

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola unijnej polityki handlowej i inwestycyjnej w zwiększaniu wyników gospodarczych UE”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2020/C 47/06)

Sprawozdawca: **Jonathan PEEL**

Sprawozdawczynie: **Tanja BUZEK**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	REX
Data przyjęcia przez sekcję	3.10.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	30.10.2019
Sesja plenarna nr	547
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	155/4/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Handel i inwestycje mają zasadnicze znaczenie dla UE i mogą przyczynić się do poprawy jej wewnętrznych wyników gospodarczych. Jedno na siedem miejsc pracy w UE zależy od wywozu, a biorąc pod uwagę, że w ciągu najbliższych 10–15 lat 90 % światowego wzrostu gospodarczego będzie miało miejsce poza Europą, UE musi zapewnić sobie optymalny udział w tych nowych rynkach i dopilnować, by nie stracić niepotrzebnie pozycji wobec konkurentów z państw trzecich.

1.1.1. Polityka handlowa i inwestycyjna UE stała się przedmiotem nadzoru i kontroli politycznej na nigdy wcześniej niespotykaną skalę. Ważne wydarzenia polityczne takie jak nasilenie populizmu, handlowe konsekwencje brexitu i środki handlowe nakładane przez obecną administrację USA uwypukliły obawy dotyczące nieuczciwych umów handlowych i zwiększyły niepewność polityczną. Niniejsza opinia ma na celu przeanalizowanie kroków, które UE musi podjąć wewnętrznie, aby sprawiedliwy handel promował sprawiedliwy podział korzyści. Unia musi osiągnąć wystarczający konsensus wewnętrzny, aby móc nadal negocjować korzystne i dynamiczne umowy handlowe na całym świecie. W tym celu musi promować postępowy program handlowy, który opiera się na ochronie podstawowych praw oraz norm środowiskowych, społecznych i konsumenckich.

1.1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przypomina Komisji Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu w nowym składzie o swoich zaleceniach sformułowanych w szeregu ostatnich kluczowych opinii w sprawie polityki handlowej i inwestycyjnej UE⁽¹⁾. Nalegamy, aby włączyć je do wszystkich nowych strategii handlowych. Celem niniejszej opinii jest ukazanie, co UE musi zrobić, aby uporządkować swoje wewnętrzne kwestie, a jednocześnie zająć się obecnymi kontrowersjami w dziedzinie handlu i zapewnić niezbędne zabezpieczenia.

1.2. Po pierwsze EKES uważa za niezbędne, by UE zapewniła sprawne i uczciwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i strefy euro. Jedną piątą wszystkich miejsc pracy związanych z wywozem w UE⁽²⁾ znajduje się w innym państwie członkowskim niż państwo eksportera, m.in. z uwagi na rozwój łańcuchów dostaw – tzw. efekt rozlania (*spill-over effect*).

⁽¹⁾ Zob. większość przypisów, począwszy od dziewiątego.

⁽²⁾ Publikacja DG ds. Handlu, listopad 2018 r.

1.2.1. Cel ten musi obejmować szeroki zakres odrębnych polityk, począwszy od transportu i energii przez lepszą integrację usług aż po zapewnienie prawnie solidnych i społecznie chronionych ram rozwoju cyfryzacji i sztucznej inteligencji (SI). Musi on również zawierać spójne przepisy i strategie polityczne UE promujące warunki, które pomagają przedsiębiorstwom odgrywać wiodącą rolę w opracowywaniu i stosowaniu nowych technologii zapewniających utrzymanie konkurencyjności przy jednoczesnym zapewnieniu wzrostu i godnych miejsc pracy w ramach sprawiedliwej transformacji.

1.2.2. Udane badania i innowacje mają kluczowe znaczenie dla wzmocnienia pozycji UE na świecie. W związku z tym EKES wzywa Komisję do dołożenia wszelkich starań, aby zagwarantować, że program „Horyzont Europa” stanie się skutecznym, odpornym i solidnym następcą programu „Horyzont 2020”. Konieczne będzie podjęcie znacznych wysiłków, zwłaszcza przez państwa członkowskie przy pełnym zaangażowaniu partnerów społecznych, w celu zapewnienia wysokiej jakości kształcenia oraz dostępu do szkoleń zarówno zawodowych, jak i innych.

1.2.3. Zasadnicze znaczenie ma również zachęcanie do nabywania umiejętności ludzkich i rozwój takich umiejętności. EKES uważa, że należy skupić się na dopasowywaniu indywidualnych umiejętności poprzez uczenie się przez całe życie oraz położyć większy nacisk na wielojęzyczność i łatwe do dostosowania programy szkoleniowe, zamiast bezskutecznie próbować przekształcić ludzi w lepsze komputery.

1.3. Należy uwzględnić potrzeby i potencjał MŚP w każdym obszarze polityki, aby zapewnić im dostęp do finansowania i do innych zasobów, a także wspierać ich zdolność do rozwoju. Jak zaznaczono w komunikacie Komisji Europejskiej (KE) z 2015 r. „Handel z korzyścią dla wszystkich”⁽³⁾, ponad 600 tys. MŚP zatrudniających ponad 6 mln osób odpowiada bezpośrednio za jedną trzecią eksportu z UE.

1.4. Jeśli chodzi o funkcjonowanie handlu, EKES ponawia swój apel, aby UE – wspierając WTO – odgrywała wiodącą rolę w propagowaniu zasad służących realizacji postępowej, sprawiedliwej i zrównoważonej polityki handlowej. Unia musi nadal ściśle współpracować z innymi podmiotami w celu zreformowania WTO, również aby ustanowić zasady zapewniające poszanowanie i realizację celów zrównoważonego rozwoju. UE i jej państwa członkowskie powinny wykorzystać swoją siłę oddziaływania i możliwości promowania swojego stanowiska w różnych strukturach WTO, zwłaszcza w odniesieniu do nowych dziedzin takich jak handel i godna praca. Otwarty i oparty na zasadach system handlu międzynarodowego, gwarantujący wysokie standardy w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa i pracy, ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia możliwości biznesowych i warunków uczciwego handlu dla przedsiębiorstw UE w stosunku do ich konkurentów.

1.5. EKES uważa za niezbędne, by polityka handlowa i inwestycyjna UE uwzględniała wszystkie istotne skutki otwarcia rynku oraz w miarę możliwości ograniczyły negatywne konsekwencje, w tym koszty społeczne i przejściowe. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji musi – w kontekście jakichkolwiek przyszłych wieloletnich ram finansowych – zapewniać wystarczające środki na łagodzenie negatywnych skutków w handlu. Należy ponownie przeanalizować wszelkie ograniczenia i kryteria jego stosowania.

1.5.1. Bardziej kompleksowe negocjacje handlowe mogą z kolei wywołać konflikty w obszarach wrażliwych. Wszelkie tego rodzaju kontrowersje trzeba skutecznie rozwiązywać. Może to dotyczyć wyzwań w zakresie wysokich standardów, zwłaszcza w odniesieniu do bezpieczeństwa żywności, ochrony konsumentów, godziwych warunków pracy, ochrony usług publicznych czy egzekwowania praw w dziedzinie zrównoważonego handlu. Kwestie te zostały szczegółowo omówione w wielu wcześniejszych opiniach. EKES ponownie podkreśla, że żadne postanowienia umowy handlowej nie mogą ograniczać swobody rządów w zakresie ustanawiania takich regulacji w sferze publicznej, jakie uznają za stosowne.

1.5.2. Ponadto EKES wzywa Komisję w nowym składzie do ponownego potwierdzenia postanowień horyzontalnych dotyczących transgranicznych przepływów danych i ochrony danych osobowych w umowach handlowych i inwestycyjnych UE.

