

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku strategii UE na rzecz zrównoważonej konsumpcji”****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2020/C 429/08)

Sprawozdawca: **Peter SCHMIDT**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2020
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	8.7.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2020
Sesja plenarna nr	554
Wynik głosowania	212/2/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Pandemia COVID-19 obnażyła słabość łańcuchów dostaw. Odbudowa gospodarki po kryzysie będzie okazją do ponownego przyjrzenia się naszemu społeczeństwu i opracowania nowego modelu dobrobytu. Zmiana priorytetów w kierunku bardziej zrównoważonych metod produkcji, dystrybucji i konsumpcji oraz zwiększenie odporności wszystkich podmiotów w łańcuchach dostaw na kryzysy nie jest już kwestią wyboru, lecz koniecznością. Odporność rolników uprawiających naszą żywność czy pracowników produkujących dla nas odzież jest równie ważna jak odporność przedsiębiorstw importujących, wytwórców, hurtowników, MSP czy sieci detalistów w Europie.

1.2. EKES wzywa do przyjęcia wszechstronnej strategii UE na rzecz zrównoważonej konsumpcji. Najbardziej zrównoważony wybór powinien być również najprostszym wyborem dla obywateli. Wymaga to systemowych zmian sposobu produkcji i konsumpcji. W szczególności należy w większym stopniu uznać odpowiedzialność producentów<sup>(1)</sup> za przeciwdziałanie niezrównoważonej konsumpcji. Biorąc pod uwagę, że rynki nie zapewnią automatycznie trwałych wyników, konieczna jest strategia pozwalająca na stworzenie kontekstu regulacyjnego i wyznaczenie strategicznego kierunku zarówno dla sektora prywatnego (w tym za pośrednictwem zrównoważonych modeli biznesowych o obiegu zamkniętym), jak i dla organów publicznych (np. w ramach zamówień publicznych).

1.3. W strategii należy w pełni uwzględnić wymiar społeczny wraz z gospodarczym i środowiskowym, by udało się stworzyć tak potrzebną spójność polityczną na rzecz zrównoważonego rozwoju. Zbyt długo UE koncentrowała się na rozwiązaniach rynkowych, a zaniedbywała aspekty dotyczące obywateli i pracowników. Jako kryteria zrównoważonego rozwoju należy uwzględnić poprawę w zakresie warunków pracy, wynagrodzeń minimalnych, ochrony socjalnej, inwestycji w usługi użyteczności publicznej, sprawowania rządów uwzględniającego wszystkie podmioty i sprawiedliwego opodatkowania itd. Przełożyłoby się to w dłuższej perspektywie na bardziej sprawiedliwe i trwalsze systemy produkcji i konsumpcji, jak również na wdrożenie Agendy 2030 ONZ.

1.4. Strategia UE na rzecz zrównoważonej konsumpcji powinna uwzględniać szczególnie skutki dla wrażliwych grup społecznych i gospodarstw domowych o niskich dochodach, które zostały najbardziej dotknięte bieżącym kryzysem i będą nadal odczuwać jego skutki, przy jednoczesnym uwzględnieniu skutków dla wrażliwych podmiotów w łańcuchach dostaw, w tym rolników i pracowników. Wszyscy powinni mieć dostęp do produktów i usług o zrównoważonym charakterze w przystępnych cenach.

1.5. W perspektywie krótko- i średnioterminowej wszystkie odpowiednie narzędzia polityki (np. zamówienia publiczne, oznakowanie, opodatkowanie itp.) powinny być lepiej skoordynowane i ukierunkowane zgodnie z tą wizją. Potrzebne jest bardziej zharmonizowane podejście w celu przezwyciężenia obecnego rozdrobnienia i zawężenia polityki UE.

<sup>(1)</sup> Producenci są odpowiedzialni we wszystkich sektorach, ale należy uznać szczególną sytuację rolników.

1.6. W kontekście odbudowy po epidemii COVID-19 EKES wzywa Komisję, Parlament i państwa członkowskie do ścisłej współpracy z EKES-em w celu opracowania solidnego i skoordynowanego programu zintegrowanych strategii politycznych, które pomogą Europie „lepiej się odbudować” i stworzyć warunki dla wszechstronnej strategii UE na rzecz zrównoważonej konsumpcji. EKES zaleca wdrożenie następujących konkretnych działań:

- Wprowadzenie norm i zakazów dotyczących produktów w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, tj. takich norm i zakazów, które promują długowieczność i zrównoważony charakter produktu
- Zakaz nieuczciwych praktyk handlowych
- Poprawa zasad konkurencji dla wspólnych inicjatyw, które pozwalają promować zrównoważony rozwój łańcuchów dostaw
- Egzekwowanie klauzul społecznych i środowiskowych w umowach handlowych
- Zwiększenie odpowiedzialności przedsiębiorstw oraz podniesienie ich świadomości co do aspektów środowiskowych (np. EMAS) i społecznych
- Przesunięcie obciążeń podatkowych z pracy na wykorzystywanie zasobów
- Promowanie sprawiedliwych i ekologicznych zamówień publicznych z minimalnymi kryteriami obowiązkowymi
- Zwiększenie przejrzystości poprzez wprowadzenie obowiązkowych zasad dotyczących oznaczania pochodzenia, zrównoważoności i wymiaru społecznego
- Zachęcanie do podejmowania inicjatyw oddolnych i programów pilotażowych
- Zajęcie się reklamą i marketingiem
- Promowanie edukacji w zakresie zrównoważonej konsumpcji.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Pandemia COVID-19 ujawniła słabość łańcuchów dostaw oraz potrzebę pilnych i systemowych przemian. Niedoinwestowanie w sektorach ochrony zdrowia i opieki, nadmierne poleganie na globalnych łańcuchach dostaw i systemach gospodarczych zależnych od liniowych procesów produkcji oraz konsumpcja nieadekwatna do ograniczonych możliwości planety zagroziły zdolności rządów do podjęcia szybkich i zdecydowanych działań w celu ochrony zdrowia publicznego. Zmiana priorytetów w kierunku bardziej zrównoważonych metod produkcji, dystrybucji i konsumpcji oraz zwiększenie odporności wszystkich podmiotów w łańcuchach dostaw na kryzysy nie jest już kwestią wyboru, lecz koniecznością<sup>(2)</sup>. Pandemia sprawiła, że kwestie ochrony socjalnej, usług użyteczności publicznej, nisko wykwalifikowanych pracowników, BHP, jak również warunków pracy znalazły się w centrum dyskusji w mediach i debat politycznych.

