

Službeni list

Europske unije



C 177

Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Svezak 57.

11. lipnja 2014.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

495. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 21. i 22. siječnja 2014.

2014/C 177/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Zajedničkoj ili participativnoj potrošnji: model održivog razvoja za 21. stoljeće (samoinicijativno mišljenje)	1
2014/C 177/02	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Strategiji protiv sive ekonomije i neprijavljenog rada (samoinicijativno mišljenje)	9
2014/C 177/03	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Pristupačnosti kao ljudskom pravu osoba s invaliditetom (samoinicijativno mišljenje)	15
2014/C 177/04	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Cjenovnoj dostupnosti usluga od općeg gospodarskog interesa: definicija, mjerenje, izazovi, europske inicijative (samoinicijativno mišljenje) . .	24
2014/C 177/05	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Strategiji EU-a za Jadransku i Jonsku regiju (EUSAIR) (razmatračko mišljenje)	32
2014/C 177/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu odluke Vijeća o smjernicama za politike zapošljavanja u državama članicama COM(2013) 803 final – 2013/0392 (NLE).	40
2014/C 177/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća kojom se mijenja Uredba (EU) br.°260/2012 o prijelazu na kreditne transfere i izravna terećenja na razini cijele Unije COM(2013) 937 final – 2013/0449 (COD)	41

HR

III. Pripremni akti

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

495. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 21. i 22. siječnja 2014.

2014/C 177/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o indeksima koji se rabe kao referentne vrijednosti u financijskim instrumentima i financijskim ugovorima COM(2013) 641 <i>final</i> – 2013/0314 (COD).	42
2014/C 177/09	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prilagodbi člancima 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom COM(2013) 751 <i>final</i> – 2013/0365 (COD)	48
2014/C 177/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o novim psihoaktivnim tvarima COM(2013) 619 <i>final</i> – 2013/0305 (COD) COM(2013) 618 <i>final</i> – 2013/0304 (COD).	52
2014/C 177/11	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o paketu mjera NAIADES II, koji obuhvaća Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 718/1999 od 29. ožujka 1999. o politici Zajednice u odnosu na kapacitet flote s ciljem promicanja prijevoza unutarnjim plovnom putovima COM(2013) 621 <i>final</i> – 2013/0303 (COD) Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju tehničkih pravila za plovila unutarnje plovidbe i stavljanju izvan snage Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2006/87/EZ COM(2013) 622 <i>final</i> – 2013/0302 (COD) Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Prema kvalitetnijem prijevozu unutarnjim plovnom putovima – NAIADES II COM(2013) 623 <i>final</i>	58
2014/C 177/12	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Novim mjerama za jedinstveno tržište telekomunikacija EU-a koje obuhvaćaju sljedeća dva dokumenta: Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju mjera u vezi s europskim jedinstvenim tržištem elektroničkih komunikacija i ostvarenju „Povezanog kontinenta” te o izmjeni direktiva 2002/20/EZ, 2002/21/EZ i 2002/22/EZ i uredbi (EZ) br. 1211/2009 i (EU) br. 531/2012 COM(2013) 627 <i>final</i> – 2013/0309 (COD) i Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o jedinstvenom tržištu telekomunikacija COM(2013) 634 <i>final</i>	64
2014/C 177/13	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Europskom visokoškolskom obrazovanju u svijetu COM(2013) 499 <i>final</i>	71
2014/C 177/14	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – savjetodavna komunikacija o održivoj uporabi fosfora COM(2013) 517 <i>final</i>	78
2014/C 177/15	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o sprječavanju unošenja i širenja invazivnih stranih vrsta i upravljanju njima COM(2013) 620 <i>final</i> – 2013/0307 (COD)	84
2014/C 177/16	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice u cilju provedbe međunarodnog sporazuma o primjeni jedinstvene globalne tržišno utemeljene mjere na emisije iz međunarodnog zračnog prometa do 2020. COM(2013) 722 <i>final</i> – 2013/0344 (COD).	88

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

495. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 21. I 22. SIJEČNJA 2014.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Zajedničkoj ili participativnoj potrošnji: model održivog razvoja za 21. stoljeće (samoinicijativno mišljenje)

(2014/C 177/01)

Izvjestitelj: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dana 14. veljače 2013., sukladno članku 29. stavku 2. svoga Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je izraditi samoinicijativno mišljenje na temu:

Zajednička ili participativna potrošnja: model održivog razvoja za 21. stoljeće

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, odgovorna za pripremu rada o toj temi, usvojila je mišljenje 16. prosinca 2013.

Europski gospodarski i socijalni odbor usvojio je mišljenje na svom 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. (sjednica od 21. siječnja 2014.), sa 121 glasom za, 2 protiv i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Zajednička ili participativna potrošnja sve je raširenija u zajednicama i gradovima širom svijeta koji koriste tehnološke mreže kako bi s manje napravili više putem aktivnosti poput najma, posudbe, zamjene, razmjene, darivanja ili dijeljenja proizvoda, što je doseglo razinu koja je ranije bila nezamisliva.

1.2 Gospodarski opseg ⁽¹⁾ takve potrošnje prati i idejna preobrazba rada što će zajedničku ili participativnu potrošnju učiniti važnim potencijalnim izvorom zaposlenja u predstojećim godinama.

1.3 Na taj način, zajednička ili participativna potrošnja na inovativan način nadopunjava proizvodno gospodarstvo, i to u obliku potrošačkog gospodarstva koje sa sobom nosi ekonomske, socijalne i ekološke koristi. Pored toga, nudi rješenje za gospodarsku i financijsku krizu do te mjere da omogućuje razmjenu u slučajevima nužde.

1.4 Složenost i značaj koji prate pojave zajedničke ili participativne potrošnje zahtijeva od mjerodavnih institucija da, polazeći od preciznih studija, hitno pokrenu prilagodbu i uređivanje praksi koje se razvijaju pod okriljem takve potrošnje, na način da se mogu utvrditi prava i odgovornosti svih njezinih sudionika. S jedne strane, ona može zadovoljiti društvene potrebe u slučajevima nekomercijalnog pristupa i doprinijeti, s druge strane, kao djelatnost za stjecanje dobiti i stvaranje radnih mjesta, vodeći pritom računa o poreznim propisima, sigurnosnim standardima, odgovornosti, zaštiti potrošača i drugim obvezujućim propisima.

⁽¹⁾ <http://www.web-strategist.com/blog/2013/07/27/collaborative-economy-industry-stats>.

1.5 Komisija bi trebala uključiti zajedničku ili participativnu potrošnju u svoj radni program, i obraditi ovo pitanje u nekoliko različitih faza:

- u početku bi trebalo sastaviti osnovna prava i načela koja obuhvaća pravo Europske unije i koja štite građane, kao što je već učinjeno s pravnim kodeksom u skladu s Unijom;
- zatim je potrebno razvijanje srodnih studija, neophodnih za aktivnosti Europske komisije, s ciljem prepoznavanja mogućih prepreka u razvoju tih aktivnosti i problema koje je potrebno riješiti, s naglaskom na europskoj vrijednosti usvajanja mjera na razini EU-a; Stoga bi Komisija ovim aktivnostima trebala dodijeliti dovoljnu količinu financijskih sredstava, bilo putem Glavne uprave za zdravstvo i potrošače (DG Sanco) ili Glavne uprave za pravosuđe (DG Justice);
- potrebno je, također, stvoriti bazu podataka koja bi sadržavala razmjenu iskustava i dobrih praksi zajedničke ili participativne potrošnje, koja bi bila dostupna svim potrošačima; Moguće je istovremeno organizirati kampanje s ciljem senzibiliziranja i informiranja o zajedničkoj ili participativnoj potrošnji.
- konačno bi, uzimajući u obzir stečena iskustva, trebalo provesti usklađivanje zakonodavstava u vezi s prekograničnim pitanjima i pitanjima koja ovoj temi dodaju europsku vrijednost.

2. Uvod

2.1 Sve veća iscrpljenost trenutnog sustava i nemogućnost da zadovolji pojedinačne i skupne zahtjeve građana, pogodovala su pojavi alternativnih rješenja koja su prilagođena potrebama i izazovima i koja će se u budućnosti razvijati putem digitalnih mreža.

2.2 Ovo samoinicijativno mišljenje u skladu je s onim što je navedeno u strategiji Europa 2020. u kojoj se predlaže potrošnja usluga i dobara sukladna pametnom, održivom i uključivom rastu, te podrazumijeva stvaranje radnih mjesta, produktivnost i gospodarsku, društvenu i teritorijalnu koheziju. Štoviše, postoje i druge strategije EU-a koje na izravan ili neizravan način utječu na prostor zajedničke potrošnje, kao npr. „Akcijski plan o održivoj potrošnji i proizvodnji i održivoj industrijskoj politici”⁽²⁾, Inicijativa za socijalnu inovaciju Europe, ili „Digitalni program za Europu”.

2.3 Zajednička ili participativna potrošnja podrazumijeva obrambeno ponašanje prema trenutnoj gospodarskoj i financijskoj situaciji i može ponuditi odgovore na rastuće nesigurnosti izazvane gospodarskom krizom. Ona također predstavlja i priliku za povratak na put razvoja koji je održiv u gospodarskom smislu, human u socijalnom i pogodan za planetu u ekološkom smislu.

2.4 S druge strane, pretjerana potrošnja dovela je do pojave nejednakosti između proizvodnih i potrošačkih područja gdje, kao posljedica toga, postoji neprijateljski odnos u suživotu društvene isključenosti i pretilosti ili pak razbacivanja i neimaštine. Zajednička ili participativna potrošnja može predstavljati dodatni tržišni alat kojim se može ponovno pokrenuti i obnoviti te sanirati unutarnje tržište čineći ga tako uravnoteženim i održivim, pod uvjetom da posjeduje jasno određenu strukturu.

2.5 Neodrživost prekomjerne proizvodnje i potrošnje je očigledna, stoga zajednička ili participativna potrošnja promiče zajedničke vrijednosti i solidarnost u praksi. Časopis „Forbes” nedavno je procijenio da će priljev prihoda od zajedničke potrošnje premašiti 3,5 milijuna dolara za ovu godinu, s rastom većim od 25%.

2.6 To je tako do one mjere u kojoj se ponuda i potrošnja ne predstavljaju isključivo kao posjedovanje dobara, već kao zajednički pristup uživanja u tome, radi zadovoljavanja stvarnih potreba i osobnog ostvarivanja koje je daleko od simboličke potrošnje, kao i zbog traganja za umjetno potaknutim i stvorenim željama.

2.7 Dok su proizvodi u tradicionalnom potrošačkom društvu namijenjeni pojedinačnom vlasništvu, brzom potrošnji i preranom odbacivanju, stvaranje trajnijih proizvoda pripremljenih za intenzivnu upotrebu na način da ih može koristiti više osoba ili da se mogu koristiti tijekom života jednog potrošača ili korisnika, značajke su identiteta zajedničke ili participativne potrošnje, što pridonosi ekološkim pristupu u životnim ciklusima dobara u kojima uživamo. Nove tehnologije („peer to peer” i društvene mreže) naglašavaju važnost virtualne i stvarne zajednice.

⁽²⁾ COM(2008) 397 final.

2.8 S pojavom gospodarske krize, postoji sve veće nastojanje da se posjeduje manje, pazi na troškove i kontroliraju prihodi, bez obzira radi li se o osiguranoj ili zadovoljenoj potrebi, uz pretpostavku da za uživanje u blagostanju nema potrebe gomilati.

2.9 Ključno pitanje je povezivanje onih osoba kojima je potreban pristup određenim resursima s osobama koje raspolažu nedovoljno iskorištenim resursima koje se može posuđivati, darivati, razmjenjivati, iznajmljivati itd. Taj se odnos temelji na osjećaju zajedništva, dijeljenja i sudjelovanja među korisnicima gdje je povjerenje poveznica koja omogućuje uspostavljanje veza, razvoj alternativne potrošnje i dugoročno održavanje uspostavljenih odnosa. Sve ovo treba nužno biti u kontekstu transparentnosti, prije svega one financijske kao i odgovornosti platformi koje pokreću zajedničku potrošnju.

2.10 S obzirom na gore navedeno, sposobnost sudjelovanja i dijeljenja putem tehnologije mijenja način poimanja vlasništva i komercijalnih odnosa ⁽³⁾. Proizvod se više ne mora samo prodavati, već se iznajmljuje, unajmljuje, ponovno distribuira ili dijeli, što je također slučaj i sa uslugama.

2.11 Potrošači žele posjedovati manje, ali i imati od toga više koristi. Poimanje racionalne koristi usmjereno je na smanjivanje i praktični aspekt, dok emocionalni aspekti podrazumijevaju osobno ostvarivanje i osjećaj pripadnosti ⁽⁴⁾. Nudeći prigodne i često povoljnije alternative, inicijativama zajedničke potrošnje optimiziraju se već postojeći resursi te se izbjegava proizvodnja novih i nepotrebnih proizvoda. Konačno, dijeljenje se pokazalo unosnim i održivim.

2.12 Dovoljno je promisliti o digitalizaciji sadržaja (fotografija, glazbe, video zapisa, knjiga itd.) kako bi se potvrdilo da je mnogim ljudima pomogla uvidjeti kako često ono što žele nije sami disk, već glazba koja je na njemu snimljena. Tako nas zadovoljava činjenica što se sadržaju može pristupiti u trenutku u kojem nam je potreban, posebice zbog toga što zahtijeva manju dostupnost ili korištenje osobnog prostora.

2.13 S obzirom na trenutne društvene okolnosti, prijedlog zajedničke ili participativne potrošnje pogodan je također i za ranjive skupine i posebice za obitelji u teškoj gospodarskoj situaciji ili one koji mogu biti isključeni iz uobičajenih kanala pristupa kreditu kako bi nabavili potrebna dobra. No, također predstavlja mogućnost za one koji mogu pristupiti tržištu usluga i dobara na uobičajeni način, ali dobrovoljno odlučuju to ne napraviti zbog osobnog sustava vrijednosti.

2.14 Održiva potrošnja prepoznata je na razini Ujedinjenih naroda još 1999. godine i smatra se osnovnim pravom potrošača, dok u Europskoj uniji, gdje su prethodno bili na snazi zakonodavni tekstovi o zaštiti potrošača, nije prepoznata kao takva, iako bi trebala biti, kao što je EGSO ⁽⁵⁾ već izričito zatražio putem izmjene Ugovora koja bi obuhvaćala i „princip razvoja održivih politika potrošnje”.

S druge strane, EGSO je također usvojio mišljenja povezana s zelenim gospodarstvom ⁽⁶⁾ i trenutno radi na mišljenju o planiranoj zastarjelosti ⁽⁷⁾. Nedavno je Europski parlament u svojoj rezoluciji o potrošačkom programu zatražio od Komisije da se očituje o toj temi.

3. Zajednička ili participativna potrošnja: okvirna definicija

3.1 Uobičajeno je poistovjetiti zajedničku ili participativnu potrošnju s tradicionalnim načinom dijeljenja, razmjene, posudbe, iznajmljivanja i darivanja redefiniranim kroz moderne tehnologije i zajednice.

Iz toga se zaključuje kako zajednička ili participativna potrošnja nije novi koncept, već bolje rečeno, spašavanje prakse koja se služi današnjom tehnologijom kako bi usluga na tržištu bila prilagodljiva i učinkovitija. Isto tako, zajednička ili participativna potrošnja treba uvijek biti rezultat vlastite inicijative i temeljiti se na dobrovoljnom sudjelovanju.

⁽³⁾ Botsman, Rachel. „Što je moje to je i tvoje: rađanje zajedničke potrošnje”.

⁽⁴⁾ Studiju je proveo Carbonview Research za Campbell Mithun, 2012.

⁽⁵⁾ SL C 185 od 8. kolovoza 2006., str.71.

⁽⁶⁾ SL C 271 od 19. rujna 2013., str.18.

⁽⁷⁾ EGSO 1904/2013 „Životni vijek proizvoda i informacije za potrošače” (Mišljenje još uvijek nije objavljeno u SL-u).

3.2 Zajednička ili participativna potrošnja predstavlja treći internetski val, odnosno situaciju kada se ljudi međusobno pronalaze na internetu u svrhu razmjene izvan interneta. Ovu potrošnju moguće je također učinkovito opisati kao sredstvo za stavljanje u opticaj svega što postoji.

3.3 No, jasno je da u porijeklu zajedničke ili participativne potrošnje pronalazimo tri prethodnika: gospodarsku krizu i krizu vrijednosti, širenje društvenih mreža te zajedničko ili participativno ponašanje na internetu. Ipak, za razvoj ove potrošnje u kontekstu razvijenih gospodarstava ključni su sljedeći čimbenici: povjerenje u zajedničku dobrobit, neiskorištene mogućnosti i tehnologija ⁽⁸⁾.

3.4 Povjerenje među neznancima možda je kritična točka za uspjeh zajedničke potrošnje. Tehnologija, pak, omogućuje ljudima da pristupe internetskim uslugama koje će zauzvrat pomoći pri stvaranju izvanmrežnih veza (*offline*) s višom razinom povjerenja.

3.5 Dijeljenje resursa zahtijeva povjerenje i dobar ugled, posebice kada se radi o privlačenju novih korisnika. Inicijative zajedničke ili participativne potrošnje moraju osigurati sigurnost svojih zajednica.

3.6 Zbog toga je moguće pretpostaviti kako je dijeljenje preko interneta dobar znak i za izvanmrežno dijeljenje (*offline*). U izvanmrežnom (*offline*) svijetu, najjednostavniji način postizanja povjerenja pri dijeljenju je ograničiti veličinu zajednice ili koristiti neku drugu vrstu već postojeće zajednice u kojoj postoji određena razina povjerenja i naklonosti. Neki projekti zajedničke ili participativne potrošnje omogućuju stvaranje zatvorenih grupa u kojima je zadovoljavanje potreba korisnika i stvaranje povjerenja mnogo jednostavnije od upravljanja.

3.7 Nakon stvaranja osjećaja zajedništva među korisnicima usluga, potiče se i povjerenje u samu uslugu i povjerenje među njezinim korisnicima. Korisnici će brinuti o svojim postupcima i kontaktima kako bi izgradili i zaštitili svoj ugled jer je upravo to element koji će im omogućiti interakciju sa zajednicom i upotrebu sustava, što se događa na svim tržištima.

3.8 Što se tiče rizika, nemoguće ga je u potpunosti ukloniti. U svakom slučaju, platforme koje omogućuju razmjenu moraju utvrditi upoznatost članova s tim rizicima i količinu informacija s kojom raspolažu, kako bi te razmjene bile što učinkovitije.

3.9 S druge strane, tehnologija predstavlja neophodan čimbenik za optimizaciju lokalizacije resursa, za okupljanje ljudi sa zajedničkim interesima i za stvaranje zajednice. Mobilne tehnologije i tehnologije u stvarnom vremenu povećavaju mogućnosti kako za dodavanje informacija o lokaliziranju, tako i za omogućavanje sustava jednostavnog plaćanja kada je to potrebno.

3.10 Ipak, kada je riječ o planu protoka usluge, naponi se trebaju usmjeriti na postizanje njezine pristupačnosti i jednostavnosti korištenja: da promiče blizak odnos pun povjerenja između korisnika i pružatelja usluge; da koristi dostatne i obostrane mjere zaštite i da prikuplja iskustva usmjerena na korisnika kako bi se postigla dovoljna razina ugleda pomoću centraliziranih baza podataka.

3.11 Ovaj posljednji aspekt ugleda ima značajnu ulogu jer služi za pospješivanje promjena gospodarskog i socijalnog karaktera. Zapravo, može se reći kako je moguće utvrditi da „kapital ugleda” ⁽⁹⁾ može poslužiti kao druga valuta čija vrijednost leži u ponudi povjerenja. Moglo bi se ustvrditi da se takav kapital pokazao ključnim za gospodarstvo 21. stoljeća do te mjere da projicira moć poznate stare promidžbe „od usta do usta” na mogućnosti umreženog društva koje se šire brzinom virusa.

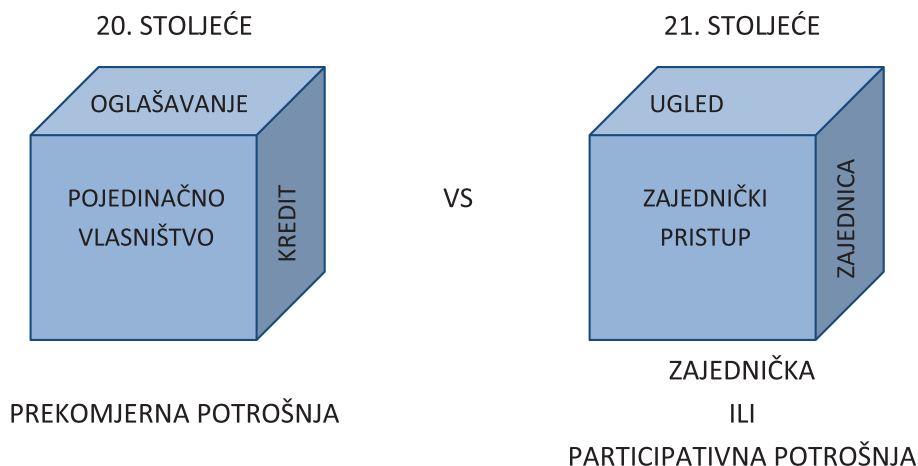
3.12 Građani već iskazuju svoje potrebe i interese ponašajući se i trošeći na relevantniji i transparentan način, uključujući u svoje kupovne kriterije obilježja socijalnog karaktera i tako svojim sudjelovanjem dodaju i emocionalni sadržaj svojim odlukama.

3.13 Konačno, predani potrošač daje svoj utjecaj i podršku određenoj marki, igrajući aktivnu ulogu u uspjehu te zajedničke inicijative što jača i ponovno nadopunjava sami proces.

⁽⁸⁾ Albert Cañigueral www.consumocolaborativo.com.

⁽⁹⁾ Rachel Botsman piše o „kapitalu ugleda” kao o vrijednosti koju ugled ima u zajednicama i tržištima te u pojmovima namjere, kapaciteta i vrijednosti.

3.14 Ukratko, radi se o preformuliranju jednadžbe: kredit + oglašavanje + pojedinačno vlasništvo = prekomjerna potrošnja, što odražava duh 20. stoljeća, u drugu jednadžbu čiji je cilj opisati ovo stoljeće: ugled + zajednica + zajednički pristup = zajednička ili participativna potrošnja.



3.15 Zajednička potrošnja dijeli mnogo ciljeva s politikama Unije, posebno kada je riječ o unutarnjem tržištu, kao npr. povećavanje učinkovitosti sredstava, unaprjeđivanje socijalne inovacije i stvaranje radnih mjesta i gospodarskog napretka. Mnoge nove tvrtke zajedničke potrošnje djeluju na teritoriju Unije, zbog čega se ovaj kontinent pretvara u svojevrsni „inkubator” novih modela trgovine koji će stvoriti održiviji gospodarski razvoj.

3.16 Budući da zajednička potrošnja predstavlja važnu gospodarsku, socijalnu i kulturnu promjenu, Komisija na europskoj razini treba ukloniti prepreke koje sprječavaju razvoj tih aktivnosti, stvarajući tako regulatorni okvir koji pruža dugotrajnu sigurnost ovom sektoru.