1.5.3. Unia Europejska ma wyjątkową możliwość odgrywania wiodącej roli w zakresie należytej staranności. W związku z tym EKES wzywa Komisję do zaproponowania odpowiednich przepisów unijnych w tej dziedzinie i ponownie wyraża swoje przekonanie, że egzekwowanie odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej poprzez politykę handlową jest ważne dla wzmocnienia pozycji handlowej UE na świecie i dla wspierania zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza dzięki zachęcaniu przedsiębiorstw do wzięcia odpowiedzialności za ich wpływ na społeczeństwo. EKES apeluje również o to, by umowy handlowe wymagały od rządów na szczeblu krajowym i lokalnym wypełniania w pełni ich zadań.

1.5.4. Komitet uważa, że bardziej dogłębna dyskusja polityczna na temat roli handlu i inwestycji ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia lepszego zrozumienia zarówno czynników napędzających, jak i skutków gospodarczych. Unijna polityka oceny musi w większym stopniu koncentrować się na ocenie jakościowych elementów umów handlowych przy pełnym zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego i EKES-u. Wymagany jest szerszy zestaw wskaźników oraz otwartość na modele alternatywne. Oceny skutków muszą zostać zakończone przed rozpoczęciem negocjacji. W odpowiednich odstępach czasu należy także przeprowadzać bardziej całościową analizę globalnego wpływu handlu.

(3) COM(2015) 497 final.

1.5.5. EKES ponownie zdecydowanie apeluje o większe zorientowanie ESDZ na handel. Handel staje się coraz ważniejszym elementem zarówno w wymiarze geopolitycznym, jak i w ramach dyplomacji gospodarczej, jednak w niedawnym wspólnym komunikacie w sprawie łączenia Europy i Azji wyraźnie zabrakło kwestii handlowych ⁽⁴⁾. EKES ponawia także swój apel o ściślejszą, bardziej spójną i przejrzystą wzajemną współpracę między DG ds. Handlu i innymi dyrekcjami generalnymi, zwłaszcza DG DEVCO i DG EMPL.

1.6. EKES domaga się, by dialog ze społeczeństwem obywatelskim na temat polityki handlowej i inwestycyjnej w trakcie negocjacji i po ich zakończeniu został pogłębiony oraz by wzmocniono jego funkcję monitorującą. Dialog ten musi być prowadzony w oparciu o większą przejrzystość i ciągłe doskonalenie, ponieważ negocjacje i umowy stają się coraz bardziej złożone m.in. ze względu na cele zrównoważonego rozwoju, porozumienie paryskie i działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.7. EKES powtarza również swoje wcześniejsze zalecenie, zgodnie z którym wielostronne podejście do rolnictwa wymaga ponownego przemyślenia i ożywienia, a UE może odgrywać wiodącą, proaktywną rolę w tym zakresie, jednocześnie promując normy środowiskowe i społeczne oraz szerzej zakrojone normy zrównoważonego rozwoju zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju. UE musi również unikać czynienia większych ustępstw w dziedzinie rolnictwa, które osłabiłyby produkcję krajową.

1.8. EKES z dużym zadowoleniem przyjął nacisk położony w dokumencie „Handel z korzyścią dla wszystkich” na zrównoważony rozwój, zwłaszcza w zakresie praw człowieka i praw socjalnych oraz środowiska. Poparł także włączenie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju do wszystkich umów handlowych nowej generacji. Rozdziały te muszą być zasadniczym elementem promowania unijnej polityki handlowej i inwestycyjnej. Skuteczna egzekwowalność ma obecnie kluczowe znaczenie dla realizacji tych zobowiązań, przede wszystkim w celu zapewnienia równych warunków działania dla unijnych przedsiębiorstw za granicą.

1.8.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje niedawną zapowiedź nowo wybranej przewodniczącej Komisji dotyczącą mianowania głównego urzędnika ds. egzekwowania przepisów handlowych. Osoba ta odpowiada przed komisarzem ds. handlu i ma „monitorować i poprawiać przestrzeganie naszych umów handlowych” ⁽⁵⁾. Musi ona posiadać szerokie uprawnienia o równej wadze i równej skuteczności, które obejmą wszystkie zobowiązania uzgodnione w umowach o wolnym handlu, zwłaszcza zobowiązania związane ze zrównoważonym rozwojem. Musi to uwzględniać obiektywny proces podejmowania decyzji oparty na terminowo i skutecznie wszczętych dochodzeniach oraz wsparty odpowiednimi zasobami, a także jasną rolę dla uznanych zainteresowanych stron zarówno w odniesieniu do składania skarg, jak i uczestnictwa w kolejnych wysłuchaniach publicznych. Oprócz szczegółowego informowania Parlamentu Europejskiego i Rady musi to z kolei wiązać się z konkretną rolą EKES-u i odpowiednich wewnętrznych grup doradczych, a także z zapewnieniem stałego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego.

1.8.2. Komitet zalecał już dawniej wprowadzenie specjalnej klauzuli promującej cele zrównoważonego rozwoju we wszystkich przyszłych upoważnieniach w odniesieniu do rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Apelowal też, by zgodnie z porozumieniem paryskim zwalczanie globalnego ocieplenia stanowiło integralną część wartości UE. Przejście na niskoemisyjną gospodarkę o obiegu zamkniętym musi być kolejnym kluczowym czynnikiem odzwierciedlonym we wszelkich mandatach negocjacyjnych UE.

1.8.3. Rzeczywiste przejście na gospodarkę neutralną pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r. będzie poważnym wyzwaniem. Będzie to miało ogromny wpływ na rozwój polityki handlowej, a decyzje dotyczące handlu będą z kolei ściśle wpływać na metody realizacji tego procesu zarówno w UE, jak i na świecie. Zapewnienie sprawiedliwej transformacji musi znaleźć się w centrum wszystkich przyszłych polityk, praktyk i negocjacji handlowych.

1.8.4. Zwiększone przepływy handlowe będą oznaczać dalszy wzrost w sektorze transportu, w którym emisje gazów cieplarnianych już obecnie są szczególnie wysokie. W związku z tym Komitet apeluje, aby wszystkie środki transportu stały się częścią bardziej zrównoważonej i sprawiedliwej polityki transportowej oraz by ustanowić wyraźne powiązanie między handlem a transportem, m.in. w odniesieniu do osiągnięcia odpowiednich zobowiązań w zakresie celów zrównoważonego rozwoju.

1.8.5. Ponadto EKES nalega, by w działaniach na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym UE wzięła pod uwagę kwestie mające wpływ na zasobochłonne i energochłonne gałęzie przemysłu, dążyła do zapobieżenia ucieczce emisji i inwestycji oraz w pełni zbadała zgodne z zasadami WTO łagodzące środki dostosowawcze na granicach.

⁽⁴⁾ JOIN(2018) 31 final.

⁽⁵⁾ Pismo określające zadania wystosowane przez nowo wybraną przewodniczącą Komisji Ursulę von der Leyen do Phila Hogana, kandydata na komisarza ds. handlu, 10 września 2019 r.

2. Kontekst

2.1. Handel i inwestycje mają zasadnicze znaczenie dla UE i mogą przyczynić się do poprawy jej wewnętrznych wyników gospodarczych. W komunikacie „Handel z korzyścią dla wszystkich”⁽⁶⁾ podkreślono, że ponad 30 mln miejsc pracy w UE – tj. jedno na siedem – zależy od wywozu poza UE oraz że w ciągu najbliższych 15 lat 90 % światowego wzrostu gospodarczego będzie miało miejsce poza Europą. Unia powinna wprawdzie uznać znaczenie poprawy wyników gospodarczych poprzez handel, lecz nie może polegać wyłącznie na modelu opartym na eksporcie. Należy przywiązywać równie dużą wagę do zwiększania popytu wewnętrznego poprzez inwestycje publiczne i prywatne oraz konsumpcję.

2.1.1. UE, która odpowiada za jedną szóstą światowego przywozu i wywozu, jest największym na świecie eksporterem wyrobów gotowych i usług oraz największym rynkiem eksportowym dla ok. 80 krajów. Przemysł – fundament gospodarki europejskiej – odpowiada za 80 % wywozu z UE oraz zapewnia ważne innowacje prywatne i miejsca pracy wymagające wysokich kwalifikacji. Jak zauważono w komunikacie „Handel z korzyścią dla wszystkich”, „udział importowanych komponentów w towarach eksportowanych z UE wzrósł od 1995 r. o ponad połowę”, co dodatkowo uwypukla kluczową rolę przedsiębiorstw i przemysłu oraz dynamicznej i proaktywnej polityki handlowej.