2.2. Unia Europejska w pełni zobowiązała się do realizacji przyjętej przez ONZ Agendy 2030 i jej 17 celów zrównoważonego rozwoju. Niemniej realizacja celu zrównoważonego rozwoju nr 12 dotyczącego zrównoważonej konsumpcji i produkcji, który ma zasadnicze znaczenie dla wdrożenia całej Agendy 2030, nadal stanowi wyzwanie w Europie<sup>(3)</sup>. W istocie dzisiejsze zachowania konsumpcyjne większości ludzi – duże ilości w szybkim tempie, w sposób liniowy oraz znaczne marnotrawstwo (podejście „biorę–przetwarzam–wyrzucam”) – nie są zrównoważone. Ponadto uznanie obywateli przede wszystkim za konsumentów oznacza obarczenie ich odpowiedzialnością za dokonywane przez nich wybory, przy czym nie zapewnia się im dostępnych lub przystępnych cenowo rozwiązań alternatywnych.

2.3. EKES wzywał już UE do zaproponowania nowej wizji dobrobytu dla ludzi i planety w oparciu o zasady zrównoważenia środowiskowego, prawa do godnego życia i ochrony wartości społecznych.<sup>(4)</sup> Systemowe podejście UE do zrównoważonej konsumpcji jest jednym z istotnych elementów składowych strategicznej wizji EKES-u dotyczącej stworzenia zrównoważonej gospodarki dobrobytu, niepozostawiającej nikogo w tyle.

2.4. Sytuacja polityczna sprzyja poczynieniu przez UE zdecydowanych kroków w kierunku realizacji tej wizji. Europejski Zielony – i Społeczny – Ład ma ogromny potencjał w zakresie bardziej zrównoważonej odbudowy gospodarczej po kryzysie związanym z COVID-19, przyczynienia się do stworzenia nowego modelu dobrobytu i zapewnienia sprawiedliwych przemian<sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> Rezolucja EKES-u dotycząca odbudowy i naprawy gospodarczej po kryzysie związanym z COVID-19.

<sup>(3)</sup> Eurostat, Sustainable development in the EU, 2020 [Zrównoważony rozwój w UE].

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 106 z 31.3.2020, s. 1.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 47 z 11.2.2020, s. 30.

2.5. W szczególności nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym obejmuje konkretne środki w zakresie wzmocnienia pozycji konsumentów wobec ekologicznych przemian oraz szereg inicjatyw, które mogłyby podkreślić odpowiedzialność prawodawców i przedsiębiorstw. W ramach tego planu należy poszerzyć zakres przyjętego w 2018 r. „nowego ładu dla konsumentów”, który koncentrował się przede wszystkim na egzekwowaniu przepisów i ochronie konsumentów, nie zaś na wzmocnieniu ich pozycji. Wdrożenie strategii „od pola do stołu” i strategii na rzecz ochrony różnorodności biologicznej jest również podwójnie ważne, ponieważ kryzys związany z COVID-19 sprawił, że zwiększenie odporności i zrównoważonego charakteru systemów żywnościowych w UE i na świecie stało się pilniejsze niż kiedykolwiek wcześniej. Przyszły ósmy program działań w zakresie środowiska powinien stać się okazją do zajęcia się kwestią zrównoważonej konsumpcji w sposób bardziej zdecydowany.

2.6. Niniejsza opinia przyczyni się do refleksji nad odbudową gospodarki po pandemii COVID-19 dzięki sformułowaniu konkretnych zaleceń dotyczących kompleksowej strategii UE na rzecz zrównoważonej konsumpcji w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i jako uzupełnienie nowego planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym.

### 3. Wyzwania – analiza obecnej sytuacji

3.1. Europa wciąż jest daleka od życia z poszanowaniem ograniczonych możliwości planety. Do takiego samego wniosku doprowadziły różne badania przeprowadzane przy zastosowaniu wielorakich metodologii oceny zachowań konsumpcyjnych w UE <sup>(6)</sup>, w tym ostatnie badanie Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) i szwajcarskiego Federalnego Urzędu Ochrony Środowiska (FOEN) <sup>(7)</sup>.

3.2. Konsumpcja produktów i usług jest bezpośrednim i pośrednim czynnikiem zwiększającym obciążenia, takie jak zmiana użytkowania gruntów, emisje i uwalnianie toksycznych chemikaliów do środowiska, co z kolei pociąga za sobą szereg skutków dla środowiska, w tym zmianę klimatu, zmniejszanie się zasobów wód słodkich i ich zanieczyszczenie oraz utratę różnorodności biologicznej. Ten „ślad ekologiczny” konsumpcji, który jest w Europie wysoki, w rzeczywistości jest jednym z najwyższych na świecie. Dane sugerują, że potrzebowalibyśmy prawie trzech Ziemi, aby utrzymać globalną gospodarkę, gdyby wszyscy na tej planecie konsumowali tak, jak przeciętny Europejczyk <sup>(8)</sup> <sup>(9)</sup>.

3.3. Utrzymanie wysokiego poziomu konsumpcji w Europie wiąże się z uzależnieniem od zasobów wydobywanych w innych częściach świata. W ten sposób Europa w coraz większym stopniu przenosi presje związane z kluczowymi kwestiami środowiskowymi na inne części świata <sup>(10)</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, ten model nie jest już zgodny z wizją zapewnienia bezpiecznej i zrównoważonej przyszłości <sup>(11)</sup>.

