się do zakończenia budowy jednolitego rynku we wszystkich jego obszarach, poprawiać jego funkcjonowanie i wzmacniać jego odporność i konkurencyjność, umożliwiać badania naukowe i innowacje, pobudzać zrównoważony wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości, wspierać zieloną i cyfrową transformację, a także wzmacniać ich wymiar socjalny oraz społeczną gospodarkę rynkową, zgodnie z art. 3 TFUE.

2.3. EKES zachęca Komisję, by nadal promowała zasady i narzędzia lepszego stanowienia prawa we wszystkich swoich służbach, w tym m.in. poprzez regularne szkolenie personelu na wszystkich szczeblach w celu przekazania wiedzy na temat tych zasad i narzędzi oraz zagwarantowania, że są one przestrzegane i stosowane.

2.4. Nawiązując do swoich wcześniejszych opinii ⁽¹⁾, EKES przypomina, że w lepszym stanowieniu prawa „nie powinno chodzić o »więcej« lub »mniej« regulacji ani o to, aby dokonywać deregulacji określonych obszarów polityki lub podporządkowywać je innym priorytetom, a tym samym kwestionować wartości, za którymi opowiada się UE – ochronę socjalną, ochronę środowiska i prawa podstawowe” ⁽²⁾. Podkreśla ponadto, że lepsze stanowienie prawa nie może prowadzić do nadmiernej biurokratyzacji procesu kształtowania polityki UE ani zastępować decyzji politycznych procedurami technicznymi.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. EKES jest głosem instytucjonalnym zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w UE i odgrywa rolę pośrednika między prawodawcami Unii a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi. Zdobył spore doświadczenie i wiedzę fachową we wszystkich obszarach lepszego stanowienia prawa. Poniżej Komitet przedstawia swoją ocenę poszczególnych aspektów ujętych w komunikacie, a także innych aspektów w nim niezawartych, ale których podkreślenie uznaje za konieczne.

3.2. Zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności

3.2.1. EKES przypomina swoje zalecenia dotyczące zasad pomocniczości i proporcjonalności zawarte we wcześniejszych opiniach ⁽³⁾. Ponownie podkreśla, że Unia powinna podejmować działania tylko wtedy, gdy zasady te są w pełni przestrzegane, a wspólne działanie przynosi korzyści wszystkim stronom. W tym celu Komitet zachęca Komisję, by w pełni wdrożyła zalecenia grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej” ⁽⁴⁾.

3.3. Gromadzenie dowodów i konsultacje publiczne

3.3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź Komisji dotyczącą usprawnienia i ułatwienia procesu gromadzenia dowodów. Z zadowoleniem przyjmuje również cel polegający na lepszym zaangażowaniu odpowiednich zainteresowanych stron oraz społeczności naukowej w kształtowanie polityki, a także na ułatwieniu publicznego dostępu do dowodów leżących u podstaw wniosków.

3.3.2. Odnośnie do konsultacji z zainteresowanymi stronami EKES odsyła do swojej opinii ⁽⁵⁾ oraz do opinii platformy REFIT ⁽⁶⁾, którą współredagował. W komunikacie podkreśla się, że konsultacje publiczne mają zasadnicze znaczenie dla gromadzenia dowodów i nigdy nie powinny być przeprowadzane *pro forma* w oparciu o ustalone z góry wyniki. Komisja powinna zawsze zmierzać do przeprowadzenia konsultacji ze stronami, na które proponowane środki wywierają bezpośredni wpływ, i do zapewnienia, by strony były odpowiednio reprezentowane. Konsultacje publiczne nie powinny ponadto naruszać doradczej roli EKES-u ani autonomii bądź prerogatyw partnerów społecznych, jak to przewidziano w Traktatach, w szczególności w odniesieniu do spraw społecznych i dotyczących zatrudnienia (dialog społeczny).

⁽¹⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 192, Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 22.

⁽²⁾ COM(2015) 215 final.

⁽³⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 51 oraz Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 22.

⁽⁴⁾ C(2017) 7810.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57.

⁽⁶⁾ Opinia platformy REFIT na temat uwagi XXII.4.a przedstawionej przez DIHK i uwagi XXII.4.b przedstawionej przez obywatela na temat mechanizmów konsultacji z zainteresowanymi stronami. Data przyjęcia: 7 czerwca 2017 r.

3.3.3. EKES zachęca Komisję, by podczas planowania i realizacji konsultacji ściśle przestrzegała wytycznych zawartych w rozdziale VII Zestawu instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa w zakresie konsultacji z zainteresowanymi stronami⁽⁷⁾. Podkreśla w szczególności, że wykorzystywane kwestionariusze powinny być jasne, przejrzyste i przyjazne dla użytkownika. Należy także zadbać o to, aby były one dostępne w formacie edytowalnym, umożliwiały udzielanie otwartych odpowiedzi i dodawanie komentarzy, pozwalały na załączanie dodatkowych dokumentów i nie zawierały pytań naprowadzających.

3.3.4. EKES przypomina Komisji, że ze względu na pełnioną funkcję przedstawicielską Komitet jest dobrze przygotowany do tego, by pomagać w identyfikowaniu zainteresowanych stron, na które planowane środki z zakresu polityki wywierają największy wpływ. Wzywa Komisję, by ściślej konsultowała się z Komitetem przy opracowywaniu strategii konsultacji i identyfikowaniu odpowiednich grup docelowych.

3.3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by skuteczniej informować zainteresowane strony o tym, w jaki sposób wykorzystano ich uwagi. Właściwa informacja zwrotna na temat tego, w jaki sposób przekazane uwagi zostały wykorzystane w procesie decyzyjnym, ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia stałego zaufania społeczeństwa i jego zaangażowania w kształtowanie polityki.

3.3.6. EKES wzywa Komisję do odpowiedzenia na zgłoszony już dawno wniosek EKES-u, by szczegółowo wyjaśniła od strony praktycznej, jak wazy opinie zebrane podczas konsultacji publicznych pod kątem ich reprezentatywności. W czasach naznaczonych dezinformacją, masowymi kampaniami (przeprowadzanymi np. za pośrednictwem mediów społecznościowych) i wykorzystaniem botów stosowany sposób ważenia staje się coraz istotniejszy.

3.4. Oceny skutków

3.4.1. EKES powołuje się na swoją opinię⁽⁸⁾ w sprawie ulepszenia europejskiego systemu ocen skutków.

3.4.2. Podkreśla, że Komisja z zasady powinna uzasadniać każdy wniosek ustawodawczy, przedstawiając w pełni opracowaną ocenę skutków. W przypadku gdy Komisja nie wywiąże się z tego obowiązku, powinna szczegółowo wyjaśnić powody swojej decyzji oraz przedstawić wszelkie informacje i dane, na których opiera się wniosek lub które go popierają.

3.4.3. EKES wzywa Parlament Europejski i Radę, by wywiązały się z zobowiązań podjętych w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa⁽⁹⁾, a także by przeprowadzały we własnym zakresie oceny skutków istotnych poprawek, które wprowadzają w trakcie procesu ustawodawczego, w tym zmian wprowadzonych podczas negocjacji trójstronnych. Komitet proponuje, by Komisja i prawodawcy wraz z Radą ds. Kontroli Regulacyjnej opracowali wspólny zestaw kryteriów, który pomoże zdefiniować pojęcie „istotnej” poprawki oraz lepiej określać przypadki, w których poprawki wymagają przeprowadzenia dodatkowej oceny skutków.

3.4.4. EKES przypomina, że zwrócił się⁽¹⁰⁾ do Komisji o opracowanie inteligentnej matrycy oceny, która umożliwiałaby dynamiczne modelowanie wpływu istotnych poprawek wprowadzanych przez współprawodawców poprzez obiektywizację wpływu niektórych parametrów, a także danych jakościowych. W związku z tym EKES wzywa do rozpoczęcia projektu pilotażowego dotyczącego modelowania inteligentnego.

3.4.5. EKES z zaniepokojeniem odnotowuje ustalenia zawarte w sprawozdaniu rocznym Rady ds. Kontroli Regulacyjnej za 2020 r.⁽¹¹⁾ w sprawie jakości oceny skutków przeprowadzanych przez Komisję, w którym to sprawozdaniu stwierdza się, że w 2020 r. Rada wydała znacznie mniej pozytywnych opinii (12 % wszystkich opinii) i więcej negatywnych (46 % opinii). W sprawozdaniu zwraca się także uwagę, że średnia ocena jakości wstępnych wersji również była zauważalnie niższa niż w poprzednich latach. W wielu przypadkach niższa jakość była spowodowana brakiem czasu na przygotowanie ocen skutków i wynikała z ambitnych terminów politycznych związanych z realizacją priorytetów nowej Komisji. EKES wzywa zatem Komisję do wyznaczenia realistycznych terminów, tak by jej służby zawsze były w stanie przeprowadzić pełne oceny skutków.

3.4.6. Komitet z zaniepokojeniem odnotowuje zawarte w sprawozdaniu Rady ds. Kontroli Regulacyjnej ustalenia dotyczące realizowanej przez Komisję sprawozdawczości w sprawie wariantów, w którym to sprawozdaniu stwierdza się, że zestaw wariantów jest często niepełny. Warianty koncentrują się zwykle jedynie na preferowanym (politycznym) wyborze, nie uwzględnia się zaś wariantów alternatywnych popieranych przez główne grupy zainteresowanych stron. Niektóre oceny skutków pomijają kluczowe warianty, ponieważ służby Komisji uważają, że najpierw muszą otrzymać wytyczne polityczne. EKES podkreśla, że celem oceny skutków jest przedstawianie dowodów popierających dokonywane wybory polityczne i związanych z nimi analiz, a nie uzasadnienie preferowanego wyboru Komisji. Wzywa Komisję do powstrzymania się od przedstawiania stronniczych sprawozdań.

⁽⁷⁾ Zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa | Komisja Europejska (europa.eu).

⁽⁸⁾ Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 11.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=PL)).

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 14 z 15.1.2020, s. 72.

⁽¹¹⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rsb_report_2020_en_0.pdf

3.4.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by „włączać cele zrównoważonego rozwoju wyznaczone przez Organizację Narodów Zjednoczonych do głównego nurtu polityki”, co pozostaje w zgodzie z wcześniejszym wnioskiem Komitetu⁽¹²⁾, oraz by dostosować oceny skutków do wspierania „dwojakiej transformacji”. Jednocześnie Komitet zwraca uwagę, że oceny skutków powinny pozostać działaniem opartym na faktach i dowodach oraz być neutralne pod względem politycznym, a także że proces oceny skutków nie może być ukierunkowany na uzasadnianie wyników preferowanych z politycznego punktu widzenia ani nie może zastąpić politycznego procesu decyzyjnego realizowanego przez właściwe organy. Nie należy szeregować istotnych skutków według preferencji politycznych, ale trzeba analizować je na równych zasadach. EKES zachowa szczególną czujność w odniesieniu do praktycznego włączenia celów zrównoważonego rozwoju do głównego nurtu polityki w ramach przeglądu Zestawu instrumentów służących lepszemu stanowiению prawa, który w razie potrzeby zostanie przeanalizowany w opinii uzupełniającej Komitetu.

3.4.8. EKES podkreśla potrzebę systematycznego stosowania zasady „najpierw myśl na małą skalę” i powszechnego korzystania z „testu MŚP” w ocenach skutków. Komitet przypomina Komisji o dziesięciu zasadach określonych w programie *Small Business Act* dla Europy, którymi należy się kierować przy kształtowaniu polityki dotyczącej MŚP. Podkreśla, że prawodawstwo Unii musi być skuteczne i łatwe do stosowania dla MŚP, w szczególności dla mikroprzedsiębiorstw. Z zadowoleniem przyjmuje zawartą w komunikacie zapowiedź dotyczącą konsultacji z pełnomocnikiem UE ds. MŚP w trakcie debat w sprawie ocen skutków i wzywa pełnomocnika UE ds. MŚP do utrzymania ustrukturyzowanego dialogu i współpracy z krajowymi organizacjami zajmującymi się interesami MŚP. Ponadto EKES wzywa Komisję do ograniczenia obciążeń nałożonych na MŚP, w szczególności na mikroprzedsiębiorstwa, oraz do bardziej systematycznej oceny możliwości wprowadzenia mniej rygorystycznych systemów na podstawie oceny poszczególnych przypadków mającej wskazać, czy dane rozwiązanie będzie dotyczyć wszystkich MŚP, czy tylko mikroprzedsiębiorstw, jak to określa instrument nr 22 w Zestawie instrumentów służących lepszemu stanowiению prawa, bez uszczerbku dla realizacji celów określonych w prawodawstwie ani dla ustalonych norm i standardów.

3.4.9. EKES powołuje się na swoją wcześniejszą opinię⁽¹³⁾, w której stwierdzono, że oceny skutków mogą i powinny być systematycznie przeprowadzane także w przypadku aktów delegowanych i wykonawczych. Przypomina Komisji, że „wykonanie oceny skutków na temat dokumentu ustawodawczego, na którym opierają się akty delegowane i wykonawcze, nie jest wystarczające do uzasadnienia faktu, że nie przeprowadzono oceny skutków na temat aktów pochodnych. Każdy akt musi zostać poddany indywidualnej ocenie [...]”.

3.4.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź Komisji dotyczącą włączenia prognozy strategicznej w proces kształtowania polityki UE i odsyła do swojej opinii w tej sprawie⁽¹⁴⁾. Jako przedstawiciel wielu różnych głosów ze wszystkich państw członkowskich oraz członek obserwator europejskiego systemu analiz strategicznych i politycznych (ESPAS) EKES jest gotów wnieść istotny wkład i szereg informacji w proces prognozowania.

3.5. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej

3.5.1. EKES wyraża zadowolenie z prac Rady ds. Kontroli Regulacyjnej w zakresie zapewniania nadzoru regulacyjnego. Z myślą o tym, aby Rada mogła w pełni realizować swój mandat, EKES wzywa Komisję do zagwarantowania, że Rada będzie miała do swojej dyspozycji wystarczające środki i zasoby.

3.5.2. EKES zwraca uwagę na fakt, że Rada nie jest w pełni niezależna. Czterech z siedmiu jej członków to członkowie Komisji. EKES proponuje, by rozszerzono skład Rady o jednego dodatkowego członka zewnętrznego, tak aby zapewnić większą równowagę.

3.6. Zmniejszenie obciążeń i zasada „jedno więcej – jedno mniej”

3.6.1. EKES odnotowuje zamiar Komisji, by ograniczyć koszty i obciążenia regulacyjne wynikające z nowych przepisów oraz obniżyć niepotrzebne istniejące koszty i zmniejszyć obciążenia nakładane na obywateli, przedsiębiorstwa i administrację publiczną. Jednocześnie ponawia swój apel o przyjęcie podejścia jakościowego, które będzie stosowane na równi z analizą ilościową i będzie także uwzględniało oczekiwane korzyści płynące z prawodawstwa⁽¹⁵⁾. Jak stwierdza Komitet w swojej opinii⁽¹⁶⁾, koszty regulacyjne powinny być proporcjonalne do korzyści, które przynoszą. Podkreśla zatem, że zasada proporcjonalności pozostaje kwestią kluczową przy wprowadzaniu nowego prawodawstwa. Komisja powinna ponadto zawsze oceniać koszty powstrzymania się od podejmowania działań, na przykład w odniesieniu do pogłębiania jednolitego rynku, a także do wyzwań społecznych i środowiskowych.

3.6.2. Jednocześnie EKES podkreśla, że zmniejszenie obciążeń nie może prowadzić do deharmonizacji na jednolitym rynku ani wywoływać presji deregulacyjnej. Zmniejszenie obciążeń nie może podważać celów prowadzonej polityki, przyczynić się do obniżenia wysokich standardów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych obowiązujących w UE ani uniemożliwiać podejmowania nowych inicjatyw, jeżeli wnoszą one wyraźną wartość dodaną. Obciążenia muszą jednak zostać zmniejszone, jeżeli wykazano, że nie są niezbędne do osiągnięcia celów prowadzonej polityki.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 14 z 15.1.2020, s. 72.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 22.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 220 z 9.6.2021, s. 67.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 11.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 51.

3.6.3. Jeśli chodzi o zasadę „jedno więcej – jedno mniej”, według której każdy wniosek ustawodawczy wprowadzający nowe obciążenia powinien zwalniać obywateli i przedsiębiorstwa z równoważnych obciążeń istniejących na szczeblu unijnym w tym samym obszarze polityki, EKES z zaniepokojeniem odnotowuje, że wbrew zapowiedziom Komisji, w komunikacie nie przedstawiono szczegółów operacyjnych i metodologicznych stosowania tej zasady. Utrudnia to EKES-owi analizowanie potencjalnych korzyści i wyzwań związanych ze stosowaniem zasady „jedno więcej – jedno mniej”. Komitet wzywa zatem Komisję do bezzwłocznego przedstawienia tych szczegółów i zastrzega sobie prawo do przeprowadzenia dodatkowej oceny dotyczącej metodologii stosowania zasady „jedno więcej – jedno mniej” po jej opublikowaniu.

3.6.4. EKES podkreśla, że mimo iż zasada „jedno więcej – jedno mniej” może być instrumentem lepszego stanowienia prawa, nie należy postrzegać jej jako samodzielnego narzędzia redukcji obciążeń. Zamiast tego powinna służyć jako instrument uzupełniający istniejące narzędzia regulacyjne UE w zakresie lepszego stanowienia prawa, w tym oceny skutków, konsultacje publiczne, oceny i nadzór regulacyjny, oraz pozostawać z nimi w synergii. EKES z zadowoleniem przyjmuje zapewnienia Komisji, że zasada „jedno więcej – jedno mniej” nie będzie stosowana automatycznie lub w oparciu o przyjęte z góry cele liczbowe, lecz na podstawie ewaluacji poszczególnych przypadków, która pozwoli określić, co można uprościć, usprawnić lub wyeliminować, nie tracąc z pola widzenia zalet danego ustawodawstwa. Komitet będzie bacznie obserwował, czy Komisja zrealizuje te zapewnienia w praktyce. Komitet podkreśla także rolę platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości, której jest członkiem, w zakresie doradzania Komisji w sprawie upraszczania prawodawstwa Unii i zmniejszania zbędnych obciążeń, przy jednoczesnym zapewnianiu, by polityka Unii wybiegała w przyszłość i odgrywała istotną rolę w świetle nowych wyzwań, w tym zmian społecznych, środowiskowych, geopolitycznych, technologicznych i cyfrowych.

3.6.5. EKES podkreśla, że wdrożenie zasady „jedno więcej – jedno mniej” należy postrzegać jako wspólny wysiłek na szczeblu instytucjonalnym, który wymaga ścisłej współpracy między wszystkimi instytucjami UE na przestrzeni całego cyklu prawodawczego. W nawiązaniu do pkt 3.4.3 niniejszej opinii EKES wzywa Parlament Europejski i Radę, by dopilnowały, aby prawodawstwo Unii realizowało wyznaczone cele w najbardziej opłacalny sposób. Wymaga to ścisłej współpracy między prawodawcami a Komisją na wszystkich etapach procesu kształtowania polityki, a także dzielenia się przez państwa członkowskie z Komisją informacjami na temat kosztów i korzyści wynikających z wdrożonego prawodawstwa UE.

3.6.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by w każdej ocenie skutków przedstawiać szacunkowe koszty administracyjne i koszty dostosowania wynikające z proponowanej przez nią interwencji. Zauważa jednak, że jedynie koszty administracyjne są kompensowane przez instrument „jedno więcej – jedno mniej”, podczas gdy koszty dostosowania powinny być kompensowane przez inne instrumenty, takie jak Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, polityka spójności, fundusze rolnicze oraz mechanizm sprawiedliwej transformacji. Zważywszy, że koszty dostosowania mogą stanowić znaczne obciążenie dla przedsiębiorstw, w szczególności dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw, Komitet zwraca się do Komisji o przedstawienie nie tylko szacunkowych kosztów, ale także konkretnych propozycji działań mających na celu wspieranie przedsiębiorstw w dostosowaniu się do nowych ram regulacyjnych i w przestrzeganiu ich oraz utrzymanie stabilności zatrudnienia i zapewnienie pracownikom możliwości szkolenia i przekwalifikowania zawodowego.

3.6.7. EKES odnotowuje zamiar Komisji, aby zastąpienie dwudziestu siedmiu regulacji krajowych jednymi zharmonizowanymi ramami uznawać automatycznie za „koszty wyeliminowane”. Jest to przykład podejścia mechanicznego, od którego stosowania Komisja – według jej własnych słów – się powstrzymuje. Harmonizacja nie prowadzi samoczynnie do przyrostu wydajności, a jej skutki należy oceniać indywidualnie dla każdego przypadku. Komitet wzywa zatem Komisję, by określała koszty wyeliminowane na podstawie indywidualnej analizy kosztów i korzyści.

3.6.8. Jeśli chodzi o ustalenie dotyczące elastycznego stosowania zasady „jedno więcej – jedno mniej”, Komitet zwraca się do Komisji, by wyjaśniła kryteria, na podstawie których będzie decydowała o przyznawaniu wyłączeń, a także o „szczególnych okolicznościach” dla handlu.

3.6.9. EKES zauważa, że zasada „jedno więcej – jedno mniej” będzie stosowana wyłącznie w przypadku inicjatyw zawartych w rocznym programie prac Komisji na 2022 r., a zatem nie obejmie ważnych inicjatyw politycznych przedstawionych w pierwszej połowie kadencji Komisji. Oznacza to, że Komisja nie realizuje zobowiązania podjętego przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen, ujętego w jej metodach pracy⁽¹⁷⁾ i pismach określających zadania skierowanych do członków Komisji, zgodnie z którym to zobowiązaniem kolegium będzie stosować zasadę „jedno więcej – jedno mniej” odnośnie do każdego wniosku ustawodawczego wprowadzającego nowe obciążenia.

3.6.10. EKES wzywa Komisję do ustanowienia odpowiednich ram sprawozdawczości w zakresie wdrażania zasady „jedno więcej – jedno mniej”, aby zapewnić właściwą ocenę w nadchodzących latach.

3.7. Platforma ds. dostosowania się do wymogów przyszłości

3.7.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje stworzenie platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości (zwaną dalej „platformą”). Przypomina, że zadaniem platformy jest ocena ex post, a nie proponowanie nowych przepisów. Komitet aktywnie uczestniczy w pracach platformy.

⁽¹⁷⁾ P(2019) 2.

3.7.2. EKES zauważa, że uwagi zgłaszane za pośrednictwem strony internetowej „Wyraź swoją opinię: Upraszczamy!” muszą nadal wносить wkład w roczny program prac platformy, nawet jeśli nie są ujęte w załączniku II do programu prac Komisji. Ponadto platforma powinna dalej móc doradzać Komisji w zakresie horyzontalnych procesów lepszego stanowienia prawa.

3.7.3. EKES proponuje także, by osoba lub organizacja przekazująca platformie uwagi otrzymała od Komisji umotywowaną informację zwrotną dotyczącą sposobu ich rozpatrzenia.

3.8. Monitorowanie i oceny ex post

3.8.1. EKES zdecydowanie popiera zasadę „najpierw oceniam” i zachęca Komisję, by zapewniła jej systematyczne stosowanie.

3.8.2. Komitet wyraża zadowolenie z nawiązania udanej współpracy z Komisją w zakresie prac związanych z oceną ex post, w której jego wkład okazał się przydatny dla wzbogacenia ocen dokonanych przez Komisję o uwagi zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Komitet wzywa do ciągłego umacniania tej współpracy. Apeluje także, by włączyć oceny EKES-u do planowanego wspólnego rejestru dowodów – wspólnego portalu legislacyjnego.

3.8.3. Jeśli chodzi o monitorowanie wdrożonego prawodawstwa unijnego, EKES zwraca uwagę, że obowiązki w zakresie monitorowania i sprawozdawczości mające na celu gromadzenie niezbędnych informacji i danych muszą być zawsze proporcjonalne i nie mogą nadmiernie obciążać obywateli, przedsiębiorstw ani administracji publicznej.

3.8.4. EKES z zaniepokojeniem odnotowuje wyniki sprawozdania Rady ds. Kontroli Regulacyjnej w sprawie ocen Komisji. Jak podkreślono w sprawozdaniu, wnioski z oceny nie odzwierciedlają prawidłowo ustaleń. Rada wielokrotnie wyrażała obawy, że wnioski opierają się na selektywnym odczytaniu dowodów lub nie przedstawiają słabych punktów zebranych dowodów w wystarczająco jasny sposób. Jest to istotne niedociągnięcie, ponieważ nie pozwala ono, by ocena spełniła swoją podstawową funkcję, jaką jest zbieranie doświadczeń. EKES wzywa Komisję do składania bezstronnych sprawozdań na temat funkcjonowania prawodawstwa Unii.

3.8.5. Z zaniepokojeniem zauważa, że służby Komisji nie są zobowiązane do ponownego złożenia sprawozdań z oceny w przypadku wydania negatywnej opinii przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej. Apeluje, by do ocen stosowano ten sam system co do ocen skutków i by zobowiązano służby Komisji do poprawienia sprawozdania w przypadku, gdy pierwsza opinia jest negatywna, oraz do formalnego uzyskania pozytywnej opinii Rady.

3.9. Wdrażanie i egzekwowanie

3.9.1. EKES odsyła do zaleceń dotyczących wdrażania i egzekwowania, jakie zawarł w jednej ze swoich opinii⁽¹⁸⁾.

3.9.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje opracowany przez Komisję długofalowy plan działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku⁽¹⁹⁾ i zachęca do sprawnego wdrożenia proponowanych działań.

3.9.3. Ponownie stwierdza, że większość obciążeń regulacyjnych nakładanych na obywateli i przedsiębiorstwa nadal powstaje na szczeblu krajowym w wyniku procedury i metody transpozycji do prawa krajowego oraz na skutek niewłaściwego stosowania prawa Unii przez organy krajowe. Jeśli prawodawcy krajowi – korzystając z przysługującego im marginesu swobody – zdecydują się na dodanie wymogów na poziomie krajowym, powinni to zrobić w sposób transparentny, powiadomić o tym Komisję i inne organy krajowe oraz wyjaśnić powody swojego działania, zgodnie z zobowiązaniami podjętymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa. Państwa członkowskie powinny również mieć na uwadze możliwy wpływ dodanych przez nie elementów na integralność i prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku i powinny, w miarę możliwości, unikać stosowania środków, które mogłyby prowadzić do znacznych zakłóceń i fragmentaryzacji.

3.9.4. Ponadto EKES, jak wynika z wydanych przez niego opinii⁽²⁰⁾, opowiada się za tym, by przyznawać pierwszeństwo rozporządzeniom, a nie dyrektywom, aby uniknąć niespójności ram regulacyjnych w całej UE, a tym samym wspierać integrację jednolitego rynku. Komitet zauważa jednak, że nie należy zmniejszać obecnego poziomu ochrony obywateli, konsumentów, pracowników i środowiska.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 22.

⁽¹⁹⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 95.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2013/34/UE, dyrektywę 2004/109/WE, dyrektywę 2006/43/WE oraz rozporządzenie (UE) nr 537/2014 w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju”

[COM(2021) 189 final – 2021/104 (COD)]

(2021/C 517/07)

Sprawozdawca: **Marinel Dănuț MURESAN**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 22.6.2021 Parlament Europejski, 23.6.2021
Podstawa prawna	Art. 50 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	2.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	226/0/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju i uważa, że wysokiej jakości sprawozdawczość w zakresie zrównoważonego rozwoju będzie kluczowym elementem wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu, w tym ambitnych celów pakietu „Gotowi na 55”.

1.2. W szczególności rozszerzenie dyrektywy w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju na wszystkie duże przedsiębiorstwa spełniające określone warunki, a także na MŚP notowane na rynku regulowanym, będzie wspierać transformację gospodarki europejskiej zgodnie z porozumieniem paryskim, podobnie jak wspiera ją mandat Europejskiej Grupy Doradczej ds. Sprawozdawczości Finansowej (EFRAG) do opracowania spójnych unijnych standardów sprawozdawczości niefinansowej.

1.3. EKES z zadowoleniem odnotowuje fakt, że w następstwie Planu działania w zakresie finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego Komisja Europejska skoncentrowała się na zachęcaniu przedsiębiorstw oraz instytucji finansowych do ujawniania wysokiej jakości danych dotyczących zrównoważonego rozwoju. Sektor publiczny i prywatny muszą wspólnie dążyć do osiągnięcia tego celu, przy czym zasadniczą rolę odgrywają w tym względzie ramy legislacyjne dotyczące zrównoważonego finansowania i sprawozdawczości przedsiębiorstw.

1.4. EKES zachęca współprawodawców do oceny kosztów operacyjnych i administracyjnych związanych ze stopniowym i dobrowolnym włączeniem MŚP do zakresu dyrektywy oraz do rozważenia ewentualnych dodatkowych środków wsparcia, które pomogłyby zrekompensować wszelkie obciążenia administracyjne i operacyjne dla tego kluczowego segmentu gospodarki.

1.5. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje wyjaśnienie i przestrzeżenie przez Komisję Europejską zasady „podwójnej istotności” oraz jej opis zawarty w ust. 3 wniosku.

1.6. EKES popiera upoważnienie Europejskiej Grupy Doradczej ds. Sprawozdawczości Finansowej (EFRAG) do przygotowania porad technicznych w celu opracowania europejskiego standardu sprawozdawczości niefinansowej. W procesie opracowywania tego standardu muszą uczestniczyć wszystkie zainteresowane strony, które mają istotny interes w przygotowaniu i stosowaniu sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju. Stosownym finansowym i niefinansowym podmiotom korporacyjnym, partnerom społecznym i społeczeństwu obywatelskiemu należy zagwarantować możliwość odegrania istotnej roli na wszystkich etapach tego procesu.

1.7. EKES zachęca Komisję Europejską, Europejski Urząd Nadzoru i współprawodawców do zapewnienia starannego dostosowania – pod względem treści i kolejności – różnych elementów ram sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju, w tym tych dotyczących instytucji finansowych.

1.8. EKES zachęca również Komisję Europejską i EFRAG do rozważenia, w jaki sposób szczegółowe wymogi dotyczące sprawozdawczości w podziale na kraje w odniesieniu do ryzyk i skutków dla zrównoważonego rozwoju obowiązujące wszystkie podmioty wchodzące w zakres stosowania mogą zachęcać do ujawniania bardziej szczegółowych i istotnych informacji.

1.9. Na koniec EKES zachęca Komisję Europejską, by rozważyła wzmocnienie wiedzy finansowej i dotyczącej zrównoważonego rozwoju. Omawiany wniosek zagwarantuje, że przedsiębiorstwa i instytucje finansowe będą w stanie przekazywać dokładne dane użytkownikom końcowym, przyszłym beneficjentom i innym inwestorom końcowym, lecz potrzebne są dodatkowe działania, aby umożliwić im przeznaczanie oszczędności na zrównoważone inwestycje przy wystarczającym poziomie zaufania. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązania podjęte w tym zakresie w ramach strategii dotyczącej finansowania transformacji w stronę gospodarki zrównoważonej⁽¹⁾.

2. Wniosek Komisji

2.1. Dyrektywę w sprawie sprawozdawczości niefinansowej (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE⁽²⁾), zmieniającą dyrektywę o rachunkowości, przyjęto w 2014 r. Przedsiębiorstwa objęte zakresem stosowania dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej musiały składać sprawozdania zgodnie z jej przepisami po raz pierwszy w 2018 r. (za rok obrotowy 2017).

2.2. Zgodnie z dyrektywą w sprawie sprawozdawczości niefinansowej w 2017 r. Komisja opublikowała niewiązujące wytyczne dotyczące sprawozdawczości dla przedsiębiorstw⁽³⁾. W 2019 r. opublikowała dodatkowe wytyczne dotyczące zgłaszania informacji związanych z klimatem⁽⁴⁾. Wytyczne te nie poprawiły w wystarczającym stopniu jakości informacji ujawnianych przez przedsiębiorstwa na podstawie dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej.

2.3. Komisja Europejska zobowiązała się w Europejskim Zielonym Ładzie i w programie prac na 2020 r.⁽⁵⁾, że zaproponuje przegląd dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej.

2.4. W marcu 2018 r. Komisja Europejska opublikowała „Plan działania: finansowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego”⁽⁶⁾, w którym ponownie podkreśliła potrzebę dalszej standaryzacji informacji niefinansowych dostarczanych przez przedsiębiorstwa i niezbędnych do podejmowania decyzji inwestycyjnych. W następstwie tego planu działania Komisja Europejska opublikowała trzy wnioski ustawodawcze, w których jeszcze bardziej precyzyjnie określiła dane wymagane od przedsiębiorstw w tym celu: rozporządzenie w sprawie systematyki⁽⁷⁾, rozporządzenie w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych⁽⁸⁾ oraz rozporządzenie w sprawie wskaźników referencyjnych niskoemisyjności⁽⁹⁾.

2.5. W sprawozdaniu z własnej inicjatywy z maja 2018 r. w sprawie zrównoważonych finansów Parlament Europejski wezwał do opracowania dalszych wymogów sprawozdawczych w ramach dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej⁽¹⁰⁾. W rezolucji z grudnia 2020 r. w sprawie zrównoważonego ładu korporacyjnego z zadowoleniem przyjął zobowiązanie Komisji do dokonania przeglądu dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej i do opracowania unijnych standardów sprawozdawczości niefinansowej oraz zaapelował o rozszerzenie zakresu tej dyrektywy na dodatkowe kategorie przedsiębiorstw⁽¹¹⁾. Uznał również, że informacje niefinansowe publikowane przez przedsiębiorstwa na podstawie dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej powinny podlegać obowiązkowemu audytowi.

2.6. Dyrektywa w sprawie sprawozdawczości niefinansowej, rozporządzenie w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych oraz rozporządzenie w sprawie systematyki stanowią główne elementy wymogów dotyczących sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju, będące podstawą unijnej strategii zrównoważonego finansowania.

(1) COM(2021) 390 final.

(2) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy (Dz.U. L 330 z 15.11.2014, s. 1).

(3) Komunikat Komisji C(2017) 4234 final (Dz.U. C 215 z 5.7.2017, s. 1).

(4) Komunikat Komisji C(2019) 4490 final (Dz.U. C 209 z 20.6.2019, s. 1).

(5) Komunikat Komisji „Europejski Zielony Ład” (COM(2019) 640 final), dostosowany program prac Komisji na 2020 r. (COM(2020) 440 final).

(6) COM(2018) 97 final.

(7) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz.U. L 198 z 22.6.2020, s. 13).

(8) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych (Dz.U. L 317 z 9.12.2019, s. 1).

(9) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2089 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/1011 w odniesieniu do unijnych wskaźników referencyjnych transformacji klimatycznej oraz unijnych wskaźników referencyjnych dostosowanych do porozumienia paryskiego, a także ujawniania informacji dotyczących wskaźników referencyjnych w związku z kwestiami dotyczącymi zrównoważonego rozwoju (Dz.U. L 317 z 9.12.2019, s. 17).

(10) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie zrównoważonych finansów (2018/2007(INI)) (Dz.U. C 76 z 9.3.2020, s. 23).

(11) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie zrównoważonego ładu korporacyjnego (2020/2137(INI)) (Dz.U. C 445 z 29.10.2021, s. 94).

2.7. Celem omawianego wniosku jest zatem poprawa sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju, aby lepiej wykorzystać potencjał jednolitego rynku europejskiego w celu przyczynienia się do przejścia na w pełni zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu system gospodarczy i finansowy zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem, w tym pakietem „Gotowi na 55”, oraz celami zrównoważonego rozwoju ONZ.

3. Uwagi ogólne

3.1. Europa wychodzi obecnie z kryzysu zdrowotnego, który uwidocznił potrzebę stworzenia odpornego systemu finansowego i gospodarczego w celu zabezpieczenia się przed nieoczekiwanymi kryzysami w przyszłości. Jak utrzymuje Europejski Bank Centralny, pandemia „wyraźnie przypomniła, że w celu zapewnienia, aby zmiana klimatu nie wyrządziła trwałych szkód gospodarce światowej, konieczna jest dogłębna strukturalna przemiana naszej gospodarki, powodująca systematyczne zmiany w sposobie wykorzystywania i zużywania energii”⁽¹²⁾. Jednocześnie EBC podkreśla, że brak pilnych działań zagraża samemu życiu ludzkiemu, zwłaszcza życiu osób najuboższych i najbardziej bezbronnych. Wysokiej jakości sprawozdawczość niefinansowa przedsiębiorstw stanowi kluczowy element zapewniający należyte uwzględnienie obu wymiarów omawianego zagadnienia.

3.2. Równocześnie postępy w zakresie unii rynków kapitałowych zagwarantują, że przemysł europejski, którego trzon stanowią MŚP wytwarzające ponad połowę europejskiego PKB⁽¹³⁾, będzie nadal dobrze prosperował, tworzył wysokiej jakości miejsca pracy i prowadził do osiągnięcia długoterminowej konkurencyjności Unii Europejskiej. Postęp ten jest uzależniony od zapewnienia kapitału przedsiębiorstwom, które przechodzą transformację, aby osiągnąć cele porozumienia paryskiego, i które będą wspierać realizację zamierzeń Europejskiego Zielonego Ładu, a także od zadbania o to, by edukacja dotycząca finansów i na rzecz zrównoważonego rozwoju stała się nieodłącznym elementem europejskich zobowiązań.

3.3. Wysokiej jakości, porównywalne i istotne dane dotyczące przedsiębiorstw, zgodne z zasadą podwójnej istotności, są podstawowym warunkiem wstępnym, aby sektor finansowy był w stanie ocenić profil zrównoważonego rozwoju klientów i kontrahentów niefinansowych i finansowych, co pozwala mu wspierać jego klientów w realizacji celów porozumienia paryskiego. EKES zachęca współprawodawców do zadbania o to, by omawiany wniosek spełniał to kluczowe zamierzenie, które będzie podstawą zrównoważonej odbudowy po pandemii COVID-19 oraz zapewni długoterminową konkurencyjność i wzrost jednolitego rynku.

3.4. Europejska Grupa Doradcza ds. Sprawozdawczości Finansowej ma za zadanie opracować standardy techniczne („standardy”), które umożliwią praktyczne zastosowanie tekstu ustawodawczego. W następstwie sprawozdania końcowego EFRAG w tej sprawie⁽¹⁴⁾ EKES zachęca unijną platformę ds. zrównoważonego finansowania oraz międzynarodową platformę ds. zrównoważonego finansowania do ścisłych konsultacji z EFRAG w sprawie oceny odpowiedniego poziomu szczegółowości standardów, gwarantującego, że jednostki sprawozdawcze będą dostarczać istotne i porównywalne dane. Ze względu na szybkie tempo międzynarodowych zmian w dziedzinie sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju, w tym powszechne stosowanie ram Globalnej Inicjatywy Sprawozdawczej, Rady ds. Standardów Zrównoważonej Rachunkowości i Grupy Zadaniowej ds. Ujawniania Informacji Finansowych Związanych z Klimatem zarówno przez przedsiębiorstwa, jak i instytucje finansowe, EKES zaleca, by standardy opierały się na najważniejszych postanowieniach tych ram. Jak stwierdziła także Europejska Grupa Doradcza ds. Sprawozdawczości Finansowej, współpraca międzynarodowa w tym zakresie nie powinna jednak ograniczać ambicji UE jako światowego lidera w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, jeśli chodzi o zakres i tempo opracowywania unijnych ram regulacyjnych. Zapewnienie zrównoważonej reprezentacji kluczowych grup zainteresowanych stron, w tym partnerów społecznych, w strukturze zarządzania EFRAG zagwarantuje, że proces ten będzie przebiegał w sposób jak najbardziej efektywny.

3.5. Spójność w przyjmowaniu praktyk sprawozdawczych w zakresie zrównoważonego rozwoju we wszystkich jurysdykcjach UE-27 będzie miała kluczowe znaczenie dla zapewniania porównywalnych danych wysokiej jakości. EKES zachęca współprawodawców do zadbania o to, by negocjacje przyniosły wynik na tyle elastyczny, by przepisy dyrektywy nie podlegały daleko idącym zmianom podczas procesu transpozycji, zważywszy na to, że nie przyjęto rozporządzenia. Element ten miałby zasadnicze znaczenie dla zapewnienia spójnych wymogów dotyczących sprawozdawczości w całej UE-27, zapobieżenia fragmentacji rynku oraz wspierania niezakłóconego przepływu kapitału w równym stopniu we wszystkich jurysdykcjach. Chociaż EKES zdecydowanie oczekuje, że przyszłe standardy będą spójnie stosowane w całej UE-27, należy podkreślić znaczenie zatroszczenia się o to, by wynik zarówno transpozycji CSRD, jak i opracowywania standardów prowadził do ujawniania wysokiej jakości, porównywalnych i istotnych informacji na temat zrównoważonego rozwoju w całej UE-27. Wcześniejsze prace empiryczne podjęte przez społeczeństwo obywatelskie wykazały znaczne różnice regionalne, które mogą utrudnić osiągnięcie tego celu⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200717~1556b0f988.pl.html>

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/growth/smes_pl

⁽¹⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210308-report-efrag-sustainability-reporting-standard-setting_en.pdf

⁽¹⁵⁾ https://www.allianceforcorporatetransparency.org/assets/Research_Report_EUKI_2020.pdf, s. 51.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Zakres

4.1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje rozszerzenie zakresu dyrektywy na MŚP notowane na rynku regulowanym – z wyłączeniem MŚP notowanych na wielostronnych platformach obrotu (MTF) lub na rynkach rozwoju MŚP – a także przepisy dotyczące dobrowolnej sprawozdawczości MŚP nienotowanych na rynku regulowanym oraz trzyletniego okresu przejściowego i uproszczonego standardu dla MŚP notowanych na rynku regulowanym. Ze względu na znaczne obciążenia administracyjne i operacyjne napotykanego przez MŚP przy pozyskiwaniu odpowiednich danych oraz przygotowywaniu sprawozdań i spotęgowane jeszcze przez skutki pandemii COVID-19 EKES popiera obecny zakres wniosku w tym kontekście. To wyważone podejście zapewnia przewidywalną ścieżkę dla MŚP, by mogły sprostać rosnącym oczekiwaniom inwestorów i innych zainteresowanych stron dotyczącym informacji na temat zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie gwarantuje elastyczność i czas na stopniowe i dobrowolne spełnianie tych wymogów.