2.1.2. W UE istnieje obecnie 36 mln miejsc pracy zależnych od eksportu⁽⁷⁾, czyli o dwie trzecie (i ok. 1,5 bln EUR) więcej niż w 2000 r. Unia utrzymała swój udział „w światowym eksporcie towarów” (na poziomie 15 %), przy jednoczesnym wzroście udziału Chin oraz spadku globalnych udziałów USA i Japonii. KE podkreśla, że miejsca pracy związane z eksportem są generalnie lepiej opłacane i stanowią znaczący odsetek we wszystkich państwach członkowskich.

2.1.3. W przeciwieństwie do handlu towarami handel usługami może w większym stopniu wywierać presję na obniżenie płac. W niedawnym sprawozdaniu OECD⁽⁸⁾ wskazano, że funkcje związane z usługami stanowią dużą część przemysłu wytwórczego, a udział zagranicznych usług rośnie. Przedsiębiorstwa coraz częściej zastanawiają się, czy świadczyć własne usługi czy też nabywać je od zewnętrznych dostawców. W przypadku offshoringu do krajów o niższych kosztach pracy kwestia przeniesienia miejsca pracy staje się szczególnie dotkliwa.

2.1.4. Istnieje ryzyko, że brexit stanie się kluczowym czynnikiem dla przyszłych stosunków handlowych UE i dalszych, wolnych od barier przepływów handlowych. Wyjście z jednolitego rynku jednego z głównych partnerów handlowych może mieć wpływ na równowagę w polityce handlowej UE oraz stanowić poważne wyzwanie, jeżeli Zjednoczone Królestwo zdecyduje się na deregulację, w tym doprowadzić do obniżenia standardów i osłabienia praw. UE musi dołożyć wszelkich starań, aby przeciwdziałać wszelkim próbom wprowadzenia nieuczciwej konkurencji przez Zjednoczone Królestwo. Zachowująca wysokie standardy i prawa umowa między UE a Zjednoczonym Królestwem ma fundamentalne znaczenie.

2.2. Wiele czynników składa się na gwałtowny wzrost światowego popytu na handel towarami i w coraz większym stopniu usługami. Prognozy wskazują, że do połowy obecnego stulecia liczba ludności na świecie osiągnie 9–10 mld. Ze względu na szybką industrializację i urbanizację ponad połowa ludności świata po raz pierwszy żyje w miastach, gdzie ludzie są bardziej od siebie zależni niż w społecznościach wiejskich opartych w większym stopniu na zaspokajaniu własnych potrzeb.

2.2.1. Szacuje się również, że do 2030 r. prawie 2 mld osób będzie należeć do klasy średniej, zwłaszcza w takich krajach jak Chiny, Indie, Kenia, Chile i Indonezja. Będą one w stanie nabyć (często po raz pierwszy w życiu) bardziej zróżnicowane produkty i usługi – żywność, ubrania, towary użytkowe, samochody i inne produkty konsumpcyjne.

2.2.2. Rosnące rynki nie są jednak jedynym powodem zwiększonych przepływów handlowych. W dzisiejszym świecie działalność przedsiębiorstw wielonarodowych jest w coraz większym stopniu organizowana w ramach globalnych łańcuchów wartości. Analizując te strategie, OECD⁽⁹⁾ opisała, w jaki sposób strategie podatkowe, skala (coraz większa koncentracja przedsiębiorstw), wiedza fachowa w dziedzinie technologii oraz dywersyfikacja działalności stają się kluczowymi czynnikami napędzającymi światowy handel. Cyfryzacja gospodarki zaciera również tradycyjne granice. Ponadto przedsiębiorstwa wielonarodowe w coraz większym stopniu polegają na stosunkach opartych na instrumentach niekapitałowych (partnerstwo strategiczne, outsourcing). Struktury korporacyjne są zatem bardziej złożone niż kiedykolwiek wcześniej, a praktyki biznesowe ulegają zmianie. W związku z tym konieczne może być dostosowanie polityki handlowej i inwestycyjnej.

⁽⁶⁾ Zob. przypis 3.

⁽⁷⁾ Oraz 20 mln poza Europą.

⁽⁸⁾ OECD Trade Policy Papers, nr 226 (2019), „Offshoring of services functions and labour market adjustments”, Paryż.

⁽⁹⁾ OECD Trade Policy Papers, nr 227 (2019), „Micro-Evidence on Corporate Relationships in Global Value Chains: The Role of Trade, FDI and Strategic Partnerships”, Paryż.

2.3. Ważną szansą dla eksporterów unijnych są mocne strony UE, zwłaszcza wartość dodana w produkcji czy najwyższej jakości towary i usługi, a także ok. 70 unijnych umów preferencyjnych, które już obowiązują i obejmują pięć kontynentów, przy czym prowadzone są ważne nowe negocjacje. Innego wyboru nie ma: możemy tylko przyglądać się, jak szanse wykorzystują konkurencyjni eksporterzy mający siedzibę w innych krajach rozwiniętych bądź w szybko rozwijających się wschodzących gospodarkach. Istotne zmiany w ostatnim okresie obejmują zmienione Partnerstwo Transpacyficzne (TPP) oraz inne ważne negocjacje handlowe w regionie Azji i Pacyfiku.

3. Kluczowe elementy wspierające dobrobyt związany z handlem w UE

3.1. Znaczenie jednolitego rynku dla handlu UE ilustruje tzw. efekt rozlania (*spill-over effect*) – jedna piąta miejsc pracy zależnych od eksportu znajduje się w innym państwie członkowskim. Na przykład eksport z Niemiec przekłada się na 6,8 mln miejsc pracy w Niemczech, ale także na 1,6 mln miejsc pracy w innych częściach UE. Wynika to przede wszystkim z rozwoju długich łańcuchów dostaw nie tylko w Europie, ale również na całym świecie, gdzie niedokończone produkty mogą wiele razy przekraczać granice, zwłaszcza w przemyśle motoryzacyjnym. Brexit uwypuklił te liczby: 650 tys. miejsc pracy w Zjednoczonym Królestwie jest powiązanych z wywozem poza UE, który pochodzi z innych państw członkowskich. Z danych KE wynika ⁽¹⁰⁾, że kraje odnoszące największe korzyści to Republika Czeska, Słowacja i Polska.

3.1.1. W związku z tym sprawne i sprawiedliwe funkcjonowanie jednolitego rynku i strefy euro stanowi istotny czynnik utrzymania i zwiększenia liczby miejsc pracy związanych z eksportem. Dalsza integracja jednolitego rynku i strefy euro pozostaje sprawą nadrzędną, w tym w zakresie energii i sprawnie funkcjonującego systemu transportu, a także poprzez ułatwienie sprawliwej mobilności pracowników.

3.1.2. Kluczowe znaczenie ma również lepsza integracja usług i przepływu danych, który musi być zgodny z unijnymi przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych, zwłaszcza ze względu na coraz większą cyfryzację jednolitego rynku. Zdrowy ekosystem cyfrowy również wymaga polityki, w ramach której dane mogą służyć dobru publicznemu i zapewniać możliwości rozwoju usług cyfrowych ukierunkowanych na interes publiczny.

3.1.3. W swojej opinii w sprawie reformy WTO EKES zaapelował, by „wszelkie przyszłe inicjatywy wielostronne dotyczące przepływu danych były w pełni zgodne z postanowieniami horyzontalnymi odnoszącymi się do transgranicznego przepływu danych i ochrony danych w umowach handlowych i inwestycyjnych UE” ⁽¹¹⁾ i zwrócił się do Komisji w nowym składzie o potwierdzenie, że to podstawowe zobowiązanie nie podlega negocjacom.