3.4. Chociaż eksportu śladu środowiskowego UE poprzez handel nie można uznać za zrównoważony, należy jednak przyznać, że handel z UE odgrywa ważną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym wielu krajów, w szczególności krajów najslabiej rozwiniętych. W istocie UE aktywnie propaguje handel jako narzędzie wspierania zrównoważonego rozwoju na świecie oraz w krajach będących partnerami handlowymi. Zasady sprawiedliwości, obiegu zamkniętego i bardziej zrównoważonej konsumpcji muszą zatem zostać starannie dostosowane do handlu, tworząc możliwości zarówno dla UE, jak i jej partnerów handlowych <sup>(12)</sup>.

3.5. Obecne wzorce konsumpcji w Europie rodzą także wiele pytań dotyczących równości społecznej. Podczas gdy w niektórych częściach Europy występują jedne z najwyższych śladów materiałowych na świecie <sup>(13)</sup>, inne regiony Europy nie mogą pozwolić sobie na standard życia powszechnie uznawany za akceptowalny. Poziom deprivacji materialnej jest bardzo zróżnicowany w całej UE, podobnie jak poziom presji ekonomicznej <sup>(14)</sup>. Konsumpcja jest zatem ściśle związana z programami politycznymi dotyczącymi na przykład żywienia, ubóstwa i nierówności <sup>(15)</sup>. Bardziej zrównoważona konsumpcja w całej Europie może pociągać za sobą wzrost zużycia zasobów przez pewne części populacji i zmniejszenie ich zużycia przez inne, co pozwoli zapewnić ogólnie bardziej zrównoważony i sprawiedliwszy dostęp do zasobów <sup>(16)</sup>.

<sup>(6)</sup> Europejska Agencja Ochrony Środowiska (EEA) SOER 2020.

<sup>(7)</sup> EEA.

<sup>(8)</sup> Global Footprint Network.

<sup>(9)</sup> Vandermaesen, T. i in., „EU overshoot day – Living beyond nature's limits” [Unijny dzień długu ekologicznego – życie w braku poszanowania ograniczonych możliwości przyrody], WWF.

<sup>(10)</sup> SOER 2020.

<sup>(11)</sup> Steffen, W. i in. (2015).

<sup>(12)</sup> Kettunen, M., Gionfra, S. and Monteville, M. (2019), EU circular economy and trade, IEEP Brussels/London [Gospodarka o obiegu zamkniętym i handel w UE, IEEP, Bruksela/Londyn].

<sup>(13)</sup> EEA.

<sup>(14)</sup> Eurostat.

<sup>(15)</sup> UNECE (2018).

<sup>(16)</sup> Rijnhout L., Stoczkiewicz M., Bolger M. (2018), Necessities for a Resource Efficient Europe [Niezbędne elementy Europy efektywnie korzystającej z zasobów].

3.6. Niezrównoważona konsumpcja wynika ze złożonych zależności między szeregiem różnych czynników. Dominujący model biznesowy jest linearny, a wzrost większości przedsiębiorstw nadal opiera się na wrastającej liczbie osób kupujących więcej produktów. Efektywny czas użytkowania wielu produktów konsumenckich zmniejsza się<sup>(17)</sup>, a ich naprawa staje się coraz trudniejsza (często celowo)<sup>(18)</sup>. Alternatywy dla linearnego modelu gospodarki według koncepcji „biorę–przetwarzam–wyrzucam”, takie jak te oparte na obiegu zamkniętym surowców, serwisowaniu produktów lub dzieleniu się nimi, mogłyby przyczynić się do zmniejszenia całkowitego zużycia surowców, ale pozostają na marginesie i często nie mogą w obecnych warunkach konkurować z rozwiązaniami linearnymi<sup>(19)</sup>. W rzeczywistości produkty wtórne (ponownie wykorzystywane/regenerowane/poddawane recyklingowi) są często sprzedawane jako uzupełnienie produktów podstawowych (nowych), co powoduje oddziaływanie na środowisko zarówno produkcji podstawowej, jak i wtórnej<sup>(20)</sup>. Promowanie obiegu zamkniętego bez wspierania szerszych zmian systemowych w produkcji (w szczególności w projektowaniu produktów), konsumpcji i zapobieganiu powstawaniu odpadów rozwiązałoby zatem problem tylko częściowo. Konsumenci powinni korzystać z prawdziwego prawa do naprawy.

3.7. Cena jest jednym z najważniejszych wyznaczników popytu i jego motorem,<sup>(21)</sup> a dopóki ceny produktów i usług nie odzwierciedlają dokładnie ich rzeczywistych kosztów, powszechne przejście na zrównoważone zachowania konsumpcyjne nie będzie możliwe. Koszty ekonomiczne środowiskowych i społecznych efektów zewnętrznych produkcji i konsumpcji są obecnie ponoszone przez podatników i obciążają przyszłe pokolenia, a nie ponoszą ich przedsiębiorstwa, które wprowadzają do obrotu dane produkty i usługi. Produkty i usługi oferujące rozwiązania alternatywne o mniejszym oddziaływaniu są nadal często droższe i trudniej dostępne, pomimo udowodnionych mniej negatywnych efektów zewnętrznych dzięki bardziej zrównoważonym wyborom konsumpcyjnym, takim jak produkty ekologiczne i produkty sprawiedliwego handlu<sup>(22)</sup>.

3.8. Jednocześnie coraz większą uwagę przywiązuje się do metod księgowania rzeczywistych kosztów, a badania rozpowszechniły się, odkąd ekonomista A.C. Pigou stworzył pojęcie kosztów zewnętrznych<sup>(23)</sup>. W 2008 r. KE opublikowała strategię internalizacji kosztów zewnętrznych<sup>(24)</sup>, wskazując na opodatkowanie, opłaty za przejazd (lub opłaty za użytkowanie) oraz, w pewnych okolicznościach, handel emisjami, jako główne instrumenty gospodarcze internalizacji kosztów zewnętrznych. Jednak długofalowe tendencje obserwowane w Europie wskazują na to, że zmniejsza się udział wpływów z podatków „środowiskowych” w całkowitych przychodach z opodatkowania<sup>(25)</sup>.