4.1.2. EKES zaleca, by Komisja Europejska przyspieszyła przeprowadzenie szczegółowej oceny skutków oraz analizy kosztów i korzyści dotyczącej rezultatów okresu przejściowego oraz uproszczonego standardu sprawozdawczości dla MŚP notowanych i nienotowanych na rynku regulowanym. Istotnym elementem tej analizy powinny być konkretne dowody empiryczne i zalecenia dotyczące objęcia zakresem dyrektywy, w rozsądnym terminie, notowanych i nienotowanych na rynku regulowanym MŚP działających w sektorach wysokiego ryzyka. Jeżeli będzie to potrzebne, Komisja Europejska powinna również rozważyć dodatkowe środki wsparcia, aby pomóc MŚP w spełnianiu obowiązujących je w przyszłości wymogów dotyczących sprawozdawczości.

4.2. Ujawnianie zagrożeń i skutków w ramach łańcuchów wartości

4.2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje podejście zastosowane w proponowanej dyrektywie, polegające na uwzględnieniu wymogów dotyczących sprawozdawczości obejmujących łańcuch wartości podmiotów objętych zakresem dyrektywy. Ze względu na złożoność współczesnych łańcuchów wartości EKES zaleca jaśniejsze i bardziej szczegółowe określenie, kiedy należy stosować podejście do sprawozdawczości obejmujące cały łańcuch wartości, zgodnie z przepisami proponowanej dyrektywy, według których sprawozdawczość ta powinna być prowadzona „w stosownych przypadkach”, jak określono w motywie 29. Ponieważ znaczne ryzyka środowiskowe, społeczne i z zakresu ładu korporacyjnego i skutki w tym zakresie wynikają z działań w łańcuchach wartości, EKES pragnie podkreślić, że te dodatkowe specyfikacje nie powinny umniejszać znaczenia wymogu prowadzenia sprawozdawczości w sposób sprzyjający pełnej przejrzystości skutków działań podejmowanych w łańcuchach wartości.

4.3. Ujednolicenie wymogów dotyczących sprawozdawczości pod względem terminów i treści

4.3.1. EKES pragnie podkreślić, że powodzenie wniosku zależy od starannego ustalenia kolejności i dostosowania wymogów dotyczących sprawozdawczości zawartych w CSRD i innych ramach legislacyjnych. Szczególnie odnośnie do potrzeb podmiotów objętych zakresem dyrektywy i będących zarówno użytkownikami informacji niefinansowych, jak i sporządzającymi te informacje istotne będzie zapewnienie wystarczającej ilości czasu na gromadzenie, ocenę i ujawnianie odpowiednich danych. Taka koordynacja powinna zapewnić, by klienci niefinansowi podmiotów finansowych objętych zakresem dyrektywy byli zobowiązani do ujawnienia niezbędnych danych w pierwszej kolejności, co umożliwi następnie podmiotom finansowym ich ocenę i przygotowanie ujawniania własnych informacji.

4.3.2. Komisja Europejska i współprawodawcy powinni ocenić te wymogi dotyczące kolejności, zwłaszcza że mają one wpływ na te podmioty objęte zakresem dyrektywy, które będą obowiązywać wymogi dotyczące sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju na podstawie rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych⁽¹⁶⁾, art. 8 rozporządzenia w sprawie systematyki, aktów delegowanych rozporządzenia w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych⁽¹⁷⁾ oraz wszelkich przyszłych standardów związanych z rozwojem systematyki społecznej, a także innych systematyk. Spełnienie tych wymogów będzie uzależnione od dostępności wysokiej jakości danych dostarczanych na podstawie omawianego wniosku. Informacje, których ujawnienie jest wymagane zgodnie z CSRD, powinny być podobne pod względem zakresu do danych, które należy ujawnić na mocy tych powiązanych wymogów, w tym wymogów zawartych w aktach delegowanych rozporządzenia w sprawie systematyki, co w stosownych przypadkach może zostać doprecyzowane w proponowanej dyrektywie oraz w ramach prac EFRAG nad opracowaniem standardów.

4.4. Atestacja

4.4.1. EKES uznaje znaczenie zapewnienia wysokiej jakości i weryfikowalności danych niefinansowych ujawnianych na podstawie proponowanej dyrektywy. Rola atestacji jest w tym względzie kluczowa i EKES z zadowoleniem przyjmuje zawarte we wniosku zalecenie stosowania atestacji dającej ograniczoną pewność w celu weryfikacji danych niefinansowych podmiotów objętych zakresem dyrektywy.

⁽¹⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1).

⁽¹⁷⁾ C(2021) 2800 final.

4.4.2. Ze względu na brak wspólnie uzgodnionych ram dotyczących atestacji dającej wystarczającą pewność informacji na temat zrównoważonego rozwoju oraz przedwczesność niektórych form danych niefinansowych zaleca się, aby wymogi uzyskania atestacji pozostały na poziomie oceny wymaganej do atestacji dającej ograniczoną pewność.

4.5. Prawa człowieka

4.5.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje bardziej szczegółowe określenie zagadnień dotyczących zrównoważonego rozwoju, na temat których mają być ujawniane dane, w tym kwestii odnoszących się do wpływu na społeczności i pracowników znajdujących się w trudnej sytuacji. Uważa, że omawiany wniosek – w połączeniu z planowanymi postępowaniami w zakresie opublikowania wniosku dotyczącego zrównoważonego ładu korporacyjnego – stwarza istotną możliwość opracowania praktycznych ram oceny ryzyka finansowego wynikającego z działalności gospodarczej mającej wpływ na społeczność, a jednocześnie sprzyja dobremu zrozumieniu wpływu działalności gospodarczej na tę społeczność. Przy dalszym określaniu wymogów dotyczących sprawozdawczości i należytej staranności należy dobrze wyważyć potrzeby partnerów społecznych, korzystając z prawa do formalnych konsultacji.

4.5.2. EKES zachęca współprawodawców do rozważenia bardziej precyzyjnego określenia zainteresowanych stron, które należy uwzględnić w tym procesie i z którymi należy się konsultować, oraz do zapewnienia pełnej zgodności tych wymogów z przepisami przyszłego wniosku w sprawie zrównoważonego ładu korporacyjnego. Należy wyeksponować proces, który przedsiębiorstwa powinny przeprowadzić w celu spełnienia wymogów dotyczących konsultacji z zainteresowanymi stronami, z jednej strony wskazując jedynie najbardziej istotne zainteresowane strony, a z drugiej strony dbając o to, by procesy te były odpowiednio zaprojektowane, proste i nie powodowały nadmiernej złożoności dla przedsiębiorstw objętych rozszerzonym zakresem proponowanej dyrektywy.

4.6. Plan przejścia

4.6.1. EKES rozumie potrzebę pozyskania finansowania przez przedsiębiorstwa w okresie transformacji. Kluczowe znaczenie ma zatem położony we wniosku nacisk na potrzebę sporządzania sprawozdań na temat zgodności modeli i strategii biznesowych z przejściem na zrównoważoną gospodarkę i ograniczeniem globalnego ocieplenia do 1,5 °C. Biorąc pod uwagę sprawozdanie Międzynarodowej Agencji Energetycznej dotyczące osiągnięcia zeroemisyjności netto do 2050 r. ⁽¹⁸⁾, zapewnienie solidnych, wysokiej jakości danych w celu spełnienia tego wymogu proponowanej dyrektywy będzie kluczowym czynnikiem umożliwiającym przedsiębiorstwom opracowanie wiarygodnych planów przejścia, a bankom i rynkom kapitałowym pomoc tym przedsiębiorstwom w realizacji ich celów. EKES opowiada się za większą szczegółowością wymogów dotyczących wykazania tej zgodności, w sposób proporcjonalny. Wymogi te powinny obejmować dalsze informacje na temat scenariuszy transformacji przyjętych przez przedsiębiorstwa, a także elementy decydujące o ich zgodności z celami sprawiedliwej transformacji.

4.7. Opracowanie unijnych standardów sprawozdawczości niefinansowej

4.7.1. EKES ponownie wyraża poparcie dla upoważnienia EFRAG do przygotowania porad technicznych dotyczących opracowania unijnych standardów sprawozdawczości niefinansowej. EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że upoważnienie to wymaga uwzględnienia „prawidłowej, należytej procedury, nadzoru publicznego i przejrzystości”, w tym konsultacji z szerokim gronem zainteresowanych stron w sprawie opracowywania standardów. Podkreśla znaczenie zadbania o to, by związki zawodowe, szerzej rozumiani partnerzy społeczni, MŚP i inne zainteresowane strony mające istotny interes w opracowywaniu standardów, w tym przedsiębiorstwa finansowe i niefinansowe oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zostały włączone w proces przygotowania porad technicznych i by zasięgano ich opinii w trakcie jego trwania. W tym kontekście popiera starania podejmowane przez EFRAG w celu uzyskania opinii zainteresowanych stron na temat opracowania należytej procedury ⁽¹⁹⁾ i oczekuje rezultatów, które zapewnią włączenie w ten proces wszystkich wyżej wymienionych zainteresowanych stron.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁸⁾ <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>

⁽¹⁹⁾ https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2fsites%2fwebpublishing%2fSiteAssets%2fEFRAG%2520Due%2520Process%2520Procedures_V04.pdf

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Promowanie europejskiego podejścia do sztucznej inteligencji«

[COM(2021) 205 final]

(2021/C 517/08)

Sprawozdawczyni: **Marie-Françoise GONDARD-ARGENTI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 1.7.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Data przyjęcia przez sekcję	2.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	235/0/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje obecny przegląd skoordynowanego planu dotyczącego sztucznej inteligencji (AI), będący wynikiem wspólnych prac Komisji Europejskiej i państw członkowskich. Wzywa do jego szybszego wdrożenia dzięki mobilizacji wszystkich właściwych podmiotów.

1.2. EKES popiera całościowe podejście, jakie Komisja przyjęła w strategii na rzecz sztucznej inteligencji sprzyjającej włączeniu społecznemu i zrównoważonej, oparte na tworzeniu ekosystemu doskonałości i zaufania. Projekt planu i wniosek dotyczący rozporządzenia, z których każdy jest przedmiotem odrębnej opinii, stanowią dwa filary działań mających zapewnić Europie pozycję globalnego gracza w dziedzinie AI.

1.3. Aby przynieść oczekiwane korzyści gospodarcze, społeczne, środowiskowe i w dziedzinie zdrowia publicznego dla wszystkich obywateli Europy bez jakiegokolwiek dyskryminacji, plan musi nadać nowy impuls edukacji poprzez włączenie kwestii etycznych i środowiskowych, uczenia się i rozwijania umiejętności przez całe życie, a także kwestii związanych z innowacyjnością oraz wsparcia dla pracowników i przedsiębiorstw, w tym najmniejszych.

1.4. W świecie pracy kluczem do sukcesu jest zaufanie. Sztuczna inteligencja nie stanowi wyjątku od tej zasady. EKES uważa za słuszne, by ten nowy plan przypisywał kluczową rolę dialogowi społecznemu i partnerom społecznym w całym procesie. Chociaż kwestia umiejętności ma zasadnicze znaczenie, refleksja powinna obejmować wszystkie kwestie związane z automatyzacją w świecie pracy.

1.5. EKES zaleca Komisji, by w ramach politycznych, które zamierza ustanowić, zdecydowanie zachęcała państwa członkowskie do wzmocnienia dialogu społecznego i obywatelskiego na temat kwestii i narzędzi związanych z AI.

1.6. EKES przypomina, że zaufanie jest uzależnione od prawa każdego pracownika, konsumenta i obywatela do wytłumaczalności procesów algorytmicznych, ponieważ mają one wpływ na ich życie i środowisko. Nowy skoordynowany plan obejmować ten wymóg przejrzystości i wytłumaczalności, nierozdzielnie związany z prawem każdego obywatela do kwestionowania decyzji podejmowanych wyłącznie za pomocą algorytmu.

1.7. EKES uważa, że UE może stać się wiarygodnym światowym liderem w dziedzinie AI, pod warunkiem że będzie istniała niezawodna koordynacja między instytucjami UE, państwami członkowskimi i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim – partnerami społecznymi, konsumentami i obywatelami – z jasno określonymi obowiązkami każdej ze stron. Koordynacja między instytucjami europejskimi, między nimi a państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi zmaksymalizuje ogólne oddziaływanie, zapewniając szybką i spójną realizację polityk i programów inwestycyjnych.

1.8. Chociaż AI jest z natury globalna, jest bezpośrednio zależna od skali swojego wdrożenia. Poprzez uczynienie państw członkowskich kluczowymi podmiotami AI na arenie światowej skoordynowany plan staje się kamieniem węgielnym europejskiej strategii w zakresie AI.

1.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż w zmienionym skoordynowanym planie zaproponowano konkretne działania mające na celu pobudzenie wdrażania strategii krajowych i zwiększenie synergii. Będzie on jednak miał sens tylko wtedy, gdy będzie ściśle powiązany z europejską strategią w zakresie danych – stworzeniem europejskiej przestrzeni danych i ich ochrony – oraz strategią dotyczącą cyberbezpieczeństwa.

1.10. Aby zrekompensować brak wiążącej koordynacji, EKES zaleca wprowadzenie stałego monitorowania poczynionych postępów za pomocą wskaźników skuteczności działania opracowanych przez wszystkie zainteresowane strony.

1.11. EKES zachęca państwa członkowskie do wykorzystania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – a także innych instrumentów finansowych, takich jak program „Horyzont Europa”, program „Cyfrowa Europa” i InvestEU – do wspierania rozwoju i przyjmowania AI, zwłaszcza przez małe przedsiębiorstwa. Najnowszy raport EBI wskazuje drogę, którą należy podążać ⁽¹⁾.

2. Uwagi ogólne

2.1. Komisja zamierza uczynić UE światową siłą napędową rozwoju AI zorientowanej na człowieka, sprzyjającej włączeniu społecznemu, bezpiecznej, zrównoważonej i godnej zaufania. Wyciągnąwszy wnioski z kryzysu sanitarnego, Komisja pragnie przyspieszyć inwestycje, wzmocnić obecne środki i ściśle je dostosować, aby sprzyjać synergii i sprawności ⁽²⁾. EKES popiera pilne i zdecydowane zastosowanie tego podejścia w celu wzmocnienia wewnętrznej i międzynarodowej doskonałości UE.

2.2. EKES odnotowuje postępy poczynione od czasu pierwszego skoordynowanego planu z 2018 r. W zaktualizowanym planie wyraźnie określono priorytety: inwestowanie w infrastrukturę i wymianę danych, wspieranie doskonałości poprzez wykorzystanie innowacji i umiejętności, zapewnienie wiarygodności i przejrzystości w całym łańcuchu wartości. Inwestycje w wysokości 7 mld EUR w 2019 r. (+30 %) uważa się za pozytywny znak.

2.3. Skoordynowany plan jest zgodny z wymogiem poszanowania praw podstawowych i socjalnych oraz niedyskryminacji przez algorytmy. Niniejsza opinia jest nierozdzielnie powiązana z opinią w sprawie wspólnego wniosku dotyczącego rozporządzenia, które zajmuje się aspektami etycznymi i ustanawia zharmonizowane przepisy ⁽³⁾.

2.4. EKES uważa, że ramy etyczne oraz uznana i wspólna norma wraz ze skoordynowanym planem to kluczowe czynniki katalizujące i organizujące, pozwalające zyskać zaufanie Europejczyków, a zatem i ich akceptację dla sztucznej inteligencji, a jednocześnie zapewniające przewagę konkurencyjną i atut na szczeblu globalnym.

2.5. To zaufanie obywateli jest nierozdzielnie powiązane z prawem do wyłumaczalności algorytmów i możliwością zakwestionowania wszelkich decyzji mających wpływ na życie obywateli. Twórcy i użytkownicy AI i jej zastosowań muszą mieć obowiązek zachowywania czujności, co powinno się przekładać na regularne audyty i testy. Człowiek musi zachować kontrolę nad podejmowaniem decyzji.

2.6. EKES jest zaniepokojony ryzykiem fragmentacji związanym z różnymi strategiami krajowymi i wzywa państwa członkowskie do zacieśnienia współpracy w interesie UE, zwłaszcza w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, która jest ich wyłączną prerogatywą, ale stanowi podstawę planu.

2.7. EKES wzywa, by AI była zrównoważona pod względem celów gospodarczych, społecznych i ekologicznych przy poszanowaniu odpowiedzialności gospodarczej, społecznej i ekologicznej.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Ambicje Komisji są w pełni uzasadnione i wymagają od niej współpracy z państwami członkowskimi, sektorem prywatnym i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim w celu:

- przyspieszenia inwestycji w AI z myślą o szybkiej i odpornej odbudowie gospodarczej i społecznej w oparciu o zaawansowane rozwiązania cyfrowe,
- wdrożenia na czas zaplanowanych struktur i programów, aby czerpać uprawnione korzyści przysługujące podmiotom, które jako pierwsze przyjęły technologię lub ją wdrożyły,
- zapewnienia optymalnej spójności polityki, aby uniknąć rozdrobnienia i wspólnie stawić czoła temu globalnemu wyzwaniu.

3.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by w latach 2021–2027 wykorzystywać program „Cyfrowa Europa” i program „Horyzont Europa” w wysokości co najmniej 1 mld EUR rocznie: oczekiwany efekt dźwigni spowoduje wzrost publicznych i prywatnych inwestycji w sztuczną inteligencję do 20 mld EUR rocznie w tym samym okresie. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) wzmocni ów efekt dźwigni.

⁽¹⁾ „Artificial intelligence, blockchain and the future of Europe”.

⁽²⁾ Dz.U. C 240 z 16.7.2019, s. 51.

⁽³⁾ Opinia EKES-u dotycząca rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji (zob. s. 61 niniejszego Dziennika Urzędowego).

3.3. Tworzenie sprzyjających warunków – dane i infrastruktura

3.3.1. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do intensyfikacji współpracy i koordynacji w zakresie zarządzania AI: wdrażania strategii krajowych, dzielenia się wiedzą, doświadczeniem i dobrymi praktykami w celu przyspieszenia rozwoju i wykorzystania AI oraz podjęcia związanych z nią globalnych wyzwań.

3.3.2. Dostępność, przystępność i swobodny przepływ danych to warunki wstępne rozwoju AI – wraz ze strategią w zakresie danych – ich ochrony i cyberbezpieczeństwa. EKES przypomina, że sprawna wymiana danych osobowych zależy od ścisłej koordynacji i pełnej zgodności z RODO. Podobnie jak bezpieczeństwo i przejrzystość danych norma może zapewnić przewagę konkurencyjną w globalnej rywalizacji⁽⁴⁾. EKES popiera rozwój europejskiej przestrzeni danych i poszczególnych przestrzeni sektorowych.

3.3.3. Poza niektórymi systemami AI, które nie są zależne od danych, wydajność AI zależy bezpośrednio od ilości, znaczenia i jakości dostępnych danych. EKES uważa zatem, że niezbędny jest zoptymalizowany potencjał, który ułatwi elastyczną, interoperacyjną i bezpieczną wymianę danych. Popiera wskazanie kluczowych dziedzin, takich jak produkcja przemysłowa, Zielony Ład, mobilność, zdrowie, finanse, energia, w celu dokładnego monitorowania rozwoju sytuacji i oceny postępów.

3.3.4. EKES popiera:

- cele znacznego zwiększenia mocy obliczeniowej dostępnej w Europie z myślą o wykorzystywaniu i podnoszeniu wartości danych w czasie rzeczywistym, jak i cel tworzenia i produkowania w UE niezbędnych procesorów, połączone z programem zrównoważonego rozwoju,
- koncepcję danych wykorzystywanych w interesie ogólnym rozumianą jako udostępnienie danych przez władze publiczne w celu udzielenia im pomocy lub zachęcenia do dzielenia się danymi uznanymi za istotne⁽⁵⁾, poprzez włączenie danych pochodzących od podmiotów działających na terytorium europejskim, ale nie uczestniczących w europejskiej polityce przemysłowej.

3.3.5. EKES oczekuje, że państwa członkowskie zwiększą swoje zaangażowanie w badania i innowacje, aby rozwinąć struktury, infrastrukturę i instrumenty niezbędne dla wspólnego dobra oraz przyczynić się do suwerenności UE w dziedzinie AI.

3.4. Wspieranie doskonałości od laboratorium do rynku – innowacje i partnerstwa

3.4.1. EKES wspiera całościowe podejście do uczynienia z UE obszaru doskonałości, od badań podstawowych i innowacji po wprowadzanie do obrotu. Uważa, że konieczne jest, by UE i państwa członkowskie przyspieszyły współpracę w celu stworzenia odpowiednich warunków do innowacji, możliwości biznesowych związanych z AI oraz rozwoju talentów i umiejętności zgodnie z europejską wizją zorientowania na ludzi i zaufanie. Z zadowoleniem stwierdza, że horyzontalne struktury współpracy wspierają te ambicje.

3.4.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje ambicje Komisji, by zachęcać do eksperymentowania, wzmacniać regionalne ośrodki innowacji cyfrowych we współpracy z inicjatywami krajowymi i regionalnymi oraz dzielić się doświadczeniami. Te ośrodki innowacji i platformy „na żądanie” ułatwiają przyjęcie AI przez mikroprzedsiębiorstwa i MŚP, a także zapewniają ukierunkowane wsparcie finansowe. EKES uważa, że ważne jest wspieranie przedsiębiorstw typu start-up, typu scale-up oraz tradycyjnych MŚP w rozwijaniu AI.

3.4.3. EKES podkreśla jednak, że polityka biegunów doskonałości nie może podważać normalnego, długoterminowego finansowania standardowych laboratoriów badawczych z obawy przed opóźnieniem pojawienia się technologii przełomowych.

3.4.4. EKES pragnie wspierać programy akulturacji dla organizacji, mikroprzedsiębiorstw i MŚP poprzez rozwój ukierunkowanych sieci wsparcia. Pożądane byłoby, aby inicjatywy ustanowione w celu wspierania dostępu mikroprzedsiębiorstw i MŚP do AI (ośrodki testowo-doświadczalne, ośrodki innowacji cyfrowych i platforma „Sztuczna inteligencja na żądanie”) zostały wzmocnione i ocenione pod kątem praktycznych skutków dla tych przedsiębiorstw z myślą o dokonywaniu ulepszeń.

3.4.5. Z niedawnego badania zleconego przez EKES wynika, że konieczne jest zwiększenie skali, czy to w odniesieniu do dostępu do niezbędnych umiejętności, do puli danych dla algorytmów, do niezbędnych środków finansowych, czy też w odniesieniu do ukierunkowania na wystarczająco duży rynek, aby zapewnić szybką amortyzację kosztownej infrastruktury. Decydenci muszą zatem traktować mikroprzedsiębiorstwa i MŚP priorytetowo i proponować odpowiednie polityki. W obliczu szkód gospodarczych spowodowanych pandemią pilną koniecznością jest obecnie wspieranie rozwoju AI w przedsiębiorstwach typu start-up, typu scale-up oraz tradycyjnych MŚP.

⁽⁴⁾ Zaki Laïdi, „La norme sans la force: l'énigme de la puissance européenne”, 2005.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie w sprawie europejskiego zarządzania danymi.

3.4.6. EKES popiera rozwój poletek doświadczalnych w celu testowania nowych pomysłów w warunkach zbliżonych do rzeczywistych i wspierania sprawności. Zaleca lepsze dzielenie się wynikami i ich wzajemne uznawanie bez granic.

3.4.7. Doskonałość badań odzwierciedla talenty i umiejętności, którymi dysponują laboratoria, ale także zaufanie użytkowników do AI. EKES pragnie zatem, by programy szkolnictwa wyższego generowały światowej klasy talenty w zakresie innowacji i rozwoju przedsiębiorstw. Wzywa UE do zapewnienia warunków umożliwiających zatrzymanie talentów i przyciągnięcie z zagranicy pracowników posiadających określone umiejętności. Chciałby, aby istniało stabilne i oparte na zaufaniu globalne otoczenie biznesowe, które umożliwi przedsiębiorstwom i pracownikom lepsze wykorzystanie AI z korzyścią dla badań i innowacji.

3.4.8. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zasługują na wsparcie we wdrażaniu rozwiązań z zakresu AI oraz na znalezienie się w gronie beneficjentów funduszy i środków przeznaczonych na AI. Dotyczy to w szczególności usług socjalnych, przy pełnym poszanowaniu prawa do prywatności i zasad przetwarzania i przechowywania danych, w tym danych biometrycznych.

3.5. Wykorzystanie AI z myślą o potrzebach obywateli – umiejętności i zaufanie

3.5.1. EKES popiera strategię Komisji opartą na tworzeniu ekosystemu doskonałości i ekosystemu zaufania. Podejście to jest przedmiotem białej książki przyjętej w 2019 r.⁽⁶⁾ Ponieważ kształcenie i szkolenie stanowią klucz do wspierania doskonałości i zwiększania zaufania do AI, zadaniem systemów kształcenia i szkolenia jest zaspokojenie szerokiego zakresu potrzeb, od podstawowej wiedzy i ogólnego zrozumienia po zdobycie specjalistycznego know-how i umiejętności na wysokim poziomie⁽⁷⁾.

3.5.2. EKES wyraża zadowolenie z przyjęcia przez Komisję nowego Planu działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2020–2027. Pozwoli to na lepsze zrozumienie charakteru i funkcjonowania AI od szkoły podstawowej aż po uniwersytet oraz na odświeżenie umiejętności.

3.5.3. EKES ma nadzieję, że państwa członkowskie opracują ofertę edukacyjną w zakresie AI, która obejmie także powiązane kwestie etyczne i środowiskowe oraz zachęci do wymiany dobrych praktyk w celu promowania różnorodności w dostępie do szkoleń, rozwoju i wykorzystania AI. Rozwój AI i jej wykorzystanie z korzyścią dla wszystkich wymaga multidyscyplinarnego podejścia i powiązań między różnymi dziedzinami.

3.5.4. EKES uważa, że partnerzy społeczni odgrywają kluczową rolę w przewidywaniu rozwoju umiejętności i zmian na rynku pracy. Dialog społeczny ma zasadnicze znaczenie dla wspierania pracowników dotkniętych automatyzacją zadań.

3.5.5. EKES podkreśla znaczenie współpracy między rządami, instytucjami edukacyjnymi, partnerami społecznymi i odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego przy opracowywaniu i wdrażaniu nowych programów kształcenia i szkolenia ustawicznego, przede wszystkim dla osób bezrobotnych. W przypadku mikroprzedsiębiorstw i MŚP potrzebne są odpowiednie szkolenia dla przedsiębiorców i pracowników.

3.5.6. EKES wyraża ubolewanie, że w planie pominięto ewentualną wspólną refleksję nad światem i przyszłością pracy w obliczu automatyzacji. Zwiększanie zaufania pracowników do zastosowań AI wymaga wzmocnionego dialogu społecznego, który jest niezbędny do wprowadzenia systemów AI mających wpływ na pracowników, zwłaszcza w dziedzinie zarządzania lub zasobów ludzkich. W obliczu potencjalnej utraty miejsc pracy, wzrostu nierówności i reorganizacji sektorów produkcyjnych, konieczna jest pełna koordynacja między państwami członkowskimi, a przy tym ścisła współpraca z przedsiębiorstwami, regionami, partnerami społecznymi i instytucjami pośredniczącymi, w celu:

- rozwijania przyszłościowych, trwałych i zinstytucjonalizowanych zdolności w dziedzinie automatyzacji,
- opracowania innowacyjnych i proaktywnych środków na rzecz zmiany zawodów i umiejętności,
- zastanowienia się nad komplementarnością, nie tylko po to, by rozwijać AI w zawodach, ale także by określić zmiany w kulturze i praktyce oraz ustanowić standardy dobrej komplementarności, które promują emancypację jednostki.

3.5.7. Ponieważ zaufanie jest podstawą społeczeństwa cyfrowego, EKES szczególnie docenia podejście Komisji we wszystkich dziedzinach, które dbają o interes ogólny, a w szczególności o interes obywateli, konsumentów, pracowników i przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw z sektora gospodarki społecznej, w celu zwiększenia ogólnego poziomu zaufania do AI: ochrona praw podstawowych, cyberbezpieczeństwo, ochrona danych, własność intelektualna oraz zrównoważone i efektywne wykorzystanie zasobów, nie zaniedbując przy tym kwestii regulacyjnych związanych z innowacjami. Ważne wydaje się dokładne określenie możliwych zagrożeń wynikających z niewłaściwego wykorzystania AI i zaproponowanie odpowiednich środków zaradczych. EKES popiera środki przewidziane przez Komisję w celu zwiększenia bezpieczeństwa

⁽⁶⁾ Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 87.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 14 z 15.1.2020, s. 46.

we wszystkich dziedzinach i dostosowania ram regulacyjnych do wyzwań związanych z AI. W tym względzie przypomina o pionierskiej roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, na przykład w ocenie ryzyka związanego z rozpoznawaniem twarzy.

3.5.8. EKES w pełni popiera ambitny zamiar propagowania europejskiej wizji zrównoważonej i godnej zaufania AI na całym świecie poprzez zachęcanie do określenia globalnych norm AI oraz rozwijanie partnerstwa i wspólnych inicjatyw z państwami trzecimi.

3.6. Rozwijanie przywództwa strategicznego w sektorach o dużym wpływie

3.6.1. EKES docenia realistyczne podejście Komisji polegające na skoncentrowaniu działań w tych sektorach, w których przywództwo w zakresie AI jest niezbędne: klimat i środowisko, zdrowie, robotyka i automatyka, usługi publiczne, bezpieczeństwo publiczne, w tym polityka antyterrorystyczna i migracyjna, inteligentna mobilność, rolnictwo i sektory pokrewne.

3.6.2. EKES uważa, że transformacja cyfrowa jest kluczowym instrumentem dekarbonizacji i zarządzania środowiskiem i że jednocześnie trzeba dbać o ograniczenie ewentualnego negatywnego wpływu rozwiązań opartych na AI na klimat, środowisko i zużycie energii. Zastosowanie AI w zarządzaniu systemami energetycznymi i transportowymi, a także w procesach przemysłowych i rolnictwie sprzyja efektywności energetycznej, gospodarce o obiegu zamkniętym i zrównoważonemu zarządzaniu zasobami naturalnymi; jest motorem wydajności i efektywności gospodarczej. AI zapewni również środki pozwalające lepiej zrozumieć i kontrolować zjawiska klimatyczne i środowiskowe.

3.6.3. EKES wzywa do wykorzystania możliwości oferowanych przez AI w badaniach nad źródłami chorób, opracowywaniu nowych molekuł, sprzętu medycznego i zaawansowanej opieki, a także w dziedzinie badań, diagnozowania i leczenia, np. w walce z rakiem. Europejska przestrzeń danych dotyczących zdrowia, przewidziana przy pełnym poszanowaniu prywatności i danych osobowych, jest ważnym krokiem w kierunku pełnego wykorzystania potencjału AI. Codzienna pomoc udzielana przez roboty pacjentom, osobom starszym lub niepełnosprawnym ilustruje korzyści płynące z doskonałości robotyki, która w mniejszym stopniu zajmuje się sprawnością technologiczną, a bardziej kontrolą interfejsu człowiek-robot.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „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 – 2021/106 (COD))

(2021/C 517/09)

Sprawozdawczyni: **Cateljne MULLER**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 7.6.2021 Rada, 15.6.2021
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	2.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	225/03/06

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje to, że we wniosku Komisji dotyczącym aktu w sprawie sztucznej inteligencji nie tylko podjęto kwestię zagrożeń związanych ze sztuczną inteligencją (AI), lecz również znacznie podniesiono standardy jakości, wydajności i wiarygodności tych jej rodzajów, na które UE chce zezwolić. Wyraża szczególną satysfakcję z tego, że zdrowie, bezpieczeństwo i prawa podstawowe znalazły się w centrum aktu w sprawie sztucznej inteligencji oraz że ma on zakres globalny.

1.2. EKES zauważa obszary wymagające usprawnień w odniesieniu do zakresu, definicji i jasności zakazanych praktyk związanych z AI, skutków wyboru kategorii w odniesieniu do piramidy ryzyka, skutku ograniczania zagrożeń wynikającego z wymogów wobec sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka, wykonalności postanowień aktu w sprawie sztucznej inteligencji oraz związku z obowiązującymi przepisami i innymi niedawnymi propozycjami regulacyjnymi.

1.3. Komitet podkreśla, że AI nigdy nie funkcjonowała w świecie bezprawia. Ze względu na swój szeroki zakres, a także nadrzędność jako rozporządzenia UE, akt w sprawie sztucznej inteligencji może prowadzić do konfliktów z obowiązującymi przepisami krajowymi i unijnymi oraz powiązаныmi propozycjami regulacyjnymi. EKES zaleca zmianę motywu 41 w celu należytego zastanowienia się nad powiązaniem między aktem w sprawie sztucznej inteligencji a istniejącymi i przyszłymi przepisami.

1.4. EKES zaleca, aby doprecyzować definicję AI poprzez usunięcie załącznika I i wprowadzenie drobnych zmian do art. 3 oraz by rozszerzyć zakres aktu w sprawie sztucznej inteligencji, tak by obejmował on istniejące systemy AI oraz elementy AI w wielkoskalowych systemach informatycznych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wymienionych w załączniku IX.

1.5. Komitet sugeruje, aby wyjaśnić zakazy dotyczące technik podprogowych i wykorzystywania słabości, aby odnosiły się do zakazu szkodliwej manipulacji, oraz dodać naruszanie praw podstawowych, demokracji i praworządności jako warunek tych zakazów.

1.6. EKES uważa, że w UE nie ma miejsca na ocenę wiarygodności obywateli UE na podstawie ich zachowań społecznych lub cech osobowości, niezależnie od podmiotu dokonującego takiej oceny. Zaleca rozszerzenie zakresu tego zakazu, tak aby objął on również punktową ocenę zachowań społecznych prowadzoną przez organizacje prywatne i organy publiczno-prywatne.

1.7. EKES wzywa do wprowadzenia zakazu stosowania sztucznej inteligencji do zautomatyzowanej identyfikacji biometrycznej w przestrzeni publicznej i prywatnej, z wyjątkiem celów uwierzytelniania w szczególnych okolicznościach, jak też zakazu automatycznego rozpoznawania ludzkich sygnałów behawioralnych w przestrzeni publicznej i prywatnej z wyjątkiem bardzo szczególnych przypadków, takich jak niektóre cele zdrowotne, gdy rozpoznawanie emocji pacjentów może być cenne.

1.8. Podejście oparte na wykazie w odniesieniu do sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka niesie ze sobą ryzyko normalizacji i upowszechnienia szeregu systemów i zastosowań AI, które nadal są mocno krytykowane. EKES ostrzega, że zgodność z wymogami ustalonymi dla sztucznej inteligencji średniego i wysokiego ryzyka niekoniecznie zmniejsza ryzyko wystąpienia szkód dla zdrowia, bezpieczeństwa i praw podstawowych w przypadku każdej sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka. Zaleca więc, aby w akcie w sprawie sztucznej inteligencji przewidziano taką sytuację. Należy przynajmniej dodać wymogi dotyczące: (i) przewodniej roli człowieka, (ii) prywatności, (iii) różnorodności, niedyskryminacji i sprawiedliwości, (iv) możliwości wyjaśnienia oraz (v) dobrostanu środowiskowego i społecznego, zawarte w wytycznych w zakresie etyki dotyczących godnej zaufania sztucznej inteligencji.

1.9. Zgodnie ze swoim od dawna postulowanym podejściem do AI opartym na zasadzie ludzkiej kontroli EKES zdecydowanie zaleca, aby akt w sprawie sztucznej inteligencji przewidywał, że niektóre decyzje pozostaną w gestii człowieka, zwłaszcza w dziedzinach, w których decyzje te obejmują aspekt moralny i konsekwencje prawne lub wpływ na społeczeństwo, takich jak: sądownictwo, egzekwowanie prawa, usługi społeczne, opieka zdrowotna, mieszkalnictwo, usługi finansowe, stosunki pracy i edukacja.

1.10. Komitet zaleca wprowadzenie obowiązku przeprowadzania oceny zgodności przez stronę trzecią dla wszystkich rodzajów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka.

1.11. EKES zaleca, aby wprowadzić mechanizm skarg i dochodzenia roszczeń dla organizacji i obywateli, którzy ponieśli szkody w związku z jakimkolwiek systemem, praktyką lub zastosowaniem AI wchodzącymi w zakres stosowania aktu w sprawie sztucznej inteligencji.

2. Projekt rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji – akt w sprawie sztucznej inteligencji

2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że we wniosku Komisji dotyczącym aktu w sprawie sztucznej inteligencji nie tylko podjęto kwestię zagrożeń związanych ze sztuczną inteligencją, lecz również znacznie podniesiono standardy jakości, wydajności i wiarygodności tych jej rodzajów, na które UE chce zezwolić.

3. Uwagi ogólne – akt w sprawie sztucznej inteligencji

Cel i zakres

3.1. EKES pozytywnie ocenia zarówno cel, jak i zakres aktu w sprawie sztucznej inteligencji. Ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje to, że Komisja w jego centrum umieszcza zdrowie, bezpieczeństwo i prawa podstawowe. Z satysfakcją przyjmuje także skutek zewnętrzny aktu w sprawie sztucznej inteligencji, który gwarantuje, że AI opracowana poza UE będzie musiała spełniać te same normy prawne, jeśli zostanie wprowadzona lub będzie wywierać wpływ na terytorium UE.

Definicja sztucznej inteligencji

3.2. Definicja AI (art. 3 ust. 1 w powiązaniu z załącznikiem I do aktu w sprawie sztucznej inteligencji) wywołała dyskusję wśród naukowców zajmujących się sztuczną inteligencją. Ich zdaniem szeregu z przykładów podanych w załączniku I nie można uznać za sztuczną inteligencję, a jednocześnie wiele ważnych technik AI pominięto. EKES nie widzi żadnej wartości dodanej w załączniku I i zaleca jego całkowite usunięcie z aktu w sprawie sztucznej inteligencji. Opowiada się również za następującą zmianą definicji w art. 3 punkcie 1:

„system sztucznej inteligencji oznacza oprogramowanie, które może, w sposób zautomatyzowany – dla danego zestawu celów określonych przez człowieka – generować wyniki, takie jak treści, przewidywania, zalecenia lub decyzje, wpływając na środowisko, z którym wchodzi w interakcję”.

Zdrowie, bezpieczeństwo i prawa podstawowe – piramida ryzyka

3.3. Wzrastająca piramida ryzyka (od niskiego, średniego ryzyka, przez wysokie ryzyko, po ryzyko niedopuszczalne) stosowana do kategoryzacji szeregu ogólnych praktyk AI i przypadków jej użycia w konkretnych dziedzinach zakłada, że nie każda sztuczna inteligencja stwarza ryzyko i nie wszystkie rodzaje ryzyka są równe lub wymagają takich samych środków łączących.

3.4. Wybrane podejście rodzi dwa ważne pytania. Po pierwsze: czy środki łagodzące (dla sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka oraz niskiego i średniego ryzyka) rzeczywiście w wystarczającym stopniu ograniczają ryzyko szkód dla zdrowia, bezpieczeństwa i praw podstawowych? Po drugie: czy jesteśmy gotowi pozwolić, aby AI w znacznym stopniu zastąpiła ludzki proces decyzyjny, nawet w procesach o tak kluczowym znaczeniu jak egzekwowanie prawa i sądownictwo?

3.5. Odnośnie do pierwszego pytania EKES ostrzega, że zgodność z wymogami ustalonymi dla sztucznej inteligencji średniego i wysokiego ryzyka niekoniecznie we wszystkich przypadkach zmniejsza ryzyko wystąpienia szkód dla zdrowia, bezpieczeństwa i praw podstawowych. Zostanie to szerzej omówione w części 4 opinii.

3.6. Odpowiadając na drugie pytanie, w akcie w sprawie sztucznej inteligencji brakuje stwierdzenia, że nadzieje pokładane w AI leżą we wspomagananiu ludzkiego procesu decyzyjnego i ludzkiej inteligencji, a nie w ich zastępowaniu. Akt w sprawie sztucznej inteligencji opiera się na założeniu, że po spełnieniu wymogów dotyczących sztucznej inteligencji średniego i wysokiego ryzyka AI może w znacznym stopniu zastąpić ludzki proces decyzyjny.

3.7. EKES zdecydowanie zaleca, aby w akcie w sprawie sztucznej inteligencji przewidziano, że niektóre decyzje pozostaną w gestii człowieka, zwłaszcza w dziedzinach, w których decyzje te obejmują aspekt moralny i konsekwencje prawne lub wpływ na społeczeństwo, takich jak: sądownictwo, egzekwowanie prawa, usługi społeczne, opieka zdrowotna, mieszkalnictwo, usługi finansowe, stosunki pracy i edukacja.

3.8. Systemy AI nie funkcjonują w próżni prawnej. Szereg prawnie wiążących przepisów na szczeblu europejskim, krajowym i międzynarodowym ma już zastosowanie dla systemów AI lub ich dotyczy. Przepisy te obejmują m.in.: prawo pierwotne UE (traktaty Unii Europejskiej i jej Kartę praw podstawowych), prawo wtórne UE (takie jak ogólne rozporządzenie o ochronie danych, dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za produkty, rozporządzenie w sprawie swobodnego przepływu danych nieosobowych, dyrektywy antydyskryminacyjne, prawo konsumenckie oraz dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy), traktaty ONZ dotyczące praw człowieka i konwencje Rady Europy (takie jak europejska konwencja praw człowieka) oraz liczne przepisy państw członkowskich UE. Poza przepisami o zastosowaniu horyzontalnym istnieje szereg przepisów, które regulują poszczególne dziedziny i odnoszą się do konkretnych zastosowań AI (takie jak np. rozporządzenie w sprawie wyrobów medycznych w sektorze opieki zdrowotnej). EKES zaleca zmianę motywu 41, aby należyście uwzględnić ten stan rzeczy.

4. Uwagi i zalecenia szczegółowe – akt w sprawie sztucznej inteligencji

Zabronione praktyki w zakresie sztucznej inteligencji

4.1. EKES zgadza się, że praktyki w zakresie AI, o których mowa w art. 5, rzeczywiście nie przynoszą korzyści społecznych i powinny być zakazane. Stwierdza jednak, że niektóre sformułowania są niejasne, przez co pewne zakazy mogą być trudne do zinterpretowania i łatwe do obejścia.