4. Najbolje prakse zajedničke ili participativne potrošnje

4.1 Postoji široka lepeza prijedloga i iskustava na temu zajedničke ili participativne potrošnje na svjetskoj razini koji potvrđuju određenu sposobnost da drugi oblik potrošnje ne samo da je moguć, već se pomoću njega u dobroj mjeri može doprinijeti poboljšanju svijeta u kojem živimo i, što je još važnije, očuvanju za buduće generacije.

4.2 Zahvaljujući gospodarskoj krizi pojavile su se platforme za, primjerice, kupnju i prodaju rabljenih vjenčаница i modnih dodataka za vjenčanja, smještaj u kućama, najam vozila ili svečanih odijela, uključujući i dizajnersku odjeću ili luksuzne dodatke, i također zajednice gdje korisnici objavljuju neki zadatak, poput sastavljanja namještaja ili preuzimanja paketa uz iznos koji nude osobi koja to želi obaviti.

4.3 Jedan paradigmatični primjer vrijednosti zajedničke ili participativne potrošnje velika je količina alata i opreme koji se često nikada ne upotrijebe, unatoč njihovoj visokoj cijeni, kao što je to slučaj i sa nedovoljnom upotrebom dobara ili nedostatkom optimizacije kod isplativosti njihove upotrebe ili potpunog iskorištavanja njihovih značajki. Pogledajmo tipični primjer: zašto kupiti bušilicu da bi je koristili samo dvadesetak minuta u cijelom životu, ili npr. kupiti automobil da bi proveo više vremena parkiran nego u prometu?

4.4 Pedeset i pet posto Europljana želi održivu potrošnju, čak i ako moraju platiti više. Namjere potrošača u predstojećim godinama s obzirom na alternativne načine potrošnje navedene su u nastavku ⁽¹⁰⁾:

— Razmjena (19%).

— Najam (22% u slučaju kupovine alata).

— Grupne kupovine (19%).

⁽¹⁰⁾ Studija „Europski potrošači na alternativan način”. Opservatorij Cetelem, 2013.

- Uradi sam (12% kada se radi o šivanju).
- Kupovina u blizini (km.0) (75% ljudi želi izbjeći prekomjerno dostavljanje).
- Kupovina rabljenih proizvoda (19%).

4.5 Iako zajednička ili participativna potrošnja predstavlja široki spektar otvoren za inicijative, sve one imaju zajedničko, kako je već prethodno navedeno, da olakšaju povezanost između onih koji raspolažu nedovoljno iskorištenim sredstvima i onih kojima je potrebno korištenje tih sredstava. Ovaj primjer moguće je dobro ilustrirati ako se uzme u obzir da je riječ o izradi ekoloških proizvoda, s tim što bi još ekološki osvještavanje bilo uravnotežiti upotrebu svega čime raspolažemo.

4.6 Zajednička potrošnja ima niz izravnih učinaka kao što su: smanjenje potrošnje resursa i emisija CO₂, povećana potražnja za kvalitetnim proizvodima, moguće posudbe, zakupi ili popravak proizvoda, poticanje ekološkog dizajna za dobrobit više korisnika, trajnost i višestruko prilagođavanje kompatibilnih proizvoda, poboljšana društvena interakcija, razvoj zajednice i povjerenje među građanima, poticanje pristupa potrošača s manjim prihodima visokokvalitetnim proizvodima itd. Ova vrsta potrošnje također ima druge moguće neizravne učinke.

4.7 Sa stajališta prava Europske unije, najbližije zajedničkoj ili participativnoj potrošnji bilo bi pružanje usluga, u skladu s člankom 57. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, no tu se pojavljuju mnoga pitanja. Međutim, kada je riječ o zajedničkoj potrošnji, potrebno je razlikovati neprofitne aktivnosti od onih koje se vode zaradom kao ciljem. Upravo ove posljednje aktivnosti zaslužuju posebnu pažnju zakonodavstva EU-a.

4.8 S namjerom uređivanja sve veće heterogene raznolikosti inicijativa koje se podrazumijevaju pod konceptom zajedničke ili participativne potrošnje, razmatraju se tri područja ekonomije dijeljenja, a to su: potrošač potrošaču (C2C), potrošač potrošaču putem trgovine (C2B), trgovina potrošaču (B2C) i trgovina trgovini (B2B).

4.9 S druge strane, predlaže se kategorizacija prema tri vrste sustava ⁽¹¹⁾: sustavima temeljenim na proizvodu, tržištima preraspodjele te načinu života sudionika.

4.10 Kako se može vidjeti, svako područje svakodnevnog života može biti predmet prakse zajedničke ili participativne potrošnje, bilo da se radi o ⁽¹²⁾:

- mobilnosti (*carsharing*, zajednički najam i upotreba vozila, taksija, bicikala i parkirnih mjesta, *carpooling* ili popunjavanje praznih mjesta u automobilima s drugim putnicima koji idu u istom smjeru),
- energetske učinkovitosti (zajednička upotreba kućanskih uređaja),
- stanovanju i prostoru za uzgoj biljaka (iznajmljivanje soba, zajednička upotreba stanova i gradskih i seoskih vrtova),
- poslovanju (*coworking* ili dijeljenje poslovnih prostora),
- komunikaciji (platforme za mobilne telefone preko kojih korisnici mogu kupovati i prodavati robu i usluge osobama koje žive u istoj zajednici),
- radu (mikro zadaci, zapošljavanje osoba za obavljanje određenih zadataka kod kuće, pri čemu se najboljem ponuđaču dodjeljuju razni poslovi; od vješanja slika do sastavljanja namještaja),
- kulturi (*bookcrossing* i razmjena knjiga, promicanje kulturne razmjene mladih iz različitih zemalja),
- obrazovanju (digitalne zajednice za učenje jezika),

⁽¹¹⁾ Rachel Botsman.

⁽¹²⁾ Neki od registara projekata zajedničke ili participativne potrošnje:
<http://www.collaborativeconsumption.com/directory/>.
<http://www.consumocolaborativo.com/directorio-de-proyectos/>.
<http://consocollaborative.com/1704-100-sites-de-consommation-collaborative.html>.
<http://collaboriamo.org/>.
<http://kokonsum.org/verzeichnis>.
<http://www.gsara.tv/~ouishare/>.

- vremenu i vještinama (banke vremena),
- zabavi (dijeljenje digitalnih sadržaja),
- financijama (pozajmice između pojedinaca, direktne posudbe pojedinaca malim i srednjim poduzećima, *crowdfunding* ili grupno financiranje, *crowdfunding for crowdbenefits*, zajedničko financiranje za zajedničku dobrobit),
- turizmu (gastronomska iskustva u domovima pojedinaca i međusobna razmjena namirnica)
- umjetnosti, i također malim tržnicama za razmjenu i poklanjanje robe i predmeta za djecu, popravljanju i recikliranju predmeta, pored mnoštva drugih inicijativa koje se mogu dodati, ali čija bi analiza bila preopširna za ciljeve ovog mišljenja.
- promicanju upotrebe obnovljive energije i, kada to bude moguće, dijeljenja viška energije putem inteligentnih mreža.

4.11 Općenito govoreći, bilo bi dostatno ustanoviti kako dobra, saznanja ili usluge sadrže neiskorišten kapacitet i mogu se dijeliti prema scenariju izglednom za razvoj zajedničke ili participativne potrošnje, time trajno povezujući slabu gospodarsku situaciju sa sve većom potražnjom za etičkim i održivim razvojem te za svakodnevnim životom u kojem su građani sve više povezani. Svi ovi uvjeti trenutno postoje.

5. Prijedlog inicijativa i akcijskog plana strategije

5.1 Zbog svega navedenog, od Europske komisije zahtijeva se da usvoji prikladne mjere za zaštitu potrošača, kako bi se od primjerenih studija mogle razviti ovdje predložene inicijative.

5.2 U nastavku se shematski prikazuju linije djelovanja koje bi trebale biti dijelom strategije za uređeni razvoj zajedničke ili participativne potrošnje. Te bi mjere trebale podržavati, nadopunjavati i nadgledati politiku zaštite potrošača koju provodi svaka država članica:

- a) Određivanje pravnog i fiskalnog okvira za aktivnosti obuhvaćene zajedničkom ili participativnom potrošnjom, određujući i regulirajući, u njihovom slučaju, aspekte poput pravne odgovornosti, osiguranja, prava na upotrebu, prava protiv planirane neiskorištenosti⁽¹³⁾, stope vlasništva, standarda kvalitete, određivanja prava i zadaća i uklanjanje mogućih prikrivenih ograničenja i prepreka za trgovinu unutar zajednice te mogućih odstupanja u zakonodavstvu.
- b) Obavješćavanje, senzibiliziranje i osvještavanje stanovništva o inicijativama zajedničke ili participativne potrošnje te o pojedinačnim i zajedničkim prednostima koje one sadrže. Upoznavanje stanovništva s obveznim aspektima postojećeg zakonskog okvira za dijeljene proizvode (kao npr. reciklaža, oporaba, obnavljanje i trajnost).
- c) Informiranje i usmjeravanje potrošača i korisnika na ono što se smatra odgovornim sudjelovanjem u inicijativama, promičući probne inicijative i projekte zajedničke potrošnje.
- d) Promicanje zajedničke potrošnje polazeći od iskustva s projektom *ShareableCities*, dijeljenim prijevozom ili drugim vidovima dijeljenja, kao npr. dijeljenje hrane, stambenog prostora pa čak i poslova.
- e) Jačanje stabilnih struktura putem stvaranja prostora za razvoj zajedničke ili participativne potrošnje, naročito onih povezanih s tehnologijama i mrežama.
- f) Jačanje i širenje zajedničke ili participativne potrošnje putem pokretanja i revitalizacije pokretačkih mreža.

⁽¹³⁾ Planiranje kraja životnog vijeka proizvoda ili usluge, na način da se u njegovu projektiranju skрати trajanje stvarnog kapaciteta funkcionalnosti ili korisnosti.

- g) Sudjelovanje europskih institucija u inicijativama zajedničke ili dijeljene potrošnje, bilo u ulozi korisnika ili korištenjem vlastitih sredstava.
- h) Civilno društvo može igrati aktivnu ulogu u pristupu javnim dobrima za maksimalnu društvenu korist, uz stvaranje djeljivih zajedničkih infrastruktura.
- i) S druge strane se predlaže da se akcijski plan strategije provede na poseban način u sljedećim područjima:
- **obrazovanje:** na području školstva, akcija treba biti proaktivna, odnosno da rad s djecom od rane dobi bude usmjeren na usvajanje i usklađivanje stavova, navika i vrijednosti kako bi se omogućilo stvaranje inicijativa zajedničke ili participativne potrošnje;
 - **udruge potrošača:** organizacije potrošača i korisnika osnovane na mreži mogu igrati dvostruku ulogu u strategiji, kako u proaktivnom sudjelovanju u pokretanju inicijativa, tako i samom sudjelovanju u njima;
 - **zadrugе:** zadrugе se mogu pretvoriti u glavnog saveznika zajedničke ili participativne potrošnje na način da kombiniraju i dijele principe i vrijednosti. Zbog toga zadrugе mogu ojačati inicijative, na proaktivan i reaktivan način, te uz to štititi izrađene mreže zajedničke ili participativne potrošnje koje djeluju u simbiozi kako bi postigle svoje pojedinačne ciljeve ⁽¹⁴⁾. Potrošačke zadrugе i takozvane zadrugе nultog kilometra ⁽¹⁵⁾ pokazatelj su nečega što je već postalo stvarnost;
 - **građanstvo:** odraslo stanovništvo i građani općenito mogu putem traženja i sudjelovanja u inicijativama zajedničke ili participativne potrošnje razviti reakciju koja bi također služila osobnom ostvarenju putem integracije i doprinijela društvenoj koheziji uz skupnu podjelu zajedničkih dobara.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Salcedo Aznal, Alejandro – „Cooperativismo 3.0” – 100 años de cooperativismo de consumidores y usuarios: historia y futuro (stranice 65. do 68.). UNCCUE, 2013.

⁽¹⁵⁾ Zadrugе proizvoda ili aktivnosti povezanih s lokalnim gospodarstvom koje smanjuju utjecaj uzrokovan isporukom i prijevozom na velike udaljenosti.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Strategiji protiv sive ekonomije i neprijavljenog rada (samoinicijativno mišljenje)

(2014/C 177/02)

Izvjestitelj: **Stefano PALMIERI**

Dana 14. veljače 2013., sukladno pravilu 29. stavku 2. svoga Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je sastaviti samoinicijativno mišljenje o

Strategiji protiv sive ekonomije i neprijavljenog rada.

Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, usvojila je mišljenje 19. prosinca 2013.

Europski gospodarski i socijalni odbor usvojio je mišljenje na 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. (sastanak od 21. siječnja), sa 129 glasova za i 4 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) smatra da je nužno ponovno istaknuti važnost suzbijanja sive ekonomije i neprijavljenog rada, usporedno s pažnjom koju tom problemu posvećuju Europska komisija, specijalizirane institucije poput Eurofounda te ostale međunarodne organizacije poput Svjetske banke.

1.2 Suočen s teškom gospodarskom krizom koja i dalje vlada u Europi, EGSO naglašava negativan učinak takvih pojava na rast poduzeća i na prilike za inovacije i za unaprjeđivanje ljudskih resursa. Reguliranje poduzeća iz sive ekonomije i neprijavljenih radnika predstavljalo bi čimbenik gospodarskog oporavka te bi stvorilo temelje za dugotrajniji razvoj.

1.3 Iako je riječ o politikama sposobnosti pojedinačnih država članica, općeprihvaćeno je da učinkovitosti suzbijanja doprinosi i sustavna razmjena informacija, podataka i procjena na razini EU-a, kako bi se postiglo sudjelovanje i suradnja nadležnih tijela vlasti i pripadajućih socijalnih partnera.

1.4 EGSO, dakle, po svojoj prirodi predstavlja idealno mjesto za poticanje i promicanje razmjene sredstava, politika i uspješnih praksi, s ciljem utjecanja bilo na gospodarske čimbenike, bilo na kulturni i društveni kontekst, u okvirima strategije koju je Europska unija-definirala kako bi suzbila nepravilnosti pri zapošljavanju i porezne utaje, koja se temelji na uključivanju u službeno tržište rada.

1.5 EGSO prije svega smatra da ključnu ulogu igra kvantitativna i kvalitativna procjena takvih pojava koje znatno variraju u različitim državama članicama, kao i procjena njihovog negativnog gospodarskog i društvenog učinka, koji također variraju u različitim državama članicama, što proizlazi iz raznih strukturnih uvjeta i konteksta. Bez usklađenosti podataka i informacija, strategija suzbijanja u različitim državama članicama gubi na snazi, budući da zahtijeva mjere za utvrđivanje raširenosti problema te za procjenu učinka politika koje se provode.

1.6 Stoga EGSO predlaže da se metodološki problem procjene raširenosti i razvoja sive ekonomije i neprijavljenog rada, budući da te procjene još uvijek nisu potpune i razmijenjene, riješi korištenjem metode temeljene na sakupljanju podataka o radnoj snazi koje bi se provodilo na jednak način u svim državama članicama. Talijanski institut za statistiku ciljano je razvio ovu metodu i testirao je u Italiji, koja je posebice izložena takvim pojavama, a uz to je odlikuje i široka regionalna raznolikost.

1.7 Temeljni element raznolikosti odnosi se na rasprostranjenost sive ekonomije koja u određenim državama članicama i pojedinim regijama doseže 30 % ukupnog proizvoda i ne predstavlja samo problem jednog dijela proizvodnog sustava već je njegov sastavni dio. Zbog toga EGSO naglašava potrebu za pokretanjem različitih politika suzbijanja tih pojava koje bi se osmislile na različitim područjima, u različitim proizvodnim sektorima i za različite vrste poslova, s ciljem da se na prikladan način pristupi specifičnim, i to ne samo gospodarskim, već i kulturnim i društvenim čimbenicima koji potiču sivu ekonomiju i neprijavljeni rad.

1.8 Socijalni partneri mogu doprinijeti razotkrivanju sive ekonomije, posebice na područjima gdje ona ne predstavlja samo trik za smanjenje troškova proizvodnje, već se javlja kao sastavni dio proizvodnog ustroja. Politike suzbijanja ustvari zahtijevaju uspostavljanje mreže između europskih, nacionalnih i lokalnih sudionika koji su svjesni problema i sposobni su promicati aktivnosti kojima je cilj neprijavljeni rad učiniti neisplativim i nepovoljnim. To je moguće ostvariti kažnjavanjem odgovornih učinkovitim mjerama odvraćanja i poticanjem njihovog razotkrivanja služeći se mjerama prevencije i oporavka, koje bi vrlo vjerojatno bile korisnije tijekom trenutne gospodarske krize.

1.9 EGSO na lokalnoj razini promiče osnivanje opservatorija za praćenje sive ekonomije na regionalnoj razini, koji bi uključivali predstavnike poslodavaca, sindikata i nadležna tijela javne vlasti, s ciljem proučavanja ovog problema i njegovog razvoja kroz vrijeme, utvrđivanja prevladavajućih značajki, vrednovanja najučinkovitijih mjera djelovanja i nadgledanja njihove provedbe u praksi.

1.10 EGSO poziva na suzbijanje sive ekonomije i na područjima izvan granica EU-a te na primjenu društvene odgovornosti poduzeća na treće zemlje s nedostatkom osnovnih radnih uvjeta koje igraju ulogu EU-ovih podugovornih partnera. Radi se o praksi koja ne samo da šteti tržišnom natjecanju među poduzećima, već uključuje i korištenje maloljetne radne snage dovodeći takve radnike u smrtnu opasnost, zbog zanemarivanja osnovnih mjera sigurnosti, kao što se nedavno dogodilo prilikom urušavanja jedne tvornice u Bangladešu.

2. Zalaganje Europske unije za suzbijanje sive ekonomije i neprijavljenog rada

2.1 U okviru strategije EU-a Europa 2020. kojom se želi postići pametan, održiv i uključivi rast, smjernice država članica na području ekonomske politike uključuju i one vezane za politiku promicanja zapošljavanja, u čijim okvirima se govori i o suzbijanju sive ekonomije i s njom povezanog neprijavljenog, neregularnog ili neformalnog rada, koji ostaje na području odgovornosti pojedinih država članica. ⁽¹⁾ Širi pojam sive ekonomije obuhvaća različite aktivnosti, od onih legalnih koje se provode na ilegalan način do samih ilegalnih aktivnosti. Neprijavljeni posao definira se kao „svaka plaćena aktivnost koja je po svojoj prirodi dozvoljena ali nije prijavljena tijelima javne vlasti, imajući u vidu različitosti pravnih sustava na snazi u državama članicama”. Spomenuta definicija obuhvaća niz posve različitih aktivnosti koje sežu od neformalnih usluga za obitelji do neprijavljenog rada ilegalnih doseljenika, pri čemu isključuje kriminalne radnje”. ⁽²⁾

2.1.1 Siva ekonomija utječe na ispravno funkcioniranje proizvodnih aktivnosti i na kvalitetu radne snage, ometa gospodarske, socijalne i proračunske politike usmjerene na rast i dovodi u pitanje napore za postizanje ambicioznih gospodarskih ciljeva i ciljeva zapošljavanja koje postavlja strategija Europa 2020. Negativne učinke dodatno otežava socijalni utjecaj gospodarske krize i njezin odraz na zapošljavanje jer smanjuje broj prilika za posao i ugrožava mogućnost dobiti i zarade za poduzeća i radnike.

2.1.2 Posljednjih se godina ⁽³⁾ u okvirima Europske strategije zapošljavanja (ESZ) uistinu posvećuje više pažnje ovim pojavama, kojima se pristupa bilo izravno, bilo unutar općenitijih razmatranja o nužnosti reformi tržišta rada, kao i u odnosu na neke popratne teme poput ilegalnog doseljavanja u EU i dostojanstvenih radnih uvjeta u trećim zemljama.

⁽¹⁾ „Povećanjem zaposlenosti prema oporavku”, COM(2012) 173 final, ulomak 1.1 odluka Vijeća 2010/707/UE o smjernicama za politike zapošljavanja u državama članicama, smjernica br. 7.

⁽²⁾ COM(2007) 628. Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) koristi istovjetnu definiciju. Svjetska banka, pak, smatra da pojam „neformalni rad” obuhvaća zaposlenike bez ugovora i samozaposlene djelatnike koji ne obavljaju profesionalne aktivnosti i koji zapošljavaju do 5 zaposlenika.

⁽³⁾ — Radni dokument ILO-a iz 2013. „Labour Inspection and Undeclared Work in the EU” (Inspekcija rada i neprijavljeni rad u EU-u)
— Baza podataka i izvješće Eurofounda iz 2013. „Rješavanje problema neprijavljenog rada u 27 država članica Europske unije i Norveškoj”. Pristupi i mjere od 2008.:

— Paket mjera za zapošljavanje 2012., Komunikacija Komisije „Povećanjem zaposlenosti prema oporavku”;

— Komunikacije Komisije iz 2012. i 2013. Godišnji pregled rasta;

— Preporuke specifične za pojedine države iz 2012. i 2013.;

— Stručna revizija iz 2012. godine u okviru programa uzajamnog učenja PROGRESS „Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment” (Borba protiv neprijavljenog rada kao rastućeg izazova u kontekstu visoke nezaposlenosti)

— Komunikacija Komisije iz 2010. „Program za nove vještine i radna mjesta: Europski doprinos potpunom zapošljavanju”, COM (2010) 682

— Odluka Vijeća 2010/707/EU od 21. listopada 2010. o smjernicama za politike zapošljavanja u državama članicama

— Komunikacija Komisije iz 2007. „Stepping up the fight against undeclared work” (Jačanje borbe protiv neprijavljenog rada), COM(2007) 628 final

— Posebno istraživanje Eurobarometra o neprijavljenom radu u Europskoj uniji iz 2007.

— Komunikacija Komisije „Outcome of the Public Consultation on the Commission's Green Paper Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century” (Rezultat javnog savjetovanja o zelenoj knjizi Europske komisije „Modernizacija radnog prava u skladu s izazovima 21. stoljeća”), COM(2007) 627

— Zelena knjiga pod naslovom „Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century”, COM(2006) 708

— Studija Regioplana iz 2010. „Izvedivost uspostavljanja europske platforme za suradnju između radnih inspektorata i drugih relevantnih nadzornih i provedbenih tijela u cilju sprječavanja neprijavljenog rada i borbe protiv njega”.

2.1.3 Siva ekonomija i neprijavljeni rad dio su paketa za zapošljavanje iz travnja 2012., godišnjeg pregleda rasta iz 2012. i 2013. te preporuka mnogim državama članicama u pogledu rješavanja nezakonitog zapošljavanja i porezne utaje. U programu rada Komisije, ⁽⁴⁾ među zakonodavnim inicijativama koje treba ostvariti do 2014., nalazi se Europska platforma za borbu protiv neprijavljenog rada kojom se želi poboljšati suradnja među tijelima vlasti u državama članicama, širiti najuspješnije prakse te izdvojiti neka od zajedničkih načela.