3.9. Kolejne wyzwanie wiąże się z obecnie najpowszechniej stosowaną wykładnią prawa konkurencji, w której przyjmuje się bardzo wąską definicję dobrobytu konsumentów, uznającą niskie ceny dla konsumenta za bardziej priorytetowe od trwałości produktów i sposobu ich wytworzenia. W 2013 r. niderlandzki Urząd ds. Ochrony Konsumentów i Rynków (ACM) w sprawie „Energy Agreement” [Umowa energetyczna] uznał, że wielostronna umowa energetyczna na rzecz zrównoważonego wzrostu z pracodawcami, związkami zawodowymi, organizacjami ekologicznymi i innymi podmiotami dotycząca oszczędzania energii, zwiększania korzystania z energii ze źródeł odnawialnych i tworzenia miejsc pracy była niezgodna z wymogami prawa konkurencji. W 2014 r. ACM stwierdził w sprawie „Chicken of Tomorrow” [Kurczak przyszłości], że wielostronna umowa mająca na celu poprawę dobrostanu kurczaków poprzez ograniczenie stosowania antybiotyków i zapewnienie większej przestrzeni oraz realizacja dodatkowych środków ochrony środowiska ograniczała konkurencję.

3.10. Wytoczne Komisji dotyczące art. 101 ust. 3 stanowią, że postanowienia art. 101 mają na celu ochronę konkurencji „w celu wzmocnienia dobrobytu konsumenta i zapewnienia efektywnej alokacji zasobów” bez żadnych wskazań, czy można uwzględnić kwestie pozaekonomiczne, a jeżeli tak, to w jaki sposób. Wiele podmiotów gospodarczych chciałoby zintensyfikować realizację projektów związanych ze zrównoważonym rozwojem, jednak inwestycje w tym związane są zbyt pokaźne, by podmioty te mogły pokryć je w całości samodzielnie. Wytoczne w zakresie prawa konkurencji powinny lepiej wyjaśnić podmiotom gospodarczym, w jaki sposób angażować się we współpracę na rzecz zrównoważonego rozwoju.

3.11. W ostatnim badaniu przeprowadzonym przez Fairtrade Foundation przedstawiono dowody, że „niejasny krajobraz prawny wokół potencjalnej współpracy w związku z niskimi cenami producenta ogranicza postęp na drodze do podjęcia wspólnych działań w celu zapewnienia płac i dochodów wystarczających na utrzymanie w łańcuchach dostaw”. W sprawozdaniu zauważono, że „większa jasność ze strony organów ds. konkurencji co do sposobu oceny przedkonkurencyjnej współpracy w kwestii niskich cen producenta na podstawie prawa konkurencji znacznie przyczyniłaby się do postępów w tym względzie”<sup>(26)</sup>.

<sup>(17)</sup> EEA (2018) Waste prevention in Europe [Zapobieganie powstawaniu odpadów w Europie].

<sup>(18)</sup> Europejskie Biuro Ochrony Środowiska, „Cool products don't cost the earth” [„Dobre produkty – nie szkodzą Ziemi i nie kosztują fortuny”] (2019).

<sup>(19)</sup> OECD (2019).

<sup>(20)</sup> Zink, T. and Geyer, R. (2017).

<sup>(21)</sup> Eurobarometr, bezpieczeństwo żywności, czerwiec 2019 r.

<sup>(22)</sup> „The external costs of banana production” [„Koszty zewnętrzne produkcji bananów”].

<sup>(23)</sup> Pigou, A. C., „The Economics of Welfare” [„Ekonomia dobrobytu”].

<sup>(24)</sup> Komisja Europejska, Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych, COM(2008) 435 final.

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

<sup>(26)</sup> Competition Policy and Sustainability: A study of industry attitudes towards multi-stakeholder collaboration in the UK grocery sector [„Polityka konkurencji i zrównoważony rozwój: badanie postaw przemysłu wobec współpracy wielu zainteresowanych stron w sektorze spożywczym w Zjednoczonym Królestwie”] – Fairtrade Foundation, Londyn, Zjednoczone Królestwo, kwiecień 2019 r.

3.1.2. Przeszkodą dla przyjęcia spójnego podejścia do zrównoważonej konsumpcji jest obecne rozdrobnienie strategii UE w różnych dziedzinach. Np. w odniesieniu do wdrożenia unijnej dyrektywy w sprawie zamówień publicznych z 2014 r. <sup>(27)</sup>, kilka dyrekcji generalnych Komisji pracuje osobno nad dostarczeniem wytycznych instytucjom zamawiającym (podręcznik DG ENV „Ekologiczne zakupy” <sup>(28)</sup>, „Kwestie społeczne w zakupach” DG GROW <sup>(29)</sup> – w trakcie aktualizacji), podczas gdy istnieje osobny dokument Komisji „Wytyczne dotyczące zamówień publicznych na innowacje” <sup>(30)</sup>. Może to być bardzo mylące dla instytucji zamawiających w UE, które chciałyby przyjąć zintegrowane podejście do zamówień publicznych o zrównoważonym charakterze, zgodnie z celem zrównoważonego rozwoju 12.3.

#### 4. Wizja – w kierunku kompleksowej strategii UE na rzecz zrównoważonej konsumpcji

4.1. Strategie polityczne dotyczące zrównoważenia procesów produkcyjnych (np. ekoprojekt), produktów i usług oraz postępowania z surowcami, które stają się odpadami, od dawna stanowią podwaliny polityki UE i istnieją w tym zakresie stosunkowo dobrze ugruntowane ramy polityczne. Takie podejście nie jest już jednak wystarczające, aby osiągnąć skalę zmian wymaganą w dostępnym czasie – należy zwrócić większą uwagę na rolę konsumpcji w dążeniu do zrównoważonego rozwoju.

4.2. Strategie polityczne na poziomie UE ukierunkowane na konsumpcję koncentrowały się dotychczas na roli obywateli jako konsumentów oraz na wykorzystaniu narzędzi polityki opartych na informacji, aby spróbować wpłynąć na zachowanie konsumentów. Kluczowe przykłady obejmują oznakowanie ekologiczne produktu, kampanie uświadamiające i kryteria dobrowolnych działań w ramach zielonych zamówień publicznych.