3.2. Szybki rozwój cyfryzacji i sztucznej inteligencji (SI), a także zmiany demograficzne i przejście na niskoemisyjną gospodarkę o obiegu zamkniętym doprowadzą do radykalnej przemiany społeczeństwa. Przedsiębiorstwa odgrywają wiodącą rolę w wprowadzaniu innowacji i nowych technologii, natomiast rolą rządu jest zapewnienie ram prawnych sprawliwej transformacji i wytycznych dla wiążących zasad etycznych w zakresie SI.

3.2.1. Badania naukowe i innowacje, promowane przez przemysł i wspierane przez wysoki poziom edukacji i przedsiębiorczości, mają zasadnicze znaczenie dla utrzymania UE w czołówce postępu. Głównym priorytetem przyszłej KE musi być dopilnowanie, by program „Horyzont Europa” stał się skutecznym i solidnym następcą programu „Horyzont 2020”. UE musi również pomagać przedsiębiorstwom w zwiększaniu ich konkurencyjności zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym, oraz w opracowywaniu i stosowaniu nowych technologii. Innowacje można również wspierać poprzez projekty pilotażowe i współpracę między sektorem publicznym i prywatnym oraz środowiskiem akademickim.

3.2.2. Przemiany technologiczne i rozwój wymagają szybkich zmian umiejętności w dziedzinach, w których braki pojawiają się nagle i niespodziewanie, najczęściej technicznych, zwłaszcza w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM).

3.2.3. Wspieranie i rozwijanie umiejętności ludzkich oraz szeroko pojmowanej wielojęzyczności jest tak samo ważne jak położenie większego nacisku na dostęp do szkolenia zawodowego, przekwalifikowania i uczenia się przez całe życie.

3.2.4. Aby zmniejszyć niedobór kwalifikacji, systemy szkoleń będą musiały być wystarczająco elastyczne i zdolne do szybkiej reakcji na przyszłe potrzeby. W związku z tym konieczne będzie podjęcie przez państwa członkowskie znacznych wysiłków w tym zakresie a partnerzy społeczni będą musieli odgrywać większą rolę.

⁽¹⁰⁾ Zob. przypis 2.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 159 z 10.5.2019, s. 15.

3.3. Z uwagi na różne i nowe formy zatrudnienia kluczowe znaczenie ma usprawnienie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu pracy oraz między miejscami pracy i zadaniami, a także stworzenie warunków stymulujących działalność na własny rachunek i przedsiębiorczość. Zmianom w świecie pracy muszą towarzyszyć społecznie chronione, elastyczne i dobrze funkcjonujące rynki pracy oraz zorientowany na wyniki dialog społeczny.

3.4. Konkurencja jest główną siłą napędową rozwoju przedsiębiorstw. W ramach wyraźnie zdefiniowanych kompetencji polityka handlowa i przepisy handlowe UE muszą zapewniać przedsiębiorstwom warunki sprzyjające tworzeniu godnych miejsc pracy z zachowaniem wysokich standardów pracy w przypadku konkurowania z krajami spoza UE. Takie regulacje muszą być dostosowane do zakładanych celów i wspierać pozytywnego ducha przedsiębiorczości i kulturę w sposób atrakcyjny również dla młodych ludzi a zwłaszcza dla kobiet.

3.4.1. EKES przyjmuje do wiadomości sprawozdania OECD i MFW⁽¹²⁾, w których wskazuje się na zwiększoną koncentrację gałęzi przemysłu zarówno w odniesieniu do produkcji, jak i usług niefinansowych. Konieczne są dalsze badania w celu zrozumienia czynników leżących u podstaw tego rodzaju koncentracji na rynku, co może wymagać świeżego spojrzenia na konkurencję i międzynarodową politykę handlową. W szczególności program na rzecz handlu nie może stać na przeszkodzie polityk mających na celu ułatwienie MŚP wejścia na rynki, w tym poprzez ambitną europejską politykę przemysłową – zwłaszcza w sektorze cyfrowym.

3.4.2. UE musi zapewnić otoczenie sprzyjające zarówno inwestycjom prywatnym, jak i publicznym. Wymaga to stabilności i przewidywalności, niezmiennego otoczenia makroekonomicznego, silnej ochrony praw własności intelektualnej oraz odpowiedzialności budżetowej. System podatkowy musi natomiast nie tylko być sprawiedliwy, lecz także zachęcać do innowacji, przedsiębiorczości, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

3.4.3. Jednocześnie polityka handlowa i inwestycyjna UE muszą pozostać wrażliwe na wszelkie inwestycje, które mogą być wynikiem oszustw lub unikania opodatkowania.

3.4.4. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) są ważne, gdy przedsiębiorstwa w coraz większym stopniu lokalizują produkcję w pobliżu swoich rynków końcowych, co m.in. może pomóc im w utrzymaniu konkurencyjności. EKES z zadowoleniem przyjął również⁽¹³⁾ rozporządzenie UE o ochronie handlu i niedawne działania mające na celu monitorowanie inwestycji zagranicznych w UE.

3.4.5. Niemniej sprawozdanie roczne OECD z 2018 r. w sprawie statystyk BIZ wykazało spadek globalnych BIZ po reformie podatkowej w USA o 27 %. W przypadku niektórych krajów UE (Luksemburg, Niderlandy) spadek był bardzo zauważalny. W związku z tym należy zwrócić szczególną uwagę na rozróżnienie między BIZ, które są powiązane z gospodarką realną, a BIZ opartych na jakichkolwiek innych przesłankach związanych z oszustwami i unikaniem opodatkowania. UE musi zwalczać takie praktyki na wszystkich szczeblach.

3.5. Jak stwierdzono w komunikacie „Handel z korzyścią dla wszystkich”, „ponad 600 tys. MŚP, zatrudniających ponad 6 mln osób, bezpośrednio eksportuje towary poza UE, odpowiadając za jedną trzecią całego eksportu z UE”⁽¹⁴⁾. Dodano także, że „wiele przedsiębiorstw eksportuje usługi” lub działa w charakterze dostawców dla wielkich firm.

3.5.1. EKES z zadowoleniem przyjął zaangażowanie na rzecz małych przedsiębiorstw, które napotykają większe przeszkody przy wchodzeniu na nowe rynki. We wszystkich prowadzonych negocjacjach obiecywano poświęcone MŚP klauzule, a także „regularne przeglądy barier”, jakie MŚP napotykają na poszczególnych rynkach. Ważna jest tu także opinia Komitetu⁽¹⁵⁾ w sprawie wpływu TTIP na MŚP.

3.5.2. Należy uwzględnić w każdym obszarze polityki potencjał i potrzeby MŚP, aby zapewnić im dostęp do finansowania, innych zasobów i rynków, a także wspierać ich zdolność do rozwoju, biorąc pod uwagę zróżnicowane potrzeby poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw oraz szczególne warunki, w jakich działają MŚP (włączając w to obszary wiejskie i peryferyjne).

4. Rozstrzyganie sporów handlowych

4.1. Traktat z Lizbony dał UE nowe kompetencje w zakresie inwestycji i zobowiązał ją do powiązania prac w dziedzinie handlu i inwestycji z innymi kluczowymi obszarami, zwłaszcza z kwestiami dotyczącymi rozwoju. Zaniepokojenie EKES-u w dalszym ciągu budzi fakt, że między poszczególnymi dyrekcjami generalnymi Komisji, w tym DG DEVCO i EMPL, jak dotąd nie dokonano wystarczającej analizy wpływu handlu.

⁽¹²⁾ OECD Productivity Working Papers, nr 18 (2019), „Industry Concentration in Europe and North America”, Paryż; World Economic Outlook Report, kwiecień 2019.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 94.

⁽¹⁴⁾ Zob. przypis 3.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 34.

4.2. Oprócz umów handlowych „nowej generacji”, poczynając od umowy z Koreą, Komisja rozważała także wynegocjowanie bardziej kompleksowych umów o wolnym handlu zarówno z krajami Partnerstwa Wschodniego, jak i z bardziej zaawansowanymi partnerami handlowymi. Dotyczy to Japonii i w szczególności kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej (CETA) z Kanadą, wykraczającej poza zniesienie cel i obejmującej wiele różnych aspektów takich jak zasady dotyczące usług, zniesienie barier pozataryfowych w handlu oraz inne aspekty związane z handlem, np. inwestycje i konkurencja lub współpraca regulacyjna.