2.2 Sudjelovanje udruženja poslodavaca i sindikata u postupku odlučivanja prepoznato je kao ključni element: „Socijalni partneri imaju važnu ulogu u (...) definiranju pravila tržišta rada na nacionalnoj razini”. ⁽⁵⁾ Europski gospodarski i socijalni odbor je iz tog razloga spominjao i poticao razvoj europske politike za suzbijanje sive ekonomije i neprijavljenog rada, usvojivši dva mišljenja 1999. i 2005. godine. ⁽⁶⁾

2.2.1 U svom prvom mišljenju, EGSO pozdravlja strategiju suzbijanja koja se temelji na uključivanju u tržište formalnog rada i na skupu raznih politika koje se prilagođavaju normativnim i produktivnim kontekstima država članica. Također je ustanovljeno da postoje određeni elementi nejasnoća i podcjenjivanja što se tiče definiranja neprijavljenog rada, razlikovanja onih koji su prisiljeni raditi na taj način i onih koji svojevóljno odluče ne riješiti vlastiti status, težine administrativnih i poreznih opterećenja za mala i srednja poduzeća i obrtništvo, rješavanja problema ilegalnih doseljenika, reguliranja novih oblika zapošljavanja, razlike među vrstama neprijavljenog rada te moguće neučinkovitosti određenih predviđenih mjera suzbijanja.

2.2.2 Svoje drugo mišljenje EGSO je usvojio 2005. ⁽⁷⁾ na vlastitu inicijativu, ističući kritike iznesene već u prethodnom mišljenju i uvodeći neke nove elemente. Među njima je i povećanje poticaja za reguliranje zaposlenja, smanjivanje birokratskih obveza kod osnivanja novih poduzeća, upućivanje posebne pažnje slabije plaćenim radnicima, promicanje informativnih i obrazovnih kampanja za poduzeća i radnike, uspostavljanje učinkovitog sustava kontrola i sankcija koji bi trebao imati suzbijajući učinak, obraćanje pozornosti na radni standard u trećim zemljama, povezanost s nezaposlenošću.

3. Opće napomene: potreba za djelovanjem

3.1 Siva ekonomija ne proizlazi jedino iz prekomjernih troškova (posebice troškova rada) te joj nije jedini cilj na nezakonit način smanjiti troškove proizvodnje putem poreznih prijevара i prijevara socijalnog osiguranja. Ona također proizlazi iz želje da se izbjegne poštivanje radnih propisa i standarda (minimalna plaća, najveći dozvoljeni broj radnih sati, sigurnost i certificiranje). Ovdje nije riječ o kriminalnim djelatnostima ili onim legalnim koje obavljaju neovlašteni djelatnici, već je riječ o povremenim i neformalnim poslovima koje se obavlja u obiteljskom i susjedskom okruženju i koji su općenito bolje društveno prihvaćeni.

3.1.1 Složenost ove pojave je takva da pojam spomenute radne snage obuhvaća vrlo različite slučajeve ⁽⁸⁾: samozaposlene koji svojevóljno ne reguliraju svoj status, zaposlene bez socijalnog osiguranja ili ugovora ili pak one koji su djelomično plaćeni „na crno”, neformalne poslovi unutar obitelji, zaposlenike koji ne prijavljuju drugi ili treći posao, ilegalne doseljenici, radnike bez osnovnih radnih uvjeta iz trećih zemalja koje igraju ulogu EU-ovih podugovornih partnera.

3.2 Potreba da se ozbiljno radi na suzbijanju sive ekonomije i neprijavljenog rada proizlazi iz njihovih mnogostrukih učinaka bilo na poduzeća, radnike ili na javni proračun:

— tržišno natjecanje među poduzećima neravnopravno je i iskrivljeno među onima koji poštuju pravila i onima koji ih ne poštuju, čime se na tržištu održavaju poduzeća koja inače tamo vjerojatno ne bi bila; uz to dolazi i do dinamičke neučinkovitosti u smislu da poduzeća ne bilježe rast kako bi mogla ostati u svojoj zoni te nemaju prikladan pristup kreditima;

⁽⁴⁾ COM(2012) 629 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 173 final, članak 3. stavak 2.

⁽⁶⁾ SL C 101, 12. 4. 1999., str. 30.-37. nadovezujući se na dokument COM(98) 219; SL C 255, 14. 10. 2005., str. 61.-66. Tema se obrađuje i u drugim mišljenjima koja se na općenitiji način bave tržištem rada ili popratnim pojavama sive ekonomije: među posljednjim takvim mišljenjima su SL C 175, 27. 7. 2007., str. 65.-73. i SL C 204, 9. 8. 2008., str. 70.-76.

⁽⁷⁾ Temeljem uredbe Vijeća o neprijavljenom radu br. 13538/1/03 i odluke Vijeća od 22. srpnja 2003. o smjernicama za politike zapošljavanja.

⁽⁸⁾ ILO, Labour Inspection and Undeclared Work in the EU (Inspekcija rada i neprijavljeni rad u EU-u), radni dokument br. 29., Ženeva, 2013., 1. poglavlje.

- zaposlenici rade u uvjetima fizičke, financijske i socijalne nesigurnosti, s posljedicama na njihovo dostojanstvo ne samo s etičkog gledišta, već i iz perspektive proizvodnje jer nemaju mogućnost pristupa stalnoj edukaciji, stručnom usavršavanju, prenamjeni dužnosti te ažuriranim proizvodnim postupcima i proizvodima;
- javne financije trpe gubitak resursa, dolazi do smanjivanja poreznih prihoda i doprinosa (porezni jaz) te do nepoštene raspodjele troškova javnih usluga i socijalne države (problem „slijepog putnika”).

3.3 Gospodarska globalizacija i sociodemografske promjene također potencijalno daju više prostora sivoj ekonomiji i neprijavljenom radu, zbog čega politike suzbijanja trebaju biti u stanju razvijati se prema potrebi, prilagođavati se izmijenjenim uvjetima i suočavati se s novonastalim pojavama. Neki od primjera uključuju veću potražnju za uslugama ispomoci i njege u obitelji, smanjivanje standardnih oblika zapošljavanja i veću fleksibilnost ugovornih odnosa, povećanje samozapošljavanja i angažiranje vanjskih suradnika te osnaženje multinacionalnih korporacija. Sve to zahtijeva posvećivanje veće pozornosti normativnim definicijama, sredstvima praćenja i kontrole te usklađivanju na međunarodnoj razini.

3.4 Sa statističkoga gledišta, siva ekonomija čini sastavni dio BDP-a i potrebna je prikladna metodologija za njezinu procjenu. Teško je, pak, na području EU-a prikupiti pouzdane i usporedive podatke o njezinoj rasprostranjenosti i strukturi i to iz najmanje tri razloga: i) zbog prirode ove pojave koju već po njezinoj definiciji nije moguće izravno promatrati; ii) zbog raznolikosti smjernica pojedinih država članica iz kojih proizlaze različiti nacionalni propisi; iii) zbog korištenja različitih metodologija izračuna. Očigledno je da iz različitih pristupa proizlaze različiti rezultati, koji se mogu u znatnoj mjeri razlikovati i unutar same zemlje (pogledati tablicu 1.). Obično su vrijednosti objavljene na temelju službenih nacionalnih izvora niže u odnosu na podatke koje su obradili međunarodni stručnjaci i organizacije.

3.4.1 Postoje tri vrste procjene raširenosti sive ekonomije koje je, između ostalog, moguće primijeniti na različite objekte analize (dodana vrijednost ili zaposlenost):

- izravna istraživanja na mikroekonomskoj razini (npr. Eurobarometar i Europsko socijalno istraživanje) putem epizodnih ili redovitih anketnih istraživanja na uzorku pomoću kojih se od ispitanika traži da opišu neke od značajki njihovih poslovnih odnosa;⁽⁹⁾
- neizravne procjene na makroekonomskoj razini, na temelju drugih poznatih vrijednosti koje su čvrsto povezane sa sivom ekonomijom, poput nacionalnog računovodstva, dinamike tržišta rada, potrošnje, potražnje za novcem;
- ekonometrijski modeli prema kojima se siva ekonomija smatra varijablom koju nije moguće promatrati, na temelju osnovnih čimbenika koji je potiču i pokazatelja nezakonitih poslovnih aktivnosti.

3.5 Jedna studija na europskoj razini, kao koristan temelj za provođenje ujednačenih i usporedivih procjena, preporučila je neizravnu metodologiju koju je razvio Nacionalni institut za statistiku u Italiji, a koja se temelji na široko dostupnim i pouzdanim podacima o inputa rada.⁽¹⁰⁾ EU bi time u dogledno vrijeme mogao dobiti temelj za zajedničke i međusobno razmjenjive analize, usporedbe i procjene, neovisan o obradi podataka koju provode vanjska istraživačka tijela i organizacije.

3.6 Usporedive informacije za sve države članice trenutačno proizlaze bilo iz ekonometrijskih modela o sivoj ekonomiji, bilo iz službeno provedenih izravnih anketa o kvoti radne snage (zaposlenici ili samostalni djelatnici) koje donose dijelom oprečne rezultate budući da analiziraju različite dimenzije problema (pogledati tablicu 2.). Osim toga, tek mali broj država članica provodi redovna nacionalna istraživanja o toj pojavi.

⁽⁹⁾ Iako postoji rizik da se prikažu rezultati nižih vrijednosti od postojećih zbog neistinitih odgovora, prednost je dobivanje brojnih sociogospodarskih pojedinosti.

⁽¹⁰⁾ Ciccarone G. i suradnici, studiju „Neizravne metode mjerenja neprijavljenog rada u EU-u”, GHK & Fondazione G. Brodolini, Konačno izvješće za Europsku komisiju – Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti, prosinac 2009.

3.6.1 Ekonometrijska metoda otkriva maksimalne vrijednosti u nekim zemljama članicama sa područja središnje i istočne Europe (do vrijednosti koje nadmašuju 30% u Bugarskoj), povišene vrijednosti na jugu, srednje u ostatku središnje i istočne Europe i nordijskim zemljama, dok su te vrijednosti najniže u zapadnoj Europi, Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj. ⁽¹¹⁾

3.6.2 Izravnom metodom, naprotiv, dobiva se raznovrsnija slika, koja pokazuje da su najviše vrijednosti na jugu (posebice na Cipru i u Grčkoj), ali također i u Irskoj i Poljskoj, a najniže u pojedinim državama članicama centralnog i istočnog dijela te nordijskog i zapadnog područja. ⁽¹²⁾

4. Posebne napomene: utjecaj krize i obilježja politike

4.1 Utjecaj krize i mjera štednje nije naočigled jasan. U pogledu ponude, recesija bi trebala poticati i nedozvoljeno smanjivanje troškova proizvodnje kako bi se nadoknadilo smanjivanje dobiti i dohodaka, s obzirom na veću spremnost nezaposlenih da prihvate neprijavljene poslove. Međutim, s gledišta potražnje, smanjuju se mogućnosti zapošljavanja za osobe s nižim kvalifikacijama zbog manje potrošnje i ulaganja u sektore poput građevine, trgovine, hotelijerstva i ugostiteljstva te usluga ispomoći i njege u obitelji.

4.1.1 S druge strane, empirijski dokazi nisu tako uvjerljivi. ⁽¹³⁾ U posljednje vrijeme ekonometrijski modeli pokazuju jednolik pad, osim laganog porasta na samom vrhuncu krize 2009., nakon čega je uslijedio brzi oporavak u razdoblju između 2010. i 2012. (pogledati tablicu 3.). Izravna istraživanja, pak, daju raznovrsniju sliku pri kojoj pojedine države članice bilježe opadanje neprijavljenog zapošljavanja kod zaposlenika od nesamostalnog rada, a drugi naprotiv bilježe porast nepravilnosti kod samozaposlenih.

4.2 Ne samo rasprostranjenost, već i struktura sive ekonomije i neprijavljenog rada variraju u različitim državama članicama zbog raznolikosti kako u proizvodnim strukturama, tako i u sustavima socijalne države. ⁽¹⁴⁾ Najzastupljenije skupine radnika pogođene ovakvim pojavama, koje se već nalaze u nepovoljnijem položaju od prosječnog, u kriznim vremenima dodatno gube na brojnosti te su izložene smanjivanju vlastitih izgleda za ostvarivanje prihoda. ⁽¹⁵⁾

4.3 Stoga dinamike sive ekonomije i neprijavljenog rada, naročito uslijed krize, ne utječu na jednak način na radnu snagu ni među različitim državama članicama ni unutar pojedinih ekonomija. Prilikom izrade politika suzbijanja sive ekonomije i pri aktiviranju protucikličkih socijalnih politika treba imati na umu i taj različit utjecaj.

4.4 S obzirom na složenost i višedimenzionalnost sive ekonomije i neprijavljenog rada, postoji suglasnost o potrebi korištenja kombinacije alata za suzbijanje, uključujući mjere odvracanja kroz kontrole i sankcije te poticaje za poštivanje pravila. EGSO pozdravlja rastuću važnost, u posljednjih nekoliko godina, preventivnih mjera i mjera sprječavanja usmjerenih na uklanjanje čimbenika koji se nalaze u samim temeljima sive ekonomije te smatra da bi te mjere vjerojatno više doprinijele izlasku iz gospodarske krize ⁽¹⁶⁾ (pogledati tablicu 4.)

⁽¹¹⁾ Schneider F., The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know? (Siva ekonomija i neprijavljeni rad: što (ne) znamo o tome?), dokument za raspravu Instituta za istraživanje rada, br. 6423., ožujak 2012., Schneider F., Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts (Opseg i razvoj sive ekonomije u 31 europskoj i 5 drugih država OECD-a od 2003. do 2012.: novo činjenično stanje), radni dokument, 2012.

⁽¹²⁾ Hazans, M., Informal Workers across Europe. Evidence from 30 European Countries (Neformalni radnici u Europi; podaci iz 30 europskih država), radni istraživački dokument Svjetske banke, br. 5912., prosinac 2011.; In From the Shadow – Integrating Europe's Informal Labor (Izlazak iz sjene – uključivanje europskog neformalnog rada), Packard, T., Koettl, J., Montenegro, C.E., Svjetska banka, 2012., 1. poglavlje.

⁽¹³⁾ Schneider, F., cit.; Hazans, M., cit., Packard, T., Koettl, J., Montenegro, C.E., cit.

⁽¹⁴⁾ U nordijskim zemljama gdje se više ulaže u politiku tržišta rada, socijalne zaštite i preraspodjele i gdje, kao posljedica toga, postoji viša razina uravnoteženosti prihoda, manja je zastupljenost neprijavljenog rada, što se uvelike odnosi i na ostale poslove koji se obavljaju s ciljem dopunjavanja prihoda. Na jugu Europe, naprotiv, siva ekonomija ima zamjensku ulogu s obzirom na ograničenost aktivne politike rada i dobrobiti, tako da ima veći značaj za nezaposlene i na osobe isključene iz službenog tržišta rada. Vidi Eurofound, „Rješavanje problema neprijavljenog rada u 27 država članica Europske unije i Norveškoj. Pristupi i mjere od 2008.“, lipanj 2013., poglavlja 1. i 4.

⁽¹⁵⁾ Hazans M., str. 22.-39.

⁽¹⁶⁾ Eurofound, poglavlja 2. i 3.

4.5 Općenito govoreći, predlažu se različite mjere koje utječu na različite aspekte problema:

- poduzećima omogućiti povoljnije i jednostavnije poslovanje u skladu s pravilima, putem reforme i pojednostavljenih administrativnih i poreznih postupaka;
- povećati rizik od razotkrivanja, pojačavajući provjere (naročito putem inspekcija koje obavljaju predstavnici mjerodavnih tijela javne vlasti, ⁽¹⁷⁾ poslodavci i sindikati) te radeći na većoj učinkovitosti i djelotvornosti postojećih sankcija;
- poticati rast malog i srednjeg poduzetništva te pokrenuti industrijske politike s ciljem podupiranja sektora proizvodnje s visokim udjelom kvalificirane radne snage;
- postići da neprijavljeni rad postane manje privlačan radnicima, putem poticaja usmjerenih na dohodak i ostvarujući jasniju povezanost između doprinosa i socijalnih davanja;
- urediti nove oblike rada na način da ne budu predmetom zlouporabe već da omoguće usklađivanje potreba radnika i poduzeća;
- pratiti redovite doprinose služeći se pokazateljima primjerenosti troškova zapošljavanja radne snage ⁽¹⁸⁾ (razlikuju se ovisno o sektoru, kategoriji poduzeća i regiji), koje međusobno dijele socijalni partneri.
- smanjiti društvenu prihvaćenost sive ekonomije i širiti poreznu etiku, utječući na osviještenost javnog mnijenja, tražeći pravedniju raspodjelu poreznih davanja i povećavajući povjerenje u javnu administraciju i politiku;
- uspostaviti sustav povremenog nadgledanja kroz procjenu dinamike u tijeku i učinkovitosti usvojenih mjera;
- pojačati suradnju država članica po pitanju multinacionalnih poduzeća, koristeći usluge agencija ili drugih institucionaliziranih struktura osnovanih s tom namjerom. ⁽¹⁹⁾

4.6 Ipak, sve mjere imaju jedan zajednički cilj: troškovi poduzeća, u smislu gospodarskih sankcija i javnog ugleda, trebaju biti viši od mogućih prednosti proizašlih iz prijevare ili nepravilnosti, te bi, sukladno tome, i taj rizik izgubio na povoljnosti; prijavljen rad za zaposlenike treba biti isplativiji u odnosu na neprijavljeni rad, u smislu mjesečnih prihoda i u smislu budućih perspektiva. A za to su nužno potrebni popratni oblici transformacije rada na crno u zakonito zaposlenje.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁷⁾ ILO, cit., poglavlje 3.

⁽¹⁸⁾ Ti pokazatelji omogućuju dokazivanje mogućeg neprijavljenog rada ukoliko računovodstveni podaci pokazuju trošak za radnu snagu (plaća plus doprinosi za socijalno osiguranje) koji je manji od procijenjenog minimuma. Navode se kao dobra praksa u dokumentu COM(2007) 628 final.

⁽¹⁹⁾ Dekker H. i suradnici, *Joining up the fight against undeclared work in Europe* (Zajedno u borbi protiv neprijavljenog rada u Europi), Regioplan, Konačno izvješće Europskoj komisiji – Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti, prosinac 2010., poglavlje 5.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Pristupačnosti kao ljudskom pravu osoba s invaliditetom (samoinicijativno mišljenje)

(2014/C 177/03)

Izvjestitelj: g. VARDAKASTANIS

Dana 14. veljače 2013., sukladno pravilu 29. članku 2. Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je sastaviti samoinicijativno mišljenje o

Pristupačnosti kao ljudskom pravu osoba s invaliditetom

Stručna skupina za prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, usvojila je mišljenje dana 19. studenog 2013. godine.

Europski gospodarski i socijalni odbor usvojio je mišljenje na svom 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. (sastanak od 21. siječnja), sa 152 glasa za i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO poziva institucije EU-a da potvrde da članak 9. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom (UN CRPD) sam po sebi predstavlja ljudsko pravo te stoga njegova potpuna provedba mora dovesti do stvaranja nužnih uvjeta putem pravnih i političkih mjera kako bi se osobama s invaliditetom osigurao pristup svim okruženjima i aspektima života. To je ključni preduvjet da bi oni u potpunosti mogli koristiti svoja građanska i politička, kao i socijalna, ekonomska te kulturna prava. Pristupačnost koristi cijelom društvu.

1.2 EGSO poziva sve institucije EU-a, politička tijela i agencije, uključujući i EGSO, da u savjetovanju s europskim pokretom osoba s invaliditetom pripreme konkretan plan za osiguravanje pristupačnosti, između ostalog, u svojim prostorima, na internetskim stranicama te u dokumentima.

1.3 EGSO uviđa da je pristupačnost osnovni preduvjet za održivost i socijalnu dimenziju u borbi protiv siromaštva i marginalizacije te u promicanju socijalne kohezije.

1.4 EGSO priznaje da su se u područjima poput prijevoza i telekomunikacija dogodili pozitivni pomaci (npr. Digitalni program), ali potrebno je učiniti više, uključujući i na unutarnjem tržištu.

1.5 EGSO priznaje da nedostatak pristupačnosti sam po sebi predstavlja diskriminaciju te stoga ističe da EU treba donijeti zakonodavstvo o nediskriminaciji i poziva Vijeće da deblokira Prijedlog Direktive o provedbi načela ravnopravnosti izvan radnog mjesta među osobama bez obzira na vjeru ili vjerovanja, invaliditet, dob ili spolnu orijentaciju COMM (2008) 426 (članak 19. UFEU-a).

1.6 EGSO poziva Europsku komisiju (EK) da ispuní svoje dugotrajne obveze i predstavi pravno obvezujući Europski akt o pristupačnosti.

1.7 EGSO poziva Europski parlament i Vijeće EU-a da zaključe trenutni Prijedlog Direktive o pristupačnosti internetskih stranica tijela javnoga sektora, u skladu s mišljenjem EGSO-a o pristupačnosti internetskih stranica tijela javnog sektora ⁽¹⁾ i Europskim forumom osoba s invaliditetom.

1.8 EGSO poziva institucije EU-a da pristanu na uključivanje obveznih *ex-ante* uvjetovanosti o pristupačnosti i invaliditetu u sadašnjoj uredbi o zajedničkim odredbama za strukturne fondove te u instrumentima vanjske pomoći i drugim instrumentima financiranja.

1.9 EGSO vjeruje da EU i države članice ne smiju krizu i mjere štednje do kojih je ona dovela koristiti kao izgovor za manje poštivanje pristupačnosti kao ljudskog prava.

⁽¹⁾ SL C 271, 19. 9. 2013., str. 116.-121.

1.10 EGSO zamjećuje da se pri uvođenju pristupačnosti kao ljudskog prava u obzir trebaju uzeti sljedeća temeljna načela: sloboda izbora i kretanja, samostalan život, razumna prilagodba, sudjelovanje, univerzalan dizajn i obveza anticipatornog poduzimanja mjera.

1.11 EGSO poziva EU i države članice da uvedu mehanizme za praćenje i provođenje uz sudjelovanje organizacija koje predstavljaju osobe s invaliditetom.

1.12 EGSO naglašava da sljedeća područja politika EU-a trebaju sadržavati dimenziju o pristupačnosti: pravna sposobnost, političko sudjelovanje, zapošljavanje, državna pomoć, prijevoz, obrazovanje, pristup robama i uslugama, istraživanja, vanjska politika i stanovanje.

1.13 EGSO vjeruje da institucije EU-a pri provedbi odredbi UN CRPD-a trebaju uključiti sljedeće instrumente o pristupačnosti: standardizaciju, usklađivanje, tehničke zahtjeve, poticaje za poduzeća, politike o sindikatima i kolektivne sporazume.

1.14 EGSO zamjećuje da su kampanje podizanja svijesti ključni načini da bi društvo, uključujući same građane i glavne sudionike poput škola i masovnih medija, počelo poštovati pristupačnost kao ljudsko pravo u skladu s člankom 8. (UN CRPD).

1.15 EGSO smatra da pristupačnost treba uključiti u nastavne planove znanstvenih disciplina (npr. arhitekture, inženjerstva, računalnih znanosti itd.).

1.16 EGSO vjeruje da su statistički instrumenti za podupiranje provođenja pristupačnosti kao ljudskog prava nedovoljni pa stoga poziva Eurostat da osigura njihov razvoj.