4.2. Istnieją dowody na to, że **techniki podprogowe** mogą nie tylko prowadzić do szkód fizycznych lub psychicznych (obecne warunki wprowadzenia tego szczególnego zakazu), lecz również, biorąc pod uwagę środowisko, w którym są stosowane, do innych niekorzystnych skutków osobistych, społecznych lub demokratycznych, takich jak zmiana zachowań wyborczych. Co więcej, często to nie sama technika podprogowa, ale raczej decyzja, do kogo ją skierować, jest napędzana przez AI.

4.3. Aby nazwać praktyki, które mają być zakazane według art. 5 ust. 1 lit. a) aktu w sprawie sztucznej inteligencji, czyli manipulowanie ludźmi, aby podejmowali szkodliwe zachowania, EKES zaleca następującą zmianę tego ustępu: „[...] systemu sztucznej inteligencji wdrożonego lub wykorzystywanego do tego, by w istotny sposób zniekształcać zachowanie osoby, lub ukierunkowanego tak, że powoduje lub może powodować szkody dla praw podstawowych tej osoby, innej osoby lub grup osób, w tym dla ich zdrowia i bezpieczeństwa fizycznego lub psychicznego lub dla demokracji i praworządności”.

4.4. EKES zaleca zmianę zakazu **wykorzystywania słabości** zawartego w art. 5 ust. 1 lit. b) w ten sam sposób, tak aby obejmował on również szkody dla praw podstawowych, w tym szkody fizyczne lub psychiczne.

4.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje zakaz **punktowej oceny społecznej** zawarty w art. 5 ust. 1 lit. c). EKES zaleca, aby zakaz punktowej oceny społecznej dotyczył także organizacji prywatnych i organów publiczno-prywatnych, a nie tylko władz publicznych. W UE nie ma miejsca na ocenę wiarygodności obywateli UE na podstawie ich zachowań społecznych lub cech osobowości, niezależnie od podmiotu dokonującego oceny. Gdyby tak było, UE otworzyłaby drzwi dla wielu obszarów, w których punktowa ocena zachowań społecznych byłaby dozwolona, takich jak miejsce pracy. Warunki określone w ppkt (i) i (ii) powinny zostać doprecyzowane w taki sposób, aby jasno określić, co uznaje się za punktową ocenę społeczną i co można uznać za akceptowalną formę oceny w określonym celu, czyli kiedy informacje wykorzystane do oceny nie powinny być już uznawane za istotne lub racjonalnie związane z celem oceny.

4.6. Celem aktu w sprawie sztucznej inteligencji jest wprowadzenie zakazu **zdalnej identyfikacji biometrycznej w czasie rzeczywistym** (np. za pomocą rozpoznawania twarzy) na potrzeby egzekwowania prawa oraz zakwalifikowanie jej jako wysokiego ryzyka w przypadku wykorzystywania do innych celów. To oznacza, że identyfikacja danych biometrycznych po fakcie i z bliska jest dozwolona. W ten sposób zezwala się także na rozpoznawanie danych biometrycznych nie dla celów identyfikacji danej osoby, lecz raczej dla oceny jej zachowania na podstawie jej cech biometrycznych (mikroekspresji, chodu, temperatury ciała, tętna itp.). Ograniczenie zakazu do „celów egzekwowania prawa” umożliwi stosowanie identyfikacji biometrycznej, a także wszelkich innych form rozpoznawania biometrycznego, które nie mają na celu identyfikacji danej osoby, włączając w to wszystkie wymienione formy rozpoznawania emocji, w każdym innym celu, przez wszystkie inne podmioty, we wszystkich miejscach publicznych i prywatnych, w tym w miejscu pracy, w sklepach, na stadionach, w teatrach itp. Taki przepis otwiera na oścież drzwi do świata, w którym nasze emocje są stale oceniane dla dowolnego celu, który podmiot oceniający uzna za konieczny.

4.7. W akcie w sprawie sztucznej inteligencji rozpoznawanie emocji sklasyfikowano ogólnie jako niskie ryzyko, z wyjątkiem kilku dziedzin dotyczących użytkowników, w których uznano je za wysokie ryzyko. Ten rodzaj rozpoznawania danych biometrycznych znany jest również jako „rozpoznawanie emocjonalnej ekspresji” i czasami jako „rozpoznawanie zachowania”. Wszystkie te sposoby rozpoznawania przez AI są niezwykle inwazyjne, brak im jakichkolwiek solidnych podstaw naukowych i stwarzają znaczne ryzyko naruszenia szeregu praw podstawowych zawartych w Karcie praw podstawowych UE, takich jak prawo do godności człowieka, prawo człowieka do integralności (w tym integralności psychicznej) oraz prawo do życia prywatnego.

4.8. Zasadniczo zgodnie z apelem Europejskiego Inspektora Ochrony Danych i Europejskiej Rady Ochrony Danych z 21 czerwca 2021 r. o wprowadzenie zakazu stosowania AI do automatycznego rozpoznawania cech ludzkich w publicznie dostępnych przestrzeniach oraz do niektórych innych zastosowań sztucznej inteligencji, które mogą prowadzić do niesprawiedliwej dyskryminacji, EKES wzywa do:

- wprowadzenia zakazu stosowania sztucznej inteligencji do zautomatyzowanej identyfikacji biometrycznej w przestrzeni publicznej i prywatnej (takiej jak rozpoznawanie twarzy, chodu, głosu i innych cech biometrycznych), z wyjątkiem celów uwierzytelniania w szczególnych okolicznościach (np. zapewnienie dostępu do obiektów ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa),
- wprowadzenia zakazu wykorzystywania AI do zautomatyzowanego rozpoznawania ludzkich sygnałów behawioralnych w przestrzeni publicznej i prywatnej,
- wprowadzenia zakazu stosowania systemów AI wykorzystujących dane biometryczne do podziału osób na grupy ze względu na pochodzenie etniczne, płeć, orientację polityczną lub seksualną lub z innych względów, które stanowią podstawę zakazu dyskryminacji na mocy art. 21 Karty,
- wprowadzenia zakazu wykorzystywania AI do wykrywania emocji, zachowania, zamiarów lub charakterystycznych cech osób fizycznych, z wyjątkiem bardzo szczególnych przypadków, takich jak niektóre cele zdrowotne, w których rozpoznawanie emocji pacjenta jest istotne.

Sztuczna inteligencja wysokiego ryzyka

4.9. Podejmując decyzję, czy zastosowanie lub praktyki z wykorzystaniem AI, które stwarzają ryzyko dla zdrowia, bezpieczeństwa lub praw podstawowych, powinny być mimo wszystko dozwolone na ściśle określonych warunkach, Komisja zwróciła uwagę na dwa elementy: (i) czy dana praktyka lub zastosowanie AI może przynieść korzyści społeczne oraz (ii) czy ryzyko szkody dla zdrowia, bezpieczeństwa i praw podstawowych, jakie mimo wszystko stwarza to zastosowanie, można złagodzić poprzez spełnienie szeregu wymogów.

4.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje dostosowanie tych wymogów do elementów zawartych w wytycznych w zakresie etyki dotyczących godnej zaufania sztucznej inteligencji (EGTAI). Jednakże w akcie w sprawie sztucznej inteligencji w wymogach dotyczących sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka nie uwzględniono wyraźnie pięciu ważnych wymogów EGTAI, a mianowicie: (i) przewodniej roli człowieka, (ii) prywatności, (iii) różnorodności, niedyskryminacji i sprawiedliwości, (iv) możliwości wyjaśnienia oraz (v) dobrostanu środowiskowego i społecznego. Komitet uważa, że jest to zaprzepaszczone szansa, ponieważ wiele zagrożeń związanych z AI dotyczy prywatności, stronniczości, wykluczenia, braku możliwości wyjaśnienia wyników decyzji AI, osłabiania przewodniej roli człowieka i osłabiania środowiska naturalnego, a wszystkie te zagrożenia znajdują odzwierciedlenie w prawach podstawowych.

4.11. EKES zaleca dodanie tych wymogów do wymogów zawartych w rozdziale 2 tytułu III aktu w sprawie sztucznej inteligencji, aby zwiększyć jego potencjał w zakresie skutecznej ochrony ludzkiego zdrowia, bezpieczeństwa i praw podstawowych przed niekorzystnym wpływem sztucznej inteligencji stosowanej zarówno przez organy publiczne jak i organizacje prywatne.

4.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje **system wzajemnych powiązań między aktem w sprawie sztucznej inteligencji a unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym**. Zaleca rozszerzenie zakresu aktu w sprawie sztucznej inteligencji i wymogów dotyczących sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka poza jej elementy związane z bezpieczeństwem lub sytuację, w której dany system AI jest sam w sobie produktem objętym unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym wymienionym w załączniku II. Wynika to z tego, że AI może stwarzać zagrożenia nie tylko wtedy, gdy jest stosowana jako elementy tych produktów związane z bezpieczeństwem, ale również ze względu na to, że sam system AI nie zawsze jest produktem. Taka sytuacja ma np. miejsce, gdy AI jest stosowana jako część narzędzia diagnostycznego lub prognostycznego w medycynie lub jest elementem termostatu, który reguluje pracę kotła.

4.13. EKES ostrzega jednak, że wybrane w **załączniku III** podejście do sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka oparte na wykazie może doprowadzić do **legitymizacji, normalizacji i upowszechnienia** wielu praktyk związanych z AI, które są nadal bardzo krytykowane i w przypadku których korzyści społeczne są wątpliwe lub nie ma ich wcale.

4.14. Co więcej, ryzyko szkód dla zdrowia, bezpieczeństwa i praw podstawowych niekoniecznie da się zawsze złagodzić poprzez spełnienie pięciu wymogów dotyczących sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka, zwłaszcza jeśli chodzi o rzadziej wymieniane prawa podstawowe, na które AI może mieć wpływ, takie jak: prawo do godności człowieka, domniemanie niewinności, prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy, wolność zrzeszania się i zgromadzania się, by wymienić tylko kilka z nich.

4.15. EKES zdecydowanie zaleca, aby w punkcie 2 załącznika III dodać zarządzanie **infrastrukturą telekomunikacyjną i internetową** oraz jej eksploatację. Proponuje również, aby rozszerzyć zakres tego punktu poza związane z bezpieczeństwem elementy AI.

4.16. Systemy AI służące do **określania dostępu do edukacji i oceniania osób uczących się** stwarzają szereg zagrożeń dla ich zdrowia, bezpieczeństwa i praw podstawowych. Na przykład narzędzia do nadzorowania przebiegu egzaminów przeprowadzanych online, które mają rzekomo sygnalizować podejrzone zachowania i oznaki oszukiwania w trakcie egzaminów online poprzez wykorzystanie wszelkiego rodzaju danych biometrycznych i śledzenia zachowania, są bardzo inwazyjne, a jednocześnie brakuje dowodów naukowych potwierdzających ich skuteczność.

4.17. Wykorzystanie **systemów AI do monitorowania, śledzenia i oceny pracowników** budzi poważne obawy pod kątem przysługujących im praw podstawowych do uczciwych i sprawiedliwych warunków pracy, do informacji i konsultacji oraz do uzasadnionego zwolnienia z pracy. Włączenie tych systemów AI do wykazu wysokiego ryzyka prawdopodobnie doprowadzi do konfliktu z krajowymi przepisami prawa pracy i zbiorowych układów pracy dotyczącymi (nie) sprawiedliwych zwolnień, zdrowych i bezpiecznych warunków pracy oraz informowania pracowników. EKES wzywa do zagwarantowania pełnego zaangażowania pracowników i partnerów społecznych w proces podejmowania decyzji dotyczących stosowania SI w miejscu pracy oraz do informowania o jej rozwoju, zamówieniach publicznych i jej wdrażania.

4.18. Wymóg **nadzoru ze strony człowieka** jest szczególnie istotny w stosunkach pracy, ponieważ nadzór będzie sprawowany przez pracownika lub grupę pracowników. EKES podkreśla, że takie osoby powinny zostać odpowiednio przeszkolone. Dodatkowo, skoro zakłada się, że pracownik nadzorujący będzie miał prawo nie uwzględniać wyników systemu AI lub nawet celowo z niego nie korzystać, należy wprowadzić środki zapobiegające obawie przed negatywnymi konsekwencjami (takimi jak jego degradacja lub zwolnienie) w przypadku podjęcia takich decyzji.

4.19. **Wykorzystanie systemów AI w związku z dostępem do usług publicznych i korzystaniem z nich** jest szersze niż wykorzystanie systemów AI w związku z dostępem do podstawowych usług prywatnych i korzystaniem z nich, przy czym w przypadku tych ostatnich za wysokie ryzyko uznaje się jedynie punktową ocenę kredytową (ocenę zdolności kredytowej) za pomocą AI. EKES zaleca rozszerzenie zakresu stosowania punktu 5 lit. b) załącznika III na te systemy AI, których celem jest ocena **kwalifikowalności** do korzystania z podstawowych usług prywatnych.

4.20. Sztuczna inteligencja wykorzystywana przez **organy ścigania oraz w zarządzaniu migracją, azylem i kontrolą graniczną do przeprowadzania ocen ryzyka indywidualnego (w sprawach karnych lub bezpieczeństwa)** stwarza ryzyko naruszenia zasady domniemanie niewinności, prawa do obrony i prawa do azylu zawartych w Karcie praw podstawowych UE. Zasadniczo systemy AI poszukują jedynie korelacji, które są oparte na cechach znalezionych w innych przypadkach. Podejrzenie w tych przypadkach nie opiera się na faktycznym podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przez konkretną osobę, lecz jedynie na cechach, które ta osoba dzieli ze skazanymi przestępcami (takich jak: adres, dochody, obywatelstwo, długi, zatrudnienie, zachowanie, zachowanie przyjaciół i członków rodziny itd.).

4.21. **Wykorzystanie AI w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i procesach demokratycznych** jest kwestią szczególnie delikatną i należy do niej podchodzić z większą niż obecnie ostrożnością i uwagą. Samo wykorzystanie systemów do wspomaganie organu sądowego w badaniu i interpretowaniu faktów i prawa oraz w stosowaniu prawa do konkretnego zestawu faktów pomija kwestię, że orzekanie to coś znacznie więcej niż znajdowanie schematów w danych historycznych (co w istocie robią obecne systemy AI). W treści dokumentu zakłada się również, że tego rodzaju sztuczna inteligencja będzie jedynie wspomagać sądownictwo, pozostawiając poza zakresem stosowania w pełni zautomatyzowany proces podejmowania decyzji sądowych. EKES wyraża również ubolewanie, że nie wspomina się o systemach i zastosowaniach sztucznej inteligencji w dziedzinie procesów demokratycznych, takich jak wybory.

4.22. Komitet zaleca, aby dodać przepis przewidujący sytuację, w której jest oczywiste lub stało się jasne podczas wcześniejszej oceny zgodności, że sześć wymogów nie zmniejszy w wystarczającym stopniu ryzyka szkód dla zdrowia, bezpieczeństwa i praw człowieka (np. poprzez zmianę art. 16 lit. g) aktu w sprawie sztucznej inteligencji).

Zarządzanie i wykonalność

4.23. EKES z zadowoleniem przyjmuje strukturę zarządzania ustanowioną przez akt w sprawie sztucznej inteligencji. Zaleca Radzie ds. Sztucznej Inteligencji prowadzenie regularnej, **obowiązkowej wymiany poglądów z szerszym gronem społeczeństwa**, w tym z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi.

4.24. Komitet zdecydowanie rekomenduje rozszerzenie zakresu stosowania aktu w sprawie sztucznej inteligencji, tak aby objąć nim **dotychczasowe systemy AI**, tj. systemy, które są już używane lub zostały wdrożone przed jego wejściem w życie, aby nie dopuścić do sytuacji, kiedy podmioty wdrażające zawczasu szybko wprowadzą wszelkie zakazane rodzaje sztucznej inteligencji wysokiego i średniego ryzyka, aby później nie podlegać wymogom zgodności. Ponadto EKES zdecydowanie zaleca, by nie wyłączać sztucznej inteligencji stanowiącej element wielkoskalowych systemów informatycznych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wymienionych w załączniku IX, z zakresu aktu w sprawie sztucznej inteligencji.

4.25. Złożoność wymogów i działań związanych z rozliczalnością oraz samoocena stwarzają ryzyko uproszczenia tego procesu do postaci list kontrolnych, w przypadku których do spełnienia wymogów wystarczyłoby samo „tak” lub „nie”. EKES zaleca wprowadzenie **obowiązku przeprowadzania oceny przez stronę trzecią dla wszystkich rodzajów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka**.

4.26. EKES zaleca, aby wprowadzić odpowiednie środki wsparcia (finansowego) oraz proste i przystępne narzędzia dla mikroprzedsiębiorstw i małych organizacji, a także organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby mogły one zrozumieć cel i znaczenie aktu w sprawie sztucznej inteligencji oraz spełnić jego wymogi. Środki te powinny wykraczać poza wspieranie ośrodków innowacji cyfrowych i ułatwiać dostęp do specjalistycznej wiedzy na temat aktu w sprawie sztucznej inteligencji, jego wymogów, obowiązków z nim związanych, a w szczególności na temat przyświecającego im celu.

4.27. EKES zaleca wprowadzenie **mechanizmu skarg i dochodzenia roszczeń dla organizacji i obywateli**, którzy ponieśli szkody w wyniku stosowania jakiegokolwiek systemu, praktyki lub zastosowania sztucznej inteligencji wchodzących w zakres stosowania aktu w sprawie sztucznej inteligencji.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produktów maszynowych”

(COM(2021) 202 final – 2021/0105 (COD))

(2021/C 517/10)

Sprawozdawca: **Martin BÖHME**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 9.6.2021 Parlament Europejski, 7.6.2021
Podstawa prawna	Artykuł 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	2.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	226/0/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Sektor produktów maszynowych jest jednym z kluczowych sektorów gospodarki Unii Europejskiej (UE). Dzięki nowym możliwościom technicznym i inżynierskim zdolności maszyn i obszary zastosowania maszyn szybko się zwiększają. Technologie cyfrowe takie jak sztuczna inteligencja, internet rzeczy i robotyka już dawno powinny być w większym stopniu brane pod uwagę. W związku z tym także wymogi regulacyjne dotyczące maszyn muszą zostać dostosowane pod kątem zdrowia i bezpieczeństwa. Dlatego wniosek dotyczący rozporządzenia ma również duże znaczenie dla rynku wewnętrznego. EKES już w 2020 r. w swoim raporcie informacyjnym „Przegląd dyrektywy w sprawie maszyn”⁽¹⁾ obszernie skomentował przedmiot dyrektywy w sprawie maszyn 2006/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽²⁾.

1.2. EKES podkreśla, że przy całej konieczności uregulowania ogólnounijnych norm dotyczących maszyn, określenia prawnie wiążących wymogów i zapewnienia spójnego egzekwowania nie wolno dopuścić do pominięcia unijnych przedsiębiorstw, producentów i operatorów maszyn. Dotyczy to zarówno dużych, jak i małych i średnich przedsiębiorstw. Inżynieria mechaniczna to branża o skali międzynarodowej, dlatego unijne przepisy dotyczące produktów muszą promować jakość, bezpieczeństwo i konkurencyjność oraz pomagać przedsiębiorstwom w opracowywaniu innowacyjnych podejść. Regulacje nie mogą tu być przeszkodą.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że wniosek dotyczący rozporządzenia w dalszym ciągu koncentruje się na operatorach maszyn, pracownikach i pracownikach, ponieważ to ich bezpieczeństwo i ochrona zdrowia nadal stanowią główny cel. Ponadto normatywne przekształcenie dyrektywy w sprawie maszyn w rozporządzenie ocenia się na plus, gdyż dzięki temu możliwa jest bardziej jednolita wykładnia we wszystkich państwach członkowskich. Ułatwi to w przyszłości wykrywanie i usuwanie uchybień w zakresie bezpieczeństwa, co jest ważne zwłaszcza dla osób obsługujących maszyny.

1.4. EKES kieruje do Komisji następujące zalecenia:

1.4.1. Należy doprecyzować przepisy przejściowe do nowego rozporządzenia w sprawie maszyn, aby dać pewność prawa wszystkim zainteresowanym stronom.

1.4.2. EKES uważa, że załączniki do wniosku dotyczącego rozporządzenia wymagają dostosowania strukturalnego i merytorycznego. Struktura numeracji, przyporządkowanie rodzajów maszyn i powielanie się z powiązаныmi przepisami UE są nadal źródłem niejasności.

⁽¹⁾ Raport informacyjny „Przegląd dyrektywy w sprawie maszyn”.

⁽²⁾ Dyrektywa 2006/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie maszyn, zmieniająca dyrektywę 95/16/WE (Dz.U. L 157 z 9.6.2006, s. 24).

1.4.3. Zdaniem EKES-u nie może budzić wątpliwości to, że maszyny muszą być bezpieczne w momencie wprowadzania ich do obrotu i przez cały okres ich użytkowania.

1.4.4. Coraz bardziej skomplikowane maszyny wymagają specjalnego przeszkolenia użytkowników, tak aby nie byli oni narażeni na niepotrzebne ryzyko⁽³⁾. Potrzebne są również struktury umożliwiające wyraźne przypisanie odpowiedzialności w razie wypadków. Przedstawiciele pracowników powinni być zaangażowani w procedury dotyczące zakupu i instalacji nowych maszyn.

1.4.5. Wdrożenie sztucznej inteligencji wymaga indywidualnie zdefiniowanych ram bezpieczeństwa, w obrębie których możliwe będzie działanie takich systemów.

1.4.6. Obowiązkowy udział jednostek notyfikujących w sporządzaniu ocen zgodności produktów maszynowych musi być nadal finansowo wykonalny dla przedsiębiorstw.

1.4.7. EKES dostrzega potrzebę stałego monitorowania prawodawstwa dotyczącego produktów maszynowych, we współpracy z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, aby możliwe było reagowanie na innowacje technologiczne i wyzwania dla producentów, a także zapewnienie ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego pracowników.

2. Kontekst opinii i wniosku ustawodawczego, którego opinia dotyczy

2.1. W 2018 r. w sektorze inżynierii mechanicznej obrót wyniósł 700 mld EUR, produkcja – 670 mld EUR, a wartość dodana – 230 mld EUR. Łącznie wywóz maszyn i urządzeń w UE wyniósł 517 mld EUR, z czego około 50 % wyeksportowano do państw członkowskich UE (tj. handel wewnątrzunijny), natomiast pozostałą część – poza UE (handel z krajami trzecimi)⁽⁴⁾.

2.2. Wniosek Komisji dotyczący nowego rozporządzenia w sprawie produktów maszynowych jest częścią obszerniejszego pakietu dotyczącego sztucznej inteligencji. Wniosek dotyczący maszyn odnosi się do przeglądu dyrektywy w sprawie maszyn. Celem przeglądu jest zarówno wspieranie transformacji cyfrowej, jak i wzmocnienie jednolitego rynku. Dyrektywa w sprawie maszyn stanowi część prawodawstwa dotyczącego bezpieczeństwa produktów. Skoncentrowano się w niej właśnie bezpośrednio na bezpieczeństwie maszyn, aby zapewnić wysoki poziom ochrony pracowników, konsumentów i innych osób mających kontakt z maszynami. Dyrektywa zobowiązuje producentów maszyn do uwzględniania bezpieczeństwa już na etapie projektowania i konstruowania („safety by design”).

2.3. Wniosek obejmuje sześć celów szczegółowych:

- 1) ograniczenie nowych zagrożeń związanych z nowymi technologiami cyfrowymi;
- 2) zapewnienie spójnej interpretacji zakresu i definicji oraz poprawa bezpieczeństwa konwencjonalnych technologii;
- 3) ponowna ocena maszyn dużego ryzyka i ponowna ocena powiązanych procedur zgodności;
- 4) ograniczenie wymogów dotyczących dokumentacji papierowej;
- 5) zapewnienie spójności z innymi przepisami nowych ram prawnych;
- 6) zmniejszenie ewentualnych różnic interpretacyjnych wynikających z transpozycji do prawa krajowego.

2.4. W ramach oceny skutków Komisja rozważyła różne warianty postępowania z dyrektywą w sprawie maszyn, która ma swoje początki w 2006 r., a więc liczy już 15 lat, i opiera się na regulacji z 1989 r. Z perspektywy tempa postępów nauk technicznych i inżynierskich jest to bardzo długi okres. W tym kontekście zdecydowano się na przegląd mający na celu zwiększenie konkurencyjności poprzez zminimalizowanie obciążeń dla producentów, a także zwiększenie bezpieczeństwa dzięki jaśniejszym lub dodatkowym wymogom. Jednocześnie zaakceptowano dodatkowe koszty przestrzegania przepisów.

2.5. Zmiana legislacyjna z dyrektywy na rozporządzenie ma na celu zapobieżenie rozbieżnościom w transpozycji w państwach członkowskich. Komisja obiecuje, że w ten sposób zwiększy i zapewni ogólną spójność interpretacji i egzekwowania aktu.

⁽³⁾ Zob. również Dz.U. C 240 z 16.7.2019, s. 51.

⁽⁴⁾ Źródło: https://ec.europa.eu/growth/sectors/mechanical-engineering/machinery_pl.

3. Uwagi ogólne

3.1. W przeciwieństwie do wielu innych dyrektyw obecnie obowiązująca dyrektywa w sprawie maszyn nie została jeszcze dostosowana do tzw. nowych ram prawnych. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że przepisy te są obecnie aktualizowane i dostosowywane do zmieniającego się kontekstu regulacji unijnych. Za istotne uznaje się wyjaśnienia dotyczące zakresu stosowania, a zwłaszcza oddzielenie od dyrektywy o niskim napięciu, dyrektywy w sprawie urządzeń ciśnieniowych i od innych dyrektyw, a także doprecyzowanie definicji, np. maszyn nieukończonych.

3.2. EKES ocenia wniosek w sprawie przeglądu jako interwencję w ważnej dziedzinie dla wielu przedsiębiorstw, pracowników, pracowników i innych zainteresowanych grup w UE. Proponowane przepisy stanowią główną podstawę prawną dla każdego przedsiębiorstwa, które projektuje, buduje lub eksploatuje maszyny. Bezpieczeństwo pracownic i pracowników korzystających z maszyn zależy przede wszystkim od konsekwentnego egzekwowania i kontroli wymogów w państwach członkowskich.

3.3. Zgodnie z zasadą równości panującą w UE wymogi bezpieczeństwa i higieny pracy maszyn muszą być jednolite we wszystkich państwach członkowskich i jednakowo obowiązywać wszystkich producentów, dystrybutorów i operatorów w tych państwach. Zdaniem EKES-u oczywiste jest, że jeżeli wymogi te zostaną spełnione, produkty mogą być przedmiotem swobodnego obrotu między wszystkimi państwami członkowskimi.

3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że proponowane rozporządzenie utrzymuje główny cel dotychczasowej dyrektywy, a mianowicie ustanowienie w odniesieniu do maszyn obowiązujących w całej UE podstawowych przepisów w zakresie bezpieczeństwa, zdrowia i swobodnego przepływu towarów. Głównymi celami pozostają zarówno bezpieczeństwo, jak i usunięcie barier dla handlu, ale obecnie uwzględniono także aktualne i przyszłe innowacje techniczne i inżynierskie w sektorze maszynowym.

3.5. EKES podkreśla potrzebę przejrzystych, odpowiednich i zrozumiałych przepisów przejściowych regulujących przejście od dyrektywy w sprawie maszyn do nowego rozporządzenia w sprawie maszyn. Należy doprecyzować art. 50 wniosku. Nie jest jasne, jakie zasady dotyczą maszyn produkowanych lub wprowadzanych do obrotu w 30-miesięcznym okresie przejściowym i w jaki sposób odróżnia się je od produktów sprzed fazy przejściowej. Producenci i importerzy potrzebują odpowiedniego okresu na dostosowania. Rozsądnym rozwiązaniem byłoby np. zapewnienie, że państwa członkowskie do upływu 42 miesięcy od wejścia w życie nowego rozporządzenia nie mogą utrudniać wprowadzania do obrotu maszyn wyprodukowanych zgodnie z dyrektywą 2006/42/WE przed datą jej uchylecia.

3.6. Przedłożony wniosek w sprawie produktów maszynowych rozszerza zakres stosowania do bardzo różnych rodzajów maszyn, które należy uwzględnić w takim rozporządzeniu. Zdaniem EKES-u jest to logiczne, aby móc stworzyć kompleksowy i zrozumiały zbiór przepisów. Zwłaszcza dla producentów, eksporterów i nabywców maszyn ważne jest jednoznaczne uregulowanie szczególnie kwestii integracji systemów sztucznej inteligencji (AI) w parku maszynowym. Dopiero takie całościowe podejście regulacyjne pozwoli przedsiębiorstwom na przeprowadzenie za każdym razem tylko jednej oceny zgodności.

3.7. EKES uważa, że załączniki do projektu rozporządzenia wymagają dostosowania strukturalnego i merytorycznego. Nie jest jasne, dlaczego zmieniono numerację załączników do proponowanego rozporządzenia (wcześniejszy załącznik IV to obecnie załącznik I itd.). Zmiany powinny ograniczać się do przypadków, w których istnieje wyraźna potrzeba. Ponadto ze względu na potencjalnie wysokie ryzyko słuszne jest, by niektóre elementy bezpieczeństwa wymienione w załączniku II, takie jak konstrukcje chroniące przed skutkami przewrócenia (ROPS), konstrukcje chroniące przed spadającymi przedmiotami (FOPS) lub oprogramowanie zapewniające funkcje bezpieczeństwa, również były włączone do wykazu produktów maszynowych dużego ryzyka w załączniku I. Dodatkowo należy unikać sprzeczności z innymi obowiązującymi przepisami UE mającymi zastosowanie do maszyn. Chodzi na przykład o dyrektywę niskonapięciową. Procedury oceny zgodności powinny być przeprowadzane tylko raz. Byłoby to istotne na przykład w przypadku niektórych wymagań w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa wymienionych w załączniku III do omawianego wniosku, które wiążą się z ryzykiem (np. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/53/UE⁽⁵⁾ w sprawie urządzeń radiowych czy dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/68/UE⁽⁶⁾ w sprawie urządzeń ciśnieniowych). W takich przypadkach zastosowanie powinny mieć wyłącznie procedury oceny zgodności dotyczące wprowadzania do obrotu lub oddania do użytku przewidziane w omawianym wniosku dotyczącym rozporządzenia.

⁽⁵⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/53/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących udostępniania na rynku urządzeń radiowych i uchylająca dyrektywę 1999/5/WE (Dz.U. L 153 z 22.5.2014, s. 62).

⁽⁶⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/68/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do dostępniania na rynku urządzeń ciśnieniowych (Dz.U. L 189 z 27.6.2014, s. 164).

3.8. EKES uważa, że kluczowym czynnikiem jest bezpieczeństwo i ochrona zdrowia pracowników i pracowniczków. Producenci i projektanci maszyn są odpowiedzialni za podstawowe bezpieczeństwo maszyn. Jeżeli nie można zagwarantować bezpieczeństwa, nie może być mowy o oddaniu do użytku. Nie wolno narażać osób, które codziennie obsługują maszyny, na zagrożenia możliwe do uniknięcia. Mówiąc wprost: maszyna musi być bezpieczna w momencie wprowadzania jej do obrotu i przez cały okres jej użytkowania. Zgodność z zasadami bezpieczeństwa należy regularnie sprawdzać. Obsługa maszyn nie może wiązać się zagrożeniami, a wszystkie zabezpieczenia i elementy ochronne należy projektować w taki sposób, aby nie dało się ich łatwo zdemontować lub wyłączyć. Ponadto wszystkie pozostałe rodzaje ryzyka, których nie można wyeliminować technicznie, muszą być wyraźnie widoczne dla użytkowników lub operatorów dzięki odpowiedniemu oznakowaniu i informacjom w dokumentacji technicznej, w szczególności instrukcji obsługi. EKES zaleca, by we wniosku w sprawie rozporządzenia Komisja zawarła zalecenie o konieczności konsultacji z przedstawicielami pracowników i koordynatorami ds. bezpieczeństwa w miejscu pracy. Ponadto należy jasno określić zakres odpowiedzialności osób fizycznych lub prawnych w razie wypadku, w szczególności w odniesieniu do wykorzystania sztucznej inteligencji.

3.9. EKES odwołuje się tu do swojej opinii z 2019 r. „Skoordynowany plan w sprawie sztucznej inteligencji”⁽⁷⁾. Już w tamtym dokumencie stwierdzono, że dla zmniejszenia ryzyka, jakie może ze sobą nieść obsługa maszyn, pracownicy muszą być indywidualnie przeszkoleni w zakresie korzystania ze sztucznej inteligencji i robotów, aby móc bezpiecznie pracować przy ich pomocy i zatrzymać je w sytuacji awaryjnej („zasada hamulca bezpieczeństwa”). Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których ludzie i maszyny ściśle ze sobą współpracują. Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO) przyjęła normę dotyczącą robotów adresowaną do producentów, dystrybutorów i użytkowników. Zawiera ona wytyczne dotyczące projektowania i organizacji obszarów pracy, mające na celu zmniejszenia ryzyka w miejscu pracy.

3.10. EKES daje pierwszeństwo instrukcji obsługi w formie cyfrowej. Ponadto, na prośbę klienta, producent może dostarczyć instrukcje w formie papierowej. Sygnały od przedstawicieli branży wskazują jednak, że klienci często już teraz oczekują cyfrowych instrukcji obsługi.

3.11. W eksploatacji maszyn na co dzień widać, że różnorodność sposobów użytkowania i związanych z nimi zagrożeń nie pozwala na stosowanie ogólnych i rzekomo prostszych zasad, takich jak po prostu zakazanie instalowania ostrych krawędzi metalowych, skoro te są nieraz integralną częścią funkcji maszyny. W wielu rodzajach maszyn, takich jak prasy lub systemy cięcia laserowego, zagrożenia dla operatorów maszyn są nierozdzielnie związane z pożądaną funkcją maszyny. To na producentach spoczywa odpowiedzialność za zminimalizowanie ryzyka urazu poprzez podjęcie odpowiednich środków ochronnych.

3.12. EKES uważa za słuszne, że przedłożony wniosek obejmuje obecnie bardziej zaawansowane maszyny, które są przez to mniej zależne od obsługi przez podmioty ludzkie. Należy się spodziewać, że udział tych technologii w ogólnym europejskim rynku maszyn w nadchodzących latach gwałtownie wzrośnie. W szczególności potrzebne są spójne normy dla maszyn zdolnych do samodzielnego uczenia się, stopniowego zwiększania autonomii i w efekcie wykonywania nowych operacji i zadań. Jest niemal oczywiste, że technologie cyfrowe takie jak sztuczna inteligencja, internet rzeczy i robotyka przyniosą nowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa produktów. Właśnie stosowanie sztucznej inteligencji wymaga indywidualnie zdefiniowanych ram bezpieczeństwa, w których możliwe jest działanie takich systemów.

3.13. EKES podkreśla, że oprócz ochrony zdrowia (fizycznego i psychicznego) operatorów maszyn również aspekty środowiskowe i wpływ na klimat muszą być czynnikami, które istotnie wpływają na ocenę tego, czy dana maszyna jest bezpieczna. Produkcja i eksploatacja maszyny oraz kwestia zrównoważonego rozwoju muszą być rozpatrywane łącznie i oceniane pod kątem wpływu na człowieka i środowisko. Nie można uznać za bezpieczną maszynę, która w sposób długotrwały niesie szkody klimatowi. Tym samym wniosek podejmuje także problem wpływu na środowisko. Chodzi tu przede wszystkim o sytuacje, gdy produkty maszynowe są później podczas eksploatacji modyfikowane za pomocą interwencji fizycznej lub cyfrowej w sposób, którego producent mógł nie przewidzieć. Może to oznaczać, że tak zmieniona maszyna nie spełnia już zasadniczych wymagań w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa i przeprowadzone wcześniej oceny zgodności straciły ważność. W całościowym uwzględnianiu aspektu ochrony środowiska i klimatu przy produkcji i eksploatacji maszyny potrzebne jest spójne powiązanie z innymi przepisami UE (np. dotyczącymi zrównoważonego charakteru produktów).

3.14. Wniosek Komisji przewiduje, że w przypadku maszyn dużego ryzyka poddawanych obowiązkowym testom zostanie w przyszłości zniesiona możliwość pełnego przeprowadzenia procedury oceny zgodności przez producenta, nawet w przypadku stosowania norm zharmonizowanych. Wiele z tych maszyn jest jednak produkowanych w małych seriach lub jako pojedyncze egzemplarze, więc udział zewnętrznego weryfikatora w tych przypadkach w praktyce się nie sprawdzi. Dlatego EKES zaleca utrzymanie obecnych przepisów w uzasadnionych indywidualnych przypadkach. Na przykład jeżeli udział sztucznej inteligencji odnosi się wyłącznie do statycznego oprogramowania, które nie może samodzielnie ewoluować ani podejmować decyzji. Ponadto pojawia się pytanie, czy obowiązkowe zaangażowanie organu

⁽⁷⁾ Dz.U. C 240 z 16.7.2019, s. 51.

notyfikującego w celu przeprowadzenia oceny zgodności nie pociągnie za sobą znacznych kosztów, które silnie obciążałyby zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa. Z taką właśnie sytuacją mielibyśmy do czynienia, gdy jedynie niewielki element maszyny jest wyposażony w sztuczną inteligencję, a w związku z tym cała maszyna musi być w pełni przetestowana i zgłoszona jako maszyna dużego ryzyka. Właśnie przy pojedynczych egzemplarzach, gdzie nie można zastosować odpowiedniej normy badania, pojawia się kwestia skuteczności zewnętrznego organu notyfikującego.

3.15. EKES z zadowoleniem przyjmuje, że Komisja może opracowywać własne specyfikacje techniczne, jeśli brakuje odpowiednich zharmonizowanych norm. W tym celu konieczne jest wcześniejsze zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron.

3.16. W kontekście jednolitych procedur badania i notyfikacji EKES zaleca wprowadzenie europejskiego certyfikatu dla przedsiębiorstw w celu wykazania niezawodności wiarygodnych systemów sztucznej inteligencji ⁽⁸⁾.

3.17. Wniosek przewiduje, że produkty maszynowe mogą być udostępniane na rynku lub oddawane do użytku tylko wtedy, gdy są prawidłowo zainstalowane, konserwowane i użytkowane zgodnie z przeznaczeniem. Ponadto należy spełnić zasadnicze wymagania w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, określone w załączniku III (art. 7). Jednak maszyna nieukończona nie musi być oddawana do użytku i w związku z tym powinna być wyłączona z przepisów dotyczących dopuszczenia do eksploatacji. Można by np. wprowadzić odrębny przepis dotyczący udostępniania na rynku maszyny nieukończonej tylko wtedy, gdy spełnia ona zasadnicze wymagania w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa określone w załączniku III, w odniesieniu do których producent zadeklarował zgodność w deklaracji włączenia.

3.18. Zdaniem EKES-u, aby zapewnić jak najbardziej spójne wdrażanie rozporządzenia w sprawie maszyn, istnieje potrzeba stałego monitorowania ze strony Komisji Europejskiej i wszystkich zainteresowanych stron. Wymaga to działań i procesów skoordynowanych między dyrekcjami generalnymi GROW, EMPL i CONNECT. Ponadto w celu stałej koordynacji można by np. utworzyć finansowane przez Komisję gremium składające się z członków grup współpracy administracyjnej (ADCO) ds. sektora maszynowego oraz członków Komitetu Starszych Inspektorów Pracy ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy (SLIC).

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁸⁾ Zob. również Dz.U. C 240 z 16.7.2019, s. 51.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Unijna systematyka dotycząca zrównoważonego rozwoju, sprawozdawczość przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, preferencje w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz obowiązki powiernicze: ukierunkowanie finansowania na Europejski Zielony Ład«”

(COM(2021) 188 final)

(2021/C 517/11)

Sprawozdawca: **Stefan BACK**

Wniosek o wydanie opinii	Komisja Europejska, 31.5.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	8.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	191/1/10

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje pakiet dotyczący zrównoważonego finansowania i podkreśla potencjalną kluczową rolę rozporządzenia delegowanego Komisji („rozporządzenie delegowane”) ⁽¹⁾ w tworzeniu jasnych, spójnych i kompleksowych ram, aby podkreślić ambitny rozwój bardziej ekologicznej gospodarki bez efektu „lock-in”, przy zastosowaniu kryteriów technicznych jasno określających zielone inwestycje, które wniosą bezpośredni wkład w realizację europejskich celów klimatycznych i do których dostosować można praktyki zainteresowanych sektorów biznesowych i sektora finansowego.

1.2. EKES podkreśla pilną potrzebę podjęcia skutecznych środków mających na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu i ograniczenie emisji, przewidzianych w unijnym prawie o klimacie i w świetle szóstego sprawozdania IPCC ⁽²⁾ (Międzypaństwowy Zespół ds. Zmian Klimatu). Z tego właśnie powodu konieczne jest wykorzystanie skutecznych, łatwych do zastosowania, innowacyjnych i wydajnych narzędzi, aby uzyskać szybkie i czytelne rezultaty. W tym duchu należy przeprowadzić ocenę rozporządzenia delegowanego.

1.3. EKES uznaje kluczową rolę rozporządzenia delegowanego w zapewnianiu przejrzystości poprzez jasne kryteria dotyczące zrównoważonego inwestowania, aby wesprzeć osoby chcące inwestować w takie projekty, a tym samym zarówno zapobiegać pseudoekologicznemu marketingowi, jak i szerzyć wiedzę na temat zrównoważonych projektów i przyciągać do nich inwestorów. Może więc ono doprowadzić do powstania sprawiedliwych i przejrzystych równych warunków działania w zakresie zielonego finansowania w UE.

1.4. Jasne i precyzyjne określenie kryteriów technicznych ustanowionych w rozporządzeniu delegowanym, które spełniają ambicje dotyczące gospodarki niskoemisyjnej dla Europy, jest zatem podstawowym warunkiem rozsądnego, realistycznego i możliwego do zaakceptowania zobowiązania bez ryzyka pseudoekologicznego marketingu. Z uwagi na centralną rolę, jaką rozporządzenie delegowane odgrywa w zapewnieniu wiarygodności systematyki – co ma kluczowe znaczenie dla sukcesu tego zasadniczo dobrowolnego systemu – zapewnienie takiego zobowiązania stanowi poważne wyzwanie.