4.2.1. W związku z tym EKES uważa, że potrzeba dalszego rozwoju postępowej, przyszłościowej strategii handlowej staje się pilniejsza niż kiedykolwiek wcześniej. Kompleksowe negocjacje handlowe mogą wywołać więcej konfliktów w obszarach wrażliwych. Może to dotyczyć utrzymania wysokich standardów, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa żywności, ochrony konsumentów i godziwych warunków pracy, ochrony usług publicznych lub egzekwowania praw w dziedzinie zrównoważonego handlu.

4.2.2. Biorąc pod uwagę fakt, że umowy nowej generacji znacznie wykraczają poza tradycyjną obniżkę cel i wpływają na środki rządowe, pojawiają się obawy, że ograniczy to obszar polityki publicznej. Państwa nie tylko mają prawo do wprowadzania regulacji tam, gdzie uznają to za stosowne, lecz są do tego zobowiązane w interesie ogólnym. EKES podkreśla, że żadne postanowienia w umowie handlowej nie mogą tego utrudniać.

4.2.3. Komitet stwierdził ⁽¹⁶⁾, że polityka handlowa UE będzie oceniana „pod kątem tego, czy Komisja jest w stanie udowodnić, że w wyniku podpisania umów handlowych nie zostaną obniżone standardy ochrony środowiska, pracy i inne. W istocie umowy powinny mieć na celu poprawę tych standardów”.

4.3. Otwarty i oparty na zasadach system handlu międzynarodowego ma zasadnicze znaczenie zarówno dla zwiększenia możliwości biznesowych, jak i dla zapewnienia uczciwych warunków przedsiębiorstwom w stosunku do ich konkurentów zagranicznych. UE musi wspierać zasady WTO, które promują sprawiedliwy handel zapewniający poszanowanie celów zrównoważonego rozwoju, i odgrywać wiodącą rolę na arenie międzynarodowej zarówno w zwalczaniu protekcyjnizmu i zakłóceń, jak i w promowaniu postępowej i zrównoważonej polityki handlowej. UE i jej państwa członkowskie powinny wykorzystać swoją siłę oddziaływania i możliwości promowania swojego stanowiska w różnych strukturach WTO, zwłaszcza w odniesieniu do nowych dziedzin takich jak handel i godna praca.

4.4. Handel jest jednym z procesów politycznych, które są najdokładniej oceniane w Komisji Europejskiej. Jednak w celu umożliwienia szerszej dyskusji politycznej na temat roli handlu i inwestycji konieczne są dalsze analizy, aby lepiej zrozumieć czynniki stymulujące i wpływ handlu na gospodarkę oraz jego potencjalny wkład w realizację celów zrównoważonego rozwoju.

4.4.1. Polityka UE w zakresie oceny musi odgrywać tu kluczową rolę. DG ds. Handlu ocenia wpływ głównych inicjatyw handlowych przy wykorzystaniu różnych narzędzi: oceny wpływu i oceny wpływu na zrównoważony rozwój, ekonomicznej oceny wynegocjowanych wyników i oceny ex post.

4.4.2. Kwestie dotyczące metodyki i czasu mają kluczowe znaczenie i powinny zostać poddane ponownej ocenie. Stosowany obliczeniowy model równowagi ogólnej powinien zostać ponownie zbadany z uwzględnieniem modeli alternatywnych i obejmować szerszy zestaw wskaźników mierzących wpływ na prawa człowieka i prawa pracownicze, zmianę klimatu, różnorodność biologiczną, konsumentów i bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Zwykle porównanie sytuacji w przypadku istnienia lub braku umowy handlowej nie wystarcza jednak do jakościowej oceny wariantów negocjacyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do handlu i zrównoważonego rozwoju. Ocena wpływu i ocena wpływu na zrównoważony rozwój muszą być dokonywane w odpowiednim czasie, aby mogły być pomocne dla negocjatorów i zostać uwzględnione przed negocjacjami i w ich trakcie, a nie tylko przedstawione po ich zakończeniu.

4.4.3. Wspieranie realizacji celów zrównoważonego rozwoju, zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami EKES-u zawartymi w opinii „Kluczowa rola handlu i inwestycji w osiągnięciu i wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju” ⁽¹⁷⁾, powinno znaleźć się w centrum oceny polityki handlowej UE.

4.4.4. EKES uważa, że konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim dotyczące ocen wpływu na zrównoważony rozwój są cennym narzędziem i zaleca ich rozszerzenie na wcześniejszy proces przygotowywania zakresu zadań. Prace grupy sterującej ds. oceny w KE również mogłyby skorzystać na zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Konsultanci potrzebują wystarczającej niezależności i wiedzy fachowej, w szczególności na temat praw człowieka i ochrony środowiska.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 27.

4.4.5. Jeśli chodzi o rynki pracy, wymagana jest bardziej szczegółowa analiza potencjalnych skutków efektu przesunięcia, ewolucji płac i bezpieczeństwa pracy. Jeśli chodzi o skutki gospodarcze, należy zwrócić uwagę nie tylko na UE, ale także na to, w jakim stopniu handel i inwestycje umożliwiają słabiej rozwiniętym gospodarkom zwiększenie wydajności i innowacyjności. Ponadto w odpowiednich odstępach czasu należy także przeprowadzać całościową analizę globalnego wpływu handlu.

4.4.6. Handel staje się coraz ważniejszym elementem zarówno w wymiarze geopolitycznym, jak i w ramach dyplomacji gospodarczej. ESDZ musi być bardziej wyczulona na handel. W niedawnym wspólnym komunikacie w sprawie łączenia Europy i Azji brakowało nawiązania do kwestii handlowych ⁽¹⁸⁾.

4.5. Negocjacje dotyczące transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP) ze Stanami Zjednoczonymi po raz pierwszy uwypukliły obawy opinii publicznej i społeczeństwa obywatelskiego, które jednak mają charakter ogólny. KE wkłada wysiłki w negocjacje handlowe, by doprowadzić do zobowiązań politycznych, które nie będą zachęcać do handlu lub inwestycji kosztem obniżenia poziomu ochrony, a także by zapewnić takie gwarancje jak szczególne wyjątki i zastrzeżenia, specjalne klauzule dotyczące monopolii państwowych lub wczesnego oddalenia błahych roszczeń inwestorów. Tymczasem Komitet dążył i nadal dąży do uzyskania dalszych wyjaśnień i gwarancji w odniesieniu do niektórych bardzo wrażliwych kwestii.

4.5.1. Za kluczową kwestię uznaje się narażenie usług publicznych w umowie handlowej poprzez liberalizację rynku i szczególnie klauzule (zawieszające i zapadkowe), które dają stronom pole manewru w przyszłości, by wprowadzić ograniczenia dostępu do rynku i środki dyskryminacyjne. EKES z zadowoleniem przyjął „wyrażony przez Komisję zamiar ochrony usług publicznych w umowach o wolnym handlu, co jest zgodne ze stanowiskiem EKES-u, Parlamentu Europejskiego i szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego”. Niemniej podkreślił, że można to zapewnić w najlepszy sposób „z wykorzystaniem listy pozytywnej w odniesieniu do zarówno do dostępu do rynku, jak i traktowania narodowego” ⁽¹⁹⁾.

4.5.2. Biorąc pod uwagę ciągłą możliwość zmiany rządu i związaną z tym zmianę polityki wobec usług publicznych, wszelkie wcześniejsze otwarcie w umowach handlowych byłoby zablokowane. Nie ma możliwości cofnięcia się. W związku z tym klauzule zawieszające i zapadkowe mogą stanowić zagrożenie zwłaszcza dla usług publicznych ze względu na wąską i dwuznaczną definicję zakresu.