4.3. Wspomniane narzędzia polityczne miały ograniczony wpływ na niezrównoważoną konsumpcję. W rzeczywistości niewiele jest dowodów na to, że lepsze informowanie o ekologicznym charakterze produktów, np. poprzez oznakowania ekologiczne, powoduje rzeczywiste zmiany w zachowaniach zakupowych, nie wspominając już o wymaganej skali. Wynika to z różnych efektów odbicia, podświadomych rutynowych działań i nawyków itp. <sup>(31)</sup> Wybory dokonywane przez konsumentów (gospodarstwa domowe, sektor prywatny lub publiczny) nadal zależą w dużej mierze od ceny i dogodności <sup>(32)</sup>. Należy jednak podkreślić, że w obecnym systemie odpowiedzialność za takie wybory nie spoczywa na konsumentach, lecz raczej na producentach <sup>(33)</sup>. To kapitalistyczna logika i brak równowagi sił w łańcuchu dostaw prowadzą do „wyścigu do dna”, stawiając na pierwszym miejscu cenę przed zrównoważonym rozwojem.

4.4. Problematyczne jest także obarczanie obywateli odpowiedzialnością za bardziej zrównoważoną konsumpcję, podczas gdy rzeczywiste koszty większości produktów i usług nie są jawne, a dźwignie rynkowe i społeczne nadal zachęcają do większego zużycia surowców. Należy wyraźnie uznać, że sektor prywatny i publiczny odpowiada za zajęcie się niezrównoważonymi potrzebami konsumpcyjnymi oraz przyjąć narzędzia gwarantujące – w zrównoważony i przejrzysty sposób – że zdrowszy, bardziej zrównoważony i bezpieczniejszy wybór jest jednocześnie łatwiejszym i przystępniejszym cenowo wyborem dla obywateli. KE powinna nadal wspierać ogólnoeuropejskie kampanie na rzecz zrównoważonej konsumpcji prowadzone przez społeczeństwo obywatelskie, koncentrując się nie tylko na indywidualnych decyzjach konsumentów.

4.5. Jednym z powodów utrzymywania się dotychczasowego charakteru polityki na szczeblu UE jest równowaga odpowiedzialności politycznej między UE a jej państwami członkowskimi. Narzędzia polityczne, które można wykorzystać do regulowania popytu, takie jak podatki, w dużej mierze wchodzą w zakres kompetencji państw członkowskich. Niemniej jednak UE odgrywa kluczową rolę w zadbaniu o to, by Europa funkcjonowała z poszanowaniem ograniczonych możliwości planety oraz miała do dyspozycji szereg środków, dzięki którym może podejmować działania w sprawie niezrównoważonej konsumpcji. Niektóre państwa członkowskie mogłyby również skorzystać z dalszych wytycznych (narzędzi) UE.

4.6. Pojedyncze podejścia, na przykład sprawiedliwy handel lub gospodarka o obiegu zamkniętym, są ważne, ale niewystarczające do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Ponadto istnieje ryzyko, że opracowanie niepowiązanych ze sobą reakcji politycznych na niezrównoważoną konsumpcję może spowodować nieprzewidziane problemy na dalszym etapie. Konieczne jest kompleksowe i skoordynowane podejście, odzwierciedlające złożoność omawianego problemu i zapewniające spójny wkład z różnych obszarów polityki, od badań, innowacji, polityk sektorowych i przemysłowych po edukację, opiekę społeczną, handel i zatrudnienie <sup>(34)</sup>. Co ważne, strategia UE musi uzupełniać, a nie osłabiać, ambitne interwencje regulacyjne tam, gdzie są one konieczne.

<sup>(27)</sup> Dyrektywa 2014/24/UE.

<sup>(28)</sup> Podręcznik KE „Ekologiczne zakupy”.

<sup>(29)</sup> Przewodnik KE „Kwestie społeczne w zakupach”.

<sup>(30)</sup> Dokument KE – „Wytyczne dotyczące zamówień publicznych na innowacje” (2018).

<sup>(31)</sup> Tzn. konkretne zmiany w zachowaniu, w przeciwieństwie do deklarowanej przez ludzi woli zmiany zachowań (badania nad tym drugim zagadnieniem zostały podsumowane przez LE Europe i in. (2018).

<sup>(32)</sup> LE Europe, VVA Europe, Ipsos, ConPolicy and Trinomics (2018).

<sup>(33)</sup> Zob. przypis 1.

<sup>(34)</sup> EEA.

4.7. Strategia zrównoważonej konsumpcji na szczeblu UE powinna stworzyć ambitne ramy działania dla państw członkowskich i sektora prywatnego uwzględniające zarówno konsumpcję w gospodarstwach domowych, jak i w sektorze publicznym. Rynki nie zapewnią automatycznie zrównoważonych wyników. Konieczna jest strategia, która stworzy kontekst regulacyjny i wskaże kierunek strategiczny sprzyjający ambitnym inicjatywom wiodącym zarówno w odniesieniu do produktów, jak i usług (jako że gospodarka usługowa niekoniecznie ma zrównoważony charakter).

4.8. Strategia UE byłaby również zgodna z wnioskami europejskich konsumentów o to, by UE zapewniła zmiany strukturalne i stworzenie nowej infrastruktury w celu umożliwienia konsumentom przyjęcia bardziej zrównoważonego stylu życia <sup>(35)</sup>.

4.9. Uwzględnienie roli konsumpcji na szczeblu UE może również pomóc w uniknięciu efektów odbicia i innych nieprzewidywanych skutków zmienionej lub nowej polityki oraz we wspieraniu długoterminowej zmiany kulturowej w naszym postrzeganiu pojęcia wystarczalności i roli konsumpcji w realizacji Agendy 2030.

4.10. Unijna strategia na rzecz zrównoważonej konsumpcji powinna obejmować cele dotyczące ograniczenia zużycia zasobów w wartościach bezwzględnych w ramach konsumpcji w Europie. Cele na poziomie UE mogą zapewnić kierunek, rozmach i spójność zarówno dla innych poziomów zarządzania, jak i dla prywatnych i publicznych innowatorów, aby pomóc w zapewnieniu gospodarki dobrobytu <sup>(36)</sup>.