1.17 EGSO potvrđuje predanost koju je izrazio u prijašnjim mišljenjima, a ona se odnosi na stvaranje upravnog odbora koji će pratiti provedbu UN CRPD-a.

2. Uvod

2.1 Pristup invaliditetu koji se temelji na ljudskim pravima znači da EU, kao potpisnik Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom (UN CRPD), i svi građani dijele odgovornost za izgradnju društva u kojem sva ljudska bića, uključujući osobe s invaliditetom, mogu uživati svoja građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava.

2.2 Definicija osobe s invaliditetom iz UN CRPD-a podupire i ojačava pristup invaliditetu koji se temelji na ljudskim pravima: *Osobe s invaliditetom uključuju one osobe s dugoročnim fizičkim, mentalnim, intelektualnim ili osjetilnim oštećenjima koja u interakciji s raznim preprekama mogu spriječiti da te osobe potpuno i djelotvorno sudjeluju u društvu na ravnopravnoj osnovi kao i ostali.*

2.3 EU je uz svoj zaključak UN CRPD-a objavio popis nadležnosti čiji je pristupačnost sastavni dio. UN CRPD jedini je ugovor o ljudskim pravima koji je EU do sada zaključio.

2.4 Svjetsko izvješće o invaliditetu (2011.) Svjetske zdravstvene organizacije i Svjetske banke ističe da su već postojeća infrastruktura, prijevoz, informacije i komunikacije često nepristupačni za osobe s invaliditetom. ⁽²⁾

2.5 Pristup fizičkoj infrastrukturi i javnom prijevozu preduvjet je slobode kretanja za osobe s invaliditetom koju jamči članak 13. Opće deklaracije o ljudskim pravima i članak 12. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR). Jednako tako, pristup informacijama i komunikaciji preduvjet je slobode mišljenja i izražavanja koju jamči članak 19. Opće deklaracije o ljudskim pravima i članak 19. stavak 2. ICCPR-a. ⁽³⁾

⁽²⁾ Svjetsko izvješće o invaliditetu, Sažetak, str. 10.

⁽³⁾ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima u članku 25. lit. c propisuje pravo svakog građanina na pristup javnim uslugama u svojoj zemlji pod jednakim uvjetima. Odredbe ovog članka mogle bi poslužiti kao temelj da se pravo na pristupačnost uključi u temeljne sporazume o ljudskim pravima. Odjelci 2. i 3. Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije jamči svakome pravo na pristup svakom mjestu ili usluzi namijenjenoj široj javnosti poput prijevoza, hotela, restorana, kafića, kazališta i parkova (ICERD, članak 5. stavak (f)). Na taj je način u međunarodnom pravnom okviru o ljudskim pravima uspostavljen presedan prema kojem se pravo na pristup smatra pravom per se. (Nacrt Opće napomene o članku 9. – Odbor UN CRPD-a).

2.6 Kontaktna točka UN CRPD-a (koja se nalazi u EK-u) imat će ključnu ulogu u provedbi UN CRPD-a i to se mora provesti na vrlo proaktivan način.

2.7 Vijeće EU-a je 29. listopada 2012. podržalo uspostavu okvira za zaštitu, promicanje i praćenje provedbe UN CRPD-a u koje ulaze Europski ombudsman, Povjerenstvo Europskog parlamenta za peticije, Agencija EU-a za temeljna prava, Europski forum osoba s invaliditetom i EK.

2.8 EGSO pozdravlja potpunu uključenost Europskog foruma osoba s invaliditetom u taj okvir i naglašava potrebu da se civilno društvo aktivno uključi u njegov rad.

2.9 UN CRPD priznaje pristupačnost kao pravo u člancima 9., 3. i 21.

2.10 Članci UN CRPD-a o pristupačnosti uspostavljaju važan vlastiti pravni/politički okvir koji se ne može promatrati odvojeno pa se pristupačnost stoga mora promatrati kao pokretač i čimbenik u uživanju svih ostalih građanskih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

2.11 Posljednjih godina zakonodavci EU-a posvetili su više pažnje pristupačnosti te je ona uključena, između ostaloga, u područja politika kao što su javna nabava, strukturni fondovi i drugi instrumenti financiranja, prava putnika, sektor tehničkih standarda (TSI-PRM) i zapošljavanje. Ovo je osobito važno s obzirom na starenje europskog stanovništva.

2.12 Europskom strategijom za osobe s invaliditetom (EDS), glavnim specifičnim političkim instrumentom za osobe s invaliditetom, uvedeni su konkretni ciljevi EU-a u tom području. Europska komisija se putem EDS-a obvezala na predstavljanje pravno obvezujućih mjera za postizanje pristupačnosti, uključujući pristupačnost internetskih stranica i Europskog akta o pristupačnosti.⁽⁴⁾

2.13 Digitalni program za Europu predstavlja dobar model za uvođenje opće političke strategije uz istovremene posebne aktivnosti kako bi se osobama s invaliditetom omogućio pristup. Napredak na području pristupačnosti prenijet će se na društvo i cjelokupno gospodarstvo, stvorit će nova radna mjesta i donijeti dodanu vrijednost. Potpuna provedba Programa treba dovesti do digitalne Europe bez prepreka za osobe s invaliditetom.

2.14 Potrebno je iskoristiti potencijal koji pristupačnost ima za unutarnje tržište budući da će povećati transnacionalnu mobilnost u Europi i olakšati mobilnost radnika i osoba s invaliditetom. Treba osigurati pristup programima cjeloživotnog učenja. Europske strategije zapošljavanja također trebaju uključiti potrebu za zadržavanjem posla i prekvalifikaciju onih koji postanu invalidi tijekom radnog vijeka.

2.15 Strategijom Europa 2020. mogao se zauzeti sveobuhvatniji pristup invaliditetu, uključujući pristupačnost i uključenost osoba s invaliditetom i njihovih organizacija. Nedostatak sveobuhvatnih pokazatelja za invaliditet u ovoj strategiji doveo je do nedostatne pažnje, informacija i resursa dodijeljenih pitanjima invaliditeta. Stvaranje radnih mjesta temeljna je strategija za osiguravanje socijalne uključenosti.

2.16 EGSO naglašava da se još puno mora učiniti te stoga pozdravlja Komisijin Prijedlog Direktive o pristupačnosti internetskih stranica javnih tijela.

2.17 EGSO poziva Europsku komisiju da ispuni svoje obveze i predstavi pravno obvezujući Europski akt o pristupačnosti bez dodatnog odgađanja ili kašnjenja.

2.18 Gospodarska kriza imala je dramatičan učinak na ostvarivanje ljudskih prava osoba s invaliditetom, uključujući pristupačnost. Razina pristupačnosti se pogoršava te se, posljedično, razvijaju nepristupačnija društva. Treba istaknuti da su sve obitelji pogođene gospodarskom krizom, ali postoji nesrazmjeran učinak na obitelji s djecom s invaliditetom.⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ Kao što se navodi u Programu rada EK-a 2012. u točki 99.

⁽⁵⁾ Povjerenstvo za prava djece usvojilo je Opću napomenu br. 9 (2006.) o pravima djece s invaliditetom. Povjerenstvo za prava djece ponovilo je važnost pristupačnosti u Općoj napomeni br. 17 (2013.) o pravu djece na odmor, slobodno vrijeme, igru, rekreativne aktivnosti, kulturu i umjetnost (članak 31.).

2.19 EU treba usvojiti poseban program kako bi djeca s invaliditetom imala pristup svim okruženjima i aspektima života.

2.20 Europi su uključiv rast i pristupačnost potrebni kao osnovni preduvjeti za postizanje održivosti i posebice za provedbu socijalne dimenzije, u borbi protiv siromaštva i marginalizacije te u promicanju socijalne kohezije putem uključivanja osoba s invaliditetom.

3. Pristupačnost kao ljudsko pravo

3.1 EGSO vjeruje da se „pristupačnost kao ljudsko pravo” treba pretvoriti u politički i operativni koncept. To je koncept koji vrijedi za cijelo društvo, a ne isključivo za osobe s invaliditetom.

3.2 EGSO ističe da se pravo na pristupačnost kao ljudsko pravo, te u odnosu na politički program, mora razumjeti na dva načina:

- kao ljudsko pravo samo po sebi, koje se odnosi na sudjelovanje, djelovanje, komunikaciju te autonomno i sigurno informiranje; i
- kao ljudsko pravo nerazdvojivo od provođenja drugih ljudskih prava, što ga čini temeljnim pokretačem i čimbenikom.

3.3 EGSO prima na znanje smjernice UN CRPD-a za razvoj koncepta pristupačnosti i vjeruje da donošenje mjera u ovom području treba sadržavati:

- omogućavanje osobama s invaliditetom da žive samostalno i u potpunosti sudjeluju u svim aspektima života i;
- usvajanje mjera koje uključuju sprečavanje, identifikaciju i otklanjanje prepreka i barijera za pristupačnost.

3.4 EGSO podržava potrebu da se osigura samostalan život (povezan sa zajedničkim življenjem i životom u zajednici), kao što stoji u članku 19. UN CRPD-a, putem tri glavna djelovanja:

- omogućavanjem da osobe s invaliditetom same odaberu gdje žele živjeti;
- pružanjem potrebne podrške kako bi uživale ista prava kao i ostali članovi društva; i
- osiguravanjem da osobe s invaliditetom imaju pristup općenitim uslugama pod jednakim uvjetima.

3.5 EGSO napominje da osobe s invaliditetom moraju moći koristiti slobodu neovisnog i samostalnog izbora pod jednakim uvjetima kao i drugi.

3.6 EGSO prima na znanje „Globalno izvješće o življenju i uključenosti u zajednicu”⁽⁶⁾ koje je izdao Inclusion International, a u kojem se ističe da se osobama s intelektualnim teškoćama uskraćuju osnovna prava na pristupačnost, kao što su posjedovanje ključeva od kuće, pravo pristupa komercijalnim uslugama, pravo da odluče gdje žele prošetati ili pravo da s kolegama odu na igralište.

3.7 EGSO priznaje da institucionalizacija predstavlja ekstremno kršenje ljudskih prava te je žalosna posljedica razvoja socijalnih usluga u Europi u usporedbi s ostalim dijelovima svijeta, a pogađa sve zemlje Europske unije bez obzira na njihov životni standard. Strategije otpuštanja iz ustanova trebaju biti popraćene razvojem alternativnih usluga temeljenih na zajednici, budući da bez usluga nema poboljšanja; osobe s invaliditetom postaju beskućnici.

⁽⁶⁾ <http://inclusion-international.org/living-in-community/>.

3.8 EGSO smatra da „prepreka” ne treba podrazumijevati samo fizičke prepreke, već i stavove i zakone te politiku, ponašanje i običaje, nedostatak svijesti i kulturnu diskriminaciju. EGSO ističe da će uklanjanje ovih prepreka koristiti cijelom društvu.

3.9 EGSO primjećuje da više pažnje treba posvetiti priznavanju znakovnog jezika i drugim oblicima komunikacije s gluhim osobama, kao i formatima prebacivanja govora u pisani oblik za osobe s oštećenim sluhom. Također trebaju postojati uvjeti za distribuciju dokumenata na Brailleovom pismu i ekrana za čitanje za slijepe osobe te informacija jednostavnih za čitanje za osobe s intelektualnim poteškoćama i poteškoćama u razvoju.

3.10 EGSO želi istaknuti da su označavanje, pristupačnost informacija i komunikacije, potpora, orijentacija i kretanje zgrade i unutar njih ključni za mnoge osobe s invaliditetom, a posebice za one koje osjećaju kognitivni umor.

3.11 EGSO navodi dva temeljna instrumenta koja je potrebno razmotriti pri analizi pristupačnosti kao ljudskog prava:

- Razumna prilagodba označava „nužne i odgovarajuće izmjene i prilagodbe bez nametanja nesrazmjernog ili prekomjernog opterećenja, tamo gdje je to potrebno u pojedinom slučaju, kako bi se osobama s invaliditetom osiguralo ravnopravno uživanje ili korištenje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda na ravnopravnoj osnovi s drugima (članak 2. CRPD-a)”. Razumna prilagodba ni u kojem slučaju ne smije zamijeniti obvezu o osiguravanju pristupačnosti infrastrukture, zgrada te roba i usluga u skladu s načelom univerzalnog dizajna. Cilj razumne prilagodbe je osigurati pojedinačnu pravdu u smislu da se osigurava nediskriminacija i jednakost, uzimajući u obzir dostojanstvo osobe, njezina samostalnost i izbor. EGSO vjeruje da općenito poboljšanje standarda pristupačnosti dovodi do razumnije prilagodbe;
- EGSO vjeruje da „načelo nesrazmjernog ili prekomjernog opterećenja” treba provoditi u skladu sa sadašnjim uredbama te stoga poziva javna tijela da nadziru i podupiru provedbu razumne prilagodbe kroz alternativne kanale (fondovi, nabava itd.). U to treba uključiti i procjenu učinka u kojoj će prava građana imati prednost u odnosu na potrebe pružatelja. Važno je osigurati da u primjeni načela razumne prilagodbe bude vrlo malo iznimaka.

3.12 EGSO smatra da univerzalni dizajn treba biti vodeće načelo za osiguravanje potpunog pristupa društvu i da ga treba učiniti operativnim političkim zahtjevom u postupku izrade politika, na primjer, tako da ga se uključi u članke uredbe. ⁽⁷⁾ Uz univerzalni dizajn potrebno je razvijati komplementarne mehanizme za pomoć, kao i tehnologije.

3.13 Izvršavanje anticipativnih obveza o poduzimanju mjera za pristupačnost može osobama s invaliditetom donijeti golemu korist jer se njihove potrebe predviđaju prije nego što se pojave. Kada je riječ o proizvodu ili usluzi, to će zahtijevati da se takve potencijalne potrebe uzmu u obzir tijekom faze dizajniranja.

3.14 Potrebno je, s jedne strane, razlikovati obvezu osiguravanja pristupa svim novodizajniranim, izgrađenim i proizvedenim objektima, infrastrukturi, robi, proizvodima i uslugama te, s druge strane, obvezu uklanjanja prepreka i osiguravanja pristupa postojećoj fizičkoj infrastrukturi, prijevozu, informacijama i komunikaciji te uslugama koje su otvorene svekolikoj javnosti. Države potpisnice obvezne su osigurati oboje, ali budući da se prva obveza mora provesti postupno, države potpisnice trebale bi odrediti točne i fiksne rasporede djelovanja te izdvojiti primjerena sredstva za uklanjanje postojećih prepreka. ⁽⁸⁾

⁽⁷⁾ Ako se zgrada od početka gradi tako da je pristupačna, ukupni troškovi izgradnje mogu se povećati do 0,5% (ili se uopće ne povećati u mnogim slučajevima), dok naknadne adaptacije troškove mogu povećati više od iznosa koji bi se platio da je zgrada od početka izgrađena na pristupačan način. Pristupačnost informacija i komunikacije, uključujući informacijsko-komunikacijske tehnologije, također treba postići od samog početka jer naknadne adaptacije interneta i informacijsko-komunikacijskih tehnologija mogu povećati troškove, tako da je obvezne zahtjeve o pristupačnosti informacijsko-komunikacijskih tehnologija ekonomičnije uključiti u najranije faze dizajna i izgradnje. (Nacrt Opće napomene o članku 9. – Odbor UN CRPD-a). Prosječni vijek trajanja zgrade ili druge fizičke infrastrukture iznosi više od 50 godina, dok za digitalnu infrastrukturu nije dulji od 3 do 4 godine. Također treba spomenuti da su troškovi izgradnje znatno manji.

⁽⁸⁾ Nacrt Opće napomene o članku 9. – Odbor UN CRPD-a.

3.15 EGSO zamjećuje da je osobna pomoć (uključujući „pomoć uživo” kao što stoji u UN CRPD-u) temeljno ciljano djelovanje kojim se osobama s invaliditetom osigurava pristup cijelom nizu prava.

3.16 EGSO priznaje da je nediskriminacija temeljni instrument kojim se osigurava poštovanje ljudskih prava, ali to nije dovoljno ako uz njega ne idu i ostali instrumenti, kao što su pozitivno djelovanje i standardizacija te obuka i promicanje prava osoba s invaliditetom među poslodavcima, građevinskim inženjerima, arhitektima, odvjetnicima, ekonomistima itd. Tu obuku treba uključiti u njihove obrazovne programe. EGSO vjeruje da treba postići napredak u vezi s Prijedlogom Direktive o provedbi načela ravnopravnosti izvan radnog odnosa bez obzira na njihovu vjeru, vjerovanja, invaliditet, dob ili spolnu orijentaciju COM(2008) 426 final (na temelju članka 19. UFEU-a), od kojeg se trenutno odustalo.

3.17 Ako pri rješavanju pristupačnosti ne bude značajnog i smislenog sudjelovanja organizacija osoba s invaliditetom u provedbi članka 4., stavka 3. i članka 33., neće se postići stvarne provedbe pristupačnosti kao ljudskog prava. Sudjelovanje se može osigurati ako se organizacijama osoba s invaliditetom pruže nužni financijski resursi za razvoj lobiranja i zagovaranja. EGSO poziva da program Temeljna prava, koji će zamijeniti program PROGRESS, jamči istu razinu financijske podrške koja će obuhvatiti i krovne i specifične organizacije osoba s invaliditetom.

3.18 EGSO ističe da postoje razlike između ruralnih i urbanih sredina u mjeri u kojoj osobe s invaliditetom uživaju svoja prava te da je tu neravnotežu potrebno riješiti pomoću djelotvornih politika na nacionalnoj i regionalnoj razini.

3.19 Poduzeća i zaposlenici u EU-u trebaju u svoje politike raznolikosti uključiti pristupačnost te promicati donošenje planova o raznolikosti.

3.20 EGSO prepoznaje učinak koji pristupačnost ima na socijalnu koheziju, pa bi stoga u strategije održivosti EU-a trebalo uključiti i pristupačnost kao način postizanja ciljeva.

3.21 EGSO zamjećuje da se žene s invaliditetom suočavaju s ograničenjima u ostvarivanju svojih prava, što uključuje područja zdravstva, socijalne uključenosti, obrazovanja i zapošljavanja. Ova ograničenja za posljedicu imaju lošije uvjete života, zdravstvene probleme, nezaposlenost i siromaštvo. Isto vrijedi i za ostale ranjive osobe s invaliditetom, kao što su djeca, starije osobe te osobe kojima je potrebna viša razina pomoći, koje su suočene s ozbiljnim ograničenjima u ostvarivanju svojih prava.

3.22 EGSO želi ukazati na to da su današnji mladi ljudi budućnost te da je potrebno stvoriti pristupačne uvjete kako bi osobe s invaliditetom mogle u potpunosti uživati svoja prava. EGSO poziva EU da osigura da se u politike o mladima uključi posebna dimenzija za potporu mladim osobama s invaliditetom.

4. Utjecaj na zakonodavstvo EU-a i kreiranje politika

4.1 EGSO smatra da, nakon što je EU prihvatio UN CRPD, svaku razmjernu političku/pravnu inicijativu treba analizirati iz perspektive omogućavanja neovisnog života za osobe s invaliditetom, njihovog potpunog sudjelovanja i uklanjanja barijera i prepreka. Ovaj koncept trebao bi utjecati na postojeće uredbe EU-a, od kojih su neke navedene u izjavi o nadležnostima.

4.2 EGSO smatra da unutarnje tržište treba razviti na takav način da se osigura da uključuje invalidnost, standardizaciju i usklađivanje pristupačnosti kao načina da se to tržište osuvremeni i učini konkurentnijim i uključivijim u globalnom gospodarstvu. Postoji ekonomija za invalidnost.

4.3 EGSO poziva da se stvaranje programa EU-a temelji na dva čimbenika:

- pristupačnosti kao ljudskom pravu; i
- uključivanju pristupačnosti u glavne postupke kreiranja politika.

4.4 EGSO vjeruje da je pristupačnost temeljno pravo koje zahtijeva poseban politički program te poziva Europsku komisiju da, kada se radi o njezinom kreiranju politika, predstavi prijedlog programa o pravu na pristupačnost.

4.5 EGSO poziva da se sljedeća područja analiziraju iz perspektive pristupačnosti kao ljudskog prava:

- pristup određenim uslugama i socijalne politike zahtijevaju potpuno korištenje pravne sposobnosti. EU treba omogućiti usklađivanje načela pravne sposobnosti za osobe s invaliditetom u EU-u;
- političko sudjelovanje i pravo glasa osoba s invaliditetom na svim izborima (lokalnim i državnim), a posebice europskim izborima, treba pravno zajamčiti tako da se osigura da biračka mjesta, listići te informacije koje daju političke stranke budu pristupačni;
- građanska prava (imovina, pravo na život, samostalnost, sigurnost itd.). Pristup ovim temeljnim građanskim pravima potrebno je osigurati europskim djelovanjem, uključujući osobnu pomoć kako bi se osobama s invaliditetom pružila sloboda izbora u korištenju pristupačnosti.

4.6 EGSO poziva da se u sljedećim područjima poduzmu konkretni koraci iz perspektive pristupačnosti kao ljudskog prava: prevencija učinaka gospodarske krize na standarde pristupačnosti i samostalni život osoba s invaliditetom; omogućavanje pristupa obrazovanju⁽⁹⁾; program za pristup socijalnim i kulturnim⁽¹⁰⁾ pravima (socijalni odnosi, rekreacija, turizam); međunarodna suradnja, sporazumi o financijskoj trgovini i položaj EU-a u područjima kao što su prirodne katastrofe i razvojna suradnja, milenijski razvojni ciljevi, tražitelji azila te UN i MMF; u području istraživanja treba koristiti Obzor 2020.; pristup stanovanju, uključujući državne stanove; treba se baviti sportom kao načinom socijalnog uključivanja, uključivanje pristupa zgradama, prostoru, programima itd.

4.7 Uključivanje se, između ostaloga, može postići kolektivnim djelovanjem svih dionika na nizu područja temeljnih prava:

- Političke stranke u EU-u moraju u unutarnju proceduru uključiti načine za omogućavanje sudjelovanja osobama s invaliditetom. Socijalni partneri trebaju osigurati da kolektivni ugovori uključuju osobe s invaliditetom i mjere za zapošljavanje te razumne prilagodbe. EGSO pozdravlja Okvirni sporazum EU-a o uključivim tržištima rada te poziva na potpunu provedbu ovog sporazuma na nacionalnoj razini.
- Organizacije civilnog društva trebaju promicati djelovanje koje u svojim općim socijalnim zahtjevima sadrži i pristupačnost za osobe s invaliditetom.
- Svi dionici spomenuti u ovom odlomku trebaju osigurati da njihove prostorije, internetske stranice, unutarnji postupak i pronalaženje osoblja budu pristupačni.

⁽⁹⁾ Bez pristupačnog prijevoza u škole, bez pristupačnih školskih zgrada, pristupačnih informacija i komunikacija, osobama s invaliditetom bit će uskraćena mogućnost da ostvare svoje pravo na obrazovanje (članak 24. CRPD). Stoga škole moraju biti pristupačne, kao što izričito stoji u članku 9. stavku 1. točki (a) CRPD-a. Međutim, cijeli proces uključivog obrazovanja mora biti pristupačan i to se ne odnosi samo na građevine, već i na informacije i komunikaciju, usluge podrške i razumne prilagodbe u školama (Nacrt Opće napomene o članku 9. – Odbor UN CRPD-a).