4.5.3. Zachowanie tego obszaru polityki publicznej ma również kluczowe znaczenie w kontekście włączenia zamówień publicznych do umów handlowych. EKES uznał za ważne zaapelowanie o utrzymanie „zdolności podmiotów zamawiających do stosowania w przetargach dotyczących zamówień publicznych kryteriów środowiskowych, społecznych i kryteriów związanych z pracą, takich jak obowiązek przestrzegania układów zbiorowych” ⁽²⁰⁾.

4.6. W kontekście ochrony inwestycji EKES zaapelował o „zabezpieczenia proceduralne przed roszczeniami w stosunku do krajowych przepisów przyjętych w interesie publicznym [...] w celu zagwarantowania stronie prawa do wydawania przepisów w interesie publicznym, według własnego uznania, które jest nadrzędne wobec ochrony inwestora” ⁽²¹⁾. W opinii w sprawie wielostronnego trybunału inwestycyjnego EKES stwierdził, że „można to osiągnąć w wystarczającym stopniu tylko przez ustanowienie wyłączenia odnoszącego się do interesu publicznego [...]. Muszą temu jednak towarzyszyć odpowiednie gwarancje, że nie będzie ono nadużywane z przyczyn protekcyjnych”. W szerszym kontekście opinii w sprawie konkretnych kluczowych kwestii TTIP EKES o wyraźne wspomnienie o „układach zbiorowych, w tym o trójstronnych układach zbiorowych i/lub porozumieniach ogólnych (*erga omnes*), aby nie mogły one być interpretowane jako naruszenie uzasadnionych oczekiwań inwestora” ⁽²²⁾.

4.7. Choć rolnictwo i handel należą do kompetencji UE od ponad 40 lat, czasami brak było komunikacji czy wspólnej refleksji między tymi dwoma kluczowymi obszarami zainteresowania. UE musi również unikać pokusy czynienia większych ustępstw w dziedzinie rolnictwa, które podważyłyby produkcję krajową.

4.7.1. W opinii EKES-u w sprawie rolnictwa w negocjacjach handlowych ⁽²³⁾ podkreślono, że celem umów dwustronnych „powinna być likwidacja stosowania podwójnych standardów w rolnictwie, a w sposób szczególny w odniesieniu do porozumień w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych oraz barier technicznych w handlu w krajach partnerskich”. UE będzie również dążyć do promowania własnych norm środowiskowych i społecznych oraz szerszych norm zrównoważonego rozwoju zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju. UE (i inne strony) muszą uwzględnić wiążące zobowiązanie do budowania zdolności, aby wesprzeć słabiej rozwinięte kraje w spełnieniu takich standardów, np. poprzez pomoc w rozwijaniu akceptowalnego systemu certyfikacji weterynaryjnej, jako że normy bezpieczeństwa żywności mają podstawowe znaczenie.

⁽¹⁸⁾ Zob. przypis 4.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 159 z 10.5.2019, s. 15.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 145.

⁽²²⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 30.

⁽²³⁾ Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 20.

4.7.2. Wielostronne podejście do handlu produktami rolnymi wymaga ponownego przemyślenia i ożywienia. Należy utrzymać i wzmocnić „Rundę dauhańską” WTO jako koncepcję dialogu handlowego między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się, przestrzegając zasady suwerenności żywnościowej dla wszystkich. W tej samej opinii podkreślono, że UE jest dobrze przygotowana do odegrania wiodącej i proaktywnej roli w promowaniu nowego, wyważonego podejścia, również z powodu tego, że niektórym szybko rozwijającym się gospodarkom nie udało się poczynić znaczących wysiłków, by pomóc słabiej rozwiniętym krajom.

4.8. W opinii w sprawie reformy WTO „EKES uważa, że bardzo ważne jest, by zapisana w traktatach UE zasada ostrożności była także odpowiednio chroniona na szczeblu wielostronnym i by zyskała pełne uznanie prawne, w celu zapewnienia wyższego poziomu bezpieczeństwa poprzez zapobiegawcze podejmowanie decyzji w przypadku zagrożenia dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego. Zwazwszy na jej znaczenie, UE powinna uczynić z zasady ostrożności swój ofensywny interes we wszystkich prowadzonych przez siebie negocjacjach handlowych”⁽²⁴⁾.

4.9. Podczas gdy komunikat „Handel z korzyścią dla wszystkich” kładzie wyraźny nacisk na zaufanie konsumentów do bezpiecznych produktów, wytyczne ONZ-u w sprawie ochrony konsumentów podchodzą znacznie szerzej do tej kwestii i obejmują ochronę prywatności konsumentów, ich prawa w zakresie handlu elektronicznego oraz prawo do skutecznego egzekwowania praw konsumentów. Biorąc pod uwagę wpływ liberalizacji handlu na konsumentów, EKES wezwał w swojej opinii w sprawie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach o wolnym handlu do przygotowania rozdziału poświęconego konsumentom, który dotyczyłby „handlu i konsumentów”, obejmował odpowiednie międzynarodowe standardy konsumenckie i wzmocnił współpracę w zakresie egzekwowania praw konsumentów⁽²⁵⁾.

4.10. W Dokumencie otwierającym debatę w sprawie wykorzystania możliwości płynących z globalizacji, przygotowanym przez KE w 2017 r., wskazano na szereg skutków niekontrolowanej globalizacji, w szczególności na rosnące nierówności. Korzyści z handlu nigdy nie rozkładają się równomiernie. Polityka handlowa i inwestycyjna UE muszą uwzględniać wszystkie istotne skutki otwarcia rynku oraz w miarę możliwości ograniczać negatywne konsekwencje, w tym koszty społeczne i przejściowe.

4.10.1. W komunikacie „Handel z korzyścią dla wszystkich” po raz pierwszy uznano, że handel może „przejściowo wywierać niekorzystny wpływ na niektóre regiony i pracowników, jeżeli nowa konkurencja okaże się zbyt silna dla niektórych przedsiębiorstw”, i podkreślono, że „dla osób bezpośrednio dotkniętych tego rodzaju sytuacją są to jednak niebagatelne zmiany”. Ważny w tym kontekście jest Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji. Pomógł on w latach 2013–2014 ponad 27 600 pracownikom⁽²⁶⁾. W związku z tym EKES uważa za istotne, by wszelkie przyszłe wieloletnie ramy finansowe przewidywały wystarczające finansowanie bezpośrednio związane z wpływem handlu. Należy także ponownie zbadać wszelkie ograniczenia i kryteria jego stosowania. W celu lepszego przewidywania zmian restrukturyzacyjnych i towarzyszenia im niezbędne są skuteczne prawa pracowników do informacji, konsultacji i negocjacji zbiorowych z uwagi na zapewnienie sprawiedliwej transformacji.

4.11. EKES wzywa ponadto do zapewnienia silniejszej ochrony wrażliwych sektorów przed nieuczciwą konkurencją poprzez włączenie norm MOP do kryteriów ich oceny. W niedawnej opinii w sprawie metodologii instrumentów ochrony handlu⁽²⁷⁾ EKES wezwał do zapewnienia różnych warunków działania producentom eksportującym z Europy i państw trzecich. W tym kontekście z zadowoleniem przyjął wyrażony przez Komisję zamiar wykorzystania konkretnych kryteriów w celu ustalenia, czy w danej sytuacji na rynku występują istotne zakłócenia. Odnotowuje jednak, że należy również wziąć pod uwagę przestrzeganie norm MOP i wielostronnych porozumień w zakresie środowiska.

4.12. W odniesieniu do zdecydowanego zobowiązania podjętego przez Komisję Europejską w sprawie wzmocnienia przepisów dotyczących pracy w drodze negocjacji handlowych EKES stwierdził, że kraje partnerskie „powinny przed zawarciem umowy handlowej wykazać pełne poszanowanie ośmiu konwencji MOP dotyczących podstawowych norm pracy”. Zalecił, aby „w wypadku gdy dany kraj partnerski nie ratyfikował lub nie wdrożył prawidłowo tych konwencji ani nie wykazał równoważnego poziomu ochrony, dążono do stworzenia planu działania dotyczącego konkretnych zobowiązań, który uwzględniano by w rozdziale dotyczącym handlu i rozwoju zrównoważonego, tak aby zostało to osiągnięte w odpowiednim terminie”⁽²⁸⁾. UE musi również wspierać wdrażanie i egzekwowanie aktualnych standardów MOP w celu zapewnienia faktycznie równych warunków działania dla odmiennych przedsiębiorstw za granicą oraz wspierania celu zrównoważonego rozwoju nr 8 dotyczącego godnej pracy.