1.5. EKES jest więc zdania, że działania gospodarcze i projekty określone jako „zrównoważone” w rozporządzeniu delegowanym muszą być atrakcyjne dla inwestorów w gospodarce realnej, oraz zakłada, że inwestorzy będą oczekiwać, że zrównoważony projekt będzie realistyczny, osiągalny, rozsądnie opłacalny i przewidywalny dla podmiotów na rynku. Innymi słowy muszą one być atrakcyjne bez stwarzania ryzyka pseudoekologicznego marketingu.

⁽¹⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 poprzez ustanowienie technicznych kryteriów kwalifikacji służących określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu lub w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych (C(2021) 2800 final).

⁽²⁾ Climate Change 2021 – The Physical Science Basis, [Zmiana klimatu 2021: podstawy fizyczne], 2021.

1.6. Ogólnie rzecz biorąc, wysokie ambicje w zakresie środków łagodzących zmianę klimatu lub obszerne wymogi informacyjne obejmujące prognozy długoterminowe dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu mogą okazać się złożonym i kosztownym wyzwaniem, w szczególności dla MŚP w gospodarce rynkowej. Wywołało to również pytanie o szersze uznanie rozwiązań przejściowych jako ścieżki ekologicznej zapewniającej płynne przejście. Konieczne jest jednak zapobieganie efektom „lock-in”.

1.7. EKES przyjmuje do wiadomości obawy podmiotów gospodarki realnej dotyczące negatywnego wpływu rozporządzenia delegowanego na możliwości finansowania oraz koszty. Komitet podkreśla zatem znaczenie odpowiedniego monitorowania przez organy nadzoru w celu zapobiegania zakłóceniom na rynkach finansowych, zwłaszcza w świetle rozszerzenia zakresu kryteriów systematyki, tak aby obejmowały one na przykład sprawozdawczość niefinansową i proponowaną unijną normę dotyczącą obligacji ekologicznych.

1.8. EKES zwraca również uwagę na ryzyko zbyt wysokich kosztów związanych z wdrażaniem kryteriów systematyki przewidzianych w rozporządzeniu delegowanym. Dlatego EKES podkreśla potrzebę opracowania zielonych ubezpieczeń dla MŚP w celu zmniejszenia ryzyka związanego z kosztami.

1.9. W rozporządzeniu delegowanym ustanowiono normy środowiskowe, które często są ambitniejsze niż te określone w unijnym prawodawstwie sektorowym. Biorąc pod uwagę potrzebę jasności i atrakcyjności wspomnianą wyżej, może to wywołać niejasną sytuację, w tym problemy finansowe podmiotów, które spełniają najwyższe normy środowiskowe na mocy unijnego prawodawstwa sektorowego. EKES zgadza się, że należy wykazać się dużą ambicją, jednak zalecałby – z praktycznych powodów i dla uniknięcia niejasności – by najwyższe normy środowiskowe określone w prawodawstwie UE na poziomie 1. (czyli prawodawstwie podstawowym) zastosować do systematyki. Ponadto wydaje się, że w rozporządzeniu delegowanym (akt prawny na poziomie 2.) zawarto pewne przepisy, które są niespójne, niejasne i niepoddane pełnej ocenie. W związku z tym, w połączeniu z powyższymi stwierdzeniami, zwłaszcza w punktach 1.5–1.10, EKES zastanawia się, czy rozporządzenie delegowane w obecnej formie, mimo szczytnego celu, odpowiada potrzebom. EKES zdecydowanie zaleca Komisji przedstawienie wniosków mających na celu zaostrezenie norm prawodawstwa UE w dziedzinie ochrony środowiska.

1.10. EKES z zadowoleniem przyjąłby inicjatywę mającą na celu ulepszenie systemu systematyki zgodnie z podanymi powyżej informacjami, aby poszerzyć jego zakres i ulepszyć go jako środek wspierania celów unijnej polityki klimatycznej poprzez skuteczne wdrażanie prawodawstwa UE w zakresie środowiska, oraz wzywa Komisję do podjęcia dalszych inicjatyw w tym kierunku. Komitet przyjmuje do wiadomości, że nadal otwarta pozostaje ważna kwestia unijnej systematyki dotyczącej działalności szkodliwej dla klimatu i środowiska. Należy pilnie zająć się tą kwestią.

2. Kontekst

2.1. W dniu 21 kwietnia 2021 r. Komisja Europejska opublikowała pakiet dotyczący zrównoważonego finansowania („pakiet”), na który składają się:

- komunikat „Unijna systematyka dotycząca zrównoważonego rozwoju, sprawozdawczość przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, preferencje w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz obowiązki powiernicze: ukierunkowanie finansowania na Europejski Zielony Ład”⁽³⁾,
- rozporządzenie delegowane uzupełniające o techniczne kryteria kwalifikacji dwa z sześciu celów środowiskowych określonych w art. 10 i 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852⁽⁴⁾ („rozporządzenie w sprawie systematyki”). Te kryteria posłużą określeniu warunków, na jakich określona działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmiany klimatu (art. 10), i określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w przystosowanie się do zmiany klimatu (art. 11), a także kryteria służące ustaleniu, czy dana działalność gospodarcza wyrządza poważne szkody celom środowiskowym (art. 17); rozporządzenie delegowane zostało formalnie przyjęte w dniu 4 czerwca 2021 r.,
- wniosek dotyczący nowej dyrektywy w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju,
- zmienione akty delegowane na mocy dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID II) oraz dyrektywy w sprawie dystrybucji ubezpieczeń. Wprowadzają one zrównoważony rozwój jako część informacji, które należy przekazać klientom przed podjęciem decyzji inwestycyjnych.

⁽³⁾ COM(2021) 188 final.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz.U. L 198 z 22.6.2020, s. 13).

— dalsze zmiany aktów delegowanych dotyczących obowiązków powierniczych oraz aktów delegowanych dotyczących zarządzania aktywami, ubezpieczenia, reasekuracji i inwestycji w celu uwzględnienia w wartości inwestycji ryzyk dla zrównoważonego rozwoju.

3. Uwagi ogólne

3.1. Zgodnie z komunikatem pakiet ma na celu zachęcenie sektora prywatnego do inwestowania w projekty na rzecz zrównoważonego rozwoju, zapewnienie znacznych zasobów finansowych niezbędnych do osiągnięcia celu neutralności klimatycznej określonego w Zielonym Ładzie, wykraczających poza zasoby przeznaczone na pomoc gospodarce europejskiej w odbudowie po kryzysie związanym z pandemią COVID-19.

3.2. W komunikacie podkreślono znaczenie rozporządzenia delegowanego w ustanawianiu kryteriów określających ekologiczną działalność gospodarczą, która wnosi istotny wkład w realizację celów Zielonego Ładu.

3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje pakiet i podkreśla potencjalną kluczową rolę rozporządzenia delegowanego w tworzeniu jasnych, spójnych i kompleksowych ram, aby umożliwić ambitny rozwój bardziej ekologicznej gospodarki bez efektu „lock-in”, przy zastosowaniu jasnych i przejrzystych kryteriów technicznych określających zielone inwestycje, które wniosą bezpośredni wkład w realizację europejskich celów klimatycznych i do których dostosować można praktyki zainteresowanych sektorów biznesowych i sektora finansowego.

3.4. EKES podkreśla pilną potrzebę podjęcia skutecznych środków mających na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu i ograniczenie emisji, jak przewidziano w unijnym prawie o klimacie i w świetle szóstego sprawozdania IPCC⁽⁵⁾. Z tego właśnie powodu konieczne jest wykorzystanie skutecznych, łatwych do zastosowania, innowacyjnych i wydajnych narzędzi, aby uzyskać szybkie i czytelne rezultaty. W tym duchu należy przeprowadzić ocenę rozporządzenia delegowanego.

3.5. Jasne i precyzyjne określenie kryteriów technicznych ustanowionych w rozporządzeniu delegowanym, które spełniają ambicje dotyczące gospodarki niskoemisyjnej dla Europy, jest zatem podstawowym warunkiem rozsądnego, realistycznego i możliwego do zaakceptowania zobowiązania bez ryzyka pseudoekologicznego marketingu. Z uwagi na centralną rolę, jaką rozporządzenie delegowane odgrywa w zapewnieniu wiarygodności systematyki – co ma kluczowe znaczenie dla sukcesu tego zasadniczo dobrowolnego systemu – zapewnienie takiego zobowiązania stanowi poważne wyzwanie.

3.6. Jednak EKES z zadowoleniem przyjmuje ambicje wyrażone w rozporządzeniu delegowanym, aby ustanowić jednolity standard UE określający działania kwalifikujące się jako wnoszące istotny wkład w łagodzenie zmiany klimatu lub przystosowanie się do niej. Kryteria techniczne powinny wyznaczać jasne ramy, dzięki którym zielone inwestycje będą w stanie stworzyć równe szanse na rynkach finansowych i pozwolą uniknąć powstawania projektów związanych z pseudoekologicznym marketingiem. Istnieje różnica zdań co do zakresu i przydatności wariantów przejściowych. EKES jest zdania, że kryteria techniczne powinny dawać szersze możliwości uznania rozwiązań przejściowych za metodę umożliwiającą płynną transformację. Konieczne jest zapobieganie efektem „lock-in”.

3.7. EKES przyjmuje do wiadomości twierdzenie zapisane w komunikacie, że rozporządzenie delegowane należy postrzegać jako „żywy” dokument, który z czasem będzie zmieniał się pod względem zakresu i poziomu.

3.8. EKES uznaje istotną rolę rozporządzenia delegowanego w zapewnianiu przejrzystości działań spełniających ustanowione kryteria i przyciągających inwestorów, którzy chcą inwestować w zrównoważone projekty. Stanowi ono zatem podstawę określania działalności gospodarczej jako zrównoważonej środowiskowo oraz stosowania obowiązkowych przepisów dotyczących przejrzystości i ujawniania ustanowionych w rozporządzeniu w sprawie systematyki. Może mieć ono zatem znaczenie przy podnoszeniu świadomości na temat zrównoważonych projektów i przyciąganiu do nich inwestorów, a także przy zapobieganiu pseudoekologicznemu marketingowi.

3.9. Rozporządzenie delegowane określa się jako narzędzie służące przejrzystości i stanowi ono część dobrowolnego systemu, tj. uczestnicy rynku nie mają obowiązku przestrzegania określonych w nim norm, a inwestorzy nie są zobowiązani do inwestowania w działania gospodarcze bądź projekty spełniające te normy.

3.10. Dlatego, jak już wspomniano, działania gospodarcze i projekty określane jako zrównoważone zgodnie z rozporządzeniem delegowanym muszą być jasne, aby być atrakcyjne dla inwestorów w gospodarce realnej. Istnieją również uzasadnione powody, by sądzić, że inwestorzy zainwestują w realistyczne, opłacalne i przewidywalne zrównoważone projekty ekologiczne. Oczekiwanie co do opłacalności mogą się różnić i będą często niższe w sytuacjach, w których ma miejsce finansowanie przez banki spółdzielcze bądź lokalne lub regionalne bądź też w których odsetek wynosi 5–6 % zamiast 11–15 %, jak się powszechnie oczekuje. Większa opłacalność co do zasady przyciągnie duże przepływy kapitału, podczas gdy wybór banków spółdzielczych lub regionalnych może zazwyczaj dotyczyć projektów realizowanych na mniejszą skalę.

⁽⁵⁾ Climate Change 2021 – The Physical Science Basis [Zmiana klimatu 2021: podstawy fizyczne], 2021.

3.11. Kluczowe jest, aby kryteria określone w rozporządzeniu delegowanym, zgodnie z którymi działalność gospodarcza lub projekt kwalifikują się jako zrównoważone środowiskowo, były osiągalne przy zachowaniu rozsądnych kosztów, opłacalne i rozsądnie przewidywalne lub, innymi słowami, atrakcyjne komercyjnie. W tym kontekście należy jednak pamiętać, że zwłaszcza MŚP mogą często potrzebować wsparcia w radzeniu sobie z transformacją ekologiczną. Niemniej systematyka jako taka powinna ograniczać się do kryteriów technicznych.

3.12. Jeżeli systematyka nie spełnia kryteriów określonych w dwóch poprzednich akapitach, zakwestionowane mogą zostać perspektywy całego projektu. Dobrowolny system musi być atrakcyjny, aby doprowadzić do pożądanej transformacji.

3.13. Mając na uwadze kluczowe elementy opisane powyżej, wiele przepisów rozporządzenia delegowanego budzi wątpliwości. Ogólnie rzecz biorąc, wysokie ambicje w zakresie środków łagodzących zmianę klimatu lub obszerne wymogi informacyjne obejmujące prognozy długoterminowe dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu mogą wydawać się zbyt trudne do osiągnięcia, zbyt złożone, kosztowne lub niewystarczająco opłacalne w gospodarce rynkowej, z wyjątkiem niewielkiej liczby bardzo dużych podmiotów, i z nieznacznym uwzględnieniem skutków praktycznych, w szczególności w odniesieniu do MŚP. Oznaczałoby to utratę szerokiej absorpcji, do której w sposób oczywisty się dąży, a jednocześnie spowodowałoby trudności finansowe dla tych przedsiębiorstw, które spełniają wymogi obowiązującego prawodawstwa UE w zakresie środowiska, ale nie spełniają postanowień rozporządzenia delegowanego. Dlatego EKES podkreśla potrzebę opracowania zielonych ubezpieczeń dla MŚP w celu zmniejszenia ryzyka związanego z kosztami. Kilka tego przykładów zostanie przedstawionych w sekcji „Uwagi szczegółowe”.

3.14. Podmioty gospodarki realnej wyraziły obawy, że kryteria techniczne określone w rozporządzeniu delegowanym mogą prowadzić do trudności w finansowaniu działań niezgodnych z rozporządzeniem. EKES zgadza się, że takie ryzyko może wystąpić, biorąc pod uwagę, że zakres systematyki rozszerza się, aby służyć jako podstawa sprawozdawczości niefinansowej na mocy art. 8 rozporządzenia w sprawie systematyki, a także proponowanej unijnej normy dotyczącej obligacji ekologicznych⁽⁶⁾.

3.15. EKES podkreśla zatem znaczenie monitorowania przez organy nadzoru stosowania rozporządzenia delegowanego w celu uniknięcia dyskryminującego wpływu na możliwości kredytowe i koszty kredytu w odniesieniu do przedsiębiorstw, które nie spełniają kryteriów systematyki. Podmioty te powinny nadal być traktowane sprawiedliwie, gdy starają się przyciągnąć niezbędne środki finansowe.

3.16. W tym kontekście EKES odnosi się do eksperckiego raportu Rady Naukowej przy niemieckim Federalnym Ministerstwie Finansów, z którego wynika, że próba kierowania przepływem kapitału w gospodarce realnej jest bardzo trudna, wymagałaby dalekosiężnych, szczegółowych i bardzo kompletnych przepisów, a taka systematyka niesie ze sobą ryzyko dużej złożoności i nadmiernych kosztów biurokratycznych⁽⁷⁾.

3.17. Jedynymi obowiązkowymi elementami w pakiecie, w kontekście niniejszej opinii, są przepisy dotyczące przejrzystości określone w art. 4–7 rozporządzenia w sprawie systematyki i zmienione akty delegowane odnoszące się do rynków instrumentów finansowych, dystrybucji ubezpieczeń i różnych obowiązków powierniczych, a ich celem jest podniesienie świadomości na temat możliwości i zagrożeń związanych ze zrównoważonymi inwestycjami oraz zapewnienie, aby klienci i potencjalni klienci byli wystarczająco poinformowani w tym zakresie.

3.18. Akty delegowane dotyczące rynku finansowego ogólnie wydają się dopasowane do zamierzonego celu, są więc odpowiednimi narzędziami do podnoszenia świadomości o zrównoważonych inwestycjach, a tym samym umożliwiają skierowanie bardzo potrzebnych zasobów na takie inwestycje.

3.19. W rozporządzeniu delegowanym ustanowiono normy środowiskowe, które często są ambitniejsze niż te określone w unijnym prawodawstwie sektorowym. Biorąc pod uwagę potrzebę jasności wspomnianą w punkcie 3.6, ten podwójny standard może wywołać niejasną sytuację, w tym problemy finansowe podmiotów, które spełniają najwyższe normy środowiskowe na mocy unijnego prawodawstwa sektorowego. EKES zgadza się, że należy wykazać się dużą ambicją, jednak zalecałby – z praktycznych powodów i dla uniknięcia niejasności – by stosować najwyższe normy środowiskowe określone w prawodawstwie UE na poziomie 1. również do celów systematyki, aby skutecznie wypełniać związane z nią obowiązki zapewniania przejrzystości produktów finansowych i zapobiegania pseudoekologicznemu marketingowi.

⁽⁶⁾ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie obligacji ekologicznych UE (COM(2021) 391 final – 2021/0191 (COD)).

⁽⁷⁾ Grüne Finanzierung und Grüne Staatsanleihen – Geeignete Instrumente für eine wirksame Umweltpolitik? [Zielone finansowanie i zielone pożyczki publiczne – odpowiednie instrumenty skutecznej polityki środowiskowej?] Rada Naukowa przy Federalnym Ministerstwie Finansów, ekspertyza nr 02/2021.

Przyczyny te, wraz ze stwierdzeniami zawartymi w pkt 3.6 i 3.13–3.16 powyżej, sprawiają, że EKES zastanawia się, czy rozporządzenie delegowane (akt prawny na poziomie 2) w obecnej formie, pomimo jego godnego pochwały celu, może w obecnej formie posłużyć zamierzonym celom⁽⁸⁾. EKES zdecydowanie zaleca Komisji przedstawienie wniosków mających na celu zaostrezenie norm prawodawstwa UE w dziedzinie ochrony środowiska.

3.20. Powszechnie wiadomo, że ekologiczne produkty finansowe są atrakcyjne dla rynków finansowych. EKES zatem pochwała podstawowy cel systematyki, jakim jest zapewnianie przejrzystości, zapobieganie pseudoekologicznemu marketingowi i zwracanie uwagi na ekologiczne produkty finansowe, niemniej jednak ostrzega przed ryzykiem wystąpienia efektu niestabilnej banki na rynkach finansowych.

3.21. Komitet z zadowoleniem przyjąłby inicjatywy mające na celu ulepszenie systemu systematyki zgodnie z podanymi powyżej informacjami, aby poszerzyć jego zakres i ulepszyć go jako istotny środek wspierania ustalonych celów unijnej polityki klimatycznej poprzez skuteczne wdrażanie prawodawstwa UE w zakresie środowiska, oraz wzywa Komisję do podjęcia dalszych inicjatyw w tym kierunku.

3.22. Komitet przyjmuje do wiadomości, że nadal otwarta pozostaje ważna kwestia unijnej systematyki dotyczącej działalności szkodliwej dla klimatu i środowiska. Należy pilnie zająć się tą kwestią.

4. Uwagi szczegółowe

Rozporządzenie delegowane

4.1. EKES podkreśla kluczową rolę energii ze źródeł odnawialnych w przechodzeniu na zrównoważony rozwój i zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia odpowiednich rozwiązań przejściowych, niezbędnych m.in. do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania logistycznych łańcuchów wartości, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na bezwzględną konieczność uniknięcia efektów „lock-in”.

4.2. Z pkt 6.3 załącznika I do rozporządzenia delegowanego wynika, iż autobusy spełniające kryterium zerowej emisji z rury wydechowej zostaną zakwalifikowane jako zrównoważone tylko wtedy, kiedy będą funkcjonować w ruchu miejskim i podmiejskim, natomiast inne działania z wykorzystaniem autobusów kwalifikują się do tzw. działań przejściowych do dnia 31 grudnia 2025 r. jedynie wtedy, gdy spełniają wymogi najwyższej kategorii klasy EURO (EURO VI). W przeciwnym razie zastosowanie będzie miało kryterium zerowej emisji z rury wydechowej, ale z tekstu wynika, że kwalifikuje się ono jedynie jako działalność na rzecz przejścia podlegająca ponownej ocenie co trzy lata, zgodnie z art. 19 rozporządzenia w sprawie systematyki. Wydaje się, że brakuje odniesień do norm określonych w dyrektywie w sprawie czystych ekologicznie pojazdów. Mając na względzie niepewność sytuacji po 31 grudnia 2025 r., kto odważy się zainwestować w przedsiębiorstwo autobusowe? Zaklasyfikowanie najwyższych wymogów środowiskowych w prawodawstwie UE – EURO VI – jako działalności na rzecz przejścia wydaje się dziwne i może być źródłem niejasności.

4.2.1. Ciężkie pojazdy użytkowe (kategorii N2 i N3) w usługach drogowego transportu towarowego (sekcja 6.6) kwalifikują się jako zrównoważone, jeśli kwalifikują się jako pojazdy bezemisyjne na mocy art. 3 pkt 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1242⁽⁹⁾ o emisji nieprzekraczającej 1 g CO₂/km lub, w przypadku pojazdów o masie powyżej 7,5 tony, „jeżeli z technicznego i gospodarczego punktu widzenia nie jest możliwe” osiągnięcie bezemisyjności, spełniają normy niskiej emisji zgodnie z art. 3 pkt 12 w ramach działalności na rzecz przejścia. W przypadku lekkich pojazdów użytkowych o maksymalnej masie całkowitej do 3,5 tony (N1) obowiązuje kryterium zerowej emisji z rury wydechowej. Wszystkie inne usługi drogowego transportu towarowego mają charakter przejściowy.

4.2.2. Sposób traktowania ciężkich pojazdów użytkowych jest przejawem pragmatycznego podejścia, które powinno być bardziej wypukłone w rozporządzeniu delegowanym. Wydaje się, że wymóg zerowej emisji z rury wydechowej dla lekkich pojazdów użytkowych (N1) w sekcji 6.6 jest niespójny z sekcją 6.5 dotyczącą transportu motocyklami, samochodami osobowymi i lekkimi pojazdami użytkowymi – w której to sekcji zastosowanie mają łagodniejsze przepisy bez żadnego oczywistego powodu.

4.2.3. Podsumowując, różne traktowanie pojazdów drogowych w różnych rodzajach działalności wydaje się niespójne i zagmatwane; brakuje wyjaśnień dla bardzo zróżnicowanego podejścia w różnych kontekstach.

⁽⁸⁾ Sustainable finance – Eine kritische Würdigung der deutschen und europäischen Vorhaben [Zrównoważone finansowanie – krytyczna ocena projektów niemieckich i europejskich], Izba Handlowo-Przemysłowa Monachium i Górnej Bawarii, Instytut Badań Ekonomicznych im. Leibniza Uniwersytetu w Monachium, 2020.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1242 z dnia 20 czerwca 2019 r. określające normy emisji CO₂ dla nowych pojazdów ciężkich oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 595/2009 i (UE) 2018/956 oraz dyrektywę Rady 96/53/WE (Dz.U. L 198 z 25.7.2019, s. 202).

4.3. Powtarzający się przepis w sekcji 6 (Transport) załącznika 1 wyklucza pojazdy lub okręty przeznaczone do transportu paliw kopalnych, ponieważ dostępu do takich paliw nie należy ułatwiać. Zgodnie z motywem 35 „przydatność” tego wymogu można ocenić. Ustanowienie wymogu, gdy jego przydatność znajduje się pod znakiem zapytania, wydaje się wątpliwe. Ponadto wymóg jest niejasny. Pojazd często może przewozić zarówno paliwa kopalne, jak i alternatywne. Nie jest jasne, czy wymóg odnosi się do budowy czy użytkowania pojazdu lub okrętu, więc ani interpretacja, ani wpływ nie są jasne.

4.4. Dalsze przykłady można znaleźć w przepisach poświęconych analizie korzyści dla klimatu w pkt 1.1, 1.2 i 1.3 załącznika 1, które stanowią uzupełnienie np. planów zalesiania, planów odbudowy lasów i planów urzędzenia lasów i które mają zastosowanie do małych gospodarstw o powierzchni poniżej 13 hektarów. Wymogi wydają się dość złożone, a odniesienie do dostępności narzędzi internetowych dostarczonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa prawdopodobnie nie będzie pocieszające dla drobnych właścicieli i wskazuje na niekorzystną sytuację mniejszych przedsiębiorstw spowodowaną odgórnym podejściem zastosowanym w rozporządzeniu delegowanym.

4.5. Z pewnością ochrona lasów, w tym naturalnych pochłaniaczy CO₂, jest istotnym elementem unijnej polityki ochrony środowiska, ale obowiązki administracyjne muszą pozostać proporcjonalne do zasobów tych podmiotów, do których są skierowane. Zasady stosowane przez Radę Dobrej Gospodarki Leśnej są przykładem jasnych i rozsądnych zasad dotyczących eksploatacji lasów i zarządzania nimi⁽¹⁰⁾.

4.6. W odniesieniu do przystosowania się do zmiany klimatu można odnieść się do przepisów zawartych w pkt 1.3 załącznika 2 i dotyczących gospodarki leśnej oraz w pkt 6.3 dotyczącym drogowego transportu pasażerskiego miejskiego, podmiejskiego i międzymiastowego, w którym zawarto analizę skutków klimatycznych dużych inwestycji w okresie od 10 do 30 lat.

4.7. Zawarte w komunikacie stwierdzenie, że systematyka nie uznaje działalności, która poprawia obecne poziomy efektywności środowiskowej, lecz nie osiąga poziomu istotnego wkładu, jest sprzeczne z art. 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie systematyki. Dlatego też, jak już sugerowano, należy poświęcić więcej miejsca rozwiązaniom przejściowym.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁰⁾ www.fsc.org

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Strategia UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu na lata 2021–2025«”

[COM(2021) 171 final]

(2021/C 517/12)

Sprawozdawca: **Carlos Manuel TRINDADE**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 31.5.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	215/1/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Handel ludźmi to przede wszystkim poważne pogwałcenie praw człowieka. Narusza prawa podstawowe takie jak wolność, godność i równość, zapisane w licznych dokumentach, jak Powszechna deklaracja praw człowieka, europejska konwencja praw człowieka, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej czy Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

1.2. Podstawowymi przyczynami handlu ludźmi są wynikająca z ubóstwa ciężka sytuacja ofiar, nierówność płci i przemoc wobec kobiet i dzieci, konflikty i sytuacje pokonfliktowe, brak integracji społecznej, brak możliwości i zatrudnienia, brak dostępu do edukacji oraz praca dzieci.

1.3. Handlarze wykorzystują to do wprowadzenia przestępczego, złożonego i wysoce rentownego modelu biznesowego, który nadal charakteryzuje się niskim ryzykiem i dużymi zyskami.

1.4. Pandemia pogorszyła i tak już złą sytuację gospodarczą i społeczną oraz utrudniła dostęp do wymiaru sprawiedliwości i karanie przestępstw. Jednocześnie powstał nowy model biznesowy służący rekrutacji i wykorzystywaniu ofiar przez internet.

1.5. EKES zasadniczo popiera strategię UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi na lata 2021–2025 („strategię”) przedstawioną przez Komisję Europejską („Komisja”), lecz przedstawia w niniejszej opinii szereg uwag, propozycji i zaleceń.

1.6. EKES zgadza się ze stwierdzeniem Komisji, że istnieje potrzeba poprawy w zharmonizowany sposób jakości danych gromadzonych w państwach członkowskich⁽¹⁾. Aby można było skuteczniej walczyć z handlem ludźmi, szczególnie w odniesieniu do opracowywania odpowiednich reakcji, potrzeba ścisłej, gruntownej i aktualnej wiedzy na temat tego procederu, zwłaszcza zaś na temat wszystkich podmiotów (ofiar, handlarzy ludźmi, użytkowników) oraz sposobu funkcjonowania sieci handlu ludźmi. Inaczej ignoruje się i dewaluuje rzeczywisty wymiar tego procederu.

1.7. EKES odnotowuje, że podejmowane starania na rzecz zwalczania handlu ludźmi okazały się niewystarczająco skuteczne, należy więc zintensyfikować działania w ramach bardziej kompleksowej strategii obejmującej nowe środki⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2021) 171 final, s. 11, 14.

⁽²⁾ COM(2021) 171 final przypisy na s. 5 (20), s. 11 (39) i s. 12 (41).

1.8. EKES popiera ewentualną zmianę dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi w wyniku oceny jej wdrożenia, jednak w walce z tym procederem usprawnienie sankcji, choć konieczne, nie jest wystarczające.

1.9. Komitet podkreśla i popiera zamiar ustanowienia minimalnych norm na szczeblu UE, które penalizują sieci biorące udział w handlu ludźmi i wykorzystywaniu ludzi oraz uznają za przestępstwo korzystanie z usług będących rezultatem wykorzystywania ofiar handlu ludźmi. Konieczne będzie rozważenie kryminalizacji całego łańcucha zamówień i podwykonawstwa obejmującego proces handlu ludźmi i wykorzystywania ludzi.

1.10. EKES uważa, że aby zwalczanie handlu ludźmi było skuteczniejsze, musi opierać się na bardziej kompleksowej analizie uwzględniającej wymiar społeczny, który umożliwi szerzenie się procederu. Niestety w strategii jedynie sporadycznie porusza się tę kwestię.

1.11. EKES zauważa również⁽³⁾, że istnieje związek między szerzeniem się handlu ludźmi w krajach o niskich dochodach a handlem dziećmi, z których „większość [...] jest zmuszana do pracy”, co z kolei ma związek z problemami gospodarczymi rodzin.

1.12. EKES jest zdania, że ogromne cierpienie ofiar powinno prowadzić do stosowania humanistycznego podejścia do ich sytuacji na wszystkich etapach. Dominujące podejście przyjęte w strategii nie może sprowadzać się do repatriacji czy zachęcania do dobrowolnych powrotów do kraju pochodzenia, gdyż lekceważy się tym samym warunki, jakie napotkają tam te osoby, oraz fakt, że czyniłoby to je bardziej podatnymi na handel ludźmi. Należy również uwzględnić kwestię prawa do integracji ze społeczeństwem przyjmującym.

1.13. EKES zauważa, że nie istnieje żaden środek mający na celu uznanie i egzekwowanie praw ofiar oraz zapewnienie natychmiastowej pomocy, wsparcia i ochrony (medycznej, prawnej i innej), zwłaszcza w odniesieniu do wszelkich sankcji stosowanych przez osoby wykorzystujące ofiary. EKES zwraca się do Komisji o uwzględnienie tej kwestii w strategii.

1.14. Komitet zwraca uwagę, że w strategii odnotowuje się duże trudności napotymane przez ofiary w odbudowie ich życia, a jednocześnie niewielkie możliwości ich integracji na rynku pracy. Niemniej nie przewidziano żadnych działań w tej dziedzinie⁽⁴⁾. Aby zaradzić tej sytuacji, proponuje, by ofiarom przyznać prawo do integracji ze społeczeństwem przyjmującym w drodze odpowiedniego i szybkiego procesu.

1.15. Prawodawstwo UE przewiduje możliwość wydania ofierze dokumentu pobytowego jedynie w przypadku współpracy w dochodzeniu i ściganiu handlarzy ludźmi. EKES zwraca uwagę na fakt, że może to być skrajnie krzywdzące dla ofiar, zmuszając je do ponownego przeżycia wszystkich doświadczeń i traumy, bez poszanowania ich zdrowia fizycznego i psychicznego. Proponuje, by sytuacje takie były rozpatrywane jednostkowo, w zależności od okoliczności i profilu psychologicznego każdej ofiary. Osoby te muszą otrzymać m.in. silne wsparcie psychologiczne, aby mogły opowiedzieć o przeżytej traumie.

1.16. EKES z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Komisji dotyczące niekarania ofiar za przestępstwa, do których popełnienia zostały zmuszone, oraz ponownego rozważenia w duchu ochrony ofiar dyrektywy Rady z 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego ofiarom handlu ludźmi.

1.17. EKES proponuje, by w związku z tym wszystkie ofiary handlu ludźmi otrzymały należyte odszkodowanie ze środków publicznych, biorąc pod uwagę dotkliwość cierpień, jakich doświadczyły. W przypadku wyzysku pracowników powinny mieć także prawo do otrzymania roszczeń należnych za wykonaną pracę. Ponadto bezpośredni beneficjent, tj. ostateczny pracodawca lub, w szczególnych przypadkach, usługobiorca, powinien ponosić odpowiedzialność w sytuacji, gdy „łańcuch dostaw” stanowi nieprzenikniony labirynt.

1.18. EKES uważa, że europejskie prawodawstwo imigracyjne nie uwzględnia sytuacji słabiej wykwalifikowanych i biedniejszych migrantów ekonomicznych przybywających do Europy w poszukiwaniu lepszych warunków życia i pracy (istnieją już rozwiązania w przypadku migrantów o wyższych kwalifikacjach lub posiadających większe zasoby finansowe). Osoby takie są więc łatwym celem dla sieci handlu ludźmi ze względu na brak mechanizmów umożliwiających uregulowaną imigrację. EKES zaleca, by instytucje europejskie opracowały prawodawstwo europejskie w celu zaradzenia tej sytuacji.

⁽³⁾ COM(2021) 171 final, sekcja 6 – Wymiar międzynarodowy.

⁽⁴⁾ COM(2021) 171 final, s. 17.

1.19. Komitet uważa, że uwzględnienie w strategii wymiaru międzynarodowego⁽⁵⁾ zwiększa skuteczność walki z handlem ludźmi. Zauważa jednak, że niewielki nacisk kładzie się na potrzebę godziwych i odpowiednich warunków gospodarczych i społecznych⁽⁶⁾ dla ludności w krajach pochodzenia, a jest to niezbędne, by utrudnić werbowanie ofiar handlu ludźmi lub zapobiec mu. EKES proponuje, by uznać i włączyć do strategii wymiar współpracy na rzecz rozwoju i realizację celów zrównoważonego rozwoju ONZ jako główne metody takich warunków strukturalnych.

1.20. EKES zauważa, że w kontekście działalności gospodarczej i handlu ludźmi do celów wyzysku pracowników w strategii brakuje odniesienia do nieuczciwej konkurencji stosowanej przez przedsiębiorstwa wykorzystujące tę siłę roboczą w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami działającymi zgodnie z prawem. Tego rodzaju dumping socjalny jest nie do pogodzenia ze społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstw, należy się więc zająć tą kwestią tak w wymiarze policyjnym i prawnym, jak i w ramach dialogu społecznego.

1.21. EKES odnotowuje, że z takiej siły roboczej korzysta się zazwyczaj częściej w sektorach działalności gospodarczej o większym stopniu nieformalności, w których ogólnie nie istnieją dialog społeczny, rokowania zbiorowe czy układy zbiorowe. Proponuje, by z myślą o skuteczniejszym zwalczaniu wyzysku pracowników Komisja uwzględniła w strategii aktywne zaangażowanie partnerów społecznych w walkę z handlem ludźmi, zgodnie z ich kompetencjami i z poszanowaniem ich autonomii, a tym samym promowanie dialogu społecznego i układów zbiorowych jako instrumentów niezbędnych do osiągnięcia tego celu.

1.22. EKES z zadowoleniem przyjmuje nadchodzącą inicjatywę Komisji dotyczącą zrównoważonego ładu korporacyjnego, w szczególności dążenie do zapewnienia, by zamówienia publiczne sprzyjały przejrzystości i społecznej odpowiedzialności⁽⁷⁾. Odnotowuje, że na szczeblu krajowym zawarto już kilka układów zbiorowych mających na celu zapobieganie nadużyciom i handlowi ludźmi w miejscu pracy oraz zapewnienie odszkodowań dla ofiar⁽⁸⁾. Zaleca, by w strategii uwzględniono te przykłady dobrych praktyk, które powinny być promowane i powielane w państwach członkowskich jako konkretny sposób zapewnienia pożądanej przejrzystości.

1.23. EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie się Komisji do wzmocnienia dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców nieprzestrzegających obowiązujących przepisów, która umożliwi nakładanie na nich większych sankcji⁽⁹⁾.

1.24. EKES zauważa, że w strategii brakuje odniesienia do istotnego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, a zwłaszcza związków zawodowych. Należy odpowiednio odnotować i docenić rolę i działania, jakie organizacje te od lat podejmują, zwłaszcza w wymiarze handlu ludźmi do celów wykorzystywania seksualnego, wyzysku pracowników i wyzysku dzieci, identyfikując, ujawniając i zwalczając takie przypadki oraz aktywnie wspierając ofiary. Komitet proponuje, by w strategii odniesiono się do tego zaangażowania, i apeluje, by odpowiednio wspierać te organizacje, w tym finansowo.

1.25. EKES zauważa również, że w strategii nie wspomina się o istotnym wsparciu ze strony organizacji społeczeństwa obywatelskiego, społecznościowych sieci solidarnościowych i partnerów społecznych dla ochrony, przyjmowania i integracji ofiar ani o ich potrzebie wsparcia finansowego dla realizacji takich działań. EKES zwraca się do Komisji o uwzględnienie tego wymiaru w strategii.

1.26. Komitet zgadza się, że w te działania należy włączyć oprócz Europolu i Eurojustu Europejski Urząd ds. Pracy, w ścisłej współpracy z organami krajowymi, a szczególnie inspektoratami pracy, wzmacniając jego uprawnienia i wyposażając go w środki materialne, zwłaszcza cyfrowe i formalne. EKES zwraca się zatem do Komisji, by w strategii zaproponowała państwom członkowskim przestrzeganie wskaźników określonych w Konwencji MOP nr 81⁽¹⁰⁾.

2. Kontekst

2.1. Wiemy z wiadomości, przekazów medialnych i opracowań, że handel ludźmi wiąże się z ogromnym cierpieniem ofiar, narusza ich godność, pozbawia ich wolności, niszczy ich życie. Nie możemy tego zignorować. EKES oraz jego członkinie i członkowie, a także wszyscy obywatele Unii Europejskiej, są głęboko świadomi straszliwego charakteru handlu ludźmi i dewastacyjnych skutków dla ofiar. Solidaryzują się z ofiarami i wspierają wszystkie środki mające na celu zwalczanie tego procederu i jego wyeliminowanie.

⁽⁵⁾ COM(2021) 171 final, sekcja 6 – Wymiar międzynarodowy.

⁽⁶⁾ COM(2021) 171 final, s. 18.

⁽⁷⁾ COM(2021) 171 final, s. 9.

⁽⁸⁾ Zob. sprawozdanie MOP z 2021 r. pt. „Dostęp do ochrony i środki zaradcze dla ofiar handlu ludźmi w celu wyzysku pracowników w Belgii i Niderlandach”.

⁽⁹⁾ COM(2021) 171 final, s. 9, 10.

⁽¹⁰⁾ Konwencja MOP nr 81 (dotycząca inspekcji pracy) określa, że na każdych 10 000 pracowników powinien przypadać jeden inspektor pracy.

2.2. Badania i sprawozdania pogłębiły wiedzę na temat tego zjawiska, pomagając w udoskonaleniu strategii reagowania, jednak pomimo tego handel ludźmi naraża na niebezpieczeństwo co roku tysiące ludzi, zwłaszcza kobiety i dzieci. Fakty są następujące:

- i. W latach 2017–2018 zarejestrowano kolejnych 14 000 ofiar, a liczba ta może być wyższa ze względu na trudności z ujawnieniem wszystkich ofiar.
- ii. Prawie połowa ofiar to obywatele Unii, a reszta to osoby z państw trzecich w Afryce, na Bałkanach Zachodnich i w Azji ⁽¹¹⁾.
- iii. Większość ofiar to kobiety i dziewczęta sprzedawane do celów wykorzystywania seksualnego.
- iv. Wyzysk pracowników dotyczy 15 % ofiar, ale większość ofiar pozostaje niewykryta.
- v. Główne sektory handlu ludźmi do celów wyzysku pracowników to: rolnictwo/leśnictwo, budownictwo, sektor hotelarsko-gastronomiczny, sektor usług sprzątanania, sektor prac domowych, przemysł przetwórczy (włókienniczo-odzieżowy, produkcja żywności ⁽¹²⁾).
- vi. Większość handlarzy ludźmi to obywatele UE.
- vii. Przestępstwo to generuje wysokie zyski dla handlarzy ludźmi; w 2015 r. szacowano je na 29,4 mld EUR, z czego ok. 14 mld EUR pochodziło z wykorzystywania seksualnego ⁽¹³⁾. Nie uwzględnia się przy tym handlu ludźmi do celów wyzysku pracowników ⁽¹⁴⁾.
- viii. Koszty gospodarcze związane z handlem ludźmi wyniosły w 2020 r. 2,7 mld EUR.
- ix. Handlarze wykorzystują nierówności społeczne, a także podatność ludzi na zagrożenia gospodarcze i społeczne.
- x. Prawie jedna czwarta ofiar handlu ludźmi to dzieci, które są ofiarami handlu ludźmi w celach wykorzystywania seksualnego ⁽¹⁵⁾.
- xi. Wykorzystywanie ofiar handlu ludźmi ma następujące formy: wykorzystywanie seksualne, praca przymusowa, przymusowa przestępczość i przymusowe żebractwo oraz handel dziećmi ⁽¹⁶⁾.

2.3. **Strategia w zakresie zwalczania handlu ludźmi na lata 2021–2025** ⁽¹⁷⁾ została przygotowana w kontekście, który charakteryzuje się z jednej strony coraz większą świadomością konieczności podjęcia przez UE działań w tej dziedzinie z uwagi na jej zaangażowanie na rzecz godności ludzkiej i praw człowieka, a z drugiej zwiększającym się zasięgiem tego procederu.

2.4. Od 2002 r. UE coraz aktywniej stara się zwalczać handel ludźmi, a w proponowanej strategii planuje się kontynuować te działania ⁽¹⁸⁾.

2.5. Przyjęcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE ⁽¹⁹⁾ (słusznie określanej jako dyrektywa w sprawie zwalczania handlu ludźmi) stanowiło istotny krok naprzód w tym obszarze. Rozumienie pojęcia handlu ludźmi stało się bardziej przekrojowe i kompleksowe.

⁽¹¹⁾ COM(2021) 171 final, s. 1 i 20.

⁽¹²⁾ COM(2021) 171 final, s. 7.

⁽¹³⁾ COM(2021) 171 final, s. 7.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 171 final, s. 7.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 171 final, s. 13.

⁽¹⁶⁾ COM(2021) 171 final, s. 12.

⁽¹⁷⁾ COM(2021) 171 final.

⁽¹⁸⁾ Chodzi tu o decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi (Dz.U. L 203 z 1.8.2002, s. 1); Plan UE dotyczący najlepszych praktyk, standardów i procedur zwalczania handlu ludźmi i zapobiegania mu (2005); Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (1.2.2008); program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (2010).

⁽¹⁹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz.U. L 101 z 15.4.2011, s. 1).