⁽¹⁰⁾ Članak 30. CRPD-a utvrđuje da države potpisnice osobama s invaliditetom uvažavaju pravo na sudjelovanje u kulturnom životu na jednakoj osnovi s drugima te da će poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale da osobe s invaliditetom:

- (a) imaju pristup kulturnim materijalima u svim dostupnim oblicima;
- (b) imaju pristup TV programima, filmovima, kazalištu i drugim kulturnim aktivnostima u svima dostupnim oblicima;
- (c) imaju pristup mjestima kulturnih događanja ili uslugama, kao što su kazališta, muzeji, kino dvorane, knjižnice i turističke usluge, te, koliko je to moguće, spomenicima i mjestima od nacionalnog kulturnog značenja.

Pružanje pristupa kulturnim i povijesnim spomenicima doista može predstavljati izazov u određenim okolnostima; međutim, države potpisnice imaju obvezu, koliko je to moguće, težiti omogućavanju pristupa tim mjestima. Mnogi spomenici i mjesta od nacionalnog kulturnog značenja već su postali pristupačni na način da se očuvao njihov kulturni i povijesni identitet i jedinstvenost. (Nacrt Opće napomene o članku 9. – Odbor UN CRPD-a).

Međunarodni ugovor o autorskom pravu Svjetske organizacije za intelektualno vlasništvo (WIPO) o jednostavnijem pristupu objavljenim djelima koji je usvojen u lipnju 2013. trebao bi osigurati pristup kulturnim materijalima bez neopravdanih ili diskriminatornih prepreka za osobe s invaliditetom, posebice za one kojima pristup tradicionalnim tiskanim materijalima otežan.

4.8 EGSO poziva na donošenje i jačanje uključenosti strategije standardizacije i pristupačnosti u razvoj tehnologija.

4.9 EGSO zamjećuje da će pristupačnost omogućiti razvoj aktivnosti u novim sektorima uz potrebne nove vještine, posebice u sektoru informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Osobe s invaliditetom trebaju moći prevladati digitalni jaz uz pomoć ciljanih politika EU-a.

4.10 EGSO vjeruje da je izgradnja kapaciteta potrebna za sve dionike: javna tijela, privatna poduzeća, civilno društvo i organizacije osoba s invaliditetom. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti malim i srednjim poduzećima.

4.11 EGSO poziva Europsku komisiju na ispunjavanje svoje dugotrajne obveze i predstavi pravno obvezujući Europski akt o pristupačnosti.

4.12 EGSO pozdravlja predstavljanje prijedloga o pristupačnosti internetskih stranica tijela javnog sektora te ponavlja preporuke iz svojeg mišljenja o pristupačnosti internetskih stranica tijela javnog sektora: ⁽¹¹⁾

— Internet (odnosno usluge i sadržaj) je postao neizostavan pri traženju posla, dobivanju informacija, pristupu obrazovanju, kupnji i socijalizaciji;

— internetski sadržaj usluga treba postati pristupačan za sve subjekte (poduzeća ili javni sektor).

4.13 EGSO pozdravlja uključivanje kriterija o pristupačnosti i uvjeta o invaliditetu u uredbe o strukturnim fondovima i druga područja, kao što su prijevoz i prava putnika.

4.14 EGSO smatra da se sastanci predsjednika EU-a na temu invaliditeta i sastanci Glavnih uprava Europske komisije o provedbi UN CRPD-a trebaju povremeno održavati u skladu s najavom uz sudjelovanje predstavnika europskog pokreta osoba s invaliditetom u cilju političkog praćenja i promicanja provedbe UN CRPD-a, kao i njegovih odredbi o pristupačnosti.

4.15 EGSO uviđa da bi, iako je jasno da financijska sredstva za područje nisu dovoljna, uključivanje pristupačnosti kao kriterija za sadašnje sustave financiranja donijelo izvjesna poboljšanja u ovom području: strukturni fondovi, paket socijalnog ulaganja, buduća skupna izuzeća za državnu pomoć pri zapošljavanju, smjernice TEN-T.

4.16 EGSO također vjeruje da treba poboljšati pristup masovnim medijima i vidljivost potreba osoba s invaliditetom u ovim medijima.

5. Mehanizmi praćenja

5.1 EGSO poziva na razvoj strategije osnaživanja građana kao temeljnog načina osiguravanja uvođenja pristupačnosti. Potrebne su kampanje podizanja razine svijesti, a osobe s invaliditetom, kao i sve ostale građane, potrebno je obrazovati o njihovim pravima na pristupačnost.

5.2 EGSO izražava žaljenje zbog nedostatka pokazatelja i poziva Eurostat da donese strategiju razrade posebnih pokazatelja na temelju onih koje koristi Ured visokog predstavnika za ljudska prava (OHCHR) i Nacrt opće napomene Odbora UN CRPD-a o članku 9.

5.3 EGSO poziva da se u standarde uključe jasni kriteriji pristupačnosti i mehanizmi praćenja (građevine, infrastruktura, suvremene informacijsko-komunikacijske tehnologije, između ostaloga, operativni sustavi za tablet-računala i pametne telefone i mandat 376 Europske komisije za zahtjeve o pristupačnosti usluga i proizvoda informacijsko-komunikacijskih tehnologija. Osobe s invaliditetom trebaju u potpunosti sudjelovati u svim fazama razvoja standarda.

5.4 EGSO vjeruje da je potrebno uspostaviti snažne sustave provođenja budući da oni u Europi trenutno ne daju rezultate.

5.5 EGSO ističe da je mehanizme praćenja potrebno uključiti u buduću uredbu o zajedničkim odredbama Strukturnih fondova kako bi se osiguralo da se poštuju *ex-ante* uvjetovanosti o invalidnosti te da socijalni partneri i organizacije osoba s invaliditetom u potpunosti sudjeluju u praćenju.

⁽¹¹⁾ SL C 271, 19. 9. 2013., str. 116.-121.

5.6 EGSO smatra da europske i nacionalne obrazovne strategije trebaju u nastavne planove škola i sveučilišta uključiti pristupačnost za osobe s invaliditetom.

5.7 EGSO ponavlja predanost koju je izrazio u prijašnjim mišljenjima, a ona se odnosi na osnivanje upravljačkog odbora koji će pratiti kako EGSO, kao političko tijelo, u razvoju svojeg djelovanja provodi UN CRPD.

5.8 Nužno je promicati europski sustav mehanizama za certifikaciju pristupačnosti. Potrebno je uključiti organizacije osoba s invaliditetom.

5.9 Potrebno je uključiti dimenziju pristupačnosti u procjene utjecaja zakonodavstva i politika EU-a. Potrebno je utvrditi instrumente za promicanje jedinstvenog načina uključivanja u svim državama članicama

5.10 EGSO poziva da se prati kako institucije EU-a provode Europsku strategiju za osobe s invaliditetom (uključujući EGSO) i želi istaknuti da je potrebno osigurati pristupačnost prostora, politika pronalaženja osoblja i informacija (fizičkih ili elektroničkih). Na ovo političko područje potrebno je obratiti posebnu pažnju tijekom revizije strategije 2015. godine.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Cjenovnoj dostupnosti usluga od općeg gospodarskog interesa: definicija, mjerenje, izazovi, europske inicijative (samoinicijativno mišljenje)

(2014/C 177/04)

Izvjestitelj: **Raymond HENCKS**

Dana 14. veljače 2013. godine, sukladno članku 29. stavku 2. svoga Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je donijeti samoinicijativno mišljenje na temu:

Cjenovna dostupnost usluga od općeg gospodarskog interesa: definicija, mjerenje, izazovi, europske inicijative

(samoinicijativno mišljenje)

Stručna skupina za prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, usvojila je mišljenje dana 19. studenog 2013.

Europski gospodarski i socijalni odbor usvojio je mišljenje na 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. (sastanak od 21. siječnja), sa 135 glasova za, 19 protiv i 12 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Velik broj građana Europske unije, u različitoj mjeri ovisno o državi članici, suočava se sa znatnim gospodarskim poteškoćama vezanima uz pristup osnovnim uslugama poput smještaja, opskrbe energijom, elektroničkih komunikacija, prijevoza, opskrbe vodom, zdravstvene skrbi i socijalnih usluga.

1.2 Visoka razina cjenovne dostupnosti usluga od općeg gospodarskog interesa jedna je od zajedničkih vrijednosti država članica Europske unije koje su sastavni dio Protokola 26. o uslugama od općeg interesa (prilog Ugovorima), koji Europska unija i države članice, ovisno o nadležnosti, moraju u cijelosti poštovati pri provedbi svih politika koje se odnose na te usluge.

1.3 Međutim, na razini Europske unije ne postoji ni jedinstveni pristup cjenovnoj dostupnosti ili gospodarskoj dostupnosti usluga od općeg gospodarskog interesa, ni njihova jedinstvena definicija, kao ni instrument kojim bi se one mjerile. Naime, države članice, u čijoj je nadležnosti uspostava usluga od općeg gospodarskog interesa, imaju veliku slobodu pri odlučivanju o tom pitanju.

1.4 EGSO stoga predlaže da Europska unija razjasni koncept cjenovne dostupnosti usluga od općeg gospodarskog interesa za sve građane i prilagodi ga uvjetima Ugovora iz Lisabona (Protokol 26.) i Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, te da u sekundarno zakonodavstvo uvede zakonodavne mjere koje će države članice obavezati da:

- definiraju pokazatelje za određivanje cjenovne dostupnosti određene usluge, kao i mehanizam nezavisne ocjene uspješnosti usluga od općeg gospodarskog interesa, uvažavajući gospodarsku dostupnost;
- odrede košaricu osnovnih usluga za koje će prihvatljiv iznos troškova kućanstva biti određen s obzirom na raspoložive prihode. Maksimalna razina troškova za osnovne usluge treba biti objektivan temelj za određivanje pojma cjenovne dostupnosti kao i opće stope troškova kućanstva, na temelju koje će se utvrđivati pravo na državnu potporu u slučajevima kad su troškovi veći od predviđenih;
- točno odrede pojam „osjetljivih osoba” i „skupina koje se nalaze u nepovoljnom položaju”. S tim u vezi bi Europska komisija trebala preispitati svoju praksu donošenja odluka tijekom kontrole očiglednih pogrešaka do kojih dolazi pri određivanju državnih pomoći.

1.5 Uz puno poštovanje odgovornosti i nadležnosti država članica, uključivanje glavnih podataka o uslugama od općeg gospodarskog interesa u europski semestar uvjet je jačanja socijalne dimenzije Europske unije i njezinog tržišta, osobito u vremenu krize.

2. Uvod

2.1 Kad je riječ o uslugama od općeg interesa, bilo gospodarske ili negospodarske prirode, potrebno je svim građanima određene države zajamčiti pristup tim uslugama, kao i zaštitu temeljnih prava. Te su usluge usko povezane s ciljem ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije kojem teži Europska unija.

2.1.1 Države članice imaju veliku slobodu odlučivanja da, na temelju socijalnog i civilnog djelovanja te s obzirom na njega, određuju, organiziraju i financiraju usluge od općeg interesa, odgovarajući tako na potrebe korisnika. Usluge od općeg gospodarskog interesa temeljene su na trgovačkoj logici te su uređene pravilima Europske unije o tržišnom natjecanju i unutarnjem tržištu, osim kada ta pravila predstavljaju prepreku ostvarivanju određenih ciljeva tih usluga. Usluge od općeg interesa koje nisu gospodarske prirode po svojoj definiciji ne podliježu logici tržišta te su u isključivoj nadležnosti država članica, prema članku 2. Protokola 26.

2.1.2 „Unija priznaje i poštuje pravo na usluge od općeg gospodarskog interesa (...) u skladu s Ugovorima”, navodi se u Povelji o temeljnim pravima, priloženoj Ugovoru iz Lisabona, te se naglašava da nacionalni zakoni i prakse tvore temelj tih prava. Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, koju je Europska unija ratificirala u cijelosti, uspostavlja minimalne norme za zaštitu i očuvanje čitavog niza građanskih, političkih, socijalnih i ekonomskih prava koje uživaju osobe s invaliditetom, među kojima je i pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa.

2.1.3 Brojnim državama članicama pravo na pristup uslugama podrazumijeva pružanje usluga u skladu sa „svima prihvatljivim gospodarskim uvjetima”, a kako bi to postigle primjenjuju, u različitoj mjeri, programe individualne i kolektivne socijalne pomoći.

Međutim, u praksi se brojni građani Europske unije suočavaju s velikim poteškoćama kako bi ostvarili pristup osnovnim uslugama, naročito vezano za smještaj, opskrbu energijom, elektroničke komunikacije, prijevoz, opskrbu vodom, zdravstvenu skrb i socijalne usluge.

2.2 Nedostupnost usluga od općeg gospodarskog interesa može ovisiti o različitim faktorima, primjerice o nacionalnoj povijesti te modelima i socijalnim uslugama koji se razlikuju od države članice do države članice. Također može biti gospodarske prirode (nedostupna cijena usluge), geografske (usluga nije ponuđena u određenom području), socijalne (nejednako postupanje), fizičke (s obzirom na invaliditet) ili rezultat neprilagođenosti potrebama i/ili napretku tehnologije (neprikladnost/nedovoljna razina kvalitete i/ili sigurnosti).

2.3 Što se tiče usluga od općeg gospodarskog interesa, visoka razina kvalitete, sigurnosti i cjenovne dostupnosti, jednako postupanja i promicanje općeg pristupa i prava korisnika tvore šest od četrnaest zajedničkih vrijednosti navedenih u Protokolu 26. o uslugama od općeg interesa (priloženom Ugovoru iz Lisabona, Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije) koji Europska unija i države članice, svaka s obzirom na svoju nadležnost i ne izlazeći iz okvira područja primjene ovih ugovora, moraju u cijelosti poštovati pri provedbi svih politika o uslugama od općeg gospodarskog interesa, u smislu članka 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

2.3.1 Tih četrnaest vrijednosti, koje su podijeljene u tri skupine, toliko su međuoavisne unutar svake skupine i između njih da ih nije moguće svrstati po važnosti.

2.3.2 Tako, na primjer, određena usluga od općeg gospodarskog interesa koja je cjenovno posve dostupna neće zadovoljiti uvjete Protokola 26. ukoliko nije udovoljeno zahtjevima visoke razine kvalitete i sigurnosti, ili ako nije promican opći pristup građana dotične države, no također i u slučaju da, na nacionalnoj razini, nisu uzete u obzir različite geografske, socijalne ili kulturne okolnosti, ili ako, primjerice, nacionalna tijela onemogućavaju uspostavu određene usluge od općeg gospodarskog interesa, iako regionalna ili lokalna tijela imaju pravo tu uslugu organizirati u skladu s nacionalnim pravom ili praksom koja je na snazi, čime je ugrožena njihova temeljna uloga i povrijeđeno njihovo diskrecijsko pravo.

2.4 Izričita namjera odredbi navedenog Protokola jest „tumačenje” četrnaest zajedničkih vrijednosti Europske unije koje se tiču usluga od općeg gospodarskog interesa. Prilično neodređena formulacija pojedinih vrijednosti, posebno visoka razina kvalitete, sigurnosti i cjenovne dostupnosti, ili pak promicanje općeg pristupa i prava korisnika, mogle bi izazvati brojna pitanja vezano za pravni ili obavezujući karakter i učinke tih odredbi. No bez obzira na različita tumačenja – uključujući, prema tome, i članak 1. Protokola 26. – odgovor na ta pitanja jednostavan je i očit, te je u skladu s tumačenim člankom: nacionalna, regionalna i lokalna tijela, u okviru svoje nadležnosti za uspostavu usluga od općeg gospodarskog interesa, imaju veliku slobodu odlučivanja pri određivanju različitih načina organizacije za svaku pojedinu uslugu.

3. Pojam cjenovne dostupnosti u europskom zakonodavstvu

3.1 Na razini Europske unije ne postoji jedinstvena definicija ili jednolik pristup cjenovnoj dostupnosti ili gospodarskoj dostupnosti usluga od općeg gospodarskog interesa, kao što ne postoji ni instrument kojim bi se ona mjerila. Dostupnost često ovisi o subjektivnoj percepciji koju korisnik ima o tome koliko usluga košta i koliko pridonosi dobrobiti građana.

3.2 U pravilu, cjenovna dostupnost neke usluge mora građanima omogućiti da „lako plate uslugu” (Zelena knjiga o razvoju jedinstvenog tržišta poštanskih usluga).⁽¹⁾

3.3 Usluga je u potpunosti dostupna ako je građanima ponuđena besplatno, poput besplatnog gradskog javnog prijevoza u nekim gradovima ili regijama.

3.4 Kako bi istaknuo složenost i raznovrsnost načina provedbe cjenovne dostupnosti, kao i teškoće povezane s njima, EGSO niže u tekstu kao primjer navodi tumačenja primijenjena u sektoru smještaja, telekomunikacija te opskrbe strujom i plinom. EGSO također ističe da se u mnogim državama članicama postavlja pitanje pristupa zdravstvenoj skrbi u smislu njegove povezanosti s prihodima osoba koje se u nedostatku sredstava odriču liječničke njege. Izvješće o provedbi strategije Europske unije „solidarnost na području zdravlja: smanjenje zdravstvenih nejednakosti unutar Europske unije” iz 2009. ističe vrlo usku povezanost materijalne neimaštine i zdravstvenih problema koji iz nje proizlaze.

3.5 Zahtjev za cjenovnu dostupnost uveden je zakonskim propisima o liberalizaciji mrežnih industrija kao nerazdvojjiv element općih telekomunikacijskih usluga, opskrbe strujom i poštanskih usluga, te kao usko povezan s ciljem socijalne i teritorijalne kohezije kojem Europska unija teži.

3.6 Pristup Europske unije temelji se na dva koncepta dostupne cijene: jedan je univerzalan, a drugi ograničen na stanovništvo s niskim prihodima, osobe u nepovoljnom položaju ili osjetljive osobe, poput osoba s invaliditetom ili posebnim socijalnim potrebama. Ovaj drugi koncept smislen je jedino ukoliko, sukladno Protokolu 26., teži „promicanju općeg pristupa”.

3.7 Jasno je da su, unatoč tome što je cjenovna dostupnost postala zajednička vrijednost Europske unije, a time i obavezujuća za sve države članice, cijene opskrbe energijom, usluga mobilne komunikacije u *roamingu*, usluga prijevoza te cijene smještaja i stanarine i dalje za sve veći broj stanovnika nesrazmjerne u odnosu na dostupan dohodak. Nadalje, definicije cjenovne dostupnosti, opisane u raznim propisima koje EGSO ovdje navodi samo kao primjer, uvelike se razlikuju te su i dalje samo približne.

3.8 Smještaj

3.8.1 Anketa o potrošnji kućanstva (APK), koja se provodi u svim državama članicama, odredila je visinu maksimalnog novčanog izdatka za smještaj u iznosu od 40% prihoda kojima kućanstvo raspolaže. Cijena smještaja iznad tog praga smatra se nedostupnom.

3.8.2 Države članice na različite načine i u različitoj mjeri interveniraju na stambenom tržištu s ciljem omogućavanja primjerenog smještaja svim građanima po dostupnoj cijeni, uz dodjelu pomoći za smještaj ukoliko je to potrebno. Velika većina država članica uspostavila je mehanizme socijalne ili financijske pomoći kako bi olakšala taj glavni obavezni trošak kućanstava i subvencionira paralelnu ponudu smještaja, tzv. „socijalni smještaj”, koji nadopunjuje spontanu ponudu na privatnom tržištu.

3.8.3 Socijalni smještaj odgovor je javnih tijela na smještajne potrebe koje ne pokriva tržište, a cilj je svima zajamčiti primjeren smještaj s dostupnom cijenom ili stanarinom. U Europskoj uniji 25 milijuna kućanstava živi u socijalnom smještaju.

⁽¹⁾ COM(1991) 476 final.

3.8.4 Unatoč tim mjerama, velikom broju građana Europske unije primjereni smještaj više nije financijski pristupačan. U 2011. godini 15% europskog stanovništva živjelo je u prenapučenom ili neprimjerenom smještaju, a za 17% kućanstava cijena smještaja bila je preskupa u odnosu na njihove raspoložive prihode.⁽²⁾

3.8.5 Svojom odlukom od 20. prosinca 2011. o primjeni članka 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na državnu potporu u obliku naknada za javne usluge dodijeljene određenim poduzećima kojima je povjereno vršenje usluga od općeg gospodarskog interesa, Komisija ograničava pristup subvencioniranom socijalnom smještaju samo na osobe ili skupine u nepovoljnom položaju koje su jasno prepoznate kao takve i koje nisu platežno sposobne te nisu u mogućnosti pronaći smještaj prema uvjetima tržišta, što dovodi u pitanje vrijednosti određene Protokolom 26.

3.9 Telekomunikacije

3.9.1 Iako su unutarnje tržište i slobodna konkurencija pridonijeli smanjenju jedinstvenih telekomunikacijskih tarifa, do smanjenja je barem djelomično došlo i zbog tehnološkog razvoja i ograničenja maksimalnih cijena mobilnih komunikacija u roamingu koje su donijela tijela Europske unije.

3.9.2 Zakonodavstvo o telekomunikacijskim uslugama⁽³⁾ drži da je cjenovna dostupnost povezana s „dostupnom cijenom, s obzirom na specifične nacionalne uvjete” korištenja telefona i mogućnošću korisnika da kontrolira svoje troškove. Metodološka zabilješka Europske komisije o horizontalnom razvoju usluga od općeg gospodarskog interesa⁽⁴⁾ pokazatelj temelji na „cijeni usluge određene s obzirom na dohodak potrošača sa slabim ili srednjim dohotkom (za različite razine dohotka)”.

3.10 Opskrba strujom i plinom

3.10.1 U sektoru opskrbe strujom i plinom, Komisija procjenjuje da subvencije ili propisi s ciljem smanjenja opće cijene energije ne potiču štednju energije, nisu usmjereni na osobe kojima su takve olakšice potrebne te mogu narušiti pravila tržišnog natjecanja.⁽⁵⁾

3.10.2 Poziva države članice da poduzmu mjere kako bi se osigurala primjerena zaštita osjetljivih potrošača.⁽⁶⁾ Izravne subvencije potrošačima od strane državnih tijela nisu dopuštene, osim ako koncept energetske siromaštva nije jasno definiran te ako ranjive osobe nisu jasno identificirane na nacionalnoj razini. Za potrošače s financijskim poteškoćama, opskrba energijom, čak i u slučaju neplaćanja, mora biti osigurana tijekom određenog razdoblja.

3.10.3 Potrebno je naglasiti da se koncept energetske siromaštva odnosi samo na sektore struje i plina te ne podrazumijeva druga goriva korištena za gradsko grijanje.

3.10.4 Energetska politika Europske unije želi smanjiti potrošnju energije pomoću učinkovitih energetske mjera ili termičke izolacije stambenih prostora u cilju povećanja gospodarske dostupnosti energetske usluga. Međutim, povećanje energetske učinkovitosti zahtijeva značajna ulaganja, a gospodarska dobit, postignuta smanjenjem energetske troškova, ostvaruje se tek dugoročno. U samoinicijativnom mišljenju „Za usklađeni europski pristup prevenciji i borbi protiv energetske siromaštva”, (CES2517-2013), EGSO je razradio konkretne prijedloge o ovom pitanju.