4.13. Polityka handlowa musi również wzmocnić inicjatywy w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa muszą ponosić odpowiedzialność na wszystkich etapach łańcucha dostaw. To z kolei powinno pobudzić przedsiębiorstwa do działania przy jednoczesnym maksymalizowaniu innowacji i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Konsekwentne wdrażanie odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej jest ważne dla wzmocnienia globalnej pozycji handlowej UE i przyczynienia się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju. We wszystkich umowach o wolnym handlu UE powinna nalegać, aby każda strona aktywnie zachęcała przedsiębiorstwa do przestrzegania wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych⁽²⁹⁾. Uznając znaczenie egzekwowania przez rząd przepisów dotyczących rynku pracy, w tym poprzez kontrole, EKES apeluje, by umowy handlowe nakładały na rządy zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym wymóg pełnego wypełniania ich zadań.

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 159 z 10.5.2019, s. 15.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 27.

⁽²⁶⁾ Komunikat prasowy KE, lipiec 2015 r.

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 209 z 30.6.2017, s. 66.

⁽²⁸⁾ Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 27.

⁽²⁹⁾ Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, 2011 r.

4.1.3.1. Kolejne rządy opracowują własne przepisy i instrumenty – ostatnio francuska ustawa o obowiązku dochowania należytej staranności czy niderlandzka ustawa o dochowaniu należytej staranności w odniesieniu do pracy dzieci. Kanada wzmocniła swoją strategię na rzecz społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw poprzez skoncentrowanie się na zachowaniu kanadyjskich przedsiębiorstw za granicą i utworzyła organ doradczy z udziałem wielu zainteresowanych stron. W kwietniu 2019 r. mianowano pierwszego kanadyjskiego rzecznika ds. odpowiedzialnych przedsiębiorstw. Osoba ta posiada mandat do dokonywania przeglądu i składania sprawozdań na temat domniemych naruszeń praw człowieka wynikających z działalności kanadyjskich przedsiębiorstw w sektorze wydobywczym, sektorze ropy naftowej i gazu oraz w przemyśle konfekcyjnym za granicą, a także do przedstawiania zaleceń dotyczących środków handlowych dla przedsiębiorstw.

4.1.4. EKES sądzi, że UE jest najlepiej przygotowana do objęcia przywództwa w zakresie należytej staranności, zwłaszcza w odniesieniu do rozwijających się globalnych łańcuchów dostaw i wartości. Dobrowolne i wiążące środki wcale się wzajemnie nie wykluczają, lecz muszą się uzupełniać. W związku z tym EKES odnotowuje prace nad tzw. wiążącym traktatem ONZ, który znajduje się obecnie na etapie dyskusji między stronami ONZ i który ma na celu skodyfikowanie prawnie wiążących międzynarodowych zobowiązań w zakresie praw człowieka w odniesieniu do działalności korporacji międzynarodowych. Z zadowoleniem przyjmuje też trwające prace nad opinią z inicjatywy własnej REX/518. Opierając się na przykładzie niektórych państw członkowskich, które już wprowadziły przepisy dotyczące obowiązku dochowania należytej staranności, EKES wzywa Komisję do zaproponowania unijnych przepisów w tej dziedzinie.

5. **Handel i zrównoważony rozwój: potrzeba osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju i celów porozumienia paryskiego**

5.1. W swojej opinii w sprawie „Handel z korzyścią dla wszystkich”⁽³⁰⁾ EKES przyjął z zadowoleniem przede wszystkim położenie nacisku na szeroki zakres kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem, zwłaszcza w dziedzinie praw człowieka i praw socjalnych oraz ochrony środowiska. W opinii w sprawie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach UE o wolnym handlu⁽³¹⁾ EKES wezwał Komisję do „wykazania się bardziej ambitnym podejściem, zwłaszcza w odniesieniu do wzmocnienia skutecznej wykonalności zobowiązań podjętych w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, co jest niezmiernie ważne dla EKES-u. Rozdziałom dotyczącym handlu i zrównoważonego rozwoju należy przyznać wagę równą tym, jakie mają kwestie handlowe i techniczne lub taryfowe”.

5.1.1. W tym kontekście EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje niedawne ogłoszenie przez nową przewodniczącą Komisji powołania nowego głównego urzędnika ds. egzekwowania przepisów handlowych. Osoba ta ma „monitorować i poprawiać przestrzeganie naszych umów handlowych” bez uszczerbku dla ogólnej odpowiedzialności komisarza ds. handlu. W tym przypadku konieczne jest, by stanowisko to obejmowało szerokie uprawnienia o równej wadze i równej skuteczności w celu uwzględnienia wszystkich zobowiązań uzgodnionych w umowach o wolnym handlu, a zwłaszcza zobowiązań związanych z rozdziałami dotyczącymi handlu i zrównoważonego rozwoju oraz kwestii społecznych i środowiskowych pojawiających się w związku z innymi rozdziałami w umowach handlowych i inwestycyjnych. Stanowisko to musi również obejmować obiektywny proces podejmowania decyzji oparty na terminowo i skutecznie wszczętych dochodzeniach oraz wsparty odpowiednimi zasobami, a także jasną rolę dla uznanych zainteresowanych stron zarówno w odniesieniu do składania skarg, jak i uczestnictwa w kolejnych wysłuchaniach publicznych. Oprócz szczegółowego informowania Parlamentu Europejskiego i Rady, musi to z kolei wiązać się z konkretną rolą EKES-u i odpowiednich wewnętrznych grup doradczych, a także z zapewnieniem stałego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego.

5.2. W każdej z umów o wolnym handlu nowej generacji zawartych po 2010 r. uwzględniono specjalny rozdział dotyczący handlu i zrównoważonego rozwoju. Wiązało się to również z aktywną rolą monitorującą dla społeczeństwa obywatelskiego każdej ze stron.

5.2.1. EKES uważa, że istotnym elementem jest konstruktywny dialog ze społeczeństwem obywatelskim na temat polityki handlowej i inwestycyjnej i ponawia apel o dalsze wzmocnienie roli tego dialogu. W swojej opinii na temat roli wewnętrznych grup doradczych⁽³²⁾ EKES podkreślił to zaangażowanie i zaapelował o jego rozszerzenie na wszystkie aspekty umowy handlowej, ze szczególnym naciskiem na ich wpływ na zobowiązania dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju.

5.2.2. Komitet zalecał nie tylko wprowadzenie specjalnej klauzuli promującej cele zrównoważonego rozwoju we wszystkich przyszłych upoważnieniach w odniesieniu do rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju⁽³³⁾, ale również uwzględnienie zwalczania globalnego ocieplenia zgodnie z porozumieniem paryskim.

5.3. Zarówno 17 celów zrównoważonego rozwoju leżących u podstaw Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, jak i porozumienie paryskie w sprawie zmiany klimatu⁽³⁴⁾ muszą pozostać globalnymi priorytetami. Handel i inwestycje muszą odgrywać zasadniczą rolę wspierającą. Poważnym wyzwaniem będzie jednak osiągnięcie neutralnej pod względem emisji dwutlenku węgla gospodarki UE do 2050 r.

⁽³⁰⁾ Zob. przypis 16.

⁽³¹⁾ Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 27.

⁽³²⁾ Dz.U. C 159 z 10.5.2019, s. 28.

⁽³³⁾ Zob. przypis 16.

⁽³⁴⁾ Konferencja Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, która odbyła się w Paryżu (UNFCCC COP 21).