4.11. Ponadto aspekt sprawiedliwości w korzystaniu z zasobów ma kluczowe znaczenie, a od dawna jest pomijany w polityce UE <sup>(37)</sup>. Strategia na rzecz zrównoważonej konsumpcji musi skupiać się na ludziach, a jej celem powinno być zapewnienie dostępności, przystępności cenowej i powszechnej atrakcyjności zrównoważonych wyborów konsumenckich. W strategii szczególną uwagę należy zwrócić na wpływ na grupy społeczne w trudnej sytuacji i gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Należy także zwrócić uwagę na grupy społeczne, których wydatki są wysokie.

4.12. Pracownicy i rolnicy mają do odegrania kluczową rolę w propagowaniu zrównoważonej konsumpcji, ponieważ są zarówno konsumentami na końcu łańcucha, jak i producentami na początku łańcucha dostaw. Istotne jest zatem, aby polityka zrównoważonej konsumpcji obejmowała zrównoważone podejście do podziału wartości w całym łańcuchu wartości, na przykład przez promowanie płacy zapewniającej utrzymanie pracownikom i dochodów wystarczających na utrzymanie rolnikom, zarówno w UE, jak i na globalnym Południu, zamiast dążyć wyłącznie do uzyskania krótkoterminowych niskich cen dla konsumentów. Pracownicy, związki zawodowe, spółdzielnie rolnicze i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą również mieć do odegrania kluczową rolę w monitorowaniu przestrzegania standardów w zakresie zrównoważonego rozwoju i praw człowieka w globalnych łańcuchach wartości.

4.13. Handel detaliczny może również odegrać istotną rolę w kształtowaniu zrównoważonej konsumpcji, przez nakłanianie konsumentów do dokonywania zdrowszych i bardziej zrównoważonych wyborów. Model biznesowy oparty na spółdzielniach konsumentów jest szczególnie godny zauważenia w tym sektorze, ze względu na szczególny sposób prowadzenia działalności, który umieszcza członka-konsumenta w centrum tej działalności i demokratycznej struktury zarządzania.

4.14. Strategia UE powinna obejmować inicjatywy zapewniające przejrzysty i niezawodny przepływ informacji w celu wspierania zrównoważonej konsumpcji, wykorzystując możliwości stworzone przez nowe i powstające rozwiązania cyfrowe. Mogłoby to również wesprzeć przedsiębiorstwa, które chcą wprowadzać innowacje, ale obecnie nie dysponują wskaźnikami ani danymi umożliwiającymi wiarygodną ocenę wpływu codziennej konsumpcji na środowisko i społeczeństwo. Przed tym wyzwaniem stoją przede wszystkim MŚP, przedsiębiorstwa typu start-up i spółdzielnie, które są niezbędnymi nośnikami innowacji i platformami pilotażowymi. UE odgrywa szczególnie ważną rolę w harmonizacji i weryfikacji zgłaszanych na rynku wewnętrznym oświadczeń dotyczących ekologicznego charakteru działalności. Obecnie duża liczba takich twierdzeń w różnym stopniu popartych dowodami powoduje zamieszanie i może podważyć zaufanie konsumentów co do ich podstaw. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje ambitne założenie Komisji, by w ramach wdrażania nowego planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym przedstawić wniosek ustawodawczy mający na celu zadbanie o to, by przedsiębiorstwa dostatecznie uzasadniały swoje twierdzenia dotyczące ekologicznej działalności.

4.15. Strategia na rzecz zrównoważonej konsumpcji na szczeblu UE powinna uznawać i wspierać synergię z innymi obszarami polityki. Na przykład 45 % całkowitej emisji dwutlenku węgla w Europie wynika ze sposobu, w jaki wytwarzamy i wykorzystujemy produkty oraz produkujemy żywność <sup>(38)</sup>. Systemy żywienia mogą stać się źródłem odbudowy i zwiększenia odporności, jeżeli żywność będzie wytwarzana, przetwarzana i spożywana inaczej. To zapewne oznacza karmienie bydła zgodnie z wymogami każdego gatunku oraz przestrzeganie przez konsumentów zrównoważonej diety z mniejszą ilością mięsa, co przyniesie korzyści zarówno dla klimatu, jak i dla zdrowia <sup>(39)</sup>. Konsumpcja i popyt mają kluczowy wpływ na możliwości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Podobnie głównym wyzwaniem, jeśli chodzi

<sup>(35)</sup> Europejska Organizacja Konsumentów (BEUC), 2020.

<sup>(36)</sup> Dz.U. C 106 z 31.3.2020, s. 1.

<sup>(37)</sup> Rijnhout, Stoczkiewicz, Bolger (2018).

<sup>(38)</sup> Ellen MacArthur Foundation (2019).

<sup>(39)</sup> Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 9.

o rozwiązanie problemu utraty różnorodności biologicznej i degradacji ekosystemów w Europie, jest nasz styl życia obciążający planetę w nadmiernym stopniu<sup>(40)</sup>. EKES ponawia postulat uznania praw przyrody, by zapewnić ich równowagę wobec praw obywateli i praw przedsiębiorstw<sup>(41)</sup>.

## 5. Od wizji do realizacji – możliwości działania na szczeblu UE i państw członkowskich

5.1. W kontekście odbudowy po epidemii COVID-19 EKES wzywa Komisję, Parlament i państwa członkowskie do ścisłej współpracy z EKES-em w celu opracowania solidnego i skoordynowanego programu zintegrowanych strategii politycznych, które pomogą Europie „lepiej się odbudować” i stworzyć warunki dla wszechstronnej strategii UE na rzecz zrównoważonej konsumpcji. Plany odbudowy uwzględniające aspekty ekologiczne powinny przyspieszyć niezbędną przemianę systemową w dziedzinie mobilności, żywienia, mieszkalnictwa, wypoczynku, energii i w odniesieniu do grup produktów o dużym wpływie na środowisko<sup>(42)</sup>, biorąc pod uwagę wpływ unijnej konsumpcji zarówno w UE, jak i na globalnym Południu. Jako punkt wyjścia przedstawiamy następujące propozycje.