4. Mjerenje cjenovne dostupnosti

4.1 Godine 2004., u okviru ocjene učinkovitosti usluga od općeg gospodarskog interesa koje nude mrežne industrije, Komisija je cjenovnu dostupnost mrežnih tarifa izmjerila na temelju pokazatelja utemeljenog na postotku godišnjeg dohotka koji korisnik mora potrošiti u godinu dana kako bi imao pristup određenim uslugama.

4.2 Anketa Eurobarometar o zadovoljstvu europskih građana uslugama mrežnih industrija daje subjektivnu procjenu cjenovne dostupnosti usluga te se može smatrati samo pokazateljem opće tendencije.

4.3 Na razini Zajednice ne postoje službeni kriteriji za određivanje cjenovne dostupnosti usluga od općeg gospodarskog interesa. U svojim se tekstovima EU više bavi načelima i usklađenim pravilima određivanja „troškovno orijentiranih” cijena, ili cijena „usklađenijih s troškovima”, ili, pak, „naknadom troškova” (kao što to zahtijeva Okvirna direktiva o vodi), osiguravajući pritom ponudu usluga cjelokupnom stanovništvu.

⁽²⁾ Eurofound: Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: impacts of the crisis, 2012. (Treći europski pregled kvalitete života – kvaliteta života u Europi: posljedice krize, 2012.) i Household debt advisory services in the European Union (Savjetodavne službe Europske unije za dugove kućanstava)

⁽³⁾ Direktiva 2002/22/CE.

⁽⁴⁾ COM(2002) 331 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 663 final – Kako osigurati funkcioniranje unutarnjeg energetskeg tržišta.

⁽⁶⁾ Direktiva 2009/72/EZ (opskrba strujom) i direktiva 2009/73/EZ (opskrba plinom).

4.4 Troškovno orijentirane cijene, čak i bez profitne marže za pružatelja usluga, ne znače ekonomsku dostupnost i ne jamče usluge po dostupnim cijenama.

4.5 Prema Zelenoj knjizi o uslugama od općeg interesa iz 2003., države članice moraju definirati neke od kriterija koje primjenjuju pri određivanju cjenovne dostupnosti usluge. Moraju se pobrinuti da utvrđeni kriteriji u obzir uzimaju prava potrošača i korisnika, poput prava na pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa za osobe s invaliditetom, uspostavljajući također mehanizam nadzora cijena i/ili dodjeljujući subvencije onima kojima je to potrebno. Ti bi se kriteriji primjerice mogli povezati s cijenom košarice osnovnih usluga, koju je potrebno definirati na razini država članica, čija je maksimalna cijena (stopa troškova) određena na način da bude prihvatljiva s obzirom na prihode dostupne najranjivijim građanima.

5. Uloga Europske unije

5.1 Prema Zelenoj knjizi o uslugama od općeg interesa „sve dok postoji učinkovito tržišno natjecanje, tržišni mehanizmi mogu jamčiti dostupne usluge prikladne kvalitete, što znatno smanjuje potrebu za regulatornom intervencijom.”

5.2 Slijedeći novi kontekst ugovora, Europska komisija u svojoj komunikaciji Okvir za kvalitetu usluga od općeg interesa u Europi (COM(2011) 900 final), naglašava da će jedinstvenim kvalitetnim okvirom „osigurati da zakonodavni okvir definiran na razini Europske unije tijekom sljedećih godina nastavi jačati socijalnu dimenziju jedinstvenog tržišta, vodi više računa o specifičnoj prirodi tih usluga, te stvori uvjete za njihovo pružanje uz poštovanje vrijednosti iz Protokola 26.: visoke razine kvalitete, sigurnosti i cjenovne dostupnosti, jednakosti postupanja te promicanja općeg pristupa i prava korisnika”.

5.3 Među obavezama koje, u skladu s europskim zakonodavstvom, javne usluge trebaju ispuniti su i dostupnost te cjenovna dostupnost za sve potrošače, s posebnim odredbama za osjetljive potrošače ili potrošače s invaliditetom.

5.4 U svjetlu navedenih okolnosti, Komisija mora bolje uskladiti vlastite službe te uspoređivanjem i prikupljanjem podataka izraditi valjani statistički instrument (uz strogo poštovanje povjerljivosti podataka). Nadalje, mora razjasniti koncept cjenovne dostupnosti usluga od općeg gospodarskog interesa za sve građane i prilagoditi ga uvjetima Ugovora iz Lisabona (Protokol 26.) i Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom te predložiti zakonodavne mjere koje će u sekundarno zakonodavstvo uključiti obavezu za države članice da:

- definiraju pokazatelje za određivanje cjenovne dostupnosti određene usluge, kao i mehanizam nezavisne ocjene uspješnosti usluga od općeg gospodarskog interesa, uvažavajući gospodarsku dostupnost;
- da odrede košaricu osnovnih usluga za koje će maksimalan prihvatljiv iznos troškova kućanstva biti određen s obzirom na raspoložive prihode. Pri određivanju dostupne cijene košarice usluga nije uputno povezivati različite usluge s raspoloživim dohotkom za svaki sektor zasebno. Skup usluga koje se smatra osnovnim treba razmatrati kao cjelinu (u skladu s načelom supsidijarnosti, osnovne usluge trebaju odrediti države članice) kako bi se odredio opći postotak troškova kućanstva iznad kojeg se smatra da su troškovi prekomjerni (kao što je praksa na području smještaja) te, u tom slučaju, osmisлити načine financiranja sukladno članku 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije koji bi svim građanima osigurali pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa;
- točno odrede pojam „osjetljivih osoba” i „skupina koje se nalaze u nepovoljnom položaju”. S tim u vezi bi Europska komisija trebala preispitati svoju praksu donošenja odluka tijekom kontrole očiglednih pogrešaka do kojih dolazi pri određivanju državnih pomoći. Komisija treba prepustiti državama članicama odgovornost da definiraju uvjete pristupa dostupnim cijenama u skladu s potrebama građana te nacionalnim i lokalnim potrebama, kao i nužnim potrebama građana i skupina u socijalno nepovoljnom položaju, sukladno odredbama Protokola 26. o uslugama od općeg interesa.

5.5 Uz puno poštovanje odgovornosti i nadležnosti država članica, uključivanje glavnih podataka o uslugama od općeg gospodarskog interesa u europski semestar uvjet je jačanja socijalne dimenzije Europske unije i njezinog tržišta, osobito u vremenu krize.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

PRILOG

Mišljenju Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Sljedeći amandmani, koji su dobili najmanje četvrtinu glasova, odbačeni su tijekom rasprave:

Točka 1.4

Amandman na točku 1.4 povezan je s amandmanom na točku 5.4 te je o njima glasano istodobno.

Izmijeniti kako slijedi:

- „1.4 EGSO stoga predlaže da Europska unija ~~razjasni koncept cjenovne dostupnosti usluga od općeg gospodarskog interesa za sve građane i prilagodi ga uvjetima Ugovora iz Lisabona (Protokol 26.) i Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, te da u sekundarno zakonodavstvo uvede zakonodavne mjere koje će države članice obavezati da:~~
- ~~definiraju pokazatelje za određivanje cjenovne dostupnosti određene usluge, kao i mehanizam nezavisne ocjene uspješnosti usluga od općeg gospodarskog interesa, uvažavajući gospodarsku dostupnost;~~
 - ~~odrede košaricu osnovnih usluga za koje će prihvatljiv iznos troškova kućanstva biti određen s obzirom na raspoložive prihode. Maksimalna razina troškova za osnovne usluge treba biti objektivna temelj za određivanje pojma cjenovne dostupnosti kao i opće stope troškova kućanstva, na temelju koje će se utvrđivati pravo na državnu potporu u slučajevima kad su troškovi veći od predviđenih;~~
 - ~~točno odrede pojam „osjetljivih osoba” i „skupina koje se nalaze u nepovoljnom položaju” kako bi S-tim u vezi bi Europska komisija mogla, ukoliko je te potrebno, trebala preispitati svoju praksu donošenja odluka tijekom kontrole očiglednih pogrešaka do kojih dolazi pri određivanju državnih pomoći.”~~

Obrazloženje

Točka 1.4, prva točka:

Nije zadaća Parlamenta, Vijeća ili Komisije da odredi vrijednosti iz članka 14. tumačene Protokolom 26. (vidi također amandman i obrazloženje koji se tiču točke 3.9.2). Konvencija Ujedinjenih naroda koja se ovdje spominje (prava osoba s invaliditetom) ponovo se uvodi u amandmanu koji se odnosi na treću točku točke 5.4.

Točka 1.4, druga točka:

Briše se druga točka, budući da nije zadaća Komisije države članice obavezati da odrede košaricu usluga s obzirom na vrijednosti usluga od općeg gospodarskog interesa. Kako bi se to pitanje pojasnilo, ponovimo još jednom obrazloženje u cijelosti: u primarnom zakonodavstvu EU-a, „javne usluge” ne znači isto što i „usluge od općeg gospodarskog interesa”. Ugovor iz Rima već govori o uslugama od općeg gospodarskog interesa u članku 90. stavku 2. (sadašnji članak 106., stavak 2. Ugovora iz Lisabona); u članku 77. (sadašnji članak 93.), koji se odnosi na prijevoz, govori se o „konceptu javnih usluga”. Taj koncept je politički termin za određeni oblik politike prijevoza te stoga nema nikakve veze s pružanjem konkretne, specifične usluge, što usluga nužno mora biti kako bi je se proglasilo uslugom od općeg gospodarskog interesa. To može učiniti isključivo država članica ili njoj podređeno tijelo vlasti, a ta je definicija važeća isključivo na području dotične države, regije ili mjesta. Osim toga, izmjene koje je Ugovor iz Lisabona uveo u propise EU-a u odnosu na usluge od općeg gospodarskog interesa oslabio je, više nego ojačao, europsku dimenziju u odnosu na nacionalne ovlasti. ⁽¹⁾ Naime, nove regulatorne ovlasti Vijeća i Parlamenta, u skladu s člankom 14., odnose se samo na „načela” i „uvjete, osobito gospodarske i financijske” koji uslugama od općeg gospodarskog interesa „omogućuju ispunjavanje njihovih zadataka”, dakle ovlasti koje je Komisija, kao čuvarica ugovora, već imala. Iz toga jasno proizlazi da Vijeće i Parlament nemaju nikakvu nadležnost nad četrnaest „zajedničkih vrijednosti”, među kojima je i „cjenovna dostupnost”. Njihovo uređenje jest i ostaje isključivo u nacionalnoj nadležnosti. Stoga se, kako bi se cjelokupnom europskom stanovništvu pružila prihvatljiva kvaliteta života, nije potrebno usredotočiti na usluge od općeg gospodarskog interesa, već na usvajanje sektorskog zakonodavstva koje će svim državama članicama omogućiti da dosegnu željenu minimalnu razinu. To je cilj kojem EGSO treba težiti u svojim mišljenjima, te je izvjesno da će se taj cilj ostvariti zahvaljujući pristanku, a naročito djelovanju, Komisije, koja je odbacila tri prethodna samoinicijativna mišljenja što ih je EGSO usvojio, zauzimajući se za usluge od općeg gospodarskog interesa.

⁽¹⁾ Budući da tekstovi potječu od nizozemske vlade, da bi se u potpunosti moglo pojmiti i razumjeti njihov sadržaj valja se prisjetiti kako se nizozemski parlament ranije odnosio prema tom pitanju: Dokumenti parlamenta (Eerste en Tweede Kamerstukken), serija 31384 (R 1850) C, br. 4., parlamentarna godina 2007.-2008.

Točka 1.4, zadnja točka:

Ne postoji nikakva logička veza između prve i druge rečenice zadnje točke. Predložene izmjene rješavaju taj problem. Konvencija Ujedinjenih naroda koja se ovdje spominje (prava osoba s invaliditetom) ponovo se uvodi u amandmanu koji se odnosi na treću točku točke 5.4.

Točka 5.4

Izmijeniti kako slijedi:

„5.4 U svjetlu navedenih okolnosti, Komisija će mora, zahvaljujući boljoj usklađenosti vlastitih službi, bolje uskladiti vlastite službe ~~te~~ uspoređivanjem i prikupljanjem podataka izraditi valjan statistički instrument (uz strogo poštovanje povjerljivosti podataka). ~~Nadalje, mora razjasniti koncept cjenovne dostupnosti usluga od općeg gospodarskog interesa za sve građane i prilagoditi ga uvjetima Ugovora iz Lisabona (Protokol 26.) i Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom~~ te će, s druge strane, moći predložiti zakonodavne mjere koje će u sekundarno zakonodavstvo uključiti obavezu za države članice da:

- definiraju pokazatelje za određivanje cjenovne dostupnosti određene usluge, kao i mehanizam nezavisne ocjene uspješnosti usluga od općeg gospodarskog interesa, uvažavajući gospodarsku dostupnost;
- ~~odrede košaricu osnovnih usluga za koje će maksimalan prihvatljiv iznos troškova kućanstva biti određen s obzirom na raspoložive prihode. Pri određivanju dostupne cijene košarice usluga nije uputno povezivati različite usluge s raspoloživim dohotkom za svaki sektor zasebno. Skup usluga koje se smatra osnovnim treba razmatrati kao cjelinu (u skladu s načelom supsidijarnosti, osnovne usluge trebaju odrediti države članice) kako bi se odredio opći postotak troškova kućanstva iznad kojeg se smatra da su troškovi prekomjerni (kao što je praksa na području smještaja) te, u tom slučaju, osmisliti načine financiranja sukladno članku 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije koji bi svim građanima osigurali pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa;~~
- točno odrede pojam „osjetljivih osoba” i „skupina koje se nalaze u nepovoljnom položaju”, kako bi, ukoliko je to potrebno, mogla. S tim u vezi bi Europska komisija mogla, ukoliko je to potrebno, trebala preispitati svoju praksu donošenja odluka tijekom kontrole očiglednih pogrešaka do kojih dolazi pri određivanju državnih pomoći. Komisija treba prepustiti državama članicama odgovornost da definiraju uvjete pristupa dostupnim cijenama u skladu s potrebama građana te nacionalnim i lokalnim potrebama. S tim u vezi Komisija također treba voditi računa o odredbama Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, kao i nužnim potrebama građana i skupina u socijalno nepovoljnom položaju, sukladno odredbama Protokola 26. o uslugama od općeg interesa.”

Obrazloženje

Točka 5.4, prva točka:

- U prvoj rečenici, predloženi amandman omogućuje da se ista poruka iskaže na elegantniji način (EGSO ne bi trebao iznositi stav o unutarnjoj organizaciji Europske komisije).
- Nije zadaća Komisije da uspostavi definicije vrijednosti u smislu članka 14., kako je tumačen Protokolom 26. (vidi također amandman koji se odnosi na točku 3.9.2 i obrazloženje).
- Navodi vezano uz Konvenciju Ujedinjenih naroda pomiču se dalje u tekstu, pod točke.

Točka 5.4, druga točka:

Treća je točka u suprotnosti s navodima ove stavke. Smatramo da bi bilo bolje izbrisati drugu točku, budući da nije zadaća Komisije države članice obavezati da uspostave određenu košaricu usluga od općeg gospodarskog interesa. Kako bi se to pitanje pojasnilo, ponovimo još jednom obrazloženje u cijelosti: u primarnom zakonodavstvu EU-a, „javne usluge” ne znači isto što i „službe od općeg gospodarskog interesa”. Ugovor iz Rima već govori o službama od općeg gospodarskog interesa u članku 90. stavku 2. (sadašnji članak 106., stavak 2. Ugovora iz Lisabona); u članku 77. (sadašnji članak 93.), koji se odnosi na prijevoz, govori se o „konceptu javnih usluga”. Taj koncept je politički termin za određeni oblik politike prijevoza te stoga nema nikakve veze s pružanjem konkretne, specifične usluge, što usluga nužno mora biti kako bi je se proglasilo uslugom od općeg gospodarskog interesa. To može učiniti isključivo država članica ili njoj podređeno tijelo vlasti, a ta je definicija važeća isključivo na području dotične države, regije ili mjesta. Osim toga, izmjene koje je Ugovor iz Lisabona uveo u propise EU-a u odnosu na usluge od općeg gospodarskog interesa oslabio je, više nego ojačao, europsku dimenziju u odnosu na nacionalne ovlasti. ⁽²⁾ Naime, nove regulatorne ovlasti Vijeća i Parlamenta, u skladu s člankom 14., odnose se samo na „načela” i „uvjete, osobito gospodarske i financijske” koji uslugama od općeg gospodarskog interesa „omogućuju ispunjavanje njihovih zadataka”, dakle ovlasti koje je Komisija, kao čuvarica ugovora, već imala. Iz toga jasno proizlazi da Vijeće i Parlament nemaju nikakvu nadležnost nad četrnaest „zajedničkih vrijednosti”, među kojima je i „cjenovna dostupnost”. Njihovo uređenje jest i ostaje isključivo u nacionalnoj nadležnosti. Stoga se, kako bi se cjelokupnom europskom stanovništvu pružila prihvatljiva kvaliteta života, nije potrebno usredotočiti na usluge od općeg gospodarskog interesa, već na usvajanje sektorskog zakonodavstva koje će svim državama članicama omogućiti da dosegnu željenu minimalnu razinu. To je cilj kojem EGSO treba težiti u svojim mišljenjima, te je izvjesno da će se taj cilj ostvariti zahvaljujući pristanku, a naročito djelovanju, Komisije, koja je odbacila tri prethodna samoinicijativna mišljenja što ih je EGSO usvojio, zauzimajući se za usluge od općeg gospodarskog interesa.

Točka 5.4, druga točka:

- Prva i druga rečenica treće točke nisu logički povezane. Predložena izmjena jasno ističe da Protokol 26. ne sadrži odredbe koje bi se ticale „osjetljivih osoba i skupina koje se nalaze u nepovoljnom položaju”. Nije, međutim, nikada na odmet još jednom pozvati na uvažavanje jedne konvencije Ujedinjenih naroda.

Rezultat glasanja

Za	110
Protiv	44
Suzdržanih	12

⁽²⁾ Budući da tekstovi potječu od nizozemske vlade, da bi se u potpunosti moglo pojmiti i razumjeti njihov sadržaj valja se prisjetiti kako se nizozemski parlament ranije odnosio prema tom pitanju: Dokumenti parlamenta (Eerste en Tweede Kamerstukken), serija 31384 (R 1850) C, br. 4., parlamentarna godina 2007.-2008.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Strategiji EU-a za Jadransku i Jonsku regiju (EUSAIR) (razmatračko mišljenje)

(2014/C 177/05)

Glavni izvjestitelj: **g. Dimitris DIMITRIADIS**

Glavni suizvjestitelj: **g. Stefano PALMIERI**

Potpredsjednik Europske komisije Maroš Šefčovič je 20. studenog 2013. godine zatražio od Europskog gospodarskog i socijalnog odbora da izradi razmatračko mišljenje o

Strategiji EU-a za Jadransku i Jonsku regiju (EUSAIR)

Predsjedništvo Odbora zatražilo je 15. listopada 2013. godine od Stručne skupine za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju da pripremi rad Odbora za taj predmet.

S obzirom na hitnu prirodu posla, Europski gospodarski i socijalni odbor imenovao je g. Dimitriadisa glavnim izvjestiteljem i g. Palmierija glavnim suizvjestiteljem na svom 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. (sastanak od 21. siječnja 2014.) i usvojio sljedeće mišljenje s 150 glasa za, 0 protiv i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO pozdravlja što je posebna pozornost posvećena izradi Strategije Europske unije za Jadransku i Jonsku regiju (EUSAIR) kojom se želi podržati kohezija i konkurentnost s obzirom na izazove koje pojedinačne regije ili države uobičajenim sredstvima ne mogu zadovoljavajuće riješiti.

1.2 EGSO primjećuje da dokument za raspravu ne spominje stratešku vrijednost suradnje na Mediteranu. Želi naglasiti da je suradnja u Jadranskoj i Jonskoj regiji od temeljnog značaja u pomaganju državama Zapadnog Balkana u prepristupnom postupku i jačanju veza s podunavskom i baltičkom makroregijom, ali je također vrlo bitno da se jadransko i jonsko područje smatra funkcionalnim područjem mediteranskog bazena.

1.3 EGSO smatra da EUSAIR treba usvojiti opsežan program s popisom konkretnih projekata i planova. Strategija bi trebala iskoristiti dobru praksu iz drugih makroregionalnih strategija (za Baltik, Podunavlje i Atlantik), Unije za Mediteran,⁽¹⁾ strategije Europa 2020, postojećih programa i mjera financiranja EU-a⁽²⁾ i inicijativa EU-a kao što je INTERACT za pružanje tehničke pomoći i osposobljavanja.⁽³⁾ Također bi se trebala operativno povezati s ostalim politikama EU-a kao što su kohezijska politika, zajednička poljoprivredna i ribarstvena politika, Instrument za povezivanje Europe, transeuropske prometne i energetske mreže, Obzor 2020., Digitalni program, Program za konkurentnost poduzeća i malih i srednjih poduzeća (COSME), integrirana pomorska politika te politika Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS).⁽⁴⁾ Rezultat bi trebala biti konkretna lista mjera, programa i planova kojima će se osigurati veća kohezija za građane regije.

1.4 EGSO primjećuje da se u dokumentu za raspravu uopće ne spominje privatni sektor te ističe važnu ulogu ovog sektora kao pokretača rasta i zapošljavanja. Naglašava da je potrebno aktivnije uključiti u pripremu i provedbu strategije EUSAIR kako dionike iz privatnog sektora, tako i iz civilnog društva. Čvrsto se preporučuje bolje korištenje potencijala privatnog sektora za privlačenje ulaganja (kako lokalnih, tako i međunarodnih) i stvaranje poslovnih prilika.

⁽¹⁾ EGSO-ovo razmatračko mišljenje o Razvoju makroregionalne strategije na Mediteranu – koristi za otočne države članice, SL C 44, 15.2.2013, str. 1.

⁽²⁾ Vidjeti Uredbu (EK) br. 1638/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 2006. o utvrđivanju općih odredaba o uspostavi Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo, SL L 310, 9.11.2006, str.1.

⁽³⁾ http://www.interact-eu.net/about_us/about_interact/22/2911;
<http://www.interact-eu.net/ipvalencia/ipvalencia/117/619> (INTERACT-ova kontakt točka za Mediteran u Valenciji).

⁽⁴⁾ Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Planu za politiku azila – integriranom pristupu zaštiti diljem EU-a, COM(2008) 360 final.

1.5 EGSO vjeruje da strategija treba imati jaču socijalnu dimenziju, kako bi se pružila veća potpora uključivom rastu u Jadranskoj i Jonskoj regiji. Također je od velike važnosti uključiti u socijalni dijalog predstavnike „isključenih” socijalnih skupina kao što su imigrantske zajednice, osobe s invaliditetom i udruge za prava žena te u potpunosti podržati politike EU-a čiji je cilj spriječiti diskriminaciju na osnovu rasnog ili etničkog podrijetla, invalidnosti, dobi, seksualne orijentacije ili roda.