5.3.1. Wszystkie te kwestie będą miały poważne konsekwencje dla handlu, a przepływy handlowe będą na nie oddziaływać zarówno w UE, jak i na całym świecie. Program paryski i cele zrównoważonego rozwoju muszą znaleźć się w centrum wszystkich przyszłych polityk, praktyk i negocjacji handlowych. UNCTAD⁽³⁵⁾ szacuje, że aby osiągnąć cele zrównoważonego rozwoju wymagane będzie dodatkowe 7 bln USD, z czego co najmniej jedna trzecia będzie musiała pochodzić z sektora prywatnego. Ponadto środki publiczne również będą miały kluczowe znaczenie we wdrażaniu i finansowaniu celów zrównoważonego rozwoju. Jak zauważył wcześniej dyrektor generalny WTO, milenijne cele rozwoju już ukazały „transformacyjny potencjał handlu”⁽³⁶⁾.

5.3.2. Konieczne będzie także wprowadzenie istotnych zmian regulacyjnych w celu osiągnięcia pomyślnej transformacji sektora energetycznego oraz niezbędnej swobody, by móc zrealizować cel porozumienia paryskiego. EKES w swojej opinii w sprawie wielostronnego trybunału inwestycyjnego zaapelował o klauzulę dotyczącą pierwszeństwa, która gwarantuje, że w przypadku niezgodności międzynarodowej umowy inwestycyjnej z jakimkolwiek międzynarodowym porozumieniem dotyczącym ochrony środowiska, standardów społecznych lub praw człowieka wiążącego dla jednej ze stron sporu, ważniejsze są obowiązki wynikające z tychże porozumień, by uniknąć pierwszeństwa umów inwestycyjnych⁽³⁷⁾.

5.4. EKES już wcześniej stwierdził⁽³⁸⁾, że „UE zajmuje szczególnie dobrą pozycję, aby stymulować osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju”, ponieważ „jest na tyle wiarygodna, że może skutecznie odgrywać rolę łącznika między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się”. Niemniej wezwał do położenia większego nacisku na pełne zintegrowanie celów zrównoważonego rozwoju „w ramach polityki europejskiej z priorytetami obecnej Komisji”, w razie potrzeby w porozumieniu z państwami członkowskimi.

5.4.1. EKES podkreślił już, że handel produktami rolnymi⁽³⁹⁾ będzie odgrywał szczególnie ważną rolę w realizacji 11 celów. W niedawnej opinii w sprawie łączenia Europy i Azji⁽⁴⁰⁾ podkreślono wagę ustanowienia formalnego powiązania między [chińską] inicjatywą „Jeden pas i jeden szlak” a celami zrównoważonego rozwoju i przypomniano ponownie o dziewięciu najważniejszych celach zrównoważonego rozwoju.

5.5. Co najmniej 13 celów zrównoważonego rozwoju odnosi się do zmiany klimatu. Porozumienie paryskie to pierwsze kompleksowe porozumienie klimatyczne na świecie. Jeżeli cele zrównoważonego rozwoju stanowią plan działania dla nowych pokoleń, to cele paryskie są planem działania na rzecz przyszłości naszej planety. Powszechnie uznaje się, że wzrost średniej temperatury na świecie o ponad 2 °C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej miałby katastrofalne skutki. Kraje, które zostałyby dotknięte tymi zmianami w największym stopniu, to kraje, które nie są w stanie nimi zarządzać.

5.5.1. Zwiększone przepływy handlowe ze swojej natury będą oznaczać dalszy wzrost w sektorze transportu, w którym emisje gazów cieplarnianych są już szczególnie wysokie. Transport odpowiada za 24 % globalnej emisji CO₂ i jest jedynym sektorem, w którym emisje nadal rosną. Przewiduje się, że do 2030 r. będą one stanowić 40 % całkowitych emisji. W odniesieniu do międzynarodowego lotnictwa i żeglugi, które nie są bezpośrednio uwzględnione w porozumieniu paryskim, istnieje pilna potrzeba zajęcia się wszystkimi środkami transportu w ramach rozszerzonej, sprawiedliwej i zrównoważonej polityki transportowej, w którą zaangażowane zostaną inne podmioty w łańcuchu dostaw, jak np. producenci energii i producenci oryginalnego sprzętu.

5.5.2. W odrębnej opinii na temat roli transportu EKES podkreślił, że transport to jednak także „wiele wyzwań związanych z celami zrównoważonego rozwoju, takich jak konieczność ograniczenia oddziaływania na klimat i środowisko, potrzeba poprawy systemów transportowych i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz konieczność zarządzania problemami związanymi z miejscami pracy i godną pracą”⁽⁴¹⁾. Komitet wzywa również do stworzenia powiązania politycznego z handlem i inwestycjami.

5.6. Te ogólne obawy doprowadziły do rozwoju koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym, opisanej jako system gospodarczy mający na celu ograniczanie odpadów i maksymalne wykorzystanie zasobów. Celem gospodarki o obiegu zamkniętym jest zarówno zminimalizowanie zużycia zasobów, jak i ograniczenie odpadów i emisji oraz ucieczki energii. Można to osiągnąć dzięki zastosowaniu podejścia do regeneracji opartego na długoterminowym projekcie, konserwacji, naprawie, ponownym wykorzystaniu i wytworzeniu, renowacji i recyklingu.

5.6.1. Wiele osób uważa, że zrównoważony świat nie powinien oznaczać spadku jakości życia dla konsumentów, że jest on możliwy bez utraty dochodów lub bez dodatkowych kosztów, a modele biznesowe oparte na obiegu zamkniętym mogą być tak samo rentowne jak modele linearne.

⁽³⁵⁾ Komunikat prasowy UNCTAD WIF, Genewa 14 października 2014 r. (wielokrotnie przytaczany).

⁽³⁶⁾ Przemówienie w ONZ, 21 września 2016 r.

⁽³⁷⁾ Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 145.

⁽³⁸⁾ Zob. przypis 17.

⁽³⁹⁾ Zob. przypis 23.

⁽⁴⁰⁾ Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 95.

⁽⁴¹⁾ Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 9.

5.6.2. Niemniej istnieje szereg powiązanych kwestii, zwłaszcza w odniesieniu do unijnych sektorów zasobochłonnych i energochłonnych, które borykają się z nieodłącznymi trudnościami, lecz odgrywają ważną, strategiczną rolę w przemysłowych łańcuchach wartości w UE. Polityka przeciwdziałania zmianie klimatu ma na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (zarówno ze spalania paliw kopalnych, jak i z procesów przemysłowych) – obecny cel UE polega na osiągnięciu neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r. Niemniej koszty energii sektorów zasobochłonnych i energochłonnych stanowią sporą część ich całkowitych kosztów: 25 % dla stali, 22–29 % dla aluminium ⁽⁴²⁾, 25–32 % dla szkła ⁽⁴³⁾. Zagadnienie to zostało szerzej omówione w odrębnej opinii EKES-u ⁽⁴⁴⁾.

5.6.3. Ucieczka emisji oraz inwestycji ma miejsce, gdy wyższa cena w UE prowadzi do utraty udziału w rynku oraz powiązanych miejsc pracy. Jeśli tak się stanie, emisje gazów cieplarnianych będą po prostu przenoszone od producentów z UE do producentów w krajach trzecich (którzy często są mniej energooszczędni), przy czym (w najlepszym razie) nie będzie to mieć wpływu na globalne emisje gazów cieplarnianych.

5.6.4. Łagodzące środki dostosowawcze na granicach, w przypadku których państwa mogą zarówno nakładać podatek na towary importowane, jak i stosować zwrot podatku od towarów eksportowanych, są możliwe i uznawane za legalne przez WTO, o ile spełniają określone warunki.

Bruksela, dnia 30 października 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁴²⁾ A. Marcu, W. Stoefs, „Study on composition and drivers of energy prices and costs in selected energy-intensive industries”, CEPS, 2016, dostępne pod adresem: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20355>.

⁽⁴³⁾ Ch. Egenhofer, L. Schrefler, „Study on composition and drivers of energy prices and costs in energy-intensive industries. The case of the flat glass industry”, CEPS, 2014.

⁽⁴⁴⁾ Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 59.