2.6. W dyrektywie przyjęto szerszą koncepcję handlu ludźmi w celu uwzględnienia nowych form wykorzystywania ofiar tego procederu. EKES zwraca szczególną uwagę na art. 2 – Przepięstwa dotyczące handlu ludźmi, w którym określono główne kierunki zwalczania tego zjawiska.

2.7. EKES przypomina, że opracował już szereg opinii na ten temat, których wnioski przyczyniły się ogólnie do walki z tym rodzajem przestęstwa⁽²⁰⁾.

2.8. To właśnie w tym kontekście Komisja przedstawia wniosek dotyczący strategii składający się z sześciu sekcji, w których Komisja prezentuje swoje zobowiązania (26) i w których zachęca państwa członkowskie do podjęcia działań w celu ich wdrożenia w odnośnych obszarach (16), co daje razem 42 działania przewidziane w strategii.

3. Uwagi ogólne

3.1. *Odnosnie do potrzeby danych (znajomość stanu rzeczy)*

3.1.1. EKES podkreśla odnotowanie przez Komisję faktu, że pomimo podjętych inicjatyw proceder handlu ludźmi nadal się rozprzestrzenia w UE, a liczba ofiar jest coraz większa, co pociąga za sobą bardzo wysokie koszty w wymiarze ludzkim, społecznym i gospodarczym. Jest to spowodowane przede wszystkim modelem działalności organizacji przestępczych.

3.1.2. Komitet zwraca uwagę, że liczba zidentyfikowanych i domniemyanych ofiar odzwierciedla powagę sytuacji. Niemniej potrzebujemy większej wiedzy na ten temat; nadal istnieją trudności w uzyskaniu danych, zwłaszcza w kontekście pandemii COVID-19, która utrudnia dostęp do niektórych informacji z uwagi na poważne ograniczenie zasobów ludzkich sektora publicznego i prywatnego.

3.2. *Odnosnie do zwalczania handlu ludźmi*

3.2.1. EKES zwraca uwagę, że w strategii skoncentrowano się na aspektach karnych i aspektach związanych z bezpieczeństwem w odniesieniu do przestęstwa, jakim jest handel ludźmi, uwzględniając różne wymiary tego zjawiska.

3.2.2. EKES zauważa, że w strategii doceniono rolę prawodawstwa w tym kontekście i zwrócono uwagę na dyrektywę w sprawie zwalczania handlu ludźmi, ale odnotowuje, że pomimo monitorowania jej wdrażania przez Komisję transpozycja jest nierównomierna, a przede wszystkim, że sprawcy pozostają bezkarni w UE, zaś liczba wyroków skazujących handlarzy nadal jest niska⁽²¹⁾.

3.3. *Odnosnie do społecznego wymiaru walki z handlem ludźmi*

3.3.1. EKES zauważa, że jak stwierdzono w komunikacie⁽²²⁾, „[m]łode kobiety i osoby nieletnie ze społeczności romskich są szczególnie narażone na wykorzystanie i handel ludźmi ze względu na szereg czynników społeczno-ekonomicznych, takich jak wielowymiarowe ubóstwo (...)”.

3.3.2. Komitet zwraca uwagę, że osoby, które obok ubóstwa wielowymiarowego posiadają inne wyróżniające cechy (osoby z niepełnosprawnościami, osoby LGBTI itp.), są również szczególnie narażone na wykorzystywanie i stanie się ofiarą handlu ludźmi.

3.3.3. EKES zauważa również⁽²³⁾, że istnieje związek między szerzeniem się handlu ludźmi w krajach o niskich dochodach a handlem dziećmi, z których „większość [...] jest zmuszana do pracy”, co z kolei ma związek z problemami gospodarczymi rodzin.

3.3.4. EKES odnotowuje i bardzo pozytywnie ocenia to, że takie podmioty jak Europejski Urząd ds. Pracy, inspektoraty pracy w państwach członkowskich, partnerzy społeczni, wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz wiele mediów i sieci społecznościowych stale sygnalizują nieprawidłowości i zwalczają ten proceder, szczególnie poprzez wymianę i rozpowszechnianie informacji, zgłaszanie sytuacji i przeciwdziałanie im oraz poszukiwanie wszelkich rozwiązań w celu ochrony ofiar i karania handlarzy ludźmi. EKES proponuje, by Komisja uwzględniła i wypukliła te działania w strategii jako przykłady dobrych praktyk, które należy powielić.

⁽²⁰⁾ Opinia w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi (Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 50); opinia w sprawie środków zapobiegawczych w ochronie dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 154); opinia w sprawie wyeliminowania handlu ludźmi (Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 115); Europejska agenda bezpieczeństwa (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 51).

⁽²¹⁾ COM(2021) 171 final, s. 12.

⁽²²⁾ COM(2021) 171 final, sekcja 5 – Ochrona i wspieranie ofiar, zwłaszcza kobiet i dzieci, i wzmocnienie ich pozycji.

⁽²³⁾ COM(2021) 171 final, sekcja 6 – Wymiar międzynarodowy.

3.3.5. EKES przypomina, że w niektórych przypadkach niesamowicie wartościowe działania podejmowane przez wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego w różnych wymiarach zwalczania handlu ludźmi i wspierania ofiar (ratowanie rozbitków, przyjmowanie ofiar, wspieranie ich integracji itp.) zostały uznane za przestępstwa. EKES odrzuca takie stanowisko i wzywa Komisję do zajęcia się tą kwestią w strategii.

3.4. *Odnosnie do praw ofiar*

3.4.1. EKES jest zdania, że w strategii nie stosuje się konsekwentnie humanistycznego podejścia do sytuacji ofiar.

3.4.2. Komitet sądzi, że dostęp ofiar do przysługujących im praw powinien stanowić główne zagadnienie, zgodnie z podejściem, które zawsze koncentruje się na umacnianiu godności ludzkiej ofiar i praw człowieka.

3.4.3. EKES stwierdza, że sytuacja ofiar niebędących obywatelami UE jest jeszcze trudniejsza. Zwraca uwagę, że istnieje wiele sytuacji, w których ofiary – czy to obywatele UE, czy obywatele państw trzecich – łatwo mogą stać się żerem dla handlarzy ludźmi i ponownie paść ofiarą handlu.

3.5. *Odnosnie do kompleksowego charakteru strategii i jej realizacji*

3.5.1. EKES zdaje sobie sprawę, że – jak wskazuje Komisja – ofiary handlu ludźmi są przemycane w ramach mieszanych przepływów migracyjnych na wszystkich szlakach i przez wszystkie organizacje przestępcze⁽²⁴⁾. Jednak reakcja na tę rzeczywistość nie może ograniczać się do zwalczania sieci przemytników, lecz powinna być bardziej kompleksowa.

3.5.2. Komitet podkreśla, że strategii w zakresie zwalczania handlu ludźmi nie można zatem oddzielić od nowego paktu o imigracji i azylu ani od planu działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027⁽²⁵⁾. EKES zwraca uwagę, że jako nadrzędne ramy strategii społecznej UE należy również postrzegać plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych. EKES zaleca Komisji, by strategia zapewniała sprawną koordynację z innymi politykami społecznymi UE, tworząc synergie i zwiększając ich skuteczność.

3.5.3. Komitet popiera opracowanie deklaracji wspólnych zobowiązań podpisanej przez 10 europejskich agencji z myślą o współpracy, a także proponuje składanie corocznych sprawozdań z przeprowadzonych prac.

3.5.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje perspektywę uwzględniającą płeć, a także szereg propozycji mających na celu poprawę walki z handlem ludźmi, gdy ofiarami są dzieci.

4. **Uwagi szczegółowe**

4.1. *Odnosnie do sekcji 2*

4.1.1. EKES uważa, że należy skutecznie zapewnić na wszystkich etapach ochronę wszystkich ofiar, zwłaszcza kobiet i dzieci⁽²⁶⁾. W tym celu trzeba zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w tej sferze i partnerów społecznych na wszystkich etapach tego procesu.

4.1.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje i popiera stanowisko Komisji, zgodnie z którym należy zapewnić wdrożenie dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi we wszystkich państwach członkowskich, a jej przegląd powinien opierać się na dogłębnej ocenie zidentyfikowanych ograniczeń i rozwoju sytuacji w zakresie handlu ludźmi, w szczególności w obszarze rekrutacji i wykorzystywania ofiar za pośrednictwem internetu.

4.1.3. EKES uważa, że nadrzędnym podejściem w strategii powinno być umożliwienie ofiarom, jeśli sobie tego życzą, pełnego skorzystania z przysługujących im praw człowieka, gwarantując im przede wszystkim dostęp do ochrony i odszkodowania za doznane cierpienia, a także dostęp do pracy wraz z powiązаныmi prawami. Nie można mówić jedynie o repatriacji czy innych formach odsyłania osób do krajów pochodzenia. Troskę o integrację ofiar należy wykazać zarówno wtedy, gdy zdecydują się one pozostać w kraju, do którego przybyły, jak i gdy dobrowolnie zdecydują się na powrót do kraju pochodzenia. EKES powtarza, że ofiarom należy przyznać prawo do integracji ze społeczeństwem przyjmującym w drodze specjalnego i szybkiego procesu.

⁽²⁴⁾ COM(2021) 171 final, sekcja 6 – Wymiar międzynarodowy.

⁽²⁵⁾ COM(2021) 171 final, s. 17.

⁽²⁶⁾ COM(2021) 171 final, sekcja 2.

4.1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do zapewnienia odpowiednich środków finansowych na zwalczanie handlu ludźmi w UE i poza nią ⁽²⁷⁾.

4.2. *Odnosnie do sekcji 3*

4.2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje skierowaną do państw członkowskich propozycję Komisji, by rozważyły kryminalizację świadomego korzystania z usług, do których świadczenia zmusza się ofiary handlu ludźmi ⁽²⁸⁾.

4.2.2. EKES proponuje, by promować zaangażowanie partnerów społecznych w działania krajowe i transgraniczne dotyczące monitorowania handlu ludźmi i pracy przymusowej oraz zwalczania tych zjawisk we współpracy z inspektoratami pracy państw członkowskich i Europejskim Urzędem ds. Pracy. Odnotowuje, że na szczeblu krajowym zawarto już kilka układów zbiorowych mających na celu zapobieganie nadużyciom i handlowi ludźmi w miejscu pracy oraz zapewnienie odszkodowań dla ofiar ⁽²⁹⁾. Zaleca, by w strategii uwzględniono te przykłady dobrych praktyk, które powinny być promowane i powielane w państwach członkowskich.

4.2.3. Komitet zwraca uwagę, że konieczne jest również przeanalizowanie w kontekście handlu ludźmi skutków upowszechnienia nowych form pracy i związanych z tym nowych form wyzysku pracowników. W strategii słusznie wspomniano o korzystaniu z sieci cyfrowych, ale wydaje się, że w większym stopniu skoncentrowano się na handlu ludźmi do celów wykorzystywania seksualnego niż na wyzysku pracowników, zwłaszcza za pośrednictwem platform cyfrowych. EKES sugeruje, że w strategii należy nakreślić kompleksową wizję w tym obszarze.

4.2.4. EKES popiera zobowiązanie Komisji do dopilnowania, by w łańcuchach wartości przedsiębiorstw europejskich nie występowała praca przymusowa, a w łańcuchach dostaw unijnych przedsiębiorstw nie korzystano z pracy dzieci ⁽³⁰⁾.

4.3. *Odnosnie do sekcji 4*

4.3.1. EKES zgadza się, że przestępczość zorganizowana dąży do przeniknięcia do legalnej działalności gospodarczej i że nieodłącznie wiąże się z tym zagrożenia dla samego społeczeństwa. Do zwalczania tego zjawiska konieczne jest zwłaszcza systematyczne korzystanie w dochodzeniach policyjnych z dochodzeń finansowych, a także opracowanie i wdrożenie solidnych ram służących identyfikacji, zajmowaniu i konfiskacie mienia pochodzącego z przestępstwa ⁽³¹⁾.

4.3.2. Komitet zgadza się co do potrzeby wzmocnienia zdolności do zwalczania handlu ludźmi poprzez systematyczne szkolenia przedstawicieli i przedstawicieli zawodów prawniczych i pracowników wymiaru sprawiedliwości. Należy przy tym pamiętać, że szkolenia powinny zawsze uwzględniać perspektywę i potrzeby ofiar ⁽³²⁾. EKES zwraca szczególną uwagę na potrzebę zwiększenia zasobów ludzkich służb zajmujących się tą dziedziną.

4.3.3. EKES uważa, że zwalczanie modelu biznesowego polegającego na rekrutacji i wykorzystywaniu ofiar za pośrednictwem internetu wymaga przestrzegania obowiązków prawnych nałożonych już na platformy oraz dialogu z przedsiębiorstwami technologicznymi i internetowymi w celu ograniczenia korzystania z platform do rekrutacji i wykorzystywania ofiar ⁽³³⁾. Jest zdania, że Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych ⁽³⁴⁾ mogłoby być użytecznym narzędziem monitorowania nielegalnych internetowych kanałów rekrutacji do celów handlu ludźmi.

4.3.4. Zdaniem Komitetu zasadnicze znaczenie ma zapewnienie, by dostawcy usług internetowych i powiązane z nimi przedsiębiorstwa wspierali walkę z handlem ludźmi poprzez identyfikację i usuwanie materiałów związanych z wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem ofiar.

4.3.5. EKES zwraca szczególną uwagę na fakt, że sukces walki o rozmontowanie modelu przestępczego i ograniczenie wyzysku ofiar handlu ludźmi zależy w dużej mierze od aktywnego zaangażowania całego społeczeństwa oraz działań obywateli, a zwłaszcza od samorządów lokalnych, systemu kształcenia i systemu opieki zdrowotnej, od partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz od przekazów rozpowszechnianych przez media i sieci społecznościowe. Społeczeństwo ponosi wspólną odpowiedzialność za zwalczanie przestępstwa, jakim jest handel ludźmi. EKES proponuje, by w strategii uwzględniono konkretne programy informacyjne i szkoleniowe skierowane do tych

⁽²⁷⁾ COM(2021) 171 final, s. 6.

⁽²⁸⁾ COM(2021) 171 final, s. 8.

⁽²⁹⁾ Zob. sprawozdanie MOP z 2021 r. pt. „Dostęp do ochrony i środki zaradcze dla ofiar handlu ludźmi w celu wyzysku pracowników w Belgii i Niderlandach”.

⁽³⁰⁾ COM(2021) 171 final, s. 9.

⁽³¹⁾ COM(2021) 171 final, s. 11.

⁽³²⁾ COM(2021) 171 final, s. 13.

⁽³³⁾ COM(2021) 171 final, s. 13.

⁽³⁴⁾ Zob. Komisja Europejska, DG CONNECT.

podmiotów instytucjonalnych i społecznych, gdyż powodzenie strategii zależy bezpośrednio od ich zaangażowania i skuteczności ich działań.

4.4. Odnosnie do sekcji 5

4.4.1. EKES uważa, że należy promować skuteczniejsze mechanizmy ukierunkowanej pomocy dla ofiar handlu ludźmi w celu zapewnienia im ochrony i praw na szczeblu państw członkowskich poprzez skoordynowane reagowanie przy pomocy wiedzy fachowej organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i międzynarodowych organizacji pozarządowych i z uwzględnieniem m.in. wymiany najlepszych praktyk ⁽³⁵⁾.

4.4.2. EKES popiera stanowisko Komisji dotyczące niekarania ofiar za przestępstwa, do których popełnienia zostały zmuszone, oraz ponownego rozważenia w duchu ochrony ofiar dyrektywy Rady z 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego ofiarom handlu ludźmi.

4.4.3. EKES popiera stanowisko Komisji w sprawie wzmocnienia współpracy na rzecz europejskiego mechanizmu ukierunkowanej pomocy.

4.4.4. W odniesieniu do dzieci Komitet zwraca uwagę na fakt, że należy wziąć pod uwagę ich przyszłość, ponieważ traumatyczne wydarzenie w wieku dziecięcym będzie miało wpływ na dorastanie i dorosłe życie. Jest zdania, że monitorowanie dalszego rozwoju pokrzywdzonych dzieci powinno być częścią strategii wspierania ofiar.

4.5. Odnosnie do sekcji 6

4.5.1. EKES podkreśla, że na arenie międzynarodowej osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju ONZ jest kluczowym elementem pozwalającym tworzyć w krajach pochodzenia warunki gospodarcze, społeczne, polityczne i dotyczące praw człowieka, które umożliwią obywatelom godne życie w pokoju i bezpieczeństwie. Współpraca na rzecz zrównoważonego rozwoju prowadzona przez UE i państwa członkowskie jest w tym obszarze jednym z głównych instrumentów, które EKES popiera i na które pragnie zwrócić uwagę. Proponuje, by zostały one docenione w strategii i włączone do niej.

4.5.2. EKES popiera wysiłki Komisji w zakresie działań zewnętrznych podejmowane wspólnie z różnymi agencjami Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy w celu zwalczania handlu ludźmi, ale zwraca uwagę, że wieloletnie i owocne doświadczenia w walce z handlem ludźmi ma Międzynarodowa Organizacja Pracy ⁽³⁶⁾. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) również posiada ważne doświadczenie i dobre praktyki, które należy wziąć pod uwagę. EKES zaleca, by Komisja włączyła te agencje do stosunków międzyinstytucjonalnych, w ramach których będzie działać z myślą o wdrożeniu strategii.

4.5.3. EKES uważa, że istnienie mieszanych przepływów migracyjnych, poprzez które obok handlu ludźmi dochodzi do przemytu migrantów, nie może być postrzegane jedynie przez pryzmat zwalczania sieci przemytniczych w ramach nowego paktu o migracji i azylu ⁽³⁷⁾.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁵⁾ W tym kontekście dobrym rozwiązaniem jest przyjęty w Portugalii nowy krajowy mechanizm ukierunkowanej pomocy dla dzieci będących (prawdopodobnie) ofiarami handlu ludźmi.

⁽³⁶⁾ Konwencja nr 29/1930 dotycząca pracy przymusowej i Konwencja nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej oraz Protokół MOP z 2014 r. do Konwencji dotyczącej pracy przymusowej i zniesienia pracy przymusowej.

⁽³⁷⁾ COM(2021) 171 final, s. 17.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Strategia UE na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji«”

(COM(2021) 120 final)

(2021/C 517/13)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 31.5.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	219/1/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Celem strategii na rzecz dobrowolnych powrotów i trwałej reintegracji jest ustanowienie wspólnego podejścia do opracowywania, rozwijania i realizowania programów wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych (ang. AVRR) wspieranych przez państwa członkowskie w oparciu o wytyczenie wspólnych celów i dążenie do spójności między programami krajowymi oraz między programami krajowymi i unijnymi. Strategia służy również promowaniu i ustanawianiu wspólnych narzędzi oraz poprawie współpracy w tych dziedzinach między państwami członkowskimi.

1.2. Mnogość instrumentów i sposobów podejścia do dobrowolnych powrotów i reintegracji oznacza, że są one zlepkiem różnych inicjatyw, programów i projektów, które częstokroć nie mają wspólnych ram odniesienia, co utrudnia nie tylko ich ocenę, lecz również skuteczną realizację. Utrudnia to ich ocenę i właściwe wdrożenie. Celem strategii jest poczynienie postępów na drodze do harmonizacji ram odniesienia oraz wsparcie współpracy krajów europejskich w zakresie opracowywania programów wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych.

1.3. EKES przyjmuje strategię z zadowoleniem, gdyż jest ona instrumentem zarządzania zmierzającym do poprawy koordynacji i wspólnych celów państw członkowskich w zakresie zarządzania migracją. Popiera tok rozumowania Komisji, zgodnie z którym należy poczynić postępy w przeglądzie i harmonizacji instrumentów, gromadzeniu danych i mechanizmach doradztwa dla zainteresowanych osób w celu między innymi zaradzenia fragmentacji podejścia, obniżenia kosztów powrotu lub zwiększenia środków finansowych na te programy.

1.4. Jednak podobnie jak przy wcześniejszych okazjach EKES ubolewa, że środki mające na celu ulepszenie legalnych sposobów wjazdu, które dotyczą większości cudzoziemców zamieszkujących Unię Europejską, są opracowywane później i w bardziej ograniczonym zakresie niż propozycje rozwiązania kwestii związanych z nielegalnym pobylem. Kompleksowe podejście do mobilności jest niezbędne, aby zaoferować alternatywy wykraczające poza kontrolę graniczną i powroty.

1.5. EKES podkreśla, że większość powrotów nie odbywa się prawidłowo z powodu braku zaangażowania krajów pochodzenia, a także z powodu niechęci do udziału ze strony osób o nieuregulowanym statusie. W związku z tym, choć z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji, może jedynie wyrazić wątpliwości co do skuteczności niektórych z przedstawionych propozycji, dotyczących na przykład powrotów sponsorowanych.

1.6. EKES jest również zaniepokojony przyszłą rolą Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Fronteksu), zwłaszcza w świetle publikacji sprawozdania Parlamentu Europejskiego dotyczącego łamania praw przez tę agencję europejską⁽¹⁾. Jego zdaniem konieczne jest domaganie się ustanowienia sprawnych i skutecznych mechanizmów skutecznego audytu i kontroli (ang. „accountability”) działalności Fronteksu, a także dostosowania jego działalności do poszanowania praw człowieka.

1.7. EKES popiera lepszą koordynację między wszystkimi zainteresowanymi stronami oraz planowane usprawnienia w celu zwiększenia solidarności między państwami członkowskimi i zacieśnienia współpracy z państwami trzecimi. Popiera również wysiłki na rzecz poprawy doradztwa i orientowania w zakresie powrotów oraz udział społeczeństwa obywatelskiego w działaniach w zakresie powrotów, a w szczególności trwałej reintegracji. Ocenia także pozytywnie starania zmierzające do poprawy dostępności zasobów i gromadzenia danych oraz wymiany dobrych praktyk w tych obszarach.

1.8. EKES jest zaniepokojony wymienionym celem, którym jest zwiększenie liczby szybkich dobrowolnych powrotów z granic zewnętrznych, z powodu braku związanych z nimi gwarancji. Szczególnie niepokoi go fakt, że mogą stać się one eufemizmem na określenie wydalenia lub rekompensaty ekonomicznej dla krajów docelowych, które przyjmują osoby powracające, nie uwzględniając w wystarczającym stopniu ani ich pragnień, ani – co jest jeszcze bardziej niepokojące – ich praw. Przejrzega ponadto przed sprzecznością wynikającą z oferowania zachęt w ramach programów zakładających istnienie osób o nieuregulowanym statusie, gdyż może to zniechęcić kraje pochodzenia do wszelkich prób zmniejszenia przepływu migrantów.

1.9. W związku z tym EKES wciąż uważa, że słabością strategiczną polityki imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej jest prawie wyłącznie skoncentrowanie się na zwalczaniu nieuregulowanej sytuacji czy to na granicy, czy to za pomocą dobrowolnego i przymusowego powrotu. Dlatego ponownie wzywa Komisję do dokonania przeglądu jej ram odniesienia oraz do podjęcia skutecznych działań w celu zapewnienia kompleksowego podejścia do polityki imigracyjnej i azylowej, które sprzyjać będzie uporządkowanej, legalnej i bezpiecznej mobilności.

2. Kontekst

2.1. Od czasu przyjęcia dyrektywy powrotowej w 2018 r., zgodnie z nowym paktem o migracji i azylu, celem strategicznym polityki migracyjnej Unii Europejskiej jest ułatwianie dobrowolnego powrotu.

2.2. Dobrowolny powrót jest rozumiany jako instrument umożliwiający powrót do kraju pochodzenia migrantów o nieuregulowanym statusie przebywających na terytorium UE. Uznaje się, że umożliwia on migrantom podjęcie dobrowolnej decyzji, ułatwia readmisję w kraju pochodzenia oraz pozwala na lepszą reintegrację w społeczeństwie przyjmującym niż procedury przymusowego powrotu. Spośród 491 195 obywaterek i obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie, którym nakazano powrót w 2019 r., 142 320 osób faktycznie powróciło do danego państwa trzeciego.

2.3. Celem strategii jest ustanowienie wspólnego podejścia do opracowywania, rozwijania i realizowania programów wspomaganých dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych wspieranych przez państwa członkowskie w oparciu o wytyczenie wspólnych celów i dążenie do spójności między programami krajowymi oraz między programami krajowymi i unijnymi. Kolejnym celem strategii jest promowanie i wprowadzanie wspólnych narzędzi i poprawa współpracy między państwami członkowskimi.

2.4. Celem pomocy w powrocie i reintegracji jest dobrowolny powrót migrantów o nieuregulowanym statusie do kraju pochodzenia oraz rozpoczęcie tam samodzielnego życia, co zmniejsza ryzyko ponownej nieuregulowanej migracji. Pomoc w powrocie może obejmować na przykład doradztwo przed wyjazdem, wsparcie psychospołeczne i ułatwienie organizacji podróży, pomoc w zaspokojeniu natychmiastowych potrzeb medycznych i/lub wsparcie finansowe ułatwiające powrót oraz stabilizację życiową po przyjeździe. Pomoc w reintegracji ma na celu pomyślną reintegrację w społeczeństwie i może obejmować natychmiastowe wsparcie i doradztwo po przyjeździe, wsparcie dla osoby powracającej w znalezieniu działalności zarobkowej lub jej założeniu, a także działania w społecznościach lokalnych.

2.5. UE finansuje bezpośrednio lub za pomocą programów państw członkowskich wiele działań powiązanych z dobrowolnym powrotem i reintegracją. W latach 2014–2018 z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) sfinansowano około 60 programów wspomaganých dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych, a z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) i takich instrumentów jak Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju i Instrument

(1) Zob. Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations, [Sprawozdanie z postępowania wyjaśniającego w sprawie rzekomych przypadków naruszenia praw podstawowych], Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych LIBE, 14 lipca 2021 r., https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) sfinansowano również podobne inicjatywy. Jednocześnie wiele państw członkowskich realizuje własne programy wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych.

2.6. Taka mnogość instrumentów oznacza, że powstaje zlepek różnych inicjatyw, programów i projektów, które częstokroć nie mają wspólnych ram odniesienia, co utrudnia nie tylko ich ocenę, lecz również skuteczną realizację. Celem strategii jest poczynienie postępów na drodze do harmonizacji ram odniesienia oraz wsparcie współpracy krajów europejskich w zakresie opracowywania programów wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych.

2.7. W przedstawionej przez Komisję strategii wytyczono następujące cele: 1) zwiększenie akceptacji dobrowolnych powrotów wśród migrantów oraz ich udziału w łącznej liczbie powrotów; 2) stworzenie dodatkowej możliwości współpracy i solidarności między państwami członkowskimi dzięki przyczynieniu się do sponsorowania powrotów; 3) zwiększenie skuteczności pomocy dla jednostek i społeczności dzięki zmniejszeniu niedociągnięć i powielania działań i zwiększeniu synergii z innymi darczyńcami i państwami trzecimi, między innymi dzięki lepszej ochronie migrantów wymagających szczególnego traktowania; 4) kształtowanie trwałych działań w zakresie powrotów i reintegracji w celu uwzględnienia i spełnienia potrzeb jednostki; 5) wspieranie trwałości powrotów i ograniczenie ponownej nieuregulowanej migracji, również poprzez wsparcie społeczności przyjmujących; 6) zwiększenie trwałości działań w zakresie reintegracji na poziomie indywidualnym i zbiorowym oraz ich wkładu w plany rozwoju państw trzecich, między innymi dzięki powiązaniu z finansowaniem innych działań na rzecz rozwoju na szczeblu kraju lub społeczności lokalnej; 7) zwiększenie zdolności i zaangażowania państw trzecich w zakresie procesów powrotu, readmisji i reintegracji; 8) połączenie wcześniejszych celów z podejściem opartym na prawach i ukierunkowanym na migrantów.

2.8. Dobrowolny powrót oferuje osobom powracającym realne możliwości oraz uwzględnia ich potrzeby, oczekiwania i perspektywy po powrocie. W ramach współpracy z państwami trzecimi może ponadto wiązać się z uczestnictwem krajów powrotu. Reintegracja ma ponadto zasadnicze znaczenie dla skuteczności i wiarygodności programów powrotu, gdyż zakłada opracowanie narzędzi pomagających migrantom pokonać trudności społeczno-ekonomiczne i psychospołeczne związane z powrotem do danej społeczności oraz zwiększa trwałość powrotów. Reintegrację należy zaplanować z udziałem władz krajowych i lokalnych, lokalnych społeczności przyjmujących oraz społeczeństwa obywatelskiego, tak by pomóc w zaoferowaniu osobie powracającej i jej społeczności lokalnej realnych perspektyw na przyszłość.

2.9. By wesprzeć zainteresowane strony w realizacji, strategia proponuje konkretne mechanizmy operacyjne umożliwiające osiągnięcie wcześniejszych celów oraz zestaw narzędzi: od rozwiązań IT w celu zaradzenia brakowi informacji i ułatwienia zarządzania danymi po wytyczne dotyczące zarządzania projektami, programowania rozwoju i tworzenia zdolności.

2.10. Strategia jest wynikiem otwartego procesu uczestnictwa, w którym wzięły udział różnorakie kluczowe podmioty, a także władze krajowe odpowiedzialne za programy wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych, podmioty uczestniczące w projektach powrotu, sieci służb itd.

3. Uwagi dotyczące przedstawienia strategii na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji

3.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem europejską strategię na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji, gdyż jest to instrument zarządzania zmierzający do poprawy koordynacji i wspólnych celów państw członkowskich w zakresie zarządzania migracją.

3.2. EKES uważa, że przegląd takiego instrumentu jak dobrowolny powrót i reintegracja wymaga udoskonalień wspomnianych przez Komisję w komunikacie. Jest zdania, że dla zwiększenia skuteczności tych instrumentów konieczne są: zarządzenie fragmentacji podejścia; obniżenie kosztów powrotu; poprawa gromadzenia informacji; udoskonalenie systemu doradztwa dla osób powracających; poprawa koordynacji między zainteresowanymi stronami; wsparcie trwałości projektów dobrowolnego powrotu i reintegracji lub zwiększenie środków finansowych na te programy. Uważa również, że niezbędne jest usprawnienie gromadzenia danych i wskazywania dobrych praktyk w celu wymiany wyciągniętych wniosków.

3.3. Jednak podobnie jak przy wcześniejszych okazjach (opinia SOC/649⁽²⁾) EKES ubolewa, że środki mające na celu poprawę legalnych dróg wjazdu, które dotyczą większości cudzoziemców zamieszkujących Unię Europejską, są opracowywane później i w bardziej ograniczonym zakresie od propozycji rozwiązania kwestii związanych z nielegalnym pobytem. Przypomina, że aby zaoferować alternatywy wykraczające poza kontrolę graniczną i powroty, niezbędne jest kompleksowe podejście do mobilności.

⁽²⁾ Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 15.

3.4. EKES jest świadom trudności, które większość państw członkowskich napotyka w zapewnianiu skutecznych powrotów, a także gotowości Komisji do poczynienia postępów w przechodzeniu na wspólny i skuteczny europejski system powrotów. Jednak pragnie przypomnieć, że większość powrotów nie odbywa się prawidłowo z powodu braku zaangażowania krajów pochodzenia, a także z powodu niechęci do udziału ze strony osób o nieregulowanym statusie. Dobrowolnego powrotu zapobiegającego przymusowemu wydaleniu nie można rozumieć jako swobodnego działania różnych czynników.

3.5. EKES ponownie wyraża wątpliwości do co kwestii powrotów sponsorowanych, gdyż niejasne są zachęty państw członkowskich do udziału w tym mechanizmie, który nadal opiera się na dobrowolnej solidarności.

3.6. Komitet uznaje wysiłki poczynione przez Komisję odnośnie do powrotów zarówno w ramach monitorowania programów krajowych, jak i inicjatyw finansowanych przez samą UE. W związku z tym należy wymienić zwłaszcza europejską sieć ds. powrotów i reintegracji, która ułatwia współpracę właściwych organów w zakresie migracji. Komisja przewiduje, że od 2022 r. Frontex przejmie działalność tej sieci, co budzi bardzo duże zaniepokojenie EKES-u, wzięwszy pod uwagę sprawozdanie grupy roboczej Parlamentu Europejskiego w sprawie naruszania praw przez tę agencję europejską. Zdaniem EKES-u postanowienie to wymaga ustanowienia sprawnych i wydajnych mechanizmów skutecznego audytu i kontroli (accountability) działalności Fronteksu, a także dostosowania jego działalności do poszanowania praw człowieka^(?). Należy położyć nacisk na tę kwestię, ponieważ ochrona praw człowieka ma kluczowe znaczenie we wszystkich działaniach Unii Europejskiej, w tym w polityce migracyjnej oraz w procesach powrotu i reintegracji, a kontrola roli Fronteksu powinna być możliwa do przeprowadzenia (i w razie potrzeby skorygowana) w czasie rzeczywistym.

3.7. Programy powrotu i reintegracji wymagają udziału wielu podmiotów i usługodawców, a także wielu szkoleń, wymiany informacji i zasobów zarówno w krajach wyjazdu, jak i wjazdu. Dynamika ta wynika z pobytu osób o nieregulowanym statusie na terytorium europejskim i niepokojąca jest myśl, że może to stwarzać okazję do działalności biznesowej opartej właśnie na pobycie osób o nieregulowanym statusie, co z kolei przyczynia się do rozpowszechniania tego kanału imigracji wraz z perspektywą powrotu (dobrowolnego lub przymusowego).

4. Dodatkowe uwagi na temat podejścia przyjętego w strategii

4.1. EKES wciąż uważa, że słabością strategiczną polityki imigracyjnej i azyłowej Unii Europejskiej jest prawie wyłącznie skoncentrowanie się na zwalczaniu nieregulowanej sytuacji czy to na granicy, czy to za pomocą dobrowolnego i przymusowego powrotu. Zapobieganie nieregulowanej sytuacji wymaga ustanowienia legalnych, elastycznych, bezpiecznych i skutecznych mechanizmów wjazdu, które ponadto ograniczałyby oparte na tej sytuacji możliwości wyzysku ekonomicznego.

4.2. EKES jest zaniepokojony wymienionym celem, którym jest zwiększenie liczby szybkich dobrowolnych powrotów z granic zewnętrznych, z powodu braku związanych z nimi gwarancji. Niezrozumiałe jest opowiadanie się za tego rodzaju modelem powrotów z granicy, jeżeli proces dobrowolnego powrotu ma być wynikiem dojrzałej decyzji (ze strony jednostki), która wiąże się z działaniami na rzecz reintegracji (z udziałem organów administracji obu krajów). W przeciwnym razie dobrowolny powrót może być rozumiany jako eufemizm na określenie wydalenia lub rekompensaty ekonomicznej dla krajów docelowych, które przyjmują osoby powracające, nie uwzględniając w wystarczającym stopniu ani ich pragnień, ani – co jest jeszcze bardziej niepokojące – ich praw.

4.3. Skuteczna koordynacja między wszystkimi zainteresowanymi stronami. EKES może jedynie poprzeć poprawę koordynacji między podmiotami zaangażowanymi w politykę publiczną. Niepokojące jest niemniej, że poszerza się sieć podmiotów i zainteresowanych stron, które w dobrowolnym powrocie dostrzegają możliwości biznesowe i nie troszczą się o potrzeby osób powracających.

4.4. Zwiększenie solidarności i współpracy. Działania w zakresie powrotów i reintegracji powinny być realizowane w ramach współpracy i solidarności między państwami członkowskimi. Celem jest wzmocnienie instrumentów koordynacji wykraczających poza wkład gospodarczy, również poprzez udzielanie wsparcia w formie wiedzy, zaangażowania i wyciągniętych wniosków. Ponadto wszystkie działania powinny opierać się na poszanowaniu państw trzecich, w których inicjatywy te będą realizowane, i partnerstwie z nimi, w sposób sprzyjający nie tylko uczestnictwu instytucjonalnemu, lecz także współpracy ze strony społeczeństwa obywatelskiego i jego udziałowi.

(?) Zob. zalecenia w tej sprawie zawarte w dokumencie Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations [Sprawozdanie z postępowania wyjaśniającego w sprawie rzekomych przypadków naruszenia praw podstawowych], Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych LIBE, 14 lipca 2021 r. Na stronie https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

4.5. Wspieranie dobrowolnych powrotów i reintegracji migrantów z państw trzecich i między państwami trzecimi. Zdaniem EKES-u opowiadanie się za współpracą z państwami trzecimi ma kluczowe znaczenie dla zarządzania migracją. Skoncentrowanie współpracy na instrumentach łączących dostępność zasobów z nieuregulowaną sytuacją migrantów nie wydaje się najbardziej odpowiednim sposobem zniechęcenia do takiej praktyki.

4.6. Skuteczne doradztwo w zakresie powrotów i orientowanie w tym zakresie. Zasadnicze znaczenie ma poprawa informowania migrantów w całym procesie przy założeniu, że aż do czasu zastosowania procedury wydalenia niezbywalne są prawa tych osób i konieczne jest ich zagwarantowanie. Właśnie dlatego, a także ze względu na wielość podmiotów, które muszą uczestniczyć w pomyślnym programie dobrowolnego powrotu (w kraju pochodzenia, kraju docelowym, w diasporze itd.), programy te nie mogą być tworzone w formie bardzo szybkich procedur bez wyraźnego powiązania z projektami reintegracji.

4.7. Zapewnienie jakości wsparcia. Ponownie EKES może się jedynie zgodzić co do wagi zapewnienia szerokiego wachlarza usług i świadczeń w ramach wsparcia w dobrowolnym powrocie, od doradztwa, wsparcia medycznego i psychologicznego po pomoc finansową, prawną i logistyczną w podróży. Dlatego też należy ponownie zwrócić uwagę, że programy wspomaganých dobrowolnych powrotów i reintegracji nie mogą być rozumiane jako masowo i powszechnie stosowany instrument: dobrowolny powrót rodzin wymaga na przykład szczególnej troski o małoletnich, innej niż w przypadku innych sytuacji powrotu. Obecnie niepokojąca jest rola Fronteksu w świadczeniu i ocenie niektórych z tych usług.

4.8. Promowanie trwałości wsparcia na rzecz reintegracji i zwiększanie poczucia odpowiedzialności krajów partnerskich. Ta kwestia ma kluczowe znaczenie nie tylko dla przyszłości osób powracających, lecz również dla dążenia do uniknięcia ponownej imigracji nieuregulowanej. EKES przestrzega ponownie przed sprzecznością wynikającą z oferowania zachęt w ramach programów zakładających istnienie osób o nieuregulowanym statusie, gdyż może to zniechęcić kraje pochodzenia do wszelkich prób zmniejszenia przepływu migrantów. Ponadto oparcie całej skuteczności takiej polityki jak dobrowolny powrót na realiach zależnych od woli państw trzecich może znacznie nadszarpnąć wiarygodność oraz spójność europejskiej polityki migracyjnej.

4.9. Finansowanie dobrowolnych powrotów i reintegracji. Jest oczywiste, że UE jest kluczowym uczestnikiem finansowania różnych aspektów programów wspomaganých dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych. Niezbędne jest, by wszelkie aspekty współpracy z państwami trzecimi były zgodne ze związaniem tych państw międzynarodowym prawem publicznym, a także z ochroną praw człowieka i podstawowych wolności jednostki. Wszelkie formy współpracy z państwami trzecimi, w ramach których omawiano by kwestie związane z prawami człowieka, muszą uzyskać aprobatę Parlamentu Europejskiego. Przekształcenie współpracy w zakresie powrotów w warunek działań zewnętrznych i polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej jest hipotetycznie większą zachętą do szerzenia się zjawiska nielegalnego pobytu niż mechanizmem jego ograniczenia.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021–2025”

(COM(2021) 170 final)

(2021/C 517/14)

Sprawozdawca: **Rafał Bogusław JANKOWSKI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 31.5.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	226/0/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej w sprawie unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021–2025. Strategia określa priorytety, działania i cele, które należy osiągnąć w przeciągu najbliższych pięciu lat. Jest to tym bardziej ważne, iż jest to pierwsza strategia dotycząca przestępczości zorganizowanej od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, określająca konkretne zadania średnio- i długoterminowe, które będą realizowane przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych.

1.2. EKES odnotowuje, iż strategia opiera się głównie na wzmocnieniu istniejących instrumentów wspierających współpracę transgraniczną z uwzględnieniem współpracy międzynarodowej, zwalczania przestępstw o wysokim priorytecie, przeciwdziałania finansowaniu działań przestępczych i metodom infiltracji gospodarki – również w drodze korupcji – oraz zwalczania wykorzystywania przez przestępców nowych technologii.

1.3. EKES uważa, że UE i państwa członkowskie powinny mieć zdolność przewidywania i wyprzedzania działań organizacji przestępczych. Należy skoncentrować się na monitorowaniu, infiltracji zagrożonych środowisk, gromadzeniu i analizowaniu danych oraz na działaniach prewencyjnych. W tym kontekście należy położyć szczególny nacisk na rozwijanie nowoczesnych i kompleksowych form współpracy międzynarodowej, poszerzenie funkcyjnych możliwości wykorzystywanych systemów i baz danych, współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, jak również inwestowanie w instrumenty z zakresu nowych technologii.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje pomysł dalszego rozwijania działań w ramach cyklu polityki unijnej EMPACT (europejska multidyscyplinarna platforma przeciwko zagrożeniom przestępcstwami). Za w pełni uzasadnione uważa zapowiedziane zwiększenie środków finansowych na tę inicjatywę, a także wsparcie rozwoju współpracy z państwami trzecimi w tym zakresie.

1.5. EKES jest przekonany, że szczególną uwagę należy zwrócić na:

- pomoc i wsparcie, które zapewniają Europol i EMCCDA (Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii) w analizie zagrożeń przestępczością narkotykową,
- rozbudowę i poprawę funkcjonowania istniejących systemów, takich jak SIS, ramy z Prüm, dane dotyczące przelotu pasażera (PNR) oraz dane pasażera przekazywane przed podróżą (API),
- znaczenie rozwijania i usprawniania sieci współpracy i działań międzynarodowych, takich jak platforma wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych i tzw. cele o dużym znaczeniu, aby móc skutecznie zwalczać zorganizowane grupy przestępcze.

1.6. EKES pragnie zaznaczyć swoje poparcie dla przyznania dodatkowych środków na wsparcie państw członkowskich w zakresie zaawansowanych cyber-rozwiązań w celu pozyskiwania e-informacji, zabezpieczania e-dowodów oraz udostępnienia specjalnego sprzętu technicznego oraz oprogramowania do aktywnego wykorzystania podczas operacji i śledztw transgranicznych.