### 5.2. Instrumenty prawne lub regulacyjne

5.2.1. Wprowadzenie norm (przepisów) i zakazów dotyczących produktów w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, tj. promujących długowieczność produktu. EKES był prekursorem i już w opinii z 2013 r.<sup>(43)</sup> w sprawie cyklu życia produktów i informacji dla konsumentów, a także w późniejszych opiniach, apelował o całkowity zakaz celowego postarzania produktów. EKES podkreślił, że za przydatne uważa wprowadzenie systemu, który gwarantowałby minimalną długość użytkowania zakupionych produktów. Niedawne sprawozdanie przygotowane przez Komisję Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów PE wskazuje również ten kierunek<sup>(44)</sup>. W tym kontekście należy także przyjrzeć się implikacjom rozwoju handlu elektronicznego (e-handlu), np. podczas kryzysu związanego z pandemią COVID-19.

5.2.2. Zakazanie stosowania nieuczciwych praktyk handlowych, nie tylko w łańcuchach dostaw żywności, zgodnie z nową dyrektywą przeciwko nieuczciwym praktykom handlowym w łańcuchach dostaw żywności<sup>(45)</sup>, lecz także w innych sektorach, takich jak przemysł tekstylny, z licznymi rozpowszechnionymi nieuczciwymi praktykami handlowymi, gdzie sytuację pogorszył kryzys związany z COVID-19<sup>(46)</sup>. EKES wzywa do zrównoważonego wdrożenia dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych, by uniknąć chronienia producentów dużych marek, którzy nadużywają swej siły przetargowej, by uzyskiwać bardzo wysokie zyski z marży.

5.2.3. Prawo konkurencji. Umożliwianie negocjacji zbiorowych między dostawcami i nabywcami w sprawie ceny (i warunków dostawy) podstawowych towarów, szczególnie w punktach styku, gdzie występują ogromne różnice w poziomach koncentracji między kolejnymi ogniwami w łańcuchu wartości (np. rozdrobnienie po stronie dostawców i koncentracja po stronie nabywców). Ponowne wprowadzenie, w ramach trwającego przeglądu wytycznych w sprawie porozumień horyzontalnych przeprowadzanego przez KE, rozdziału dotyczącego porozumień sektorowych związanych ze zrównoważonym rozwojem, zgodnie z wzorem przedstawionym w rozdziale o porozumieniach środowiskowych w poprzednich wytycznych z 2001 r.<sup>(47)</sup>, oraz dostosowanie ich do obecnego kontekstu, w tym uwzględnienie Europejskiego Zielonego Ładu i porozumienia paryskiego oraz celu zrównoważonego rozwoju nr 12.

5.2.4. Reguły handlowe. Wprowadzenie egzekwowalnych klauzul społecznych i środowiskowych w umowach handlowych, z nałożeniem sankcji (takich jak ukierunkowane podwyższone taryfy dla sektorów strategicznych, z wyłączeniem sektorów, w których nałożenie taryf może prowadzić do wzrostu ubóstwa w krajach najsłabiej rozwiniętych) w przypadku nieprzestrzegania przepisów.

5.2.5. Odpowiedzialność przedsiębiorstw. Obowiązek zachowania czujności przez nabywców w całym łańcuchu dostaw w celu zapewnienia zrównoważonych łańcuchów dostaw (stworzenie obowiązku), jako element odpowiedzialności przedsiębiorstw. Zamiast podejścia opartego na „liście kontrolnej” przedsiębiorstwa powinny dokonać przeglądu swoich praktyk zakupowych, zgodnie z zaleceniami OECD<sup>(48)</sup> i być związane surowszymi przepisami w zakresie kontroli działalności lobbingowej. Należy podjąć działania przeciwko pseudoekologicznemu marketingowi.

<sup>(40)</sup> Gerritsen, E. i Underwood, E., „What the Green Deal means for Europe's biodiversity” [Co oznacza Europejski Zielony Ład dla różnorodności biologicznej w Europie], 2019. Allen, B. i Charveriat, C. (2018).

A meaty challenge [Trudne mięsne wyzwanie]. IEEP, Bruksela.

<sup>(41)</sup> Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 22.

<sup>(42)</sup> IEEP i FEPS.

<sup>(43)</sup> Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 23.

<sup>(44)</sup> Sprawozdanie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów.

<sup>(45)</sup> Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 165.

<sup>(46)</sup> Sprawozdania OECD, społeczeństwa obywatelskiego i związków zawodowych.

<sup>(47)</sup> Dz.U. C 3 z 6.1.2001, s. 2.

<sup>(48)</sup> OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector [Wytyczne OECD dotyczące należytej staranności w zakresie odpowiedzialnych łańcuchów dostaw w sektorze tekstylno-odzieżowym i obuwniczym].

5.2.6. Obowiązkowe stosowanie standardowego narzędzia do śledzenia informacji dotyczących operacji przeprowadzanych wzdłuż łańcucha wartości – podmiot, czas, miejsce, w jakich warunkach społecznych i środowiskowych (zapewnia środki techniczne pozwalające wypełnić obowiązek). Należy angażować społeczeństwo obywatelskie i związki zawodowe w tworzenie i monitorowanie norm społecznych i w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

### 5.3. Instrumenty ekonomiczne i finansowe

5.3.1. Przesunięcie ciężaru opodatkowania z pracy na korzystanie z zasobów. Wykorzystanie trwającego przeglądu rozporządzenia w sprawie VAT do klarownego określenia kryteriów dotyczących sposobu, w jaki państwa członkowskie mogą wprowadzać obniżone stawki podatku VAT na produkty wytwarzane zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz na usługi, które mogą zmniejszyć negatywne skutki konsumpcji, takie jak usługi naprawy lub usługi, z których korzysta się wspólnie. Promowanie środków pozwalających uniknąć konkurencji skarbowej i „wyścigu w dół” wśród państw członkowskich oraz doprowadzić do sprawiedliwszego opodatkowywania kapitału i sektorów przynoszących największe zyski.