1.6 EGSO žali što dokument za raspravu ne sagledava na odgovarajući način pitanja vezana uz nepropisne i nezakonite migracijske tokove. EU mora uložiti veće napore u pomaganju Jadranskoj i Jonskoj regiji da se nose s izazovima migracija i da integriraju imigrante u društvo.

1.7 EGSO vjeruje da su policijski nadzor i sigurnost vrlo važni za napredak i blagostanje Jadranske i Jonske regije pa poziva Vijeće da poveća proračun Europske agencije za granice (FRONTEX) i njezinih ovlasti.⁽⁵⁾

1.8 Iako je posljednjih godina na ovom području suradnje ostvareno nekoliko partnerskih inicijativa i projekata povezanih s pitanjima makroregije (Jadranska euroregija, Forum jadranskih i jonskih gospodarskih komora, mreža sveučilišta Uniadriion itd.) EGSO bi također želio istaknuti da je na izradu ove strategije trebalo čekati jako dugo, iako se o „Jadransko-jonskoj inicijativi” započelo raspravljati još u listopadu 1999. na zahtjev talijanske vlade te su razgovori o njoj i službeno pokrenuti u svibnju 2000. Deklaracijom iz Ancone. Nakon ovog kašnjenja najednom se vremenski okvir za konačno odobrenje strategije zgusnuo zbog čega je članovima EGSO-a iznimno teško adekvatno raditi na pripremi stajališta Odbora.

2. Strategija EU-a za Jadransku i Jonsku regiju (EUSAIR): pozadina i problemi

2.1 Prvo nastojanje za suradnjom u Jadranskoj i Jonskoj regiji bio je *Pakt o stabilnosti za Jugoistočnu Europu* pokrenut 1999. godine. To je bio okvir čija je namjera bila jačanje mira, demokracije, ljudskih prava i gospodarstva država Jugoistočne Europe od 1999. do 2008. godine. U okviru te inicijative talijanska je vlada na finskom samitu EU-a održanom u Tampereu u listopadu 1999. predstavila *Jadransko-jonsku inicijativu* koja je službeno pokrenuta u svibnju 2000. godine u Anconi (Italija) potpisivanjem *Deklaracije iz Ancone*. Ova deklaracija predstavljala je „političku podlogu” jačanju teritorijalne suradnje unutar Jadranske i Jonske regije i promicanju političke i gospodarske stabilnosti te je time stvorila čvrste temelje za proces europskih integracija. Deklaraciju su prvotno potpisali ministri vanjskih poslova Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Italije i Slovenije, a inicijativi se kasnije pridružila federacija Srbije i Crne Gore.

2.1.1 Pozivajući se na Deklaraciju iz Ancone, s ciljem pružanja potpore koheziji i konkurentnosti Jadranske i Jonske regije aktivirano je nekoliko mreža institucionalne suradnje: Jadranska i Jonska euroregija, Forum jadranskih i jonskih gradova, Forum jadranskih i jonskih gospodarskih komora, mreža sveučilišta Uniadriion i Jadransko-jonska inicijativa.

2.2 Dana 19. studenog 2012. na ministarskom sastanku Komisije i ministara vanjskih poslova iz Jadranske i Jonske regije usvojene su sljedeće odluke:

- sve su strane snažno podržale novu strategiju;
- U novoj će se strategiji koristiti najbolja praksa i iskustvo makroregionalnih strategija za Podunavlje⁽⁶⁾ i Baltik;⁽⁷⁾
- Mjere se ne bi trebale preklapati s Pomorskom strategijom;
- Strategiji će se dodijeliti potrebni ljudski resursi, odnosno za njezinu izradu i provedbu biti će zadužen odgovarajuće brojno osoblje;
- U akcijskom planu odredit će se konkretne mjere i projekti;
- Eventualna dodatna područja i članovi razmotrit će se naknadno.

⁽⁵⁾ Samoinicijativno mišljenje EGSO-a o *nepropisnoj imigraciji morskim putem u Euromeditranskoj regiji*, SL C 67 6.3.2014., str. 32.

⁽⁶⁾ COM(2010) 715 final.

⁽⁷⁾ COM(2009) 248 final.

2.3 Nakon odluke Europskog vijeća od 14. prosinca 2012. ⁽⁸⁾ o uspostavi nove makroregionalne strategije za Jadransko more i Jonsko more prije kraja 2014., službe Komisije će, kako bi ispunile dobiveni mandat, započeti izradu komunikacije i akcijskog plana koje bi trebalo odobriti do kraja talijanskog Predsjedništva.

2.4 Dana 22. listopada 2013. Vijeće je prvi put usvojilo strateške kriterije o osnovnim značajkama makroregionalnih strategija. To su:

- Jačanje suradnje među uključenim državama, zainteresiranim neuključenim državama te zainteresiranim državama izvan EU-a na područjima od zajedničkog interesa;
- Uporaba čitavog niza raspoloživih izvora financiranja i mobilizacija relevantnih dionika za bolju pripremu i provedbu raznih politika na razini EU-a te nacionalnih i regionalnih politika;
- Poboljšanje postojećih mehanizama suradnje i mreža;
- Doprinos razvoju i boljem pristupu financiranju za nove visokokvalitetne projekte.

2.5 Strategija za Jadransku i Jonsku regiju uživa visoku razinu političke predanosti i osviještenosti u uključenim državama te ne predstavlja samo izazov već i veliku priliku za sami EU. Njezina misija je „povezati i zaštititi”. Pružit će podršku koheziji izvan granica EU-a, u području koje je iznimno važno za stabilnost kontinenta.

2.6 Strategija za Jadransku i Jonsku regiju politički se i tehnički dopunjuje s Podunavskom makroregijom (koja uključuje nekoliko država koje su također uključene u jadransko-jonsku strategiju) i Baltičkom makroregijom.

2.7 Jadranska i Jonska regija susreće se s brojnim velikim izazovima kao što su ekološka pitanja i pitanja zaštite okoliša, neučinkovita prometna povezanost i nedostatna suradnja u pospešivanju kohezije, konkurentnosti i inovativnosti. Jedan od ključnih faktora za uspješno postizanje navedenog je širenje suvremene poslovne kulture te razvoj malih i srednjih poduzeća u regiji promicanjem njihove međusobne suradnje i prijenosom najbolje prakse.

2.8 Strategija koja se zasniva na makroregionalnom pristupu može dati koristan poticaj u podršci integraciji balkanskih i istočnoeuropskih država u Europu, u podršci integriranim razvojnim politikama i boljem korištenju EU i nacionalnih fondova te u jačanju razmjena i partnerstva između civilnih društava u uključenim zemljama.

2.8.1 Makroregionalna suradnja olakšava napredak prema usklađenosti sa standardima EU-a, pravnoj stečevini EU-a, te na taj način pozitivno utječe na put prema Europi te stabilnost jadranskih i jonskih država, kao i na čitavu regiju. Makroregionalna strategija je pored toga od velike važnosti za promicanje međuteritorijalne kohezije i društveno-gospodarske integracije.

2.8.2 Bilo koji učinkovit makroregionalan pristup prema jačanju sinergija među raznim politikama EU-a i usklađivanju aktivnosti širokog kruga dionika u Jadranskoj i Jonskoj regiji trebao bi se temeljiti na „pravilu triju DA”: više dopunskoga financiranja, boljoj međuinstitucionalnoj koordinaciji i više novih projekata. Pri tome ključnu ulogu imao bi privatni sektor.

2.8.3 Dobro strukturirana makroregionalna strategija može pružiti zajednički europski okvir za poticanje kulturnog obogaćivanja i osnaživanja nacionalnih civilnih društava na regionalnoj razini. Ovo je posebno važno za regije kao što su Istočna Europa ili Balkan gdje je jačanje demokratske prakse povezano s razvojem bujajuće i dinamične javne sfere.

2.8.4 Makroregionalna strategija mogla bi omogućiti planiranje razvoja infrastrukture na međudržavnoj geografskoj razini promicanjem razvoja mreža informacijskih i komunikacijskih tehnologija, autocesta, željeznica i luka. Time bi se osigurala socijalna kohezija i konkurentnost bez prepreka ili zastoja.

⁽⁸⁾ Zaključci Europskog vijeća od 14. prosinca 2012., EUCO 205/12.

2.9 Unatoč tome što se na pokretanje projekta dugo čekalo, tek je nedavno proglašen žurnim te su se završne faze zgusnule, što će štetiti konačnom rezultatu.

3. Dokument za raspravu: opseg i ciljevi

3.1 Jonsko more je u EUSAIR-u zajednički i ključni čimbenik. Strategija bi se trebala usredotočiti na područja od zajedničkog regionalnog interesa koja su od velike važnosti za jadranske i jonske zemlje te razjasniti sva praktična pitanja (osnovni stupovi, upravljanje itd.). Prioritetna područja i ciljeve akcijskog plana predstavnici vlada i socijalnih partnera trebali bi oblikovati kao zajedničke težnje i održiva rješenja za zajedničke izazove, pri čemu bi se posebna pažnja trebala posvetiti pomorskim i morskim ulaganjima u rast i zapošljavanje.

3.2 Glavni cilj EUSAIR-a je promicanje održivog gospodarskog i socijalnog blagostanja Jadranske i Jonske regije putem rasta i stvaranja radnih mjesta, povećanjem njene privlačnosti, konkurentnosti i povezanosti, a istovremeno čuvajući okoliš njezinog zaleđa te obalnih i morskih ekosustava.

3.3 Taj će se cilj dostići provođenjem aktivnosti u skladu s četiri tematska stupa: ⁽⁹⁾ poticanja inovativnog pomorskog i morskog rasta; povezivanja regije; očuvanja, zaštite i poboljšanja kakvoće okoliša te povećanja privlačnosti regije.

3.3.1 **Prvi stup: poticanje inovativnog pomorskog i morskog rasta.** Ribarstvo ⁽¹⁰⁾ je vrlo važna gospodarska djelatnost za jadranska i jonska priobalna područja i njihove stanovnike. Glavni cilj ovog stupa je razviti jak, visokokvalitetan sektor ribarstva i akvakulture, koji će biti ekološki i gospodarski održiv i koji će stvoriti nova radna mjesta.

3.3.2 **Drugi stup: povezivanje regije.** Ta je regija vrlo važno geostrateško područje na sjevernoj, južnoj, istočnoj i zapadnoj osi Europe. Jadransko i Jonsko more važna su raskrižja za protok roba, putnika i energenata. Uvoz i izvoz niza europskih država uvelike ovisi o ovim područjima. Jadranska morska „autocesta” biti će uspješna, pouzdana i konkurentna prijevozna usluga za robu i putnike. Putnički brodski prijevoz te prijevoz nafte i plina povećavaju se iz godine u godinu. Nažalost, Jadransko i Jonsko more ne koriste se samo za komercijalni pomorski promet nego u njima djeluju i kriminalne mreže koje se bave krijumčarenjem.

3.3.3 **Treći stup: očuvanje, zaštita i poboljšanje kakvoće okoliša.** Jadranski i jonski obalni i morski okoliš dom je vrlo raznovrsnim staništima i vrstama. Radi kombiniranog djelovanja visokog antropogenog tlaka i topografskih obilježja ta su staništa vrlo podložna onečišćenjima. Suradnja među obalnim dionicima odvija se unutar regulatornih okvira *Okvirne direktive o pomorskoj strategiji*, *Barcelonske konvencije* i njezinih protokola, kao i *Mješovite komisije za zaštitu voda Jadranskog mora i obalnog područja*. Na Jadransko more značajan utjecaj imaju riječni tokovi i pomorski promet.

3.3.4 **Četvrti stup: povećanje privlačnosti regije.** Turistički sektor važan je za gospodarstvo budući je jedna od glavnih i najbrže rastućih djelatnosti u regiji. U brojnim slučajevima predstavlja kičmu gospodarstva obalnih područja, a u sve većoj mjeri i zaleđa. Već sam sektor turističkog krstarenja ima velik potencijal za rast. U proteklih deset godina potražnja za krstarenjima u cijelom se svijetu približno udvostručila. To se odražava na jadransko-jonsko područje koje je ionako već zabilježilo brzi rast. Kulturno i arheološko nasljeđe u toj regiji pored toga predstavlja veliki adut koji treba u potpunosti iskoristiti. Nova makroregionalna strategija trebala bi dionicima u turizmu pomoći da se uhvate u koštac s unutarnjim i vanjskim izazovima kao što su sve veća konkurencija drugih odredišta i sezonske oscilacije te prodrijeti na nova tržišta koja je turistička industrija do sada zanemarivala, kao što su turisti s invaliditetom i stariji turisti. Makroregionalni pristup obalnom, pomorskom i drugim oblicima turizma mogao bi dati poticaj boljem upravljanju te uključiti privatne aktere i međunarodne financijske institucije.

⁽⁹⁾ Četiri stupa: okvirna struktura za djelovanje koju su u studenom 2012. dogovorili 8 ministara vanjskih poslova i povjerenik Johannes Hahn.

⁽¹⁰⁾ Izvješće Europskog parlamenta o strategiji za ribarstvo u Jadranskom i Jonskom moru (2012/2261 (INI)), A7-0 234/2013.

4. Posebne napomene o dokumentu za raspravu

4.1 EGSO primjećuje da se osviještenost o raznim pitanjima znatno razlikuje od naroda do naroda zemalja ove regije. Četiri su države članice EU-a, a četiri to nisu te je vrlo različita njihova razina osviještenosti i razvoja. Zato je za tu regiju iznimno različitih iskustava potrebna strategija koja je na pravi način prilagođena teritorijalnom potencijalu svake od država.

4.1.1 Komisija bi zato trebala pomagati u podizanju osviještenosti i osigurati neposredno sudjelovanje privatnog sektora i organizacija šireg društva. Ovo je svakako velik izazov.

4.2 EGSO se u načelu slaže s dokumentom za raspravu u kojem su detaljno analizirani osnovni elementi za potporu pametnom, održivom i uključivom rastu u Jadranskoj i Jonskoj regiji. Četiri stupa na odgovarajući način opisuju glavne probleme, izazove i ciljeve.

4.3 EGSO želi pohvaliti nastojanja koja su poduzeta za pripremu strategije za Jadransko i Jonsko more. Nacrtom za raspravu uočene su manjkavosti, utvrđene sinergije i zajednička vizija te je iznesen niz prijedloga koji tvore čvrst temelj za razvoj strategije, a uključuju niz realističnih mjera i aktivno sudjelovanje svih dionika.

4.3.1 EGSO je uvjeren u ključnu ulogu koju makroregionalne strategije mogu imati za države u regiji. Dobro osmišljena strategija može pružiti sveobuhvatni referentni okvir te se smatrati načinom za pospješivanje stabilnosti, što je uvijek preduvjet za privlačenje ulaganja privatnog sektora unutar i izvan regije.

4.3.2 EGSO podupire prioritete koji su prepoznati kao prednosti regije, poput njezine važnosti kao čvorišta za kretanje roba, ljudi i energenata te njezine komparativne prednosti u području „plavih” aktivnosti i turizma. Čini se da ovi sektori mogu postati pravi pokretači za ulaganja, rast i zapošljavanje.

4.3.3 EGSO se također slaže sa zaključcima nacрта strategije koji potvrđuju da treba ojačati sinergije za suradnju u regiji. Zato vjeruje da u akcijskom planu naglasak treba staviti na važnost uspostave platformi za grupiranje i umrežavanje koje bi oblikovale zajedničke inicijative kojima bi se pokušale otkloniti zajedničke slabosti i osmislila zajednička vizija za razvoj održivih i visokokonkurentnih gospodarstava u regiji.

4.3.4 EGSO primjećuje da dokument ne sagledava na odgovarajući način neke važne vidove teritorijalne, socijalne i gospodarske kohezije.

4.3.5 EGSO preporučuje da se relevantna pitanja kao što su istraživanje, inovacije i razvoj malih i srednjih poduzeća te izgradnja kapaciteta ne predlažu samo kao horizontalni aspekti, već bi im trebalo dati važniju ulogu kako bi postali stvarni pokretači za potporu regionalnoj koheziji i konkurentnosti.

4.3.6 U dokumentu za raspravu ne spominje se strateška vrijednost suradnje na Mediteranu. Suradnja u Jadranskoj i Jonskoj regiji od temeljnog je značaja u pomaganju državama Zapadnog Balkana u pretpripremnom procesu i jačanju veza s podunavskom i baltičkom makroregijom, ali je također bitno da se jadransko i jonsko područje smatra funkcionalnim prostorom mediteranskog bazena.

4.3.7 Problemi povezani s tokovima nepropisne migracije nisu razmotreni na odgovarajući način. Posebno zato što u Jadranskoj i Jonskoj strategiji sudjeluju južnotalijanske regije (Apulija, Bazilikata, Kalabrija i Sicilija), trebalo bi se više usredotočiti na humanitarna i sigurnosna pitanja povezana s migracijom iz sjevernoafričkih država.

4.3.8 EGSO je mišljenja da strategija u svojem sadašnjem obliku sadrži relativno dug popis problematičnih područja, strukturnih slabosti i ciljeva. Od tako opsežnog popisa nema nikakve prave koristi i zato bi je trebalo skratiti na listu realističnih mjera kojom se može lakše upravljati. Odbor bi stoga bi preporučio da se sadržaj strategije ograniči na najvažnija područja djelovanja ili se utvrde prioriteta aktivnostima tako da ih se razvrsta na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne, počevši od najvažnijih pitanja.

4.3.9 EGSO vjeruje da u Jadransku i Jonsku strategiju treba u potpunosti uključiti sve dionike kao što su državne, regionalne i lokalne vlasti, sveučilišta, istraživačke ustanove, poduzeća iz privatnog sektora te mala i srednja poduzeća, socijalne partnere, nevladine organizacije i civilno društvo, kao dokaz da strategija pridržava načela višerazinskog upravljanja i aktivnog građanstva. ⁽¹¹⁾

4.3.10 EGSO prima na znanje odluku Vijeća da makroregionalna strategija ne bi smjela zahtijevati više novca, propisa ili novih upravljačkih tijela („tri NE”), ali vjeruje da je za tehničku pomoć potrebno dodatno financiranje kako bi se osigurala uspješna provedba strategije u budućnosti.

4.3.11 EGSO također vjeruje da su znatna financijska sredstva koja je EU već odobri regionalnim programima putem strukturnih fondova primjerena te bi se morala učinkovito koristiti da bi se strategija provela, bolje usklađenim djelovanjem, u skladu s jedinstvenim strateškim pristupom.

5. Dodatne posebne napomene u vezi s četirima stupovima

5.1 **Podrška inovativnom pomorskom i morskom rastu:** EGSO primjećuje da se more s pravom prepoznaje kao osnovni element koji uključenim državama može pomoći u stvaranju dinamičnih gospodarskih sektora a ljudima omogućiti da pronadu plaćeno zaposlenje. Vjeruje da je iznimno važno osmisлити nove programske modele s kojima će biti moguće osigurati integraciju i komplementarnost lanaca vrijednosti „plavog gospodarstva” („plava hrana”, „plavi turizam”, „plava industrija”, „plava logistika” i „plavi izvori”).

5.1.1 U strategiji se „plave” aktivnosti pravilno prepoznaju kao sektori na koje se treba usmjeriti, budući je akvakultura već privukla znatna ulaganja u velikim državama ove regije, a što drugim državama može služiti kao primjer. Za očekivati je da će nova ulaganja u objekte i dopunske djelatnosti donijeti brzi povrat, čime će postati privlačnije financiranje putem Europske investicijske banke (EIB) te za privatna strana i lokalna ulaganja.

5.1.2 EGSO se slaže da je potrebna poslovna kultura učinkovite uporabe resursa kao sredstvo za poboljšanje upravljačke prakse u glavnim područjima djelatnosti. Zemlje iz regije, posebno one koje nisu članice EU-a, susreću se s ograničenjima i restriktivnom poslovnom filozofijom kojima bi u usvajanju nove poslovne kulture uvelike koristila uska suradnja. EGSO smatra da bi privatna poduzeća u tom nastojanju trebala biti pokretači uspjeha.

5.1.3 EGSO preporučuje da prijedlog o tome da regija postane centar „inovativnih” aktivnosti bude vrlo dugoročan cilj. Regija sada ima samo ograničene kapacitete. Strategija bi stoga za cilj trebala imati uspostavljanje sinergija i poboljšanje infrastrukture za osposobljavanje i obrazovanje kako bi se postupno razvile „plave” aktivnosti i smanjila neravnoteža između potražnje i ponude kvalificirane radne snage. EU bi uz potporu poslovne zajednice, obiju strana industrije i civilnog društva, mogao igrati važnu ulogu u davanju podrške i prenošenju najbolje prakse i stručnog znanja u regiji.

5.1.4 EGSO smatra da ribarstvo igra veliku socijalnu i gospodarsku ulogu u Jadranskom i Jonskom moru, ali da osnovna struktura u pojedinim državama nije odgovarajuća. Akcijski plan treba stoga pažljivo razmotriti situaciju i predstaviti realističan plan. Također poziva zemlje koje nisu članice EU-a da pokažu veću predanost europskom zakonodavstvu u području ribarstva.

5.2 **Povezivanje regije:** EGSO je uvjeren da je do sada postojala naglašena manjkavost u učinkovitoj i troškovno učinkovitoj povezanosti među državama u regiji, posebno kad je riječ o ispunjavanju energetske potrebe. Pored toga neodgovarajuće su prometne i komunikacijske veze sa zaleđem i otocima. EGSO se slaže da je potrebno poboljšati pomorske i zračne veze unutar i izvan regije te zato smatra bitnim da u studenom 2012. usvojena Pomorska strategija za Jadransko i Jonsko more ⁽¹²⁾ postane jedan od glavnih sastavnih dijelova EUSAIR-a, čime bi se omogućio razvoj učinkovitog sustava prometnih veza, posebno za područja bez izlaza na more i udaljenija područja.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 884 final.

⁽¹²⁾ COM(2012) 713 final.

5.2.1 EGSO daje podršku predloženoj morskoj „autocesti” za Jadransko i Jonsko more kako bi se bolje upravljalo gužvama u cestovnom prometu, smanjio jaz u konkurentnosti za otoke i zaleđe i poboljšala povezanost s drugim mediteranskim prometnim koridorima.

5.2.2 Prema EGSO-ovom mišljenju, u dokumentu za raspravu ne ističu se dovoljno energetska pitanja iako je EU neprestano u potrazi za alternativnim energetskim izvorima i novim putovima do država koje izvoze naftu i plin. Izgleda da se planira da kroz Jadransku i Jonsku regiju prolaze veliki novi cjevovodi koji će povezivati Europu s proizvođačima energenata. Jedan primjer je dogovor Azerbajdžana, Grčke i Italije u vezi prekojadranskog plinovoda (TAP).

5.2.3 EGSO vjeruje da Jadranska i Jonska regija s obzirom na probleme povezane s krijumčarenjem droga i nepropisnom migracijom koje obilježavaju ovo područje, treba unaprijeđen model upravljanja, učinkovit policijski sustav i bližu suradnju između regionalnih i europskih institucija. EGSO stoga poziva Europsko vijeće da poveća FRONTEX-ov proračun i njegove ovlasti.