1.7. EKES uznaje, że w kontekście zwalczania zorganizowanej przestępczości kluczowe jest wzmocnienie środków odzyskiwania mienia i przeciwdziałania praniu pieniędzy, a także promowanie dochodzeń finansowych w celu eliminacji zysków generowanych przez przestępczość zorganizowaną oraz zapobieganie infiltracji legalnej gospodarki i społeczeństwa⁽¹⁾.

1.8. EKES zauważa, że przestępczość zorganizowana może mieć silny wpływ na społeczności lokalne, usługi publiczne i komunalne, ochronę słabszych grup społecznych, środowisko dla lokalnej działalności gospodarczej, zwłaszcza dla MŚP, oraz na działania związane z neutralnością klimatyczną. Zaleca zwiększenie roli organizacji pozarządowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickiego, organizacji młodzieżowych, instytucji kontroli społecznej i sygnalistów w szeroko pojętej walce z przestępczością zorganizowaną, zwłaszcza w dziedzinie prewencji.

1.9. EKES zachęca państwa członkowskie do realizacji kampanii społecznych na temat przestępczości zorganizowanej, tak aby obywatele otrzymali niezbędne informacje dotyczące metod działań zorganizowanych grup przestępczych oraz sposobu ustrzeżenia się przed nimi. Doskonałym uzupełnieniem tego typu działań jest współpraca z Europejską Siecią Zapobiegania Przestępczości. Każde z państw członkowskich powinno dołożyć wszelkich starań, aby utworzyć zrozumiałą, bezpieczny i zapewniający anonimowość system informowania o zdarzeniach i zjawiskach mogących mieć związek z przestępczością zorganizowaną.

1.10. EKES pragnie podkreślić, iż jednym z najważniejszych aspektów zwalczania zorganizowanej przestępczości jest dostosowanie organów ścigania i sądownictwa do epoki cyfrowej, w tym zapewnienie dostępu do cyfrowych wskazówek wywiadowczych oraz dowodów cyfrowych.

1.11. EKES proponuje, by w celu zwiększenia dostępu społeczeństwa obywatelskiego do informacji ustanowić mechanizm przeglądu (śródkresowego i końcowego) realizacji unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021–2025 na podstawie informacji dostarczanych przez Komisję Europejską.

1.12. EKES zauważa, że aby skutecznie zapobiegać zorganizowanym grupom przestępczym i je zwalczać oraz zapewnić bezpieczeństwo i ochronę, które są jednym z najważniejszych priorytetów dla obywateli UE, organy ścigania muszą mieć dostęp do niezbędnych informacji przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych. Nie powinno być obaw co do ochrony prywatności i praw podstawowych w zakresie przetwarzania danych. Przetwarzanie danych osobowych jest już bardzo ściśle uregulowane, a aktualne i zharmonizowane przepisy pozwoliłyby na skuteczniejsze badanie kwestii związanych z ochroną danych.

1.13. EKES z zadowoleniem przyjmuje i popiera inicjatywę na rzecz rozwoju współpracy z państwami trzecimi, w szczególności:

- rozpoczęcie negocjacji w sprawie umów o współpracy między Eurojustem a państwami trzecimi,
- intensyfikację negocjacji w sprawie współpracy między Europolem a państwami trzecimi,
- zacieśnienie wraz z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych współpracy międzynarodowej z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

2. Wniosek Komisji

2.1. Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021–2025 jest próbą kompleksowego ujęcia skomplikowanego i szerokiego zagadnienia przestępczości zorganizowanej. Strategia określa priorytety, działania i cele, które należy osiągnąć w przeciągu najbliższych pięciu lat. Jest to tym bardziej ważne, iż jest to pierwsza strategia dotycząca przestępczości zorganizowanej od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, określająca konkretne zadania średnio- i długoterminowe, które będą realizowane przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych.

2.2. Komisja Europejska zwraca uwagę na to, że przestępczość zorganizowana stanowi kluczowe zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi w całej UE. Na terenie UE działa coraz więcej zorganizowanych grup przestępczych, które generują ogromne zyski i wykorzystują je do rozbudowy własnej działalności, a także do przenikania do legalnej gospodarki.

⁽¹⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 6.

2.3. Priorytety wytyczone przez Komisję Europejską wskazują na potrzebę wzmocnienia działań podejmowanych na szczeblu UE celem wsparcia państw członkowskich w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej poprzez:

- poprawę ścigania przestępstw i usprawnienie współpracy sądowej,
- rozbijanie struktur przestępczości zorganizowanej i zwalczanie przestępstw o wysokim priorytecie,
- eliminację zysków generowanych przez przestępczość zorganizowaną i zapobieganie infiltracji legalnej gospodarki i społeczeństwa,
- dostosowanie organów ścigania i sądownictwa do epoki cyfrowej.

2.4. Ważne są wszelkie inicjatywy pozwalające zidentyfikować i zintensyfikować działania w ramach współpracy operacyjnej i pozaoperacyjnej oraz szkoleniowej, tak samo jak (inne, różne) inicjatywy wskazujące na fakt, iż w aktualnej sytuacji, jak również w obliczu różnorodnych zagrożeń przestępczością zorganizowaną i poważną, nie ma innej drogi i możliwości jak tylko droga kooperacji, współdziałania, wymiany dobrych praktyk z partnerami międzynarodowymi, polepszenia funkcjonowania istniejących systemów oraz inwestowania w rozwój nowych technologii.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. Poważna i zorganizowana międzynarodowa przestępczość to jedno z największych globalnych zagrożeń dla rozwoju współczesnych społeczeństw. Zorganizowane grupy przestępcze wykazują dużą mobilność i w większości przypadków działają na skalę międzynarodową i z tego względu skuteczne ich zwalczanie nie jest możliwe przez pojedyncze państwa. Transgraniczny charakter przestępczości zorganizowanej zakłada konieczność prowadzenia ścisłej współpracy pomiędzy służbami, instytucjami i ich zagranicznymi odpowiednikami w ramach Unii Europejskiej oraz agencji międzynarodowych. W związku z tym EKES uważa strategię Komisji za przygotowaną w odpowiednim czasie i bardzo ważną.

3.2. Współczesne zagrożenia przekładają się na potrzebę tworzenia nie tylko nowych płaszczyzn współpracy łączących kompetencje różnych podmiotów funkcjonujących w obszarach bezpieczeństwa oraz w zakresie wzmocnienia mechanizmów przeciwdziałania i zwalczania przestępczości, ale także wykorzystywania innych instrumentów i technologii. EKES uważa, że potrzebna jest ścisła współpraca między instytucjami UE a państwami członkowskimi w tej dziedzinie oraz koordynacja i możliwość wykorzystania wsparcia operacyjnego Europolu.

3.3. Komitet za kluczowy uznaje dalszy rozwój koncepcji działań dotyczących zwalczania zorganizowanych grup przestępczych, celów wysokiej kategorii stanowiących największe zagrożenie, wykorzystując do tego operacyjne grupy zadaniowe (Operational Task Force (OTF)), projekty międzynarodowe oraz inicjatywy regionalne. Zarówno tzw. cele o dużym znaczeniu, jak i operacyjne grupy zadaniowe postrzegać należy jako przykład praktycznego i realnego wsparcia państw członkowskich UE.

3.4. Aktualnie można zaobserwować aktywność przestępczą w cyberprzestrzeni wykorzystującą jedynie zaawansowane technologie do dokonywania tradycyjnych przestępstw polegających na nielegalnym obrocie bronią palną i amunicją, substancjami wykorzystywanymi do produkcji materiałów wybuchowych, narkotykami, „dopalaczami”. Największą przeszkodą w skutecznym wykrywaniu tego typu przestępczości jest niewątpliwie stosowanie narzędzi anonimizujących działalność przestępczą. Szyfrowana komunikacja za pośrednictwem różnych aplikacji i komunikatorów internetowych stosowana przez sprawców przestępstw stanowi poważny problem w procesie wykrywczym.

3.5. Brak dostępu organów ścigania do szyfrowanej łączności wykorzystywanej przez zorganizowane grupy przestępcze uznać należy za jeden z największych mankamentów, ponieważ brak dostępu do informacji skutecznie uniemożliwia podjęcie działań w odpowiednim czasie. Dlatego EKES za niezwykle praktyczne i konieczne uznaje uruchomione przez KE nowe narzędzie deszyfrujące Europolu, które przyczyni się do sprostania tym wyzwaniom. Tym niemniej dalsze prace w tym zakresie są niezbędne z uwagi na szybki rozwój nowych technologii.

3.6. Kolejną płaszczyzną walki z cyberprzestępczością jest ciemna sieć, czyli obszar sieci internetowej, do którego uzyskuje się dostęp z wykorzystaniem sieci ToR, skutecznie zapewniający anonimowość przestępcom korzystającym z tzw. kryptorynku (darkmarket), podziemnych serwisów handlowych, na których prowadzona jest działalność przestępcza polegająca na handlu bronią, narkotykami, skradzionymi danymi kart kredytowych i oprogramowaniem złośliwym i na których pojawiają się oferty płatnych zabójców. Płatność za transakcje odbywa się za pomocą wirtualnych walut, które jako instrument pozwalający na anonimowe transferowanie środków finansowych uzyskanych z działalności przestępczej w cyberprzestrzeni (np. bitcoin,) mogą być również wykorzystywane do prania pieniędzy pochodzących z przestępstwa. Organy ścigania nie dysponują właściwymi narzędziami prawnymi nakładającymi na usługodawców obowiązek udostępniania kluczy szyfrujących pozwalających na dostęp do treści komunikacji, nieodpłatnego przekazywania danych na potrzeby prowadzonych postępowań czy rejestracji danych użytkownika oraz zdarzeń IP dotyczących połączeń i wiadomości.

3.7. EKES wzywa instytucje unijne do udoskonalenia ram prawnych w celu wspierania i wzmocnienia zdolności wyspecjalizowanych instytucji w państwach członkowskich do skutecznej walki z takimi zagrożeniami. Za niezwykle ambitną uznać należy zapowiedź opracowania za pośrednictwem Wspólnego Centrum Badawczego narzędzia monitorowania służącego gromadzeniu informacji wywiadowczych na temat nielegalnej działalności prowadzonej w ciemnej sieci. Jednocześnie opracowanie takiego narzędzia uznać będzie można za przełomowe w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej w cyberprzestrzeni.

3.8. Z praktyki i dotychczasowych doświadczeń organów ścigania wynika wzrost ryzyka związanego z wykorzystaniem kryptowalut do działań o charakterze przestępczym, w tym: prania pieniędzy, oszustw, w szczególności popełnianych przy użyciu sieci teleinformatycznych, w rozliczeniach związanych z wymuszeniami wynikającymi z ataków typu „ransomware”. Równie istotnym oraz przewidywalnym zagrożeniem jest możliwość wykorzystywania przez przestępców kryptowalut w celu wyeliminowania ryzyka zajęcia przez organy ścigania uzyskanych niezgodnie z prawem korzyści majątkowych. EKES zaleca podjęcie dalszych kroków w kierunku opracowania przepisów dotyczących monitorowania i kontroli transakcji finansowych dokonywanych z wykorzystaniem tego rodzaju instrumentów.

3.9. EKES sądzi, że z dużym zadowoleniem należy przyjąć płaszczyznę techniczną jako kolejnym obszar wsparcia państw członkowskich. Udostępnianie zaawansowanej infrastruktury zwiększy efektywność działań i znacznie odciąży finansowo poszczególne instytucje (zwiększenie efektywności wydatkowanych środków na poziomie krajowym). Wyzwaniem dla państw członkowskich jest aktualizacja sprzętu oraz oprogramowania narzędzi skutecznie umożliwiających zwalczanie cyberprzestępczości, co przy dynamicznie zmieniającym się rynku oraz jego rozwoju stanowi istotne obciążenie finansowe dla poszczególnych instytucji. W związku z tym EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie lepiej oceniły potrzeby instytucji i przydzieliły wystarczające środki, aby umożliwić im podejmowanie odpowiednich działań eliminujących te zagrożenia.

3.10. EKES popiera ważny plan Komisji zmierzający do zaproponowania przepisów mających na celu poprawę ochrony dzieci przed niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych, w tym poprzez nałożenie na operatorów usług online wymogu wykrywania znanych materiałów przedstawiających niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych oraz zgłaszanie tych materiałów organom publicznym⁽²⁾.

3.11. Unijny zestaw narzędzi przeciwko podrabianiu produktów mający określić zasady wspólnych działań, współpracy oraz wymiany danych między organami ścigania, właścicielami praw i pośrednikami nabiera nowego znaczenia, w szczególności w kontekście podrabiania produktów medycznych i sanitarnych w obliczu pandemii COVID-19. Przestępczość zorganizowana zaangażowała się w produkcję i dostawy podrobionego sprzętu ochronnego, zestawów do testów i produktów leczniczych. EKES uważa współpracę i wymianę danych za kluczowy element, dlatego popiera dalszy rozwój tego zestawu narzędzi.

3.12. Komitet jako przedstawiciel europejskiego społeczeństwa obywatelskiego sądzi, że działania z zakresu ochrony środowiska oraz dóbr kultury wymagają stosownego wsparcia, w tym budowania zdolności ekspertek i ekspertów oraz współpracy strukturalnej.

3.13. Zdaniem EKES-u państwa członkowskie powinny promować wykorzystanie możliwości Sieci Operacyjnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (nieformalna międzynarodowa sieć organów ścigania zajmujących się zwalczaniem prania pieniędzy) oraz Międzyagencyjnej Sieci Odzyskiwania Mienia Camdem (CARIN), nieformalnej sieci skupiającej praktyków organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości specjalizujących się w wykrywaniu, zabezpieczaniu, zajmowaniu i konfiskacie mienia.

3.14. EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą opracowania systemu szkoleń w zakresie cyberprzestępczości i zaleca w szczególności stworzenie systemu certyfikacji/akredytacji dla biegłych w cyfrowych postępowaniach przygotowawczych. Stanowi to niezwykle praktyczny wymiar walki z cyberprzestępczością.

3.15. Poważna i zorganizowana przestępczość to jedno z największych globalnych zagrożeń dla rozwoju współczesnych społeczeństw. Zwalczanie przestępczości zorganizowanej jeszcze nigdy nie stanowiło takiego wyzwania jak obecnie. Metody działania przestępców stają się coraz bardziej wyrafinowane, wyspecjalizowane, zakamuflowane, ukryte pod różnymi formami innej działalności. W związku z tym Komitet podziela pogląd, że wszelkie inicjatywy pozwalające zidentyfikować i zintensyfikować działania w ramach współpracy operacyjnej i pozaoperacyjnej oraz szkoleniowej są

⁽²⁾ Dz.U. C 374 z 16.9.2021, s. 58.

ważne, podobnie jak inicjatywy wskazujące na fakt, iż w aktualnej sytuacji geopolitycznej, jak również w obliczu różnorodnych zagrożeń przestępczością zorganizowaną i poważną, nie ma innej drogi i możliwości jak tylko droga kooperacji, współdziałania i wymiany dobrych praktyk na arenie międzynarodowej.

3.16. Walka z finansowaniem działań przestępczych oraz odzyskiwanie mienia i jego konfiskata mają zasadnicze znaczenie dla ujawniania działalności przestępczej, podobnie jak rozbijanie struktur przestępczych, łamanie zwoju milczenia i powstrzymywanie nowych działań przestępczych. Zapobiega to również infiltracji legalnej gospodarki i społeczeństwa. Jednak pomimo rozwoju ram prawnych w tym zakresie oraz rozbudowania taktyki postępowania organów ścigania konfiskacie podlega jedynie 1 % mienia pochodzącego z przestępstwa. Zdaniem Komitetu wyzwania związane ze zwalczaniem fenomenu obrotu narkotykami w ciemnej sieci to przede wszystkim szybko zmieniający się rynek (bardzo krótki czas „życia” rynków) oraz skomplikowany system identyfikacji płatności kryptowalutami. Słabością jest brak szerokiej wiedzy wśród funkcjonariuszy organów ścigania w zakresie cyberprzestępczości, w tym przestępczości narkotykowej w internecie/ciemnej sieci. Można by temu zaradzić, jeśli wdrożono by wnioski Komisji.

3.17. EKES proponuje, by rozważyć działania z zakresu prewencji kryminalnej poprzez podnoszenie świadomości społeczeństwa. Mogłoby to polegać na prowadzeniu kampanii społecznych zwiększających świadomość obywateli na temat nowych zagrożeń oraz obszarów działania grup zorganizowanej przestępczości i ich modus operandi, ponieważ często społeczeństwa i obywatele nie rozpoznają działań zorganizowanych grup przestępczych jako działań przestępczych.

Stworzenie systemu łatwego informowania organów ścigania (anonimizacja zgłoszeń) w wypadku dostrzeżenia potencjalnych znamion działań przestępczych przez obywateli UE mogłoby znacząco wpłynąć zarówno na poczucie bezpieczeństwa, jak i na skuteczność walki z przestępczością zorganizowaną.

3.18. Organy ścigania i służby policji na świecie najczęściej reagują po zaistnieniu przestępstwa i najczęściej nie są w stanie przeciwdziałać przed zaistnieniem czynu zabronionego. Zdaniem EKES-u ideałem byłoby reagowanie i niedopuszczenie do czynu przestępczego, jednak wszyscy powinni sobie zdawać sprawę z tego, że wyprzedzanie grup przestępczych jest niezwykle trudne. Przestępcy z łatwością wykorzystują nowe technologie, nie ogranicza ich budżet, przepisy prawa, poprawność polityczna, a zysk przedkładają nad życie ludzkie. Niezwykle szybko przystosowują się do nowych warunków, kreują nowe metody działania i wkraczają w obszary, na których dotąd nie działali. Przykładem może być pandemia COVID-19.

3.19. Corocznie w ramach prac EMPACT przygotowywane są operacyjne plany działań, które stanowią odpowiedź na najnowsze trendy przestępczości na europejskim i światowym poziomie. Co istotne, plan działań jest odzwierciedleniem problemów krajów Unii Europejskiej oraz współpracujących krajów trzecich, takich jak Islandia, Norwegia czy Szwajcaria. Dzięki pracy wszystkich zaangażowanych podmiotów możliwe jest nie tylko wczesne rozpoznanie problemu, lecz również przygotowanie odpowiedniej metodyki działania. Należy również wspierać finansowo działania operacyjne mające na celu zwalczanie przestępczości zorganizowanej.

3.20. EKES pragnie podkreślić znaczenie nowych instrumentów zwalczania przestępczości zorganizowanej, takich jak: a) SIS, ramy z Prüm, dane dotyczące przelotu pasażera (PNR) oraz dane pasażera przekazywane przed podróżą (API); b) platforma wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych w celu polepszenia komunikacji i wymiany informacji i w tym kontekście również zacieśnianie współpracy Eurojustu z krajami trzecimi; c) tzw. cele o dużym znaczeniu przy wykorzystaniu operacyjnych grup zadaniowych (Operational Task Force (OTF)), projektów międzynarodowych oraz inicjatyw regionalnych z myślą o rozwoju sieci współpracy i działań międzynarodowych, aby móc skutecznie zwalczać zorganizowane grupy przestępcze.

3.21. Często jako przyczyna słabej współpracy międzynarodowej lub jej braku przytaczane są różnice w legislacji lub sposobie postępowania pomiędzy państwami członkowskimi. Tym bardziej z zadowoleniem przyjąć należy inicjatywę utworzenia unijnego kodeksu współpracy policyjnej. Pomocne w tym zakresie będzie niewątpliwie zainicjowane już przez Komisję Europejską badanie zewnętrzne służące przeprowadzeniu oceny decyzji ramowej Rady z 2008 r. w sprawie przestępczości zorganizowanej.

3.22. Ważna rola w promowaniu wymiaru lokalnego w połączeniu z podejściem administracyjnym do zwalczania przestępczości zorganizowanej przypada metodzie, w ramach której władze lokalne we współpracy z organami ścigania i społeczeństwem obywatelskim wykorzystują narzędzia administracyjne, by zapobiegać infiltracji legalnych firm i infrastruktury administracyjnej przez przestępczość zorganizowaną.

3.23. Problem zwalczania przestępczości zorganizowanej, szeroko omówiony w strategii Komisji Europejskiej na lata 2021–2025, to stale ewoluujące zjawisko, które w różnych formach wkracza do wszystkich obszarów naszego życia oraz do sfery politycznej i społecznej. Proceder ten bazuje na najnowszych osiągnięciach ery cyfrowej oraz na biedzie i niskich instynktach ludzkich. Zdesperowane osoby są łatwym żerem i zostają zmuszone do przestępczej działalności ze strachu

o własne życie. EKES zdaje sobie sprawę, że rozwiązanie tego problemu wymaga wspólnych działań UE i państw członkowskich oraz zrozumienia potrzeby wyprzedzania działań organizacji przestępczych. Musimy być w stanie zidentyfikować nowe tendencje w grupach przestępczych, które działają ponad granicami politycznymi i administracyjnymi.

3.24. W swoich opiniach i raporcie informacyjnym EKES zajmował się ostatnio walką z terroryzmem w kontekście zwalczania przestępczości zorganizowanej. Komitet będzie nadal monitorował w imieniu społeczeństwa obywatelskiego kolejne kroki podjęte przeciwko zorganizowanym grupom przestępczym. Z zadowoleniem przyjmuje sugestie Komisji skierowane do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące zaangażowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Eurojustu i Europolu w negocjacje prowadzone na ten temat z państwami trzecimi ⁽³⁾.

3.25. EKES podkreśla, że należy konsultować się z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, niezależnymi instytucjami monitorującymi i sygnalistami oraz włączać te podmioty – przy zagwarantowaniu pełnej ochrony – w mechanizm zwalczania przestępczości zorganizowanej, tak aby skutecznie chronić obywateli, gospodarkę europejską i społeczności lokalne oraz bronić praworządności i praw podstawowych.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁾ SOC/673 w sprawie wzmocnienia kompetencji Europolu (Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 66), SOC/675 w sprawie oceny dyrektywy w sprawie zwalczania terroryzmu, SOC/676 w sprawie planu dla UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu (Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 71).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich”

(COM(2021) 282 final – 2021/0137 (NLE))

(2021/C 517/15)

Sprawozdawczyni: **Marina Elvira CALDERONE**

Wniosek o opinię	Rada Unii Europejskiej, 11.6.2021
Podstawa prawna	Art. 148 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	185/1/16

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich. Wskazówki te wydają się stosowną podstawą do nadania polityce zatrudnienia takiej orientacji, aby mogła sprzyjać pożądanemu stopniowemu wychodzeniu z kryzysu pandemicznego, oraz do ukierunkowania rozmaitych form wsparcia gospodarczego na osiągnięcie korzystnego rezultatu pod względem zatrudnienia. Wytyczne będą też stanowiły solidny punkt odniesienia dla działań na rzecz odbudowy i zwiększania odporności, tak aby działania te mogły położyć podwaliny pod tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy w ramach gospodarki zrównoważonej pod względem środowiskowym i społecznym. Kluczem do zwiększenia spójności strategii państw członkowskich i do ograniczenia warunków powodujących nierówności społeczne i gospodarcze jest koordynacja skutecznej polityki zatrudnienia.

1.2. Wytyczne dotyczące zatrudnienia powinny uwzględniać skutki pandemii COVID-19 dla rynku pracy, plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych oraz ustalenia szczytu dotyczącego spraw społecznych w Porto, na którym wskazano ambitne cele społeczne w zakresie zatrudnienia, walki z ubóstwem i dostępu do umiejętności. Należy ponadto monitorować wpływ, jaki na zatrudnienie wywierają instrumenty pomocy takie jak SURE i Next Generation EU, oparte na emisji obligacji wspólnotowych jako formie uwspólnienia długu, zaciąganego m.in. na wsparcie polityki zatrudnienia. Zasoby na politykę zatrudnienia państw członkowskich zostaną też zagwarantowane w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności, chociaż ich udostępnianiu będą towarzyszyły określone warunki dotyczące celów, segmentów polityki i zasad wydatkowania, a także szczególny nacisk na aktywną politykę zatrudnienia.

1.3. Polityka europejska musi być skoordynowana z celami określonymi w wytycznych dotyczących zatrudnienia, tak aby wzmacniać rynek pracy, wspierać wydajność i potencjał konkurencyjny przedsiębiorstw, a także społecznej gospodarki rynkowej Unii Europejskiej oraz zwiększać interwencje strukturalne na rzecz przejścia od tymczasowych środków ochrony zatrudnienia do tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy. W procesach tych należy wspierać dialog społeczny, rokowania zbiorowe oraz udział partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w decyzjach.

1.4. W kwestii wytycznej 5 dotyczącej zwiększania popytu na pracę EKES wyraża opinię, że w parze z ożywianiem popytu powinny iść działania służące jego ulepszeniu, które będą wspierały dostęp do rynku pracy, sprzyjając zrównoważoności gospodarczej i społecznej przedsiębiorstw, profesjonalizacji pracowników i dostosowaniu warunków pracy. Można to osiągnąć poprzez pełne wykorzystanie możliwości przekształcenia systemów produkcji, przyjęcie technologii cyfrowych i narzędzi na rzecz zrównoważenia środowiskowego oraz wspieranie uczenia się przez całe życie. Z polityką ożywiania popytu na pracę powinny być ściśle skoordynowane środki polityki gospodarczej.

1.5. Odnośnie do wytycznej 6, która ma na celu zwiększanie podaży pracy i poprawę dostępu do zatrudnienia, umiejętności i kompetencji, EKES zauważa, że jest bardzo istotne, aby w każdym państwie członkowskim zaplanować skuteczną koordynację między środkami inwestycyjnymi na rzecz szkolenia i rynku pracy przewidzianymi w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności oraz w funduszach strukturalnych. Bieżący kryzys jeszcze bardziej uwydatnił potrzebę uznania i zapewnienia prawa do uczenia się przez całe życie, a także faktycznego dostępu do wysokiej jakości kształcenia i szkolenia i możliwości dostosowania umiejętności, oraz konieczność zmniejszenia dysproporcji w korzystaniu z możliwości doskonalenia zawodowego, występujących tak między różnymi kategoriami działalności produkcyjnej, jak

między państwami członkowskimi. Cel dotyczący dostępu do szkolenia zawarty w planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych pozwoli mierzyć zdolność państw członkowskich do tworzenia nowych narzędzi, które zmniejszałyby nierówności w dostępie i zaspokajałyby potrzeby rynku pracy w zakresie niezbędnych nowych umiejętności.

1.6. Jeśli chodzi o wytyczną 7 odnoszącą się do poprawy funkcjonowania rynków pracy i skuteczności dialogu społecznego, EKES popiera utworzenie europejskiej platformy cyfrowej służącej zarządzaniu dopasowywaniem popytu na pracę i jej podaży. (wyznaczałaby ona wspólny standard dla państw członkowskich i służb zatrudnienia) z myślą o promowaniu aktywnej polityki i ogólnoeuropejskiej mobilności, m.in. poprzez wzmocnienie publicznych i prywatnych służb zatrudnienia. Przyjęcie zdecydowanych środków w zakresie bezpieczeństwa i zapobiegania ryzyku musi stanowić podstawę propagowania w każdym państwie członkowskim szerszej kultury zapobiegania jako kluczowego elementu rozpowszechniania i podzielenia kultury pracy, która umożliwi wykorzystanie potencjału każdej osoby, promowanie dobrostanu i eliminowanie wszelkich zagrożeń i ryzyka w miejscu pracy. Dialog społeczny i rokowania zbiorowe są ważnym filarem zrównowazenia i odporności gospodarek europejskich, jednak w niektórych państwach członkowskich nadal potrzebne są ramy regulacyjne i instytucjonalne ułatwiające organizację systemów stosunków pracy i je wspierające.

1.7. EKES uważa, że obok wzmocnienia polityki w zakresie pracy najmniej istotne znaczenie ma pobudzanie zdolności państw członkowskich do podejmowania środków wspierających samozatrudnienie i wolne zawody, zwłaszcza wśród ludzi młodych.

1.8. W wytycznej 8 zaleca się promowanie równości szans dla wszystkich, wspieranie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa. EKES zgadza się z tym podejściem, gdyż niezbędne wydaje się opracowanie takiej strategii dotyczącej polityki zatrudnienia, która zapewni równy dostęp do rynku pracy i równe warunki w ramach stosunków pracy. Podstawową wytyczną i kierunkiem dla polityki zatrudnienia łączącej wzrost gospodarczy i rozwój społeczny jest zapewnienie powiązania między systemem opieki społecznej, rynkiem pracy, funkcjonowaniem gospodarki oraz zwalczaniem nierówności i ubóstwa. EKES podkreśla też wagę opracowania skutecznej polityki włączenia, która powinna być postrzegana jako inwestycja o decydującym znaczeniu dla samego wzrostu i dostosowania systemów gospodarczych i produkcyjnych. Bardzo istotne wydaje się ponadto wprowadzenie – w połączeniu z innymi spójnymi strategiami zwalczania ubóstwa – rozwiązań, które pozwolą uniknąć ryzyka nowych form ubóstwa wśród pracowników o niskich dochodach.

2. Kontekst

2.1. Wprowadzanie

2.1.1. Wytyczne dotyczące zatrudnienia przyjęto w 2019 r., niemniej w 2020 r. dostosowano je, aby uwzględnić pewne kwestie wynikające z kryzysu wywołanego pandemią COVID-19, transformację ekologiczną i cyfrową oraz cele zrównoważonego rozwoju. EKES wydał już opinię SOC/646⁽¹⁾ zawierającą analizę i ocenę, które w tym miejscu potwierdzamy, jednak niniejsza opinia ma na celu uwzględnienie pewnych uwag na temat wpływu kryzysu pandemicznego na warunki życia i pracy europejskich obywateli i obywateli oraz na temat potrzeby dostosowania priorytetów działań państw członkowskich i instytucji europejskich.

2.1.2. Wniosek Komisji przewiduje, że wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia – załączone do decyzji Rady (UE) 2020/1512⁽²⁾ – zostaną utrzymane na rok 2021 i będą stanowiły punkt odniesienia dla państw członkowskich przy określaniu polityki zatrudnienia i krajowych programów reform. Pierwszorzędnym celem dzisiaj wydaje się zapewnienie pozytywnego wpływu społecznego środków wspierających odporność oraz ożywienie gospodarki i produkcji.

2.2. Wytyczne brzmią następująco:

- wytyczna 5: zwiększanie popytu na pracę,
- wytyczna 6: zwiększanie podaży pracy i poprawa dostępu do zatrudnienia, umiejętności i kompetencji,
- wytyczna 7: poprawa funkcjonowania rynków pracy oraz skuteczności dialogu społecznego,
- wytyczna 8: promowanie równości szans dla wszystkich, wspieranie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa.

⁽¹⁾ Dz.U. C 232 z 14.7.2020, s. 18.

⁽²⁾ Decyzja Rady (UE) 2020/1512 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 344 z 19.10.2020, s. 22).

2.3. We wniosku wskazuje się, że UE i jej państwa członkowskie powinny podjąć takie działania:

2.3.1. Zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji, wspieranie sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej, jak też równości kobiet i mężczyzn, solidarności między pokoleniami oraz ochrony praw dziecka. Na Szczycie Społecznym w Porto państwa członkowskie zobowiązały się do realizacji ambitnych celów społecznych w zakresie opracowania polityk krajowych i nowych instrumentów europejskich wspierających transformację ekologiczną i cyfrową oraz konwergencję gospodarczą i społeczną, która zwiększy konkurencyjność społecznej gospodarki rynkowej UE.

2.3.2. Zapewnienie koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej w UE, wspierania procesu przechodzenia Europy na zrównoważoną gospodarkę cyfrową i ekologiczną, aktualizowania umiejętności, poprawy konkurencyjności, przy jednoczesnym zagwarantowaniu odpowiednich warunków pracy, pobudzaniu innowacji, promowaniu sprawiedliwości społecznej i równych szans, a także eliminowaniu nierówności oraz dysproporcji regionalnych. Uzgodnienie polityk i wdrażanie skutecznych i jednolitych strategii zatrudnienia to kluczowy element przejścia od zarządzania sytuacją wyjątkową do fazy odbudowy, która sprzyjałaby rozwojowi zrównoważonemu pod względem środowiskowym i społecznym oraz tworzeniu nowych miejsc pracy i lepszych warunków zatrudnienia.

2.3.3. Współpraca w celu zajęcia się czynnikami strukturalnymi takimi jak zmiana klimatu i wyzwania środowiskowe, globalizacja, cyfryzacja, sztuczna inteligencja, telepraca, gospodarka platformowa i zmiany demograficzne, z jednoczesnym dostosowaniem istniejących systemów tam, gdzie to konieczne.

2.3.4. Przyjęcie środków i strategii politycznych niezbędnych do wzmocnienia trwałego wzrostu gospodarczego, wysokiej jakości zatrudnienia, wydajności, jednak z równoczesnym zwiększaniem spójności społecznej i terytorialnej, wspieraniem pozytywnej konwergencji i odporności gospodarek oraz promowaniem odpowiedzialności fiskalnej państw członkowskich.

2.3.5. Dopilnowanie, aby reformy rynku pracy, w tym krajowe mechanizmy ustalania wynagrodzeń, przebiegały zgodnie z krajowymi praktykami dialogu społecznego i rokowań zbiorowych z myślą o zapewnieniu sprawiedliwych wynagrodzeń oraz godnych warunków życia i pracy.

2.3.6. Dbanie o to, aby wpływ kryzysu związanego z COVID-19 na gospodarkę, społeczeństwo i zatrudnienie był łagodzony za pomocą skutecznych polityk i instrumentów.

2.4. Państwa członkowskie i Unia mają działać w kierunku wypracowania skoordynowanej strategii na rzecz zatrudnienia, a w szczególności na rzecz wspierania wysokiego poziomu kwalifikacji i wyszkolenia pracowników oraz wyposażenia ich w umiejętności odpowiednie do trwających procesów transformacji (a także na rzecz wspierania rynków pracy zorientowanych na przyszłość i reagujących na zmiany gospodarcze). Państwa członkowskie mają uznawać wspieranie zatrudnienia za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynować swoje działania w tym względzie w ramach Rady. Art. 148 TFUE stanowi, że Rada przyjmuje wytyczne dotyczące zatrudnienia, które określają zakres i kierunek koordynacji polityk państw członkowskich i służą jako podstawa zaleceń dla poszczególnych krajów w kontekście europejskiego semestru.

2.5. Należy zaznaczyć, że obecność czynników ryzyka – jak pokazują skutki pandemii COVID-19 dla systemów gospodarczych i społecznych – wymaga instrumentów wsparcia, także finansowych, które umożliwią państwom członkowskim realizację wspólnych inicjatyw w celu minimalizowania wpływu kryzysu na warunki pracy i życia europejskich obywateli i obywateli.

2.6. EKES uważa, że podjęte przez Komisję w ostatnich kilku miesiącach decyzje, które doprowadziły do zatwierdzenia krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, zasługują na poparcie i idą w kierunku wspierania sprawiedliwego i zrównoważonego modelu rozwoju. Zarazem należy unikać sytuacji, w której przy wychodzeniu z kryzysu wywołanego pandemią pojawiłoby się większe ryzyko wykluczenia społecznego i przyspieszonego wzrostu dysproporcji terytorialnych, które w ostatnich latach nasiliły się także wśród regionów europejskich, jak od 2013 r. pokazuje opracowywany przez Komisję Europejską wskaźnik konkurencyjności regionów, mierzący zdolność konkurencyjną poszczególnych obszarów.

2.7. Dla stworzenia modelu gospodarczego sprzyjającego inkluzywnemu rozwojowi jest niezbędne, aby polityce i inwestycjom na rzecz budowy infrastruktury służącej wydajności, cyfryzacji i logistyki towarzyszyły środki zmierzające do zwiększania spójności terytorialnej, do inwestowania w kapitał ludzki, szkolenia siły roboczej, a także wzmocnienia instrumentów wsparcia rynku pracy oraz systemu usług społecznych i usług na rzecz osób. Europa charakteryzująca się znacznymi różnicami wewnętrznymi i nierównomiernym dostępem do szans byłaby słabsza, dlatego EKES uważa, że spójność powinna nadal być głównym filarem również w przypadku polityki ukierunkowanej na wzrost.

2.8. Kryzys wywołany pandemią zaognił pewne problemy strukturalne na europejskim rynku pracy i unaoczniał kwestie, które wymagają przyjęcia dalekośiędzącej polityki, mogącej zarówno poprawić los grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, jak i stawić czoła trudnościom występującym w poszczególnych sektorach rynku pracy. Transformacja, w obliczu której stoją państwa członkowskie, wymaga powszechnie aprobowanych i ściśle skoordynowanych polityk, działań i środków, a także ciągłego wsparcia za pomocą dialogu społecznego.

2.9. Wszystkim pracownikom należy zapewnić dostęp do ochrony socjalnej, również w ramach telepracy i nowych form pracy, w tym pracy za pośrednictwem platform internetowych, jednocześnie wzmacniając systemy opieki społecznej. Trzeba wspierać włączenie grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i pełne wykorzystanie udziału kobiet w rynku pracy, aby unikać wszelkich form dyskryminacji i wyeliminować zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES, nawiązując także do swoich wcześniejszych opinii w sprawie wytycznych dotyczących zatrudnienia, podkreśla, co następuje:

3.1.1. Walka z dyskryminacją idzie w parze z zaangażowaniem na rzecz poprawy jakości pracy, a wysiłki te wymagają wspólnych strategii państw członkowskich zmierzających do powiązania produktywności i potencjału konkurencyjnego z systemami, które mogą wzmocnić kapitał ludzki i zapewnić pracownikom najlepsze warunki pracy.

3.1.2. Sytuacje kryzysowe zwykle skutkują zwiększeniem czynników ryzyka społecznego, zwłaszcza czynników wzrostu nierówności, dlatego inwestycje i różne formy wsparcia na rzecz ożywienia gospodarczego muszą być powiązane z solidnym systemem inwestycji w infrastrukturę społeczną i infrastrukturę pracy, który pozwoli za pomocą odpowiednich polityk i środków ulepszyć normy ochrony socjalnej obowiązujące w państwach członkowskich.

3.1.3. Proces rozwoju europejskich systemów gospodarczych i społecznych musi obejmować zdecydowane i wspólne zapobieganie dumpingowi socjalnemu między państwami członkowskimi wynikającemu z osłabiania ochrony, gwarancji i bezpieczeństwa pracowników, a przy tym należy wspierać uczciwe warunki konkurencji, które są ukierunkowane na innowacje i opierają się na dowartościowaniu siły roboczej oraz na zrównoważoności produkcji i usług. Konieczne są aktywne polityki rynku pracy, takie jak tymczasowe zachęty do zatrudniania grup znajdujących się w trudnej sytuacji, możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji oraz wsparcie przedsiębiorczości, w tym gospodarki społecznej.

3.1.4. Dla dokonywania innowacji decydujące znaczenie ma impuls wychodzący od nowych pokoleń, którym należy zapewnić dostęp do stabilnych, wysokiej jakości miejsc pracy, zwiększając mobilność pracowników między państwami członkowskimi. EKES zgadza się z treścią Deklaracji z Porto, w której stwierdza się, że „Młodzi ludzie są dla Europy niezastąpionym źródłem energii, talentu i kreatywności”. W tym świetle ważnym elementem są również samozatrudnienie, praca intelektualna i wolne zawody i należy je wspierać obok nowo podejmowanej działalności gospodarczej i innowacyjnych przedsiębiorstw typu start-up.

3.1.5. Potrzeba zapewnienia społecznej jakości wzrostu gospodarczego sprawia, że trzeba ponownie zwrócić uwagę na pracę nieprodukcyjną, w szczególności na usługi na rzecz osób, usługi lokalne i spółdzielczą organizację działalności gospodarczej i społecznej – w kontekście, w którym więzi społeczne są fundamentalnym czynnikiem rozwoju i wzrostu gospodarczego.

3.1.6. W tym zakresie wydaje się bardzo ważne, aby wytyczne były nakierowane na wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych, który wyznacza kryterium zagwarantowania odpowiedniego, pozytywnego wpływu na społeczeństwo środków na rzecz przezwyciężenia kryzysu gospodarczego i społecznego w sytuacji zwiększonego ryzyka wykluczenia spowodowanego zagrożeniem zdrowia⁽³⁾. Trzy określone w planie działania nowe cele dotyczące wskaźnika zatrudnienia, dostępu do szkoleń i możliwości dopasowania umiejętności oraz walki z ubóstwem, począwszy od ubóstwa dzieci, wymagają, aby państwa członkowskie opracowały w ramach europejskiego semestru polityki i instrumenty, w których zostaną określone etapy realizacji tych celów. Ponadto Komitet zwracał już uwagę na konieczność stworzenia nowych wskaźników społecznych do pomiaru postępów czynionych przez państwa członkowskie.

3.1.7. Zasadnicze znaczenie dla realizacji krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności oraz dla osiągnięcia celów planu działania ma czynne i ustrukturyzowane zaangażowanie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Komitet potwierdza potrzebę ustanowienia formalnych procedur konsultacji, które ułatwią rzeczywistą wymianę z rządami i instytucjami krajowymi i pozwolą usunąć przeszkody utrudniające skuteczne konsultowanie się ze społeczeństwem obywatelskim i jego owocny udział. Poza tym należy opracować stosowne instrumenty, aby wzmocnić rokowania zbiorowe i sprzyjać zwiększaniu ich zasięgu układów zbiorowych.

3.1.8. Wydaje się niewątpliwe, że powiązanie między polityką społeczną, gospodarczą i polityką zatrudnienia zapewniają systemy szkolenia oraz uczenia się przez całe życie oraz że to centralne znaczenie umiejętności i ich przekrojowy charakter w fundamentalny sposób warunkują skuteczność aktywnych polityk i powinny stanowić idee przewodnią wytycznych.

⁽³⁾ Dz.U. C 374 z 16.9.2021, s. 38.

3.1.9. Za priorytetowy cel należy uznać jakościową zmianę systemów szkolenia, nie tylko pod względem promowania umiejętności przekrojowych związanych z cyfryzacją i zrównoważonością środowiskową, lecz także w zakresie utrwalania umiejętności miękkich i zdolności współpracy między pracownikami.