5.3.2. Zasada „zanieczyszczający płaci”. Komisja Europejska zaczęła poważniej podchodzić do internalizacji efektów zewnętrznych, przyznała na przykład, że energia ze źródeł odnawialnych jest w niekorzystnej sytuacji, dopóki cena rynkowa nie odzwierciedla w pełni kosztów zewnętrznych paliw kopalnych, a także próbuje wdrożyć zasadę „zanieczyszczający płaci” w sektorze transportu. Należy jednocześnie przyznać, że takie podejścia godzą wymiar ekologiczny z ekonomicznym wymiarem zrównoważonego rozwoju, ale nie uwzględniają wymiaru społecznego<sup>(49)</sup>.

5.3.3. Sprawiedliwe i zielone zamówienia publiczne. Cel zrównoważonego rozwoju nr 12.7 odnosi się do istotnego znaczenia opracowania planów działania dotyczących zrównoważonych zamówień publicznych. Różne działania krajowe związane z wytycznymi ONZ dotyczącymi planów w zakresie praw człowieka odnoszą się do zamówień publicznych, a na poziomie krajowym istnieje wiele dobrych praktyk. Na przykład w Danii w jadalniach publicznych przechodzi się w dużym stopniu na produkty ekologiczne, przy uwzględnieniu ograniczeń budżetowych. Stowarzyszenie ICLEI (Samorzady na rzecz Zrównoważonego Rozwoju) promuje obecnie inicjatywę, w ramach której dąży się stopniowo do obowiązkowych i zrównoważonych zamówień publicznych żywności we wszystkich europejskich szkołach i przedszkolach. W nowym planie działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym KE ogłosiła, że nabywcy publiczni będą zachęceni do wzięcia udziału w nadchodzącej inicjatywie „Nabywcy publiczni na rzecz klimatu i środowiska”, która zgromadzi nabywców zaangażowanych we wdrażanie zielonych zamówień publicznych. EKES wzywa KE do uwzględnienia szerszych kryteriów zrównoważonego rozwoju, takich jak społeczny i sprawiedliwy handel. EKES wspiera także plany KE w zakresie zaproponowania w przepisach branżowych minimalnych, obowiązkowych kryteriów i celów zielonych zamówień publicznych oraz stopniowego wprowadzenia obowiązkowej sprawozdawczości, by monitorować upowszechnianie się zielonych zamówień publicznych.

5.3.4. Polityka współpracy na rzecz rozwoju wspierająca rolnictwo na małą skalę, MŚP i spółdzielnie konsumentów.

### 5.4. Instrument dobrowolny lub oparty na informacjach

5.4.1. Oznakowanie produktów może pomóc wzmocnić wysiłki niektórych przedsiębiorstw na rzecz zrównoważonego rozwoju, jednak nie należy nigdy wykorzystywać go jako wymówki, by nie regulować niedopuszczalnych zachowań i praktyk. Na przykład jedną z możliwości rozważanych przez KE w ramach działań następczych w odniesieniu do komunikatu w sprawie zintensyfikowania unijnych działań na rzecz ochrony i odtwarzania światowych lasów jest wprowadzenie oznakowania towarów niepowodujących wylesiania. Mogłoby to jednak prowadzić do przekonania, że UE faktycznie toleruje na rynku UE produkty, które nie są przyjazne dla lasów, co byłoby bardzo dezorientujące. EKES wzywa KE do dalszego rozwijania istniejących sposobów etykietowania doskonałości w zakresie ochrony środowiska, które odnoszą się do całego cyklu życia, takich jak znak ekologiczny UE, i do ich rozszerzenia na wymiar społeczny. W szczególności wdrożenie jasnego systemu oznakowania pochodzenia oraz środków zastosowanych w produkcji ułatwiłoby wybory konsumentów<sup>(50)</sup>.

5.4.2. Inicjatywy oddolne i wielopoziomowe sprawowanie rządów. Decentralizacja działań na poziomie lokalnym, dzięki podmiotom cieszącym się zaufaniem publicznym, takim jak organy władz miejskich i stowarzyszenia miejskie jest skutecznym sposobem kształtowania lokalnych działań, zbliżania się do obywateli i angażowania ich w istotny sposób. Coraz więcej samorządów lokalnych stosuje poważne strategie zrównoważonego rozwoju, które KE promuje poprzez takie nagrody, jak tytuł Zielonej Stolicy Europy, Porozumienie w sprawie zielonego miasta (Green City Accord) lub nagroda „Miasto UE dla sprawiedliwego i etycznego handlu”. Na wspomniane wzorce i trendy prawdopodobnie wpłyną obecne reakcje na kryzys związany z COVID-19. Środki pilotażowe wdrażane w kontekście życia codziennego mogą mieć zasadnicze znaczenie w gromadzeniu informacji służących jako podstawa do zaprojektowania i wdrożenia strategii UE na rzecz zrównoważonej konsumpcji i należy je w związku z tym wspierać.

<sup>(49)</sup> Dz.U. C 47 z 11.2.2020, s. 30.

<sup>(50)</sup> Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 9.



5.4.3. Reklama i marketing. Należy również zająć się rolą reklamy i marketingu, tak by w działaniach reklamowych i marketingowych odejść od ich wysoce konsumpcyjnego charakteru i dać pierwszeństwo aspektom trwałości produktów i możliwości ich ponownego wykorzystania oraz zakazać reklam wprowadzających w błąd.

5.4.4. Kształcenie. Należy przedstawić propozycje uwzględniania kształcenia w zakresie konsumpcji o zrównoważonym charakterze w programach nauczania w szkołach od najmłodszych lat oraz wspierać inicjatywy edukacyjne w sektorze prywatnym (np. inicjatywy promowane przez spółdzielnie konsumenckie), by zwiększać zaangażowanie obywateli i wspierać przemiany kulturowe.

Bruksela, dnia 18 września 2020 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---