3.1.10. Bieżąca sytuacja nadzwyczajna doprowadziła do uruchomienia specjalnych form wsparcia z myślą o zarządzaniu kryzysowym i zmniejszeniu ryzyka bezrobocia, w tym m.in. program SURE. W świetle wytycznej 5 i w trakcie procesu odbudowy wydaje się istotne, aby Komisja przewidziała utrzymanie instrumentów finansowania i wsparcia służących walce z kryzysem, obok instrumentów i polityk na rzecz ponownego włączania bezrobotnych do rynku pracy.

3.1.11. Działania te powinny umożliwić wsparcie finansowe dla środków takich jak mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, mechanizmy kompensacji dochodów i inne działania mające na celu zapobieganie bezrobociu, do czasu przezwyciężenia obecnej sytuacji kryzysowej związanej z COVID-19.

3.1.12. W tej perspektywie kapitalne znaczenie w 2021 r. wydaje się mieć kontynuacja zapoczątkowanej w 2020 r. polityki poprzez zastosowanie instrumentów solidarności mających łagodzić poważniejsze trudności w dziedzinie zatrudnienia, wspieranych też przez aktywną politykę rynku pracy.

3.1.13. Wydaje się więc bardzo istotne, aby ułatwiać dostęp do kredytów, wspierać inwestycje innowacyjne i produkcyjne oraz ogólnie tworzyć warunki terytorialne, podatkowe i infrastrukturalne sprzyjające innowacjom i promowaniu inicjatyw gospodarczych (w szczególności w przypadku MŚP, przedsiębiorstw gospodarki społecznej, samozatrudnienia i wolnych zawodów), które będą wywierały wpływ na zatrudnienie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES potwierdza wnioski swojej opinii SOC/646, jednak pragnie podkreślić niektóre aspekty w świetle skutków pandemii, która unaoczniała pewne problemy, a także priorytety działań. EKES uważa, że wobec pogłębiania się dysproporcji – zjawiska obserwowanego od ponad dekady i zaostrzonego wskutek kryzysu pandemicznego – konieczne jest przyjęcie skutecznych strategii politycznych pozwalających dopasować do siebie wzrost gospodarczy i rozwój społeczny za pomocą środków wspierających potencjał konkurencyjny i opartych na jakości systemów pracy i polityki zatrudnienia. W związku z tym inwestycje związane z krajowym planem odbudowy i zwiększania odporności muszą być realizowane w państwach członkowskich i sprawdzane pod kątem celów określonych w wytycznych na 2021 r., ze zwróceniem szczególnej uwagi na zwiększenie popytu na pracę i jej podaży oraz promowanie warunków umożliwiających równe szanse, funkcjonowanie rynku pracy i włączenie społeczne. Należy podjąć działania, aby zapewnić ścisłą i spójną koordynację między strategiami politycznymi określonymi w celu zaradzenia sytuacji nadzwyczajnej, formami wsparcia zainicjowanymi w ramach programu SURE, działaniami i inwestycjami na rzecz naprawy gospodarczej w ramach planu odbudowy oraz środkami określonymi i finansowanymi w ramach programowania funduszy strukturalnych na lata 2021–2027.

4.2. Ożywienie koniunktury spodziewane w 2021 r., a umożliwione w szczególności dzięki projektom inwestycyjnym związanym z krajowymi planami odbudowy i zwiększania odporności może doprowadzić do powszechnej poprawy sytuacji w zakresie zatrudnienia, o ile będą mu towarzyszyć ukierunkowane działania państw członkowskich w dziedzinie społecznej i w obszarze pracy, odpowiadające na wyzwania wynikające z zachodzących przemian.

4.3. W tym kontekście należy przypomnieć cele Europejskiego filaru praw socjalnych i agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju. Są to decyzje, które powinny skłaniać Komisję i państwa członkowskie do dokonania niecierpiących zwłoki wyborów w kwestii pożądanego modelu rozwoju – wyborów, które pandemia uczyniła jeszcze bardziej oczywistymi i koniecznymi. W szczególności cele określone w agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego oraz centralne znaczenie dobrostanu człowieka wyznaczają niezwykle ważny kierunek i inspirują niektóre z zasadniczych wyborów, o których mowa zarówno w planie odbudowy, jak i w głównych wytycznych europejskich funduszy strukturalnych.

4.4. EKES podziela pogląd, że należy zwiększyć popyt na pracę (wytyczna 5) i zapewnić wszystkim pracownikom w Europie odpowiednie i sprawiedliwe płace minimalne, zgodnie z prawem i praktykami krajowymi, rozszerzając ochronę socjalną i dostęp do systemów opieki społecznej na wszystkich pracowników, również w nowych formach pracy. Aby przejść od zarządzania kryzysowego do odbudowy, należy skupić się na środkach na rzecz zrównoważonej opieki społecznej i na skutecznych zachętach do zatrudniania, zwłaszcza adresowanych do MŚP. W związku z tym należy zachęcać do działań w zakresie przekwalifikowania także w okresach pracy w niepełnym wymiarze godzin ze względu na pandemię. Trzeba propagować dialog społeczny, a partnerzy społeczni powinni – z zachowaniem ich autonomii – zostać włączeni w uczciwy proces stosunków pracy. Zmniejszenie obciążeń podatkowych pracy nie może prowadzić do ograniczenia zakresu zabezpieczenia społecznego, co wpłynęłoby ujemnie na systemy opieki społecznej i ich zrównoważony charakter. Zdaniem EKES-u należy wzmocnić walkę z uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania.

4.5. Odnośnie do wytycznej 6, która ma na celu zwiększanie podaży pracy i poprawę dostępu do zatrudnienia, umiejętności i kompetencji, EKES zauważa, że jest bardzo istotne, aby w każdym państwie członkowskim zaplanować skuteczną koordynację między środkami inwestycyjnymi na rzecz szkolenia i rynku pracy przewidzianymi w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności oraz w funduszach strukturalnych. W szczególności należy zapewnić koordynację między EFS+ a środkami z zakresu zabezpieczenia społecznego i ochrony przewidzianymi do 31 grudnia 2022 r. w programie SURE i innych instrumentach. Dzięki niej ułatwi się tworzenie skutecznych krajowych systemów aktywizacji zawodowej, umożliwiających pracownikom integrację i relokację na rynku pracy oraz przekwalifikowanie. Trzeba rozważyć skuteczne zachęty do zatrudniania i środki w zakresie przekwalifikowania, aby wspierać tworzenie miejsc pracy w fazie odbudowy.

4.6. Pandemia, wraz z rozpowszechnieniem się pracy zdalnej, jeszcze wyraźniej pokazała konieczność ustanowienia zasad i narzędzi, które pozwolą osiągnąć optymalną relację między organizacją pracy, dobrostanem przedsiębiorstw i korzystaniem z technologii cyfrowych. EKES ponownie podkreśla znaczenie wykorzystania pełnego potencjału telepracy jako narzędzia poprawy warunków pracy i równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, a jednocześnie dbania o to, by telepraca nie stała się ewentualnym źródłem dyskryminacji i trudności⁽⁴⁾.

4.7. Bieżący kryzys jeszcze bardziej uwydatnił potrzebę uznania i zapewnienia prawa do uczenia się przez całe życie, a także faktycznego dostępu do wysokiej jakości kształcenia i szkolenia i możliwości dostosowania umiejętności, oraz konieczność zmniejszenia dysproporcji w korzystaniu z możliwości doskonalenia zawodowego, występujących tak między różnymi kategoriami działalności produkcyjnej, jak między państwami członkowskimi. Cel dotyczący dostępu do szkolenia zawarty w planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych pozwoli mierzyć zdolność państw członkowskich do tworzenia nowych narzędzi, które zmniejszałyby nierówności w dostępie i zaspokajałyby potrzeby rynku pracy w zakresie niezbędnych nowych umiejętności.

4.8. Jeśli chodzi o wytyczną 7, która ma na celu poprawę funkcjonowania rynków pracy i skuteczności dialogu społecznego, EKES zauważa, że cele dotyczące wspierania mobilności pracowników i ich zdolności do zatrudnienia można by osiągnąć dzięki utworzeniu europejskiej platformy cyfrowej służącej zarządzaniu dopasowywaniem popytu na pracę i jej podaży (wyznaczałaby ona wspólny standard dla państw członkowskich i służb zatrudnienia) z myślą o promowaniu aktywnej polityki i ogólnoeuropejskiej mobilności.

4.9. Dialog społeczny i rokowania zbiorowe są ważnym filarem zrównoważenia i odporności gospodarek europejskich, jednak w niektórych państwach członkowskich nadal potrzebne są ramy regulacyjne i instytucjonalne⁽⁵⁾ ułatwiające organizację systemów stosunków pracy i je wspierające. Wdrażanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności będzie sprawdzianem rzeczywistej gotowości państw członkowskich do włączania społeczeństwa obywatelskiego w krajowe decyzje i działania na rzecz rozwoju oraz do zapewniania ich udziału w nich.

4.10. Jeśli chodzi o wytyczną 8 dotyczącą promowania równych szans dla wszystkich, wspierania włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa, EKES przypomina o wadze opracowania na tym etapie skutecznej polityki włączenia, która powinna być postrzegana jako inwestycja o decydującym znaczeniu dla samego wzrostu systemów gospodarczych i produkcyjnych. Potwierdza też rolę aktywizacji zawodowej jako narzędzia włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa, pozwala ona bowiem uniknąć stosowania środków o charakterze wyłącznie socjalnym i sprzyja włączeniu poprzez zdolność do zatrudnienia i integrację zawodową. W tym kontekście bardzo istotne wydaje się jednak wprowadzenie – w połączeniu z innymi spójnymi strategiami zwalczania ubóstwa – rozwiązań, które pozwolą uniknąć ryzyka nowych form ubóstwa wśród pracowników o niskich dochodach.

4.11. Kluczowymi elementami strategii na rzecz równości szans są ponadto stosowanie jednolitych standardów dotyczących polityki równości płci, integracja na rynku pracy osób z niepełnosprawnościami i osób znajdujących się w trudnej sytuacji oraz ustanowienie systemów awansu społecznego promujących aktywność osób starszych i przekazywanie umiejętności z pokolenia na pokolenie.

4.12. Pandemia wyraźnie pokazała, jak ważne jest inwestowanie w zagwarantowanie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz jak naglące jest umocnienie inspektoratów pracy w państwach członkowskich w celu zapewnienia kontroli służących ochronie pracowników. Szereg państw europejskich podpisał protokoły z partnerami społecznymi, aby przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się wirusa w miejscu pracy, wykazując odpowiedzialność i zdolność reagowania na sytuacje nadzwyczajne.

Bruksela, dnia 23 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁴⁾ Dz.U. C 220 z 9.6.2021, s. 13 i Dz.U. C 220 z 9.6.2021, s. 1.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 10 z 11.1.2021, s. 14.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE na lata 2021–2030”

[COM (2021) 236 final]

(2021/C 517/16)

Sprawozdawca: **Anastasis YIAPANIS**

Wniosek o konsultację	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	9.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	233/2/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera wysiłki i inicjatywy zapoczątkowane przez Komisję Europejską, by wesprzeć wzrost i zrównoważony rozwój w sektorze. Pomimo to europejski sektor akwakultury nie realizuje swojego rzeczywistego potencjału wzrostu. EKES wyraża zaniepokojenie faktem, że 65 % produktów akwakultury konsumowanych w Europie pochodzi z importu (!).

1.2. Wybory konsumentów ewoluują w kierunku stylu życia w większym stopniu opartego na odżywczej żywności, a ryby i produkty akwakultury znajdują się na czele tej listy. Stanowi to szansę dla znaczącego wzrostu sektora, ale również odpowiedzialność za zadbanie o przyszłe bezpieczeństwo żywnościowe w UE. Zapewnienie bezpiecznej, zdrowej i zrównoważonej żywności w UE powinno być jednym z najważniejszych priorytetów.

1.3. Dlatego niezbędne są skoordynowane wysiłki Komisji Europejskiej i państw członkowskich, aby poprawić zdolność produkcyjną i rentowność sektora. Natychmiastowemu uproszczeniu procedur administracyjnych muszą towarzyszyć surowe standardy środowiskowe, aby zachować ekosystemy i różnorodność biologiczną i poprawić jakość wód. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, aby stworzyć punkty kompleksowej obsługi w odniesieniu do licencji w dziedzinie akwakultury we wszystkich państwach członkowskich.

1.4. Komitet uważa, że należy znaleźć właściwą równowagę między zachowaniem różnorodności biologicznej naszej planety a sprostaniem wymogom żywnościowym, biorąc pod uwagę skutki społeczne, zdrowy styl życia i ochronę środowiska. EKES uważa, że należy zachowywać i chronić wody morskie i śródlądowe, promując zrównoważoną akwakulturę, która zapewni ludności UE niezbędną żywność.

1.5. Ograniczenia przestrzenne stanowią zasadniczą przeszkodę w rozwoju sektora. EKES uważa, że należy dalej rozwijać zakłady akwakultury, szczególnie na obszarach przybrzeżnych i wiejskich w całej Unii Europejskiej, w miejscach, które nie są odpowiednie dla innej działalności gospodarczej. EKES wzywa państwa członkowskie do realizacji skoordynowanych projektów planowania przestrzennego, w tym planowania basenów morskich, uzdatniania porzuconej infrastruktury w sektorze akwakultury oraz systemów analizy dużych zbiorów danych.

1.6. EKES uważa, że zaangażowanie partnerów społecznych i właściwych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w przyszły rozwój strategii sektora będzie wartością dodaną dla Unii Europejskiej. Można w ten sposób uzyskać zarówno wiedzę ekspercką, jak i doskonałe forum komunikacyjne.

(¹) https://www.eumofa.eu/documents/20178/415635/EN_The+EU+fish+market_2020.pdf

1.7. EKES uważa, że stosunek między zainteresowanymi stronami w ramach łańcuchów wartości musi opierać się na zasadach etycznych. MŚP i przedsiębiorstwa typu start-up powinny uzyskać pełne wsparcie, by się rozwijać, oferować miejsca pracy wysokiej jakości i tworzyć nowe, zrównoważone modele gospodarcze, natomiast partnerstwa publiczno-prywatne powinny korzystać z instrumentów finansowych obejmujących długofalowe zobowiązania.

1.8. Edukacja i programy szkoleń zawodowych mogą pomóc w sprostaniu potrzebom sektora w zakresie wysoko wykwalifikowanych pracowników. W tym kontekście zaproszenia do składania wniosków w sektorze akwakultury mogłyby być finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.

1.9. Wymogi dotyczące etykietowania odgrywają bardzo istotną rolę w informowaniu konsumentów o jakości produktów akwakultury. Europejscy obywatele powinni otrzymywać wiarygodne informacje, szczególnie o produktach, które pochodzą z krajów, gdzie przepisy w tym zakresie są nieliczne lub ich brak. Wymogi w zakresie identyfikowalności wszystkich produktów na rynku wewnętrznym należy przetwarzać wstecz aż do wylęgarni. Ostatecznym celem winny być stuprocentowo równe warunki działania na jednolitym rynku.

1.10. Informowanie o wysiłkach i postępach sektora w zapewnianiu dobrych wyników w dziedzinie środowiska i klimatu ma zasadnicze znaczenie dla zadbania o akceptację społeczną i dla zapoznania konsumentów z podejmowanymi wysiłkami. Sektor musi bezzwłocznie otrzymać dostęp do systemów zarządzania odpadami, które będą mieć znaczące możliwości w ograniczaniu wpływu sektora na środowisko naturalne. Sektor ma również zasadniczy potencjał, jeśli chodzi o gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz odnawialne zasoby wodne, a jednocześnie dąży do ograniczenia zużycia energii i emisji dwutlenku węgla.

1.11. Potrzebne są szybkie i zakrojone na szeroką skalę inwestycje publiczne i prywatne, zwłaszcza w działalność badawczo-rozwojową. Komisja winna promować wszystkie odnośne fundusze UE i możliwości partnerstwa za pośrednictwem partnerów społecznych i sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a ostatecznym celem powinno tu być dotarcie do wszystkich producentów, szczególnie MŚP.

1.12. EKES docenia i popiera propozycję utworzenia unijnego mechanizmu pomocy dla akwakultury ze specjalną platformą internetową i uważa, że na szczeblu europejskim pilnie potrzebna jest strategia w zakresie wzrostu akwakultury, która zwiększyłaby potencjał tego sektora.

2. Kontekst

2.1. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) „liczba ludności na świecie może wzrosnąć o ponad dwa miliardy osób i osiągnąć poziom 9,15 mld w 2050 r. Dochody będą wzrastać nawet szybciej. FAO przewiduje, że aby sprostać wzrastającemu popytowi, produkcja rolna na świecie w 2050 będzie o 60 % wyższa niż w 2005 r.”⁽²⁾. Sektor akwakultury ma potencjał wzrostu i może sprostać dużej części tego popytu, a co za tym idzie zmniejszyć presję na sektor rolnictwa.

2.2. W produkcji związanej z akwakulturą dominują przede wszystkim kraje azjatyckie, posiadające ok. 89 % udziałów w rynku na przestrzeni ostatnich 20 lat⁽³⁾. W UE produkcja w akwakulturze obejmuje zarówno tradycyjne zbiorniki i laguny, jak i klatki i zbiorniki na otwartym morzu lub systemy recyrkulacyjne. Sektor zatrudnia bezpośrednio 74 tys. osób w ponad 12 tys. przedsiębiorstw⁽⁴⁾.

2.3. UE jest po Chinach drugim co do wielkości partnerem handlowym w zakresie produktów rybołówstwa i akwakultury na świecie. Jako importer netto UE odnotowała deficyt bilansu handlowego w wysokości 21 mld EUR w 2019 r. Według najnowszych danych liczbowych produkcja akwakultury w UE stanowi jedynie 1,15 % całkowitej produkcji na świecie⁽⁵⁾. Badanie Eurobarometr z 2017 r.⁽⁶⁾ wykazało, że znacząca większość obywateli UE spożywa żywność pochodzenia morskiego co najmniej raz w miesiącu, przy czym starsi konsumenci spożywają ją częściej.

2.4. Komunikat Komisji Europejskiej „Strategiczne wytyczne dotyczące bardziej zrównoważonej i konkurencyjnej akwakultury w UE”⁽⁷⁾ zawiera bardzo kompleksową analizę obecnej sytuacji w sektorze akwakultury i przedstawia wiele rozsądnych scenariuszy działań, aby sektor stał się bardziej zrównoważony i konkurencyjny. UE jest oczywiście zaangażowana w dalszą realizację celów Europejskiego Zielonego Ładu oraz strategii „Od pola do stołu”.

⁽²⁾ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/esag/docs/AT2050_revision_summary.pdf

⁽³⁾ Grupa robocza ekspertów ds. sprawozdania gospodarczego ws. sektora akwakultury w UE.

⁽⁴⁾ https://stecf.jrc.ec.europa.eu/reports/economic/-/asset_publisher/d71e/document/id/2871698

⁽⁵⁾ https://www.eumofa.eu/documents/20178/415635/EN_The+EU+fish+market_2020.pdf

⁽⁶⁾ Specjalne badanie Eurobarometr nr 450: „EU consumer habits regarding fishery and aquaculture products” [„Nawyki konsumentów UE w odniesieniu do produktów rybołówstwa i akwakultury”].

⁽⁷⁾ Strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE.

3. Uwagi ogólne

3.1. Ryby i inne produkty akwakultury mają wysoką wartość odżywczą i są bardzo zalecane w zdrowej diecie. Zwiększa się popyt konsumentów na zrównoważone produkty wysokiej jakości, które pozwalają na zdrowe odżywianie się; zwiększają się również oczekiwania wobec takich produktów. Doskonała jakość żywności pochodzącej z akwakultury w UE wciąż stanowi o jej przewadze konkurencyjnej. Jednakże sektor nie realizuje swojego rzeczywistego potencjału wzrostu i kurczy się pod względem udziału procentowego w światowej produkcji w porównaniu z innymi częściami świata.

3.2. EKES uważa, że sektor akwakultury w UE powinien dostarczać znacznie więcej produktów, by stawić czoła popytowi na rynku wewnętrznym. Nadal trudno uwierzyć, że 65 % produktów akwakultury konsumowanych w Europie pochodzi z importu. Bieżące dane wskazują, że Unia Europejska naraża w ten sposób na szwank swoje przyszłe bezpieczeństwo żywnościowe. EKES podkreślał już, że „brak równowagi w handlu zagranicznym produktami akwakultury UE jest nie do przyjęcia zarówno z gospodarczego punktu widzenia – ze względu na wywoływany przez niego deficyt handlowy – ani z perspektywy społecznej, gdyż marnuje się w ten sposób szanse na tworzenie zatrudnienia”⁽⁸⁾. Komitet jest bardzo rozczarowany faktem, że pięć lat później sytuacja pozostaje bez zmian, a oczekiwanych wyników nie osiągnięto.

3.3. Akwakultura kontynentalna ma ogromny potencjał wzrostu. Stawy hodowlane są z pewnością najbardziej przyjazną dla środowiska formą akwakultury słodkowodnej, jednak ich wydajność jest niska. UE ma jednak wystarczająco dużo doświadczenia w praktyce, by zarządzać stawami i intensywną hodowlą w sposób w pełni przyjazny dla środowiska i klimatu oraz zgodnie z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym. Konieczne jest zadbanie o pełną integrację technologii pozwalających chronić klimat w taksonomię ekologicznych inwestycji, aby zapewnić odpowiednie finansowanie. Wreszcie, rozwój przetwórstwa żywności, zarówno wertykalny, jak i horyzontalny, w tym jeśli chodzi o nowe gatunki, jest istotny w poprawianiu wartości dodanej, akceptacji konsumentów, zatrudnienia oraz recykulacji żywności i odpadów.

3.4. Należy sprostać zwiększonemu popytowi na żywność w najbliższych latach w ramach zrównoważonych projektów, zarówno dostarczających wysokiej jakości żywność, jak i chroniących środowisko. UE wiezie prym we wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju, a EKES uważa, że to właściwy kierunek. Sektor akwakultury ma zasadnicze znaczenie w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju ONZ, szczególnie celu nr 2 – wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo, celu nr 12 – zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz celu nr 15 – chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych.

3.5. EKES uważa, że sektor ma również ogromny potencjał w dziedzinie gospodarki o obiegu zamkniętym oraz odnawialnych zasobów wodnych, a jednocześnie dąży do ograniczenia zużycia energii i emisji dwutlenku węgla. Informowanie o wysiłkach i postępach sektora w dziedzinie ulepszania wyników w dziedzinie środowiska i klimatu ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia akceptacji społecznej dla dalszego rozwoju sektora i popytu konsumpcyjnego.

3.6. Oczekiwania obywateli ewoluują w kierunku bardziej odżywczej diety, a ryby i produkty akwakultury są wśród najbardziej pożądanych⁽⁹⁾. Z drugiej strony, znaczący jest ślad środowiskowy sektora i wysokie koszty produkcji żywności. Jasne jest zatem, że nie można uznać prowadzenia działalności na dotychczasowych zasadach za zrównoważone rozwiązanie i należy opracować nowe modele gospodarcze.

3.7. Według tego samego sprawozdania „jest tylko jeden sposób, aby pozyskać znacząco więcej żywności i biomasy z oceanów: należy pozyskiwać owoce morza z niższego poziomu troficznego niż obecnie. Akwakultura morska wydaje się tu być najbliższą realizacją tego celu”. Zakładałoby to zasadniczo nowy model biznesowy koncentrujący się na pozyskiwaniu gatunków, które dziś w ogóle nie są poławiane lub jedynie w niewielkim stopniu.

3.8. Mięczaki i algi mają tu do odegrania ważną rolę, ponieważ znajdują się na dole łańcucha pokarmowego i pobierają substancje odżywcze bezpośrednio z wody. Algi są hodowane i spożywane na dużą skalę w wielu krajach azjatyckich, jednak w UE można je uznać za nowy produkt i tylko niewielką ich ilość hoduje się z powodzeniem. Choć algi nie są kaloryczne, są bogate w błonnik i na inne sposoby korzystnie wpływają na zdrowie. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, aby przygotować konkretną inicjatywę wspierania spożycia alg.

3.9. Komitet uważa, że konkurencyjność sektora można zasadniczo poprawić przy jednoczesnym tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy na obszarach przybrzeżnych i wiejskich w całej Unii, w miejscach, gdzie rozwijanie innej działalności gospodarczej może nastręczać trudności. EKES uważa, że opracowanie przyszłych norm społecznych gwarantujących godne warunki pracy i eliminujących nieakceptowalne praktyki ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla zdolności tworzenia miejsc pracy, lecz również dla łańcuchów dostaw. W dbałości o bezpieczeństwo żywnościowe konieczna jest równowaga między trzema aspektami zrównoważonego rozwoju: środowiskowym, społecznym i gospodarczym.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie usunięcia przeszkód stojących przed zrównoważoną akwakulturą w Europie (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 73).

⁽⁹⁾ Science Advice for Policy by European Academies, „Food from the Oceans” [„Żywność z oceanów”].

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Ponieważ akwakulturą zarządza się w ramach kompetencji dzielonych między Komisję Europejską i państwa członkowskie, niezbędne są ich skoordynowane wysiłki, aby poprawić zrównoważoność i rentowność sektora. Obejmuje to uproszczenie procedur administracyjnych oraz pełną współpracę między Komisją oraz krajową i regionalną administracją publiczną. Ograniczeniu zbędnych i zakorzenionych obciążeń administracyjnych w sektorze muszą również towarzyszyć wysokie standardy środowiskowe, aby zachować ekosystemy i różnorodność biologiczną i poprawić jakość wód.

4.2. EKES stwierdził już, że „główną przyczyną powolności procedur administracyjnych dotyczących akwakultury i braku lokalizacji jest złożone wdrażanie przez organy administracji publicznej państw członkowskich oraz regionów unijnych norm środowiskowych, zwłaszcza ramowej dyrektywy wodnej, dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej oraz norm dotyczących sieci Natura 2000. Sytuacja ta prowadzi do nadmiernych obciążeń finansowych dla przedsiębiorstw sektora akwakultury, paradoksalnie nie zapewniając przy tym większej ochrony środowiska”⁽¹⁰⁾.

4.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, aby stworzyć punkty kompleksowej obsługi w odniesieniu do licencji w dziedzinie akwakultury we wszystkich państwach członkowskich. Znacząco skróciłoby to obecny niewiarygodnie długi proces zatwierdzania.

4.4. Zapewnienie inicjatywom w zakresie zrównoważonej akwakultury odpowiedniego finansowania, zarówno prywatnego, jak i publicznego, ma zasadnicze znaczenie. EKES uważa, że Komisja winna promować wszystkie odnośne, dostępne fundusze UE za pośrednictwem partnerów społecznych i sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a ostatecznym celem powinno tu być dotarcie do wszystkich producentów, szczególnie MŚP. Przedsiębiorstwa typu start-up powinny otrzymywać pełne wsparcie, by się rozwijać i oferować miejsca pracy wysokiej jakości, natomiast partnerstwa publiczno-prywatne powinny korzystać z instrumentów finansowych obejmujących długofalowe zobowiązania. EKES uważa również, że stosunek pomiędzy producentami, sprzedawcami detalicznymi i innymi zainteresowanymi stronami na wszystkich etapach przetwarzania, obsługi i dystrybucji musi opierać się na zasadach etycznych, tak by zapewnić małym producentom dostęp do rynku i wyeliminować nieuczciwe praktyki.

4.5. Szybkie i pokaźne inwestycje w badania i rozwój są niezbędne w tym sektorze, który pragnie się rozwijać i ma możliwości, aby dostarczać żywność zarówno zdrową, jak i produkowaną w zrównoważony sposób. UE powinna zadbać o opracowanie strategii wzrostu akwakultury, która wzmocniłaby potencjał sektora. Zwiększanie świadomości producentów o dostępnym finansowaniu UE ma zasadnicze znaczenie w tym zdominowanym przez MŚP sektorze.

4.6. EKES uważa, że rynek wewnętrzny ma możliwości, aby wchłonąć co najmniej trzy razy wyższą od obecnej produkcję. Zapewnienie bezpiecznej, zdrowej i zrównoważonej żywności w UE powinno być jednym z najważniejszych priorytetów. Ponadto nowe podejście do zrównoważonej akwakultury powinno uwzględniać wpływ Brexitu, ponieważ wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE zasadniczo wpłynęło na europejski sektor akwakultury.

4.7. EKES wzywa Komisję do zadbania o to, aby do importowanych produktów stosowano te same wymogi i normy, które stosuje się wobec producentów lokalnych. EKES stwierdził już, że nie zwalnia to „władz od tego, by wymagały od produktów importowanych tych samych gwarancji bezpieczeństwa w dziedzinie zdrowia co od produktów europejskich, włącznie z pełną identyfikowalnością »od morza do stołu«”⁽¹¹⁾. Wymogi w zakresie identyfikowalności wszystkich produktów wprowadzanych na rynek wewnętrzny należy przetwarzać wstecz aż do wylęgarni. Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie europejskim producentom równych warunków działania, a konsumentom bezpiecznych produktów wysokiej jakości.

4.8. Wymogi dotyczące etykietowania odgrywają bardzo istotną rolę w informowaniu konsumentów o jakości zrównoważonych produktów akwakultury. Przepisy UE stanowią ramy prawne gwarantujące równe zasady działania, jednak nie zawsze ramy te są w pełni respektowane. Kontrola jakości i działania w zakresie etykietowania muszą zostać zintensyfikowane, aby chronić zarówno konsumentów, jak i legalną działalność gospodarczą i zapewniać wiarygodne informacje, szczególnie w odniesieniu do produktów, które pochodzą z krajów, gdzie obowiązują jedynie ograniczone przepisy w tej dziedzinie lub w ogóle ich brak.

4.9. EKES uważa, że całkowicie równe zasady działania na rynku wewnętrznym powinny stać się ostatecznym celem Komisji i państw członkowskich. Można to osiągnąć jedynie przez zadbanie o pełną zgodność z normami UE wszystkich produktów, które są sprzedawane na rynku wewnętrznym, niezależnie od tego, czy wyprodukowano je lokalnie czy pochodzą z importu. EKES wzywa do pełnej identyfikowalności produktów w odniesieniu do norm środowiskowych i norm jakości. EKES uważa, że identyfikowalność produktów akwakultury oraz przejrzystość łańcuchów dostaw mają zasadnicze znaczenie, szczególnie w odniesieniu do gatunków zagrożonych.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie usunięcia przeszkód stojących przed zrównoważoną akwakulturą w Europie (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 73).

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u „Strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE” (Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 150).

4.10. Biurokracja i wysokie koszty administracyjne związane z założeniem i prowadzeniem firmy zajmującej się akwakulturą w nieproporcjonalny sposób dotykają MŚP. Ponieważ w sektorze tym mamy do czynienia przede wszystkim z MŚP i małymi przedsiębiorstwami rodzinnymi, EKES wzywa do stworzenia we wszystkich państwach członkowskich punktów kompleksowej obsługi oferujących potrzebne informacje. Punkty te powinny być obsługiwane w sposób całkowicie cyfrowy oraz dostarczać producentom, inwestorom i konsumentom aktualne informacje w czasie rzeczywistym. Ponadto EKES uważa, że należy stworzyć więcej organizacji zrzeszających producentów, szczególnie MŚP, ponieważ są one ogromnie ważne dla konkurencyjności sektora. Komitet sądzi, że potrzebna jest również specjalna platforma wspierająca ciągłość działania i przyjmowanie przedsiębiorstw.

4.11. EKES wzywa do przyjęcia ram konkretnych zachęt, które wspierałyby sektor i kierowały go ku zrównoważonemu rozwojowi. Komitet zaleca niezwłoczne stworzenie systemu zachęt opartych na zrównoważonym rozwoju w myśl celu zrównoważonego rozwoju nr 14. Kolejną opcją, którą należy się dalej zająć, są zachęty podatkowe na rzecz zrównoważonej produkcji w sektorze akwakultury.

4.12. Dostępność przestrzeni stanowi kolejne wyzwanie dla sektora akwakultury, ponieważ często konkuruje on z innymi gałęziami przemysłu, takimi jak stocznie żeglugowe, odnawialne źródła energii, działalność rekreacyjna, wydobywanie itp. Państwa członkowskie powinny wdrożyć skoordynowane projekty planowania przestrzennego obejmujące planowanie na poziomie basenów morskich, odnawianie opuszczonych obiektów akwakultury i systemy analizy dużych zbiorów danych.

4.13. Gromadzenie i analiza danych mogą odegrać istotną rolę w rozwoju sektora, a EKES wzywa do podjęcia działań w tym zakresie. Wyniki będą zależały od udostępnienia niezbędnych funduszy i bezpośredniego zaangażowania zarówno organów publicznych, jak i podmiotów prywatnych. Ponadto zadbanie o przekazywanie najlepszych praktyk lokalnych grup działania rybackim lokalnym grupom działania oraz zwiększenie funduszy dla rybackich lokalnych grup działania poprawi możliwości małych producentów.

4.14. Programy edukacyjne i w zakresie szkoleń zawodowych mogą pomóc sprostać potrzebom sektora akwakultury, zaś zwiększenie świadomości wśród młodszych pokoleń w zakresie możliwości zatrudnienia w sektorze może przyciągnąć pracowników. EKES wzywa również do organizacji kursów szkoleniowych w ramach uczenia się przez całe życie w zakresie zrównoważonej akwakultury. W tym celu wzywa do finansowania proponowanych rozwiązań z Europejskiego Funduszu Społecznego i do przygotowania propozycji konkretnie dla branży akwakultury.

4.15. Sektor musi bezzwłocznie otrzymać dostęp do systemów zarządzania odpadami, które będą mieć znaczące możliwości w ograniczeniu wpływu sektora na środowisko naturalne; niezbędna jest również kontrola jakości oraz stworzenie odpowiednich norm w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa żywności. Będzie to mieć szczególne znaczenie dla przyszłej zrównoważoności sektora.

4.16. Działania wspierające sektor akwakultury podejmowane na przestrzeni najbliższych pięciu lat mają zasadnicze znaczenie dla przyszłości sektora i odegrają kluczową rolę w określaniu stopnia uzależnienia od importu. EKES uważa, że zaangażowanie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces kształtowania i wdrażania ma niebagatelne znaczenie i stworzy wartość dodaną dla Unii przez zwiększanie zrównoważonej wydajności i konkurencyjności sektora.

4.17. Komitet uważa, że należy zachowywać i chronić wody morskie i śródlądowe, promując zrównoważoną akwakulturę, która zapewni ludności UE niezbędną żywność. Należy znaleźć właściwą równowagę między zachowaniem różnorodności biologicznej naszej planety a sprostaniem wymogom żywnościowym, biorąc pod uwagę skutki społeczne, zdrowy styl życia i ochronę środowiska. Woda, substancje odżywcze, lokalizacja farm i energia to najważniejsze aspekty, które determinują zrównoważony ekologicznie charakter akwakultury.

4.18. EKES docenia ponadto wszelkie wysiłki i inicjatywy zapoczątkowane przez Komisję Europejską mające na celu wsparcie wzrostu i zrównoważonego rozwoju sektora. Propozycja stworzenia unijnego mechanizmu pomocy dla wsparcia akwakultury ze specjalną platformą internetową ma zasadnicze znaczenie dla producentów. Państwa członkowskie powinny również w większym stopniu dzielić się sprawdzonymi praktykami.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie nowego podejścia do zrównoważonej niebieskiej gospodarki w UE – Przekształcenie niebieskiej gospodarki UE na rzecz zrównoważonej przyszłości”

[COM(2021) 240 final]

(2021/C 517/17)

Sprawozdawca: **Simo TIAINEN**

Wniosek o konsultację	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	9.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	229/0/11

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Niebieska gospodarka odgrywa znaczącą rolę i wykazuje coraz większy potencjał w unijnej i światowej gospodarce, tworzeniu miejsc pracy i dobrobycie obywateli. Zdaniem EKES-u niezwykle ważne jest maksymalne wykorzystanie tych możliwości przy jednoczesnym zminimalizowaniu negatywnego wpływu na klimat, różnorodność biologiczną i środowisko. Dobra jakość wody i zdrowe ekosystemy wodne są warunkiem koniecznym dla rozwoju zrównoważonej niebieskiej gospodarki.

1.2. Oprócz wyzwań środowiskowych podmioty działające w ramach niebieskiej gospodarki stoją w obliczu takich wyzwań jak nieuczciwa konkurencja globalna i szybki rozwój technologiczny. Wiele rodzajów działalności, w szczególności turystyka, zostało poważnie dotkniętych przez pandemię COVID-19. Sprawna i skuteczna odbudowa ma zatem kluczowe znaczenie dla niebieskiej gospodarki.

1.3. Niebieska gospodarka obejmuje szeroki zakres sektorów i działalności – zarówno tradycyjnych, jak i nowo powstających. Coraz większa różnorodność działań podejmowanych w ramach niebieskiej gospodarki stwarza wyzwania w zakresie ich wzajemnej kompatybilności oraz prowadzi do konkurencji o przestrzeń morską i zasoby morskie. EKES podkreśla ważną rolę planowania przestrzennego obszarów morskich zarówno w umożliwianiu współistnienia różnych rodzajów działalności, jak i w przygotowaniach do przystosowania się do zmiany klimatu.

1.4. EKES wzywa UE do aktywnego wspierania rozwoju i wprowadzania cyfrowych oraz ekologicznych technologii i rozwiązań dla działalności morskiej w celu osiągnięcia korzyści gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Zwraca również uwagę na znaczenie badań oceanograficznych, którym towarzyszą badania dotyczące społeczno-gospodarczego i środowiskowego wpływu działalności w ramach niebieskiej gospodarki.

1.5. EKES wzywa UE do zapewnienia korzystnego i przewidywalnego otoczenia dla innowacji i inwestycji obejmującego usprawnione procedury administracyjne oraz pewność co do warunków regulacyjnych i finansowych. Z zadowoleniem przyjmuje znaczne środki finansowe UE dostępne na wsparcie zrównoważonej niebieskiej gospodarki i zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia podmiotom gospodarczym na szczeblu krajowym i lokalnym łatwego dostępu do finansowania.

1.6. EKES podkreśla konieczność analizowania unijnej niebieskiej gospodarki i jej potencjału w kontekście globalnym, w tym w ramach stosunków zewnętrznych i handlowych. Wzywa UE do zapewnienia unijnym przedsiębiorstwom równych szans w stosunku do ich międzynarodowych konkurentów oraz do wzmocnienia wdrażania na całym świecie międzynarodowych konwencji i porozumień dotyczących współpracy gospodarczej, warunków pracy i środowiska.

1.7. EKES podkreśla, że partnerzy społeczni odgrywają zasadniczą rolę w przewidywaniu zmian w świecie pracy, wspieraniu rozwoju umiejętności i zwiększaniu szans pracowników na zatrudnienie w niebieskiej gospodarce. Ponadto dialog społeczny na szczeblu sektorowym, krajowym i w miejscu pracy ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia odpowiednich warunków pracy.

1.8. Niebieską gospodarkę ze względu na jej horyzontalny charakter należy uwzględniać w kształtowaniu polityki w sposób kompleksowy i spójny. Wymaga to sprawnej współpracy między decydentami na wszystkich szczeblach: między UE a państwami członkowskimi, między państwami członkowskimi w różnych regionach oraz między różnymi obszarami polityki, takimi jak przemysł, rybołówstwo, handel, transport, energia, zatrudnienie i środowisko.

1.9. EKES podkreśla, że polityka dotycząca niebieskiej gospodarki powinna opierać się na solidnej wiedzy naukowej i rzetelnych danych oraz w pełni uwzględniać potrzeby i opinie podmiotów i zainteresowanych stron w ramach niebieskiej gospodarki. Komitet wzywa do ścisłego zaangażowania pracodawców, pracowników i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie, wdrażanie i monitorowanie unijnej i krajowej polityki dotyczącej niebieskiej gospodarki.

1.10. Choć istotne i konieczne jest postrzeganie niebieskiej gospodarki w sposób całościowy i horyzontalny, ważne jest także, by przyglądać się poszczególnym sektorom i działaniom z punktu widzenia ich konkretnych możliwości i problemów, co umożliwia wnoszenie oddolnego wkładu w politykę dotyczącą niebieskiej gospodarki.

1.11. Ponadto EKES podkreśla potrzebę edukacji i działań zwiększających świadomość społeczną na temat roli niebieskiej gospodarki w zapewnianiu możliwości zdrowego odżywiania, mobilności i rekreacji, a także miejsc pracy i dobrobytu, oraz na temat znaczenia ochrony środowiska morskiego, np. przed plastikowymi śmieciami.

2. Uwagi ogólne

2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji Europejskiej w sprawie nowego podejścia do zrównoważonej niebieskiej gospodarki w UE i popiera jego cele polegające na wspieraniu przechodzenia na neutralną dla klimatu, zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarkę zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem.

2.2. EKES popiera zintegrowane podejście do niebieskiej gospodarki w odniesieniu do różnych wymiarów zrównoważonego rozwoju oraz podkreśla, że niebieska gospodarka przyczynia się do osiągnięcia większości celów zrównoważonego rozwoju ONZ, zwłaszcza tych związanych z oceanami, morzami i zasobami morskimi, działaniami w dziedzinie klimatu, wyeliminowaniem ubóstwa i głodu, promowaniem zdrowia i dobrostanu, zrównoważoną konsumpcją i produkcją, godną pracą i wzrostem gospodarczym⁽¹⁾.

2.3. Niebieska gospodarka odgrywa znaczącą rolę i wykazuje coraz większy potencjał w unijnej i światowej gospodarce, tworzeniu miejsc pracy i dobrobycie obywateli. Zdaniem EKES-u niezwykle ważne jest maksymalne wykorzystanie tych możliwości.

2.4. Jednocześnie EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma ograniczenie do minimum zanieczyszczenia wody i powietrza, wytwarzania odpadów oraz szkodliwego wpływu na klimat i różnorodność biologiczną. Jest to istotne nie tylko ze względów ekologicznych, ale także dlatego, że dobra jakość środowiska i zdrowe ekosystemy są kluczem do zapewnienia odpowiednich warunków i zasobów dla niebieskiej gospodarki. Zarządzanie aspektami środowiskowymi należy zatem postrzegać jako integralną część każdej działalności gospodarczej.

2.5. Niebieska gospodarka obejmuje szeroki zakres działań, które mają zasadnicze znaczenie dla codziennego życia ludzi, a zaangażowane w nią przedsiębiorstwa to zarówno duże międzynarodowe koncerny, jak i lokalne MŚP. Produkcja żywności i energii, górnictwo, przemysł morski, transport i turystyka to główne istniejące sektory związane z morzem, jednak powstają również nowe sektory takie jak wytwarzanie nowych rodzajów produktów niebieskiej biogospodarki. Gospodarka o obiegu zamkniętym i działania związane z ochroną wód również są nieodłącznie związane z niebieską gospodarką.

2.6. Ponieważ definicja niebieskiej gospodarki odnosi się do oceanów, mórz i wybrzeży, dotyczy ona przede wszystkim krajów położonych nad morzem. Jednak ze względu na transgraniczne łańcuchy dostaw i wspólne rynki oraz wspólny klimat i środowisko niebieska gospodarka ma znaczenie dla całej UE i wszystkich państw członkowskich – od Morza Śródziemnego po Morze Bałtyckie i Ocean Arktyczny oraz od Morza Czarnego po Ocean Atlantycki i Morze Północne.

2.7. EKES zwraca również uwagę na to, że nie należy ograniczać koncepcji niebieskiej gospodarki wyłącznie do mórz i oceanów, gdyż istnieje analogiczna działalność gospodarcza oparta na zasobach wody słodkiej, a także ze względu na to, że śródlądowe cieki wodne wpływają ostatecznie do mórz i oceanów. Uwydatnia to znaczenie współpracy regionalnej w zakresie kontroli zanieczyszczenia wody.

(¹) <https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>

2.8. Wyzwania i szanse

2.8.1. Coraz większa różnorodność działań podejmowanych w ramach niebieskiej gospodarki stwarza wyzwania w zakresie ich wzajemnej kompatybilności oraz prowadzi do konkurencji o przestrzeń morską i zasoby morskie. EKES podkreśla zatem rolę planowania przestrzennego obszarów morskich, w tym oceny skumulowanego wpływu i zintegrowanego zarządzania nim, a także wzywa państwa członkowskie do poszukiwania i przydzielania odpowiednich przestrzeni na różne rodzaje działalności, tak aby umożliwić ich rozwój i współistnienie przy minimalnym negatywnym wpływie na inne podmioty i środowisko morskie.

2.8.2. Morza i oceany odgrywają istotną rolę jako pochłaniacze dwutlenku węgla, niemniej ekosystemy morskie i obszary przybrzeżne są wrażliwe na zmianę klimatu i jej skutki, takie jak ocieplanie się wód, podnoszenie się poziomu mórz i oceanów oraz ekstremalne zdarzenia pogodowe. Dlatego też niebieska gospodarka musi być dobrze przygotowana do przystosowania się do zmiany klimatu. EKES wzywa państwa członkowskie, by przystosowanie się do zmiany klimatu uznały za istotną część planowania przestrzennego obszarów morskich i wybierały takie działania, które pomagają także zachować różnorodność biologiczną. Ponadto coraz częstsze susze i niedobory wody słodkiej wymagają nowych rozwiązań w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego.

2.8.3. EKES zwraca uwagę, że podmioty działające w ramach niebieskiej gospodarki stoją także w obliczu wielu innych wyzwań, takich jak nieuczciwa konkurencja globalna i szybki rozwój technologiczny. Ponadto wiele rodzajów działalności zostało poważnie dotkniętych przez pandemię COVID-19 i musi sobie radzić z jej skutkami. Dotyczy to w szczególności turystyki i związanych z nią usług. Sprawna i skuteczna odbudowa – w zgodzie z transformacją ekologiczną i cyfrową – ma zatem kluczowe znaczenie dla niebieskiej gospodarki.

2.8.4. Ogólnie rzecz biorąc, niebieska gospodarka stwarza wiele możliwości w zakresie transformacji cyfrowej i ekologicznej. Aby wykorzystać te możliwości, niezbędne będą intensywne działania w zakresie badań naukowych i innowacji. Ma to zasadnicze znaczenie zarówno dla rozwoju tradycyjnych rodzajów działalności, jak i dla tworzenia nowych, co pomoże również przyciągnąć młodych ludzi i zdywersyfikować spektrum niebieskiej gospodarki.

2.8.5. EKES wzywa UE do aktywnego wspierania rozwoju i wprowadzania rozwiązań cyfrowych dla działalności związanej z morzem, w tym ich wykorzystania w mapowaniu mórz oraz w monitorowaniu, badaniu, modelowaniu i prognozowaniu stanu środowiska morskiego i zasobów morskich. Innowacje są również potrzebne w celu poprawy efektywności energetycznej i materiałowej, a także zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, zanieczyszczenia powietrza i wody oraz ilości odpadów. Szczególną uwagę należy zwrócić na wspieranie małych przedsiębiorstw w transformacji ekologicznej i cyfrowej. EKES wzywa także do wymiany dobrych praktyk oraz do zwiększenia skali innowacji społecznych tworzonych przez podmioty i zainteresowane strony w ramach niebieskiej gospodarki, w tym w celu wzmocnienia wzajemnych połączeń, odporności, przejrzystości i sprawiedliwości łańcuchów wartości.

2.8.6. Rozwój zrównoważonej niebieskiej gospodarki wymaga właściwego zrozumienia związanych z morzem zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych oraz zachodzących w ich ramach zmian. EKES zwraca uwagę na znaczenie badań oceanograficznych, którym towarzyszą badania dotyczące społeczno-gospodarczego i środowiskowego wpływu działalności w ramach niebieskiej gospodarki, zgodnie z podejściem opartym na otwartej nauce i z wykorzystaniem projektów z zakresu nauki obywatelskiej.

2.8.7. Przy wykorzystywaniu potencjału niebieskiej gospodarki w zakresie tworzenia miejsc pracy należy dążyć do wzmocnienia wysokiej jakości miejsc pracy wspierających dobrobyt obywateli. Wymaga to również rozwoju zaawansowanych szkoleń i umiejętności przekrojowych, wzajemnego uznawania kwalifikacji, mobilności międzysektorowej oraz zdolności dostosowywania się do zmian na rynku pracy. EKES wzywa państwa członkowskie i placówki edukacyjne – we współpracy z przedstawicielkami i przedstawicielami podmiotów działających w niebieskiej gospodarce oraz partnerami społecznymi – do uwzględnienia tych potrzeb przy opracowywaniu programów kształcenia i szkolenia, w tym podnoszenia i zmiany kwalifikacji. Należy przy tym wykorzystać obok innych zasobów Europejski Fundusz Społeczny Plus.

2.8.8. EKES podkreśla również, że partnerzy społeczni odgrywają zasadniczą rolę w przewidywaniu zmian w świecie pracy, wspieraniu rozwoju umiejętności i zwiększaniu szans pracowników na zatrudnienie w niebieskiej gospodarce. Ponadto dialog społeczny na szczeblu sektorowym, krajowym i w miejscu pracy, w tym rokowania zbiorowe, ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla zapewnienia minimalnych standardów, ale również dla poprawy warunków pracy we wszystkich sektorach niebieskiej gospodarki.

2.9. Inwestycje, finansowanie i ramy międzynarodowe

2.9.1. Aby wykorzystać potencjał zrównoważonej niebieskiej gospodarki, EKES wzywa UE do zapewnienia korzystnego i przewidywalnego otoczenia dla innowacji, inwestycji i działalności obejmującego usprawnione procedury administracyjne oraz pewność co do warunków regulacyjnych i finansowych. W komunikacie Komisji określono długoterminową wizję i kompleksowe ramy, dlatego też jest on cennym narzędziem zapewniającym przewidywalność.

2.9.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje dostępność znacznych środków finansowych UE na wsparcie zrównoważonej niebieskiej gospodarki, w tym konkretnego finansowania związanego z morzem oraz instrumentów ogólnych, takich jak „Horyzont Europa”, fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. EKES zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia podmiotom gospodarczym na szczeblu krajowym i lokalnym łatwego dostępu do funduszy UE.

2.9.3. Istotne jest także pozyskiwanie prywatnych środków finansowych na rozwój niebieskiej gospodarki, do czego potrzebne są projekty atrakcyjne dla prywatnych inwestorów i sponsorów, opierające się na zasadach i normach zrównoważonego finansowania. Ponadto EKES wzywa do zwiększania liczby projektów partnerskich między sektorem publicznym, przedsiębiorstwami i obywatelami na najniższym szczeblu.

2.9.4. EKES podkreśla konieczność analizowania unijnej niebieskiej gospodarki i jej potencjału w kontekście globalnym, ponieważ większość działalności prowadzonej w jej ramach ma powiązania międzynarodowe poprzez handel i łańcuchy dostaw lub poprzez wspólne obszary morskie. Konieczna jest zatem współpraca międzynarodowa i wspólne przepisy, aby zapewnić równe szanse i unikać konfliktów w odniesieniu do zasobów morskich. EKES zachęca UE do wzmocnienia wdrażania na całym świecie międzynarodowych konwencji i porozumień w takich dziedzinach jak handel, transport, warunki pracy, klimat i środowisko, w uzupełnieniu Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza.

2.9.5. EKES wzywa UE do zapewnienia, by warunki dla niebieskiej gospodarki w UE były konkurencyjne w porównaniu z warunkami panującymi u innych podmiotów międzynarodowych takich jak Chiny. Jest to konieczne, by przedsiębiorstwa z UE mogły dokonywać wywozu na rynki międzynarodowe produktów, technologii i rozwiązań z zakresu zrównoważonej niebieskiej gospodarki oraz skutecznie konkurować z przywozem spoza UE.

2.9.6. EKES zwraca także uwagę na możliwości, jakie daje współpraca z krajami rozwijającymi się, i zachęca UE do wzmocnienia niebieskiej gospodarki jako jednego z elementów partnerstwa z Afryką.

2.10. *Spójne i sprzyjające włączeniu społecznemu kształtowanie polityki*

2.10.1. Niebieską gospodarkę ze względu na jej horyzontalny charakter należy uwzględniać w kształtowaniu polityki w sposób kompleksowy i spójny. Wymaga to sprawnej współpracy między decydentkami i decydentami na wszystkich szczeblach, zarówno w wymiarze pionowym, jak i poziomym: między UE a krajowymi decydentami, między państwami członkowskimi oraz między różnymi obszarami polityki, takimi jak przemysł, rybołówstwo, handel, transport, energia, zatrudnienie i środowisko.

2.10.2. Współpraca regionalna między państwami członkowskimi oraz z krajami spoza UE jest szczególnie ważna (?), jako że obszary morskie oraz liczne śródlądowe ciek wodne mają charakter transgraniczny. Współpraca ma również zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa działalności związanej z morzem oraz dla ochrony praw człowieka i środowiska w obliczu wielu różnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, od ryzyka geopolitycznego po piractwo, przestępstwa przeciwko środowisku i cyberprzestępczość.

2.10.3. EKES podkreśla, że polityka i środki w zakresie niebieskiej gospodarki powinny opierać się na faktach wynikających z solidnej wiedzy naukowej oraz rzetelnych danych. Ponadto, biorąc pod uwagę istotną rolę podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w budowaniu zrównoważonej niebieskiej gospodarki w praktyce, Komitet wzywa do ścisłego zaangażowania organizacji pracodawców i pracowników, a także organizacji ekologicznych i innych zainteresowanych organizacji w kształtowanie, wdrażanie i monitorowanie unijnej i krajowej polityki.

2.10.4. EKES apeluje do Komisji, by kontynuowała prace nad bardziej szczegółowym planem działania opierającym się na informacjach zwrotnych i wkładzie różnych podmiotów i zainteresowanych stron w ramach niebieskiej gospodarki oraz wykorzystującym dialog, który ma się odbyć w trakcie niebieskiego forum użytkowników morza.

2.10.5. Komitet podkreśla także potrzebę edukacji i działań zwiększających świadomość społeczną na temat roli niebieskiej gospodarki w zapewnianiu możliwości zdrowego odżywiania, mobilności i rekreacji, a także miejsc pracy i dobrobytu, oraz na temat znaczenia ochrony środowiska morskiego, np. przed plastikowymi śmieciami.

(?) Opinia EKES-u „Inicjatywa na rzecz zrównoważonego rozwoju niebieskiej gospodarki w zachodniej części regionu śródziemnomorskiego” (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 82).

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Choć istotne i konieczne jest postrzeganie niebieskiej gospodarki w sposób całościowy i horyzontalny, ważne jest także, by przyglądać się poszczególnym sektorom i działaniom z punktu widzenia ich konkretnych możliwości i problemów. Umożliwia to wnoszenie oddolnego wkładu i połączenie go z podejściem odgórnym przedstawionym w komunikacie.

3.2. Transport i porty

3.2.1. Transport morski ma zasadnicze znaczenie dla logistyki towarowej i transportu pasażerskiego zarówno w UE, jak i poza jej granicami. EKES wzywa UE do poprawy warunków w celu zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności, transformacji cyfrowej i ekologizacji żeglugi oraz do podjęcia działań na rzecz wyeliminowania praktyk prowadzących do nieuczciwej konkurencji, takich jak niewłaściwe praktyki w kontekście żeglugi pod zagraniczną banderą. Oprócz rozwoju poszczególnych technologii rozwiązania cyfrowe na poziomie systemowym przyczyniają się do poprawy efektywności ekonomicznej i środowiskowej transportu, np. poprzez lepsze dopasowanie podaży i popytu. Należy także w pełni wykorzystać zalety żeglugi morskiej bliskiego zasięgu w celu zmniejszenia wpływu transportu na środowisko. Ponadto EKES zwraca uwagę na możliwości stwarzane przez nowe światowe szlaki transportowe, takie jak Północna Droga Morska w regionie Arktyki.

3.2.2. EKES podkreśla kluczową rolę portów jako węzłów niebieskiej gospodarki, w tym w ramach transformacji ekologicznej i cyfrowej. Choć porty nadal pełnią tradycyjną funkcję umożliwiającą transport morski i wyładunek, ich rola zwiększa się i obejmuje nowe działania, takie jak wspieranie energii odnawialnej i gospodarki o obiegu zamkniętym. Wymaga to inwestycji w infrastrukturę i zupełnie nowego rodzaju zarządzania. Dzięki nowym rolom mniejsze porty mogą również zyskać na znaczeniu w danym regionie.

3.3. Rybołówstwo, akwakultura i nowe bioprodukty

3.3.1. EKES podkreśla ważną rolę rybołówstwa, akwakultury i powiązanych gałęzi przemysłu w zapewnianiu Europejczykom niskoemisyjnej i zdrowej żywności. Ze względu na ilość ryb i żywności pochodzenia morskiego przywożonych do UE istnieje wyraźna potrzeba zmniejszenia zależności UE od importu żywności oraz stworzenia konkurencyjnych warunków dla europejskiego rybołówstwa, akwakultury i powiązanych gałęzi przemysłu w UE, aby zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe i suwerenność żywnościową. Biorąc pod uwagę wiek unijnej floty rybackiej, należy przeznaczyć środki z Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury na modernizację flot, a tym samym na poprawę ich efektywności środowiskowej, warunków pracy i atrakcyjności. EKES docenia i wspiera nieustanne starania w sektorze rybołówstwa na rzecz utrzymania zasobów rybnych na zrównoważonym poziomie i ochrony ekosystemów morskich. EKES zachęca także do dzielenia się konkretnymi rozwiązaniami, takimi jak wkład trawlerów w zbieranie plastikowych śmieci.

3.3.2. Jeśli chodzi o akwakulturę, EKES odsyła do innej opinii, której głównym tematem są nowe strategiczne wytyczne dotyczące akwakultury w UE ⁽³⁾. EKES popiera także opracowywanie nowych bioproduktów, takich jak produkty lecznicze, żywność i dodatki do żywności, pasze, kosmetyki oraz nowe materiały na bazie alg i innych organizmów morskich. Te bioprodukty uzupełniają spektrum niebieskiej biogospodarki, o czym EKES wspominał w poprzedniej opinii ⁽⁴⁾ dotyczącej także wód słodkich.

3.4. Turystyka i usługi powiązane

3.4.1. Turystyka morska i przybrzeżna, wraz z kilkoma powiązanimi z nią rodzajami działalności, takimi jak transport, usługi hotelarskie i gastronomiczne, ma zasadnicze znaczenie dla wielu regionów UE. Jeśli chodzi o środki służące rozwiązaniu problemów spowodowanych przez pandemię, EKES odsyła do swojej opinii w sprawie turystyki i transportu ⁽⁵⁾. Po przezwyciężeniu pandemii turystyka powinna znów odgrywać ważną rolę w przyczynianiu się do rozwoju lokalnej gospodarki i tworzenia dobrej jakości miejsc pracy, często w oparciu o MŚP, w sposób zapewniający jej ogólny zrównoważony rozwój. EKES zwraca uwagę, że zrównoważona turystyka jest podstawowym sposobem zapewnienia obywatelom nie tylko rekreacji, lecz także wiedzy i doświadczenia w zakresie różnorodności kultur i środowisk UE.

3.5. Przemysł stoczniowy i technologia morska

3.5.1. Przemysł stoczniowy jest tradycyjnym przemysłem morskim działającym na rzecz transportu towarowego i pasażerskiego, ale obecnie w branży tej wprowadza się wiele nowych elementów i sposobów podejścia w myśl transformacji ekologicznej i cyfrowej. Na przykład zaawansowana automatyzacja statków przyczynia się do poprawy efektywności energetycznej i bezpieczeństwa transportu, a rozwój i wdrażanie czystych technologii napędu i paliw

⁽³⁾ Opinia EKES-u NAT/816 „Strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE” (zob. s. 103 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽⁴⁾ Opinia w sprawie niebieskiej biogospodarki (Dz.U. C 47 z 11.2.2020, s. 58).

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u „Turystyka i transport w roku 2020 i w dalszej przyszłości” (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 219).

odnawialnych ma kluczowe znaczenie dla ograniczenia do minimum emisji do powietrza. Technologie i praktyki w zakresie naprawy, konserwacji i demontażu statków wspierające gospodarkę o obiegu zamkniętym mają również zasadnicze znaczenie dla tego rozwoju. EKES wzywa zatem UE do zapewniania korzystnych warunków dla rozwoju technologii morskich i inwestycji w nie, włączając w to sprzęt i oprogramowanie oraz kwestie pracy.

3.6. Energia

3.6.1. Chociaż tradycyjnie skupiano się na eksploatacji paliw kopalnych, działania energetyczne związane z morzem są obecnie ukierunkowane na energię odnawialną, głównie energię wiatrową i oceaniczną. Wdrożenie energii odnawialnej ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia postępu na drodze do neutralności klimatycznej, a energia odnawialna związana z morzem może wnieść znaczny wkład w przyszły koszyk energetyczny i ograniczenie emisji dwutlenku węgla. Jednocześnie należy znaleźć rozwiązania problemu sprzecznych interesów między różnymi sposobami wykorzystania obszarów morskich. Komitet przedstawił swoje stanowisko na temat energii z morskich źródeł odnawialnych w niedawnej opinii w sprawie strategii na rzecz energii z morskich źródeł odnawialnych ⁽⁶⁾.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie strategii na rzecz energii z morskich źródeł odnawialnych, Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 152.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie planu działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej”

(COM(2021) 141 final)

(2021/C 517/18)

Sprawozdawca: **Andreas THURNER**

Wniosek o opinię	Komisja Europejska, 21.4.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	9.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	185/3/4

1. Wnioski i zalecenia

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES):

1.1. Uznaje rolę rolnictwa ekologicznego w realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu i z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji Europejskiej w sprawie planu działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej. Postrzega ten plan jako solidną podstawę dalszego zrównoważonego rozwoju sektora ekologicznego.

1.2. Ocenia jako bardzo ambitny cel Europejskiego Zielonego Ładu zakładający, że do 2030 r. 25 % gruntów rolnych w UE zostanie przeznaczonych na uprawy ekologiczne.

1.3. Popiera zwłaszcza zorientowane na rynek podejście Komisji Europejskiej, którego celem jest dalsze zwiększanie popytu na produkty ekologiczne oraz zaufania konsumentów do tych produktów. Równowaga między popytem a podażą ma decydujące znaczenie dla pomyślnego dalszego rozwoju tego sektora.

1.4. Z uwagi na zróżnicowaną sytuację wyjściową w poszczególnych państwach członkowskich zaleca ustanowienie swego rodzaju „mechanizmu partnerskiej współpracy”, aby wzmocnić wymianę doświadczeń między państwami członkowskimi. Należy również zachęcać do wymiany między rolnikami. EKES wyraża gotowość do udziału jako partner w działaniach na rzecz podnoszenia świadomości na temat produkcji ekologicznej (np. w ramach corocznych obchodów Dnia Rolnictwa Ekologicznego).

1.5. Wzywa państwa członkowskie, aby z udziałem właściwych zainteresowanych stron opracowały krajowe/regionalne plany działania w zakresie produkcji ekologicznej oraz wykorzystały możliwości dostępne w ramach WPR w celu wsparcia rolnictwa ekologicznego. Szczególną uwagę należy przy tym zwrócić na wymagający etap przedstawiania się na ekologiczny model gospodarki.

1.6. Uznaje dużą wagę zaproponowanych środków mających na celu poprawę przejrzystości rynku i dostępnych danych w sektorze ekologicznym. Zachęca zatem, by również na dorocznej konferencji DG AGRI poświęconej perspektywom rolnictwa odpowiednio przedstawiano zmiany zachodzące w sektorze ekologicznym.

1.7. Przypomina, że konsumenci coraz bardziej cenią sobie żywność regionalną. Jego zdaniem krótsze, lokalne i uwzględniające również aspekt sezonowości łańcuchy produkcji ekologicznej i wprowadzania do obrotu produktów ekologicznych mogą być obiecującym sposobem tworzenia większej wartości dodanej w całym łańcuchu dostaw żywności. Dostrzega również związany z nimi potencjał w zakresie tworzenia dodatkowych miejsc pracy na obszarach wiejskich.

1.8. Zwraca uwagę, że produkty ekologiczne są zazwyczaj droższe niż te konwencjonalne. Dla niektórych grup społecznych o niskich dochodach stanowi to przeszkodę w dostępie do takich produktów. EKES proponuje zatem ustanowienie odpowiednich środków towarzyszących, dzięki którym produkty ekologiczne będą dostępne również dla słabszych grup społecznych.

1.9. Uważa, że zwłaszcza na sektorze publicznym (administracji gminnej, miejskiej, regionalnej, krajowej) spoczywa odpowiedzialność za to, by w ramach zamówień publicznych (np. w przypadku stołówek) przywiązywać większą wagę do regionalnej żywności ekologicznej. Należy przy tym uwzględnić również aspekt sezonowości.

1.10. Podkreśla, jak ważne jest zapewnienie wystarczająco dużych nakładów finansowych na badania naukowe i innowacje mające wspierać sektor ekologiczny.

2. Kontekst

2.1. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu w strategii „od pola do stołu” oraz strategii na rzecz bioróżnorodności Komisja Europejska wytyczyła ambitny cel dla produkcji ekologicznej: do 2030 r. co najmniej 25 % gruntów rolnych powinno zostać przeznaczonych na uprawy ekologiczne. W dniu 25 marca 2021 r. Komisja Europejska opublikowała ponadto plan działania na rzecz produkcji ekologicznej⁽¹⁾, który powinien wspierać państwa członkowskie w realizacji tego celu.

2.2. Jak podaje Komisja Europejska, plan działania na rzecz produkcji ekologicznej opiera się na osiągnięciach planu działania na lata 2014–2020 i uwzględnia wyniki konsultacji publicznych, które zostały przeprowadzone w okresie od września do listopada 2020 r.⁽²⁾ Plan ten podzielono na trzy powiązane ze sobą osie:

- Oś 1: pobudzanie popytu i zapewnienie zaufania konsumentów
- Oś 2: stymulowanie konwersji i wzmacnianie całego łańcucha wartości
- Oś 3: zwiększenie wkładu rolnictwa ekologicznego w zrównoważony rozwój

2.3. Te trzy priorytety opierają się na 23 działaniach i mają zostać uruchomione dla nich różne źródła finansowania. Wsparcie finansowe rolnictwa ekologicznego będzie nadal oferowane na mocy zobowiązań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich (II filar), przy czym dodatkowy strumień środków może zostać udostępniony za pośrednictwem ekoprogramów (I filar). Ponadto na zwiększenie konsumpcji produktów ekologicznych będzie przeznaczony ambitny budżet w ramach unijnej polityki promocyjnej.

2.4. Konieczne jest rozwinięcie usług doradczych dla gospodarstw rolnych w celu promowania wymiany wiedzy na temat rolnictwa ekologicznego. Aby wesprzeć cele planu działania, Komisja Europejska zamierza przeznaczyć co najmniej 30 % budżetu przewidzianego na działania w zakresie badań naukowych i innowacji w dziedzinie rolnictwa, leśnictwa i obszarów wiejskich na tematy dotyczące sektora ekologicznego lub istotne dla tego sektora, takie jak na przykład zwiększenie plonów, różnorodność genetyczna oraz rozwiązania alternatywne wobec kontrowersyjnych produktów.

2.5. W ujęciu bardziej szczegółowym w ramach trzech różnych osi proponowane działania mają następujące cele:

Oś 1: pobudzanie popytu i zapewnienie zaufania konsumentów

- a) Promowanie rolnictwa ekologicznego i unijnego logo
- b) Promowanie stołówek ekologicznych i zwiększanie zastosowania zielonych zamówień publicznych
- c) Rozszerzenie programów żywienia ekologicznego dla szkół
- d) Zapobieganie fałszowaniu żywności i wzmacnianie zaufania konsumentów
- e) Poprawienie identyfikowalności
- f) Ułatwienie wkładu sektora prywatnego

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-action-plan_pl

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12555-Rolnictwo-ekologiczne-plan-dzia%C5%82ania-dotyczacy-rozwoju-produkcji-ekologicznej-w-UE_pl

Oś 2: stymulowanie konwersji i wzmacnianie całego łańcucha wartości

- a) Zachęcanie do konwersji, inwestowania i wymiany najlepszych praktyk
- b) Rozwijanie analizy sektorowej w celu zwiększenia przejrzystości rynku
- c) Wspieranie organizacji łańcucha żywnościowego
- d) Wzmocnienie lokalnych i małych przetwórców oraz wspieranie krótkiego obiegu handlowego
- e) Lepsze żywienie zwierząt zgodnie z zasadami produkcji ekologicznej
- f) Wzmocnienie akwakultury ekologicznej

Oś 3: zwiększenie wkładu rolnictwa ekologicznego w zrównoważony rozwój

- a) Zmniejszenie śladu środowiskowego i ograniczenie działań przyczyniających się do zmiany klimatu
- b) Zwiększanie różnorodności genetycznej i plonów
- c) opracowywanie rozwiązań alternatywnych w stosunku do spornych czynników produkcji i inne środki ochrony roślin
- d) poprawa dobrostanu zwierząt
- e) efektywniejsze wykorzystanie zasobów

2.6. Komisja Europejska zaleca, aby z myślą o wdrożeniu państwa członkowskie opracowały odpowiednie krajowe plany działania w zakresie produkcji ekologicznej zawierające jasne cele, z uwzględnieniem uwarunkowań regionalnych, i odpowiednio włączyły je do krajowego planu strategicznego WPR.

2.7. Niniejsza opinia powinna być czytana w kontekście wcześniejszych opinii EKES-u dotyczących zrównoważonej produkcji i konsumpcji żywności (między innymi opinii „Zgodność polityki handlowej UE z Europejskim Zielonym Ładem”⁽³⁾), „Strategia »od pola do stołu« na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego”⁽⁴⁾), „Wspieranie krótkich i alternatywnych łańcuchów dostaw żywności w UE: rola rolnictwa ekologicznego”⁽⁵⁾ oraz „Promowanie zdrowego i zrównoważonego odżywiania w UE”⁽⁶⁾).

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES ocenia jako bardzo ambitny cel Europejskiego Zielonego Ładu zakładający, że do 2030 r. 25 % gruntów rolnych w UE zostanie przeznaczonych na uprawy ekologiczne. Obecnie w UE rolnictwo ekologiczne zajmuje średnio około 8,5 % gruntów rolnych. Oznacza to, że do 2030 r. powierzchnia gruntów rolnych zajmowana przez uprawy ekologiczne powinna być niemal trzykrotnie większa. Dla porównania: w latach 2009–2019 obszary zajmowane przez uprawy ekologiczne zwiększyły się z około 8,3 mln do około 13,8 mln hektarów (+70 %), przy czym daje się zauważyć tendencja wzrostowa. Cel 25 % oznacza powiększenie gruntów rolnych zajmowanych przez uprawy ekologiczne do około 40 mln hektarów, czyli znacznie powyżej obecnej tendencji.

3.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zorientowane na rynek podejście Komisji Europejskiej mające na celu dalsze zwiększenie popytu konsumentów na produkty ekologiczne i zaufania do nich. Równowaga między popytem a podażą ma decydujące znaczenie dla pomyślnego dalszego rozwoju sektora ekologicznego.

3.3. Rozwój produkcji ekologicznej musi też następować w sposób nastawiony na popyt. Należy zadbać o to, by rosnącą podaż antycypować również za pomocą odpowiedniego wzrostu popytu. Jeżeli przyśpieszenie wzrostu produkcji żywności ekologicznej będzie większe niż rozwój popytu, doprowadzi to niechybnie do negatywnej konkurencji na rynku, a w dalszej perspektywie – do spadku cen producentów.

⁽³⁾ Opinia EKES-u „Zgodność polityki handlowej UE z Europejskim Zielonym Ładem” (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 66).

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u „Strategia »od pola do stołu« na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego” (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 268).

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u „Wspieranie krótkich i alternatywnych łańcuchów dostaw żywności w UE: rola rolnictwa ekologicznego” (Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 65).

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u „Promowanie zdrowego i zrównoważonego odżywiania w UE” (Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 9).

3.4. Ekologiczny model gospodarczy oznacza zazwyczaj wyższe koszty produkcji na jednostkę produktu (z powodu wyższych nakładów i niższych plonów) w porównaniu z produkcją konwencjonalną. Aby zapewnić zrównoważony rozwój sektora ekologicznego, te wyższe koszty muszą również zostać pokryte z odpowiednich dochodów rynkowych. Jednak w miarę postępującej profesjonalizacji w całym łańcuchu dostaw żywności ekologicznej stosunek jakości do ceny powinien się rozwijać pozytywnie.

3.5. Sytuacja wyjściowa w poszczególnych państwach członkowskich jest bardzo zróżnicowana. Z jednej strony, w niektórych państwach członkowskich rolnictwo ekologiczne i wprowadzanie do obrotu produktów ekologicznych są już dobrze ugruntowane. Z drugiej strony, w niektórych państwach członkowskich odsetek obszarów przeznaczonych na uprawy ekologiczne wynosi jedynie kilka procent. Planując środki, należy odpowiednio uwzględnić te zróżnicowane sytuacje wyjściowe poszczególnych regionów. EKES zaleca ustanowienie w tym celu swego rodzaju „mechanizmu partnerskiej współpracy”, aby wzmocnić wymianę doświadczeń między państwami członkowskimi. Państwa członkowskie, w których sektor ekologiczny ma dobrze ugruntowaną pozycję, często wybierały podejście typu „push-pull” (podażowo-popytowe), wprowadzając zarówno środki wspierające produkcję ekologiczną, jak i środki zwiększające popyt na produkty ekologiczne. W dalszym rozwoju sektora ekologicznego istotną rolę odgrywa również handel detaliczny artykułami spożywczymi.

3.6. Różnorodne struktury i duże różnice regionalne w Europie sprawiają, że podczas wdrażania przepisów rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej nieustannie pojawiają się złożone problemy i zagadnienia. Aby zadbać o pomyślny dalszy rozwój sektora, należy znaleźć przy wdrażaniu równowagę, która pozwoli spełnić wymóg jednolitego wdrażania przepisów w całej UE oraz sprostać oczekiwaniom konsumentów, a jednocześnie zapewni elastyczność niezbędną do tego, by odpowiednio uwzględnić różnice i uwarunkowania lokalne w zakresie, w jakim pozwala na to rozporządzenie.

3.7. Obecny plan działania Komisji Europejskiej w zakresie produkcji ekologicznej, który skupia się na trzech obszarach priorytetowych (promowanie konsumpcji, rozwój produkcji i dalsze wzmacnianie zrównoważonego rozwoju), stanowi solidną podstawę dalszego zrównoważonego rozwoju sektora ekologicznego. Wdrażanie tego planu w państwach członkowskich należy wspierać ciągłym procesem monitorowania i oceny.

3.8. Państwa członkowskie powinny – z udziałem właściwych zainteresowanych stron – opracować krajowe/regionalne plany działania w zakresie produkcji ekologicznej oraz wykorzystać dostępne w ramach WPR możliwości (m.in. podczas sporządzania krajowych planów strategicznych WPR) w celu wsparcia rolnictwa ekologicznego.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Warunkiem wstępnym powodzenia rolnictwa ekologicznego jest duże zaufanie konsumentów. Konsumentom muszą być pewne co do spełnienia obowiązujących norm produkcji przez cały łańcuch dostaw żywności, począwszy od produkcji przez przetwarzanie, a skończywszy na konsumpcji. W związku z tym szczególnie istotne są środki przewidziane w celu zapobiegania oszustwom i poprawy identyfikowalności. Warto wykorzystać do tego zwłaszcza możliwości, jakie oferuje cyfryzacja.

4.2. Planowane środki mające na celu poprawę przejrzystości rynku i ulepszenie dostępnych danych w sektorze ekologicznym pomogą podmiotom gospodarczym w wyciągnięciu odpowiednich wniosków. Do tej pory w statystykach na poziomie europejskim nie dokonywano najczęściej rozróżnienia między segmentami produktów konwencjonalnych i ekologicznych. Właściwym krokiem jest uwzględnienie produkcji ekologicznej w analizach przeprowadzanych przez centra monitorowania rynku DG AGRI. Proponuje się, by również na dorocznej konferencji DG AGRI poświęconej perspektywom rolnictwa odpowiednio przedstawiono zmiany zachodzące w sektorze ekologicznym.

4.3. Istotnymi środkami towarzyszącymi są przewidywane rozwinięcie usług doradczych dla gospodarstw rolnych i środków promujących wymianę wiedzy na temat rolnictwa ekologicznego. Należy zintensyfikować wymianę informacji między środowiskiem naukowym, doradcami, placówkami edukacyjnymi, rolnikami i społeczeństwem. Regionalne i międzynarodowe programy wymiany mogą przynieść duże korzyści zwłaszcza dla młodych rolników.

4.4. Również konsumentów należy informować o zaletach produktów ekologicznych i związanych z nimi wyzwaniach poprzez odpowiednie działania na rzecz zwiększania świadomości, najlepiej zaczynając już od szkół. Stosownym punktem wyjścia jest w tym względzie unijny program dla szkół („Owoce, warzywa i mleko w szkole”^(?)).

(?) https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/school-fruit-vegetables-and-milk-scheme_pl

4.5. Aby podnieść poziom świadomości na temat produkcji ekologicznej, Komisja Europejska planuje między innymi organizację corocznego ogólnounijnego Dnia Rolnictwa Ekologicznego oraz przyznawanie nagród za doskonałość we wszystkich sektorach łańcucha dostaw żywności ekologicznej. EKES wyraża gotowość do współpracy partnerskiej w tym zakresie.

4.6. Konsumenci przykładają coraz większą wagę do żywności regionalnej. Pandemia COVID-19 sprawia, że ludzie są jeszcze bardziej uwrażliwieni na jakość żywności. W związku z tym połączenie krótszych i lokalnych łańcuchów produkcji ekologicznej i wprowadzania do obrotu produktów ekologicznych może być obiecującym sposobem tworzenia większej wartości dodanej. Również z myślą o zrównoważonym rozwoju należy w miarę możliwości łącznie rozpatrywać aspekty produkcji ekologicznej, lokalnej i sezonowej. Dalsze wzmocnienie unijnego logo produkcji ekologicznej powinno współgrać ze wzmacnianiem ugruntowanych krajowych/regionalnych etykiet ekologicznych. Informacje na temat pochodzenia produktów spożywczych (surowców) powinny być jak najbardziej konkretne, wykraczać poza etykietowanie „rolnictwo UE/rolnictwo spoza UE” i w miarę możliwości określać kraj albo region.

4.7. Duży potencjał, jeśli chodzi o produkty ekologiczne, może tkwić w branży turystycznej i gastronomicznej. Niezbędne jest jednak zapewnienie przejrzystości i wiarygodnych systemów certyfikacji.

4.8. Ze względu na bardziej zróżnicowane procesy produkcyjne rolnictwo ekologiczne wymaga często zwiększonego nakładu pracy, a zatem kryje w sobie również potencjał w zakresie tworzenia dodatkowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Z drugiej strony wysokie koszty pracy mogą hamować rozwój sektora ekologicznego.

4.9. Produkty ekologiczne zazwyczaj kosztują więcej niż produkty konwencjonalne, przy czym obserwuje się tendencję do malejących różnic cenowych (z jednej strony dzięki zwiększeniu wydajności rolnictwa ekologicznego, a z drugiej strony – dzięki stawianiu coraz większych wymogów środowiskowych przed innymi formami rolnictwa w ramach dalszego rozwoju WPR). Dla niektórych grup społecznych o niskich dochodach, w tym dla emerytów, osób młodych lub rodzin z warstw społecznych o niższych dochodach, stanowi to przeszkodę w dostępie do takich produktów. EKES proponuje zatem ustanowienie odpowiednich środków, dzięki którym produkty ekologiczne będą dostępne również dla tych grup społecznych.

4.9.1. Organy ds. ochrony konsumentów zwracają m.in. uwagę, że marże procentowe w handlu produktami ekologicznymi są niekiedy znacznie wyższe niż w przypadku produktów innych niż ekologiczne, co z kolei również może mieć wpływ na to, jak kształtują się ceny produktów ekologicznych w porównaniu z cenami żywności konwencjonalnej. Marże handlowe powinny być rozsądne.

4.9.2. W niektórych państwach członkowskich ten niekiedy wyraźny rozdzźwięk cenowy w stosunku do produktów konwencjonalnych stanowi poważną przeszkodę we wzroście konsumenckiego rynku produktów ekologicznych. Przy czym ceny żywności ekologicznej uwzględniają również większe korzyści z punktu widzenia dóbr publicznych, takie jak na przykład różnorodność gatunkowa na gruntach ornych lub dobrostan zwierząt. W tym kontekście uwzględnienie efektów zewnętrznych (rzeczywistych kosztów) we wszystkich produktach może być sposobem wsparcia sektora rolnictwa ekologicznego.

4.9.3. EKES uważa również, że zwłaszcza na sektorze publicznym (administracji gminnej, miejskiej, regionalnej, krajowej) spoczywa odpowiedzialność za to, by dawać dobry przykład i w ramach zamówień publicznych (np. w przypadku stołówek) przywiązywać większą wagę do sezonowej i regionalnej żywności ekologicznej. Wiele europejskich miast⁽⁸⁾ (m.in. Kopenhaga, Wiedeń, Norymberga) wdrożyło już w tym zakresie bardzo skuteczne koncepcje.

4.9.4. Krótsze łańcuchy żywnościowe oraz możliwości marketingu bezpośredniego stwarzają szansę na to, by zarówno producentom, jak i konsumentom zaoferować rozsądne ceny.

4.10. Wraz z rosnącym udziałem gruntów przeznaczonych na uprawy ekologiczne pojawiają się nowe wyzwania. W kontekście postępującej zmiany klimatu należy ściśle obserwować i monitorować sposób, w jaki rozwijają się presja agrofagów i choroby roślin. Potrzebne są wystarczająco duże nakłady finansowe na badania stosowane w celu wyhodowania odmian odpowiednich dla rolnictwa ekologicznego, jak również opracowania skutecznych środków ochrony roślin i innowacyjnych rozwiązań. EKES podkreśla również, że należy zapewnić utrzymanie swobodnego dostępu do odmian i materiału siewnego.

4.11. W żywieniu zwierząt już od kilku lat występują trudności z pozyskiwaniem wystarczającej ilości paszy białkowej oraz niezbędnych aminokwasów (witaminy B) z produkcji ekologicznej. Pilnie potrzebna jest zapowiedziana intensyfikacja badań nad rozwiązaniami alternatywnymi w tej dziedzinie i przyjmuje się ją z dużym zadowoleniem.

⁽⁸⁾ <https://www.organic-cities.eu/>

4.12. Okres konwersji jest dla rolników dużym wyzwaniem, ponieważ w tym czasie odczuwają już zwiększone wydatki (np. koszty kontroli i nakłady na ekologiczne środki produkcji), natomiast nie mogą jeszcze wprowadzać wytworzonych produktów do obrotu jako produktów ekologicznych. Państwa członkowskie powinny przewidzieć w związku z tym odpowiednie środki wsparcia. Należy zbadać możliwość utworzenia również rynku „produktów w okresie konwersji” (będących swego rodzaju formą przejściową między produktami konwencjonalnymi a ekologicznymi).

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2222 w odniesieniu do infrastruktury transgranicznej łączącej Unię i Zjednoczone Królestwo stałym połączeniem przez kanał La Manche”

[COM(2021) 402 final – 2021/0228(COD)]

(2021/C 517/19)

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 15.7.2021 Parlament Europejski, 13.9.2021
Podstawa prawna	Art. 91 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	239/1/5

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 563. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 września 2021 r. (posiedzenie z dnia 22 września) Komitet stosunkiem głosów 239 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Komitetu Sterującego Wspólnoty Transportowej w odniesieniu do przyjęcia budżetu Wspólnoty Transportowej na rok 2022”

(COM(2021) 479 final – 2021/0272 (NLE))

(2021/C 517/20)

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 25.8.2021
Podstawa prawna	Art. 218 ust. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	238/0/7

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 563. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 września 2021 r. (posiedzenie z 22 września) Komitet 238 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów dotyczących połowów na obszarze objętym porozumieniem GFCM (Generalnej Komisji Rybołówstwa Morza Śródziemnego) (wersja przekształcona)”

[COM(2021) 434 – 2021/0248(COD)]

(2021/C 517/21)

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 13.9.2021 Rada, 03/09/2021
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	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	235/1/2

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 563. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 września 2021 r. (posiedzenie z dnia 22 września) Komitet stosunkiem głosów 235 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w odniesieniu do ograniczeń w dostępie do wód Unii”

[COM(2021) 356 final – 2021/0176 (COD)]

(2021/C 517/22)

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 8.7.2021 Rada, 16.7.2021
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	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	232/0/5

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 563. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 września 2021 r. (posiedzenie z dnia 22 września) Komitet 232 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, dnia 22 września 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