5.3 **Očuvanje, zaštita i poboljšanje kakvoće okoliša:** u skladu sa zahtjevnim politikama EU-a o zaštiti okoliša, strategija EUSAIR usvojila je ambiciozne ciljeve. EGSO pozdravlja ovakav pristup s obzirom na važnost biološke raznolikosti i postojanje staništa koja su jako podložna onečišćenjima. Podržava prijedloge za užu suradnju među obalnim državama unutar regulatornog okvira Okvirne direktive o pomorskoj strategiji, Barcelonske konvencije, kao i Mješovite komisije za zaštitu voda Jadranskog mora i obalnog područja. EGSO misli da neke države u regiji možda nisu spremne za tako ambicioznu politiku i da će trebati dodatne poticaje koji uključuju možebitno financiranje poduzeća da prilagode svoju proizvodnju u skladu s ekološkim standardima.

5.3.1 EGSO je uvjeren da je izuzetno važno područje djelovanja u okviru ovog stupa provedba odredbi Okvirne direktive o vodama ⁽¹³⁾ koja ima za cilj smanjenje emisija nitrata, kako bi se unaprijedio morski okoliš.

5.3.2 Također podupire usvajanje naprednih tehnika upravljanja prometom kako bi se smanjili onečišćenje mora i ispuštanje balastnih voda te promicali projekti upravljanja otpadom u kopnenim obalnim djelatnostima.

5.3.3 EGSO podržava provedbu pristupa za pomorsko prostorno planiranje, zaštićenih morskih područja, mreže Natura 2000 i integriranog upravljanja obalnim područjima.

5.3.4 EGSO želi naglasiti da je poštivanje pravila neophodno ne samo za države članice EU-a već isto tako – i ponajprije – za države koje nisu članice EU-a, kako bi se olakšao njihov ulazak u Uniju.

5.3.5 EGSO je također uvjeren da je pojačana suradnja na svim razinama u cilju prenošenja najbolje prakse među tijelima nadležnim za zaštićena morska područja učinkovit način zaštite okoliša.

5.4 Povećanje privlačnosti regije

5.4.1 EGSO daje čvrstu potporu turizmu, od kojeg se očekuje da i ubuduće nastavi rasti ⁽¹⁴⁾ kako bi postao glavna gospodarska djelatnost obalnih područja. Turizam je privukao vodeća europska poduzeća koja ulažu u kvalitetan turizam i omogućavaju velika povećanja u turističkom prometu. On pruža mnoge gospodarske koristi, pospješuje rast i stvara dobro plaćena radna mjesta, posebno za mlade. Međutim, s povećanjem intenziteta turizma potrebno je osigurati mjere koje će ublažiti i smanjiti možebitne negativne učinke na obalni i morski okoliš, o kojem tako jako ovisi.

5.4.2 EGSO predlaže da se u turizam uvedu stroge upravljačke prakse kako bi ga se pokušalo učiniti ekološki prihvatljivijim i uključivijim. Odbor želi istaknuti da poslovna zajednica, obje strane industrije i civilno društvo mogu pri tome pružiti neprocjenjivu potporu.

⁽¹³⁾ Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000.

⁽¹⁴⁾ Svjetska turistička organizacija (UNWTO) očekuje da će do 2030. godine prosječno povećanje broja turističkih dolazaka diljem svijeta iznositi 3,3% godišnje. Više podataka UNWTO-a iz njihove publikacije iz 2012. godine može se pronaći na: <http://www2.unwto.org/>. Udio Europe u broju međunarodnih dolazaka veći je od polovice te je u njoj zabilježen najbrži rast.

5.4.3 EGSO smatra da bi sektor turističkog krstarenja trebao dobiti veću ulogu, a istovremeno bi se njime trebalo bolje upravljati i integrirati ga u turistički proizvod te bi podupro jaču usmjerenost prema pomorskom turizmu putem novih političkih inicijativa i ciljeva strategije Europa 2020, u okviru nastojanja Komisije da razvije integriranu strategiju za obalni i pomorski turizam.

5.4.4 EGSO preporučuje da se kulturološke i arheološke aspekte snažno uključi u turističke aktivnosti. Turizam treba učiniti raznolikijim uključivanjem drugih aktivnosti kao što su konferencije, ekološki turizam, seoski turizam, tematski proizvodi i ceste, akademska istraživanja, poduzeća i kreativne industrije. EGSO snažno vjeruje da se sve turističke aktivnosti moraju voditi načelima univerzalnog dizajna.

5.4.5 EGSO vjeruje da makroregionalna strategija treba pomoći dionicima u turizmu da se uhvate u koštac s unutarnjim i vanjskim izazovima kao što su sve veća konkurencija drugih odredišta i sezonske oscilacije te prodru na nova tržišta koja je turistička industrija do sada zanemarivala, kao što su turisti s invaliditetom i stariji turisti; to bi trebalo postići primjenom najbolje prakse u razvoju regionalnih akcijskih planova za integrirani teritorijalni razvoj.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu odluke Vijeća o smjernicama za politike zapošljavanja u državama članicama

COM(2013) 803 final – 2013/0392 (NLE)

(2014/C 177/06)

Vijeće je 25. studenoga 2013, sukladno članku 148. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučilo savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu odluke Vijeća o smjernicama za politike zapošljavanja u državama članicama

COM(2013) 803 final – 2013/0392 (NLE)

Odbor je na svojem 495. plenarnom zasjedanju, održanom 21. i 22. siječnja 2014. (sastanak od 21. siječnja), sa 150 glasova za i 5 suzdržanih, odlučio o prijedlogu dati pozitivno mišljenje.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća kojom se mijenja Uredba (EU) br.°260/2012 o prijelazu na kreditne transfere i izravna terećenja na razini cijele Unije

COM(2013) 937 final – 2013/0449 (COD)

(2014/C 177/07)

Dana 14. siječnja 2014., sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Vijeće je odlučilo savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća kojom se mijenja Uredba (EU) br. 260/2012 o prijelazu na kreditne transfere i izravna terećenja na razini cijele Unije”

COM(2013) 937 final – 2013/0449 (COD).

Ocijenivši da je sadržaj prijedloga zadovoljavajući, te s obzirom da je to pitanje već razmotrio u svom prijašnjem mišljenju CESE 794/2011 – 2010/0373 (COD), usvojenom 5. svibnja 2011. (*) Odbor je na svom 495. plenarnom zasjedanju 21. i 22. siječnja 2014. (sjednica od 21. siječnja), sa 159 glasova za, 1 glasom protiv i 4 suzdržana glasa, odlučio usvojiti mišljenje kojim podržava predloženu Uredbu i pozvati se na stav koji je iznio u gore navedenom dokumentu.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

(*) Mišljenje EGSO-a o „Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća kojom se određuju tehnički zahtjevi za novčane transfere i izravna terećenja u eurima te kojom se mijenja Uredba (EZ) br.°924/2009”, S.L. C 218 od 23. srpnja 2011., str. 74.

III.

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

495. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 21. I 22. SIJEČNJA 2014.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o indeksima koji se rabe kao referentne vrijednosti u financijskim instrumentima i financijskim ugovorima

COM(2013) 641 final – 2013/0314 (COD)

(2014/C 177/08)

Izvjestitelj: g. IOZIA

Dana 10. listopada 2013. Europski parlament i dana 18. listopada 2013. Vijeće, sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o indeksima koji se rabe kao referentne vrijednosti u financijskim instrumentima i financijskim ugovorima

COM(2013) 641 final – 2013/314 (COD).

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, usvojila je mišljenje dana 16. prosinca 2013.

Europski gospodarski i socijalni odbor usvojio je mišljenje na 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. (sastanak od 21. siječnja), sa 140 glasova za i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Financijska mjerila imaju temeljnu ulogu u financijskom sektoru kako zbog određivanja cijena različitih proizvoda, tako i zbog pravilne raspodjele rizika i kapitala. Stoga je vjerodostojnost i pouzdanost pokazatelja referentnih vrijednosti od ključnog značaja za učinkovito djelovanje financijskih tržišta.

1.2 Različite manipulacije mjerilima izazvale su lavinu sumnji i zabrinutosti u vezi s integritetom pokazatelja referentnih vrijednosti u čitavom svijetu te su ugrozile integritet sustava i sigurnost razmjene. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) izražava zabrinutost zbog težine posljedica koje proizlaze iz ovakvih načina ponašanja. Naime, manipuliranje može prouzročiti značajne gubitke za ulagače, nepravilnosti u stvarnom gospodarstvu te, na općenitijoj razini, ugroziti cjelokupno povjerenje u tržišta. Iz tog razloga EGSO zahtijeva i preporučuje iznimno žurno usvajanje novih predloženih mjera.

1.3 U travnju 2013. Ujedinjena Kraljevina osnovala je agenciju pod nazivom *Financial Conduct Authority* (FCA), kojoj je zadatak nadzirati ponašanje financijskih ustanova. FCA upravljala je postupcima za osnivanje LIBOR-a, postavljajući nove uvjete kojima se osnažuju upravljanje i nadzor te je uvela mjere sankcija onima koji su odgovorni za manipuliranje LIBOR-om.

1.4 Europska komisija, donoseći izmjene postojećeg prijedloga Uredbe o zlouporabi tržišta (*Market Abuse Regulation – MAR*) i prijedloga Direktive o kaznenim sankcijama zbog zlouporabe tržišta (*Criminal Sanctions for Market Abuse Directive – CSMAD*), potvrdila je nezakonitost svake vrste manipuliranja financijskim mjerilima, koje kao takvo podliježe upravnim ili kaznenim sankcijama. Mehanizam sankcioniranja, iako nužan, ipak nije dovoljan za otklanjanje opasnosti od novih budućih manipulacija.

1.5 EGSO stoga pozdravlja prijedlog Uredbe Komisije i smatra da se tim prijedlogom ostvario cilj poboljšanja zakonodavstva, što osigurava potrebnu cjelovitost tržišta i vrijednosti koje se izražavaju putem mjerila, uz jamstvo da one neće biti ugrožene nikakvim sukobom interesa te da odražavaju gospodarsku stvarnost i koriste se na ispravan način. Očigledan je motiv javnog i gospodarskog reda.

1.6 Posebna važnost pridaje se mjerama za zaštitu radnika koji prijavljuju nepravilnosti (*Zviždači*). EGSO preporučuje da se u normu uvrsti napomena o prijedlogu izmjene direktive 2003/6/EZ o zlouporabi tržišta koja predviđa izričitu obvezu država članica da se pobrinu za donošenje normi s ciljem nadziranja ove posebne zaštite.

1.7 EGSO sa zadovoljstvom ističe da je prijedlog u skladu s načelom koje je prošlog ljeta, nakon brojnih savjetovanja, iznio IOSCO te da se na ovaj način znatno snižavaju troškovi provođenja.

1.8 Poznati skandali povezani s manipulacijama LIBOR-om i EURIBOR-om te oni koji su uslijedili naknadno, u vezi s navodnim manipuliranjem mjerilima devizno-valutnog tečaja i cijena sirovina, naftnih derivata i biogoriva, ukazuju na nužnost reguliranja široke lepeze mjerila, uključujući i ona koja se koriste za energetske derivate ili za robe. EGSO pozdravlja i snažno podupire širok opseg ciljeva koji se prijedlogom uredbe želi ostvariti, u skladu s načelom proporcionalnosti.

1.9 Ovom uredbom povećava se transparentnost tržišta i uvode mjere koje smanjuju njegovu rascjepkanost. Ravnomjerna primjena propisa omogućava izbjegavanje vrlo visokog rizika od normative arbitarnosti na financijskim tržištima zbog čega će krajnji korisnici uživati u prednostima koje donosi istovjetnost referentnih vrijednosti, neovisno o granicama.

1.10 EGSO, koji je uvijek zainteresiran za povećanje brige o potrošačima i za njihovu zaštitu, drži da ova uredba na prikladan način upotpunjava trenutačno važeću normativu na način da ona, u suprotnom, ne bi predviđala nikakvu mjeru koja bi osiguravala prikladnu i podobnu procjenu pokazatelja referentnih vrijednosti. Ulagачi imaju pravo na zaštitu vlastitih vrijednosti (zajmovi, derivati itd.) od gubitaka koji proizlaze iz lažiranja tržišta.

1.11 EGSO još jednom izražava svoje neslaganje s prekomjernim korištenjem delegiranih akata koji ni u ovom prijedlogu uredbe nisu usklađeni s odredbama ugovora. Mnogi sadržaji koji su uvršteni kao delegirani akti trebali bi biti definirani uredbom. S tim u vezi, EGSO je usvojio vlastito mišljenje. ⁽¹⁾ Odbor zahtijeva od Komisije da bude obaviješten o svim budućim mjerama iz ovog područja, usvojenih s delegiranim aktima.

2. Sažetak prijedloga uredbe

2.1 Europska komisija predlaže donošenje uredbe kojom bi se odredile norme za mjerila u pogledu financijskih instrumenata i ugovora unutar Europske unije.

2.2 Opći cilj prijedloga je osigurati integritet vrijednosti mjerila te jamčiti: a) da nisu narušeni nikakvim sukobom interesa; b) da odražavaju gospodarsku stvarnost koju trebaju predstavljati i mjeriti; c) da se koriste na prikladan način.

2.3 Osnovne značajke prijedloga uredbe mogu se sažeti na sljedeće važne točke koje teže sljedećem:

— **poboljšati upravljanja i kontrole nad postupkom utvrđivanja mjerila.** Predviđeno je preventivno odobrenje i stalno nadgledanje postupka utvrđivanja referentnih vrijednosti. To se odnosi kako na nacionalnu, tako i na europsku razinu.

Prijedlog također predviđa da administratori mjerila izbjegavaju, kada je to moguće, sukobe interesa ili da ih barem primjereno rješavaju u slučajevima kada ih je nemoguće izbjeći;

⁽¹⁾ SL C 67 od 6.3.2014., str. 104.

- **unaprijediti kvalitetu ulaznih podataka i metoda koje koriste administratori referentnih vrijednosti.** Prijedlogom je predviđeno da se pri određivanju referentnih vrijednosti koristi dovoljna količina točnih podataka koji predstavljaju stvarno tržište ili gospodarsku stvarnost koju se uz pomoć referentne vrijednosti želi izmjeriti. Podaci se trebaju dobivati iz vjerodostojnih izvora, a referentnu vrijednost treba izračunati na temeljit i pouzdan način. Podaci korišteni za izračun referentnih vrijednosti trebaju biti objavljeni i dostupni javnosti, kao i informacije o tome što mjeri pojedino mjerilo, osim u slučaju kada bi to moglo imati izrazito negativne posljedice.

Prilikom određivanja referentnih vrijednosti, kada je to moguće, potrebno je koristiti podatke o transakcijama, a ukoliko nisu dostupni, potrebno se služiti provjerenim procjenama;

- **osigurati da dobavljači referentnih vrijednosti pribave odgovarajuće podatke te da ih se kontrolira na prikladan način.** Administrator referentne vrijednosti mora sastaviti pravno obvezujući kodeks ponašanja kojim se utvrđuju obveze i odgovornosti dobavljača prilikom prijenosa podataka korištenih za određivanje referentne vrijednosti. Ove obveze odnose se i na način rješavanja sukoba interesa;
- **osigurati odgovarajuću zaštitu za potrošače i ulagače koji koriste referentne vrijednosti.** Prijedlog povećava transparentnost podataka korištenih za izračun referentne vrijednosti, transparentnost postupka kojim se vrši takav izračun, onoga što mjere i načina na koji bi se trebali koristiti. Osim toga, banke trebaju procijeniti prikladnost korištenog mjerila prije predlaganja financijskog ugovora te upozoriti klijenta ukoliko to mjerilo nije prikladno (na primjer, prilikom izrade ugovora o hipotekarnom zajmu);
- **uskладiti nadzor i primjenjivost kritičnih referentnih vrijednosti.** Nadzor nad kritičnim referentnim vrijednostima bit će povjeren posebnim nadzornim kolegijima na čelu s nadzornikom administratora mjerila te ostalim zainteresiranim nadležnim tijelima kojima pripada i Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA). U slučaju neslaganja unutar kolegija, ESMA odlučuje putem obvezujućeg posredovanja. Za mjerila koja se smatra kritičnima naknadno su izrađeni „posebni” zahtjevi među koje spada i ovlaštenje mjerodavnog nadležnog tijela da pribavljanje podataka proglasi obveznim.

2.4 Središnje banke isključene su iz područja primjene ove norme, ukoliko već imaju uspostavljene sustave koji osiguravaju usklađenost s propisima.

2.5 U prilogima ovog prijedloga sadržane su detaljnije odredbe o referentnim vrijednostima za robu te za određivanje kamatnih stopa.

2.6 Kako bi se izbjeglo dvostruko reguliranje, referentne vrijednosti koje se utvrđuju na temelju ulaznih podataka koje osiguravaju uređena mjesta trgovanja, oslobođene su određenih obveza, ukoliko već podliježu drugoj vrsti zakonskih odredbi i nadzora.

3. Obrazloženje

3.1 EGSO pozdravlja, podupire i cijeni trud Europske komisije koja bogatim programom i ubrzanim ritmom radi na poboljšanju stabilnosti i učinkovitosti tržišta financijskih usluga. EGSO smatra da je upravo to nužan preduvjet za sigurno stavljanje financijskog sektora u službu stvarnog gospodarstva.

3.2 EGSO smatra da je ova uredba u skladu s ciljem promicanja stabilnog i kontroliranog financijskog okružja koje se ponaša odgovornije, i samim tim približava zahtjevima potrošača i gospodarstva općenito.

3.3 EGSO je izrazito zabrinut zbog nemogućnosti brzog usvajanja ove uredbe jer se na taj način mogu iznevjeriti očekivanja europskih građana koji traže odlučne i stroge mjere protiv manipulacija tržištem i instrumentima koji utječu na kretanja vrijednosnih papira, dionica i referentnih indeksa te uzrokuju značajne štete u kontekstu velikih i sveukupnih poteškoća. Stoga se nada brзом usvajanju uredbe, bez nužnog iščekivanja sljedećeg velikog financijskog skandala koji bi nas podsjetio kako je zakone itekako nužno donositi. EGSO napominje da bi složenost i opširnost ciljeva iz prijedloga uredbe mogle usporiti postupak njezinog usvajanja.

3.4 Različita mjerila prisutna na financijskim tržištima (npr. LIBOR, EURIBOR za međubankarske kamatne stope ili burzovne indekse) važna su sastavnica financijskog sustava.

3.5 Cjelovitost pokazatelja referentnih vrijednosti ključna je za utvrđivanje cijena mnogih financijskih instrumenata, poput razmjene kamatnih stopa i sporazuma o budućoj kamatnoj stopi, komercijalnih i nekomercijalnih ugovora, ugovora o opskrbi, zajmovima i kreditima. Budući da o ovim vrijednostima ovisi vrijednost financijskih instrumenata i plaćanja koja proizlaze iz financijskih ugovora, njihova kretanja značajno utječu kako na ulagače, tako i na potrošače.

3.6 Prema izvorima ESB-a iz ožujka 2012., u prosjeku 60% ukupnih zajmova u financijskom sektoru europodručja temeljilo se na promjenjivim kamatnim stopama, a postotak zajmova za obitelji, ugovorenih uz promjenjive kamatne stope, dosegao je udio od 40% u istom razdoblju.

3.7 Nedavni skandali povezani s manipulacijama LIBOR-om i EURIBOR-om (a bilo je i drugih vezanih za navodno manipuliranje referentnim vrijednostima tečajeva ili cijena energije) izazvali su lavinu sumnji i zabrinutosti za integritet pokazatelja referentnih vrijednosti u cijelom svijetu. EGSO podržava cilj Komisije da regulira sve potencijalne manipulacije indeksima referentnih vrijednosti.

3.8 Ukoliko dođe do narušavanja mjerila, zbog manipulacija koje ih čine nepouzdanima, oni u tom slučaju ne odražavaju ono što bi trebali mjeriti, a ulagači i potrošači su oštećeni i gube povjerenje u tržište.

3.9 Dok su neki pokazatelji referentnih vrijednosti nacionalni, referentni sektor je u cjelini međunarodan. Tržište financijskim uslugama u EU-u mora se dakle služiti pouzdanim zajedničkim referentnim okvirom koji treba ispravno primjenjivati u različitim zemljama EU-a.

3.10 Izmjene koje je Komisija predložila za direktivu o zlouporabi tržišta (*Market Abuse*)⁽²⁾ i prijedlozi kaznenih sankcija omogućuju da se svaka zlouporaba primjereno sankcionira. Odbor podržava ovo rješenje koje je više puta zatražio, posebice u okviru svog mišljenja o sankcijama na području financijskih usluga.⁽³⁾

3.11 Ipak, kao što smatra i sama Komisija, izmjena režima sankcija sama po sebi ne može poboljšati način utvrđivanja i korištenja referentnih vrijednosti. Sankcije zapravo ne mogu otkloniti rizike od manipuliranja koji proizlaze iz neprimjerenog upravljanja postupkom utvrđivanja referentne vrijednosti koji karakteriziraju sukobi interesa i nedostatak diskrecije. EGSO snažno podupire takav način razmišljanja i zalaže se za uspostavu sustava normi koje bi jamčile transparentnost.

3.12 Osim toga, s ciljem zaštite ulagača i potrošača, referentne vrijednosti moraju biti stabilne, pouzdane i ispunjavati svoju svrhu.

3.13 EGSO, koji je oduvijek zainteresiran za zaštitu interesa ulagača i potrošača, osjetljiv je na ovu problematiku te se u potpunosti slaže s tim zahtjevom. Ulagači bi od toga mogli imati koristi jer će biti sigurni da su referentne vrijednosti, korištene kod financijskog instrumenta koji posjeduju, stabilne i lišene manipuliranja.

S tim ciljem, EGSO još jednom podsjeća na svoj više puta izneseni zahtjev za osnivanjem Europske agencije za zaštitu korisnika financijskih usluga, sukladno onom što je u SAD-u ostvareno putem zakona poznatog kao „Dodd-Frank Act”.

3.14 U tom smislu, EGSO smatra da je izrazito važna namjera uredbe da poveća zaštitu ulagača kroz specifične odredbe o transparentnosti. Načelo transparentnosti zapravo ne podrazumijeva širenje vlasničkih informacija i njihovo prenošenje konkurenciji. Transparentnost osigurava kontekst jasnoće i sigurnosti prilikom razmjene, gdje konkurentnost može još bolje funkcionirati.

3.15 EGSO smatra da se prijedlog može poboljšati na području odgovarajuće zaštite ulagača i potrošača i to osiguravajući ostvariva, jasna i dostupna prava na pritužbu i naknadu poput:

— prava potrošača na pritužbu zbog kupljenog proizvoda ili ugovorene usluge, putem fleksibilnih i brzih postupaka;

⁽²⁾ COM(2011) 651 final e COM(2011) 654 final.

⁽³⁾ SL C 248 od 25. kolovoza 2011., str. 108.

— prava pritužbe administratoru, u skladu s člankom 5. d) prijedloga i priloga II, dio 5a. U slučaju obraćanja administratoru, potrebno je pronaći način da treće strane upravljaju sustavom pritužbi kako bi objektivno mogle istražiti i odlučiti o postupku. Prijedlog Komisije za to predviđa prekomjerno trajanje postupka od čak 6 mjeseci.

3.16 Što se tiče zaštite potrošača, direktiva o potrošačkom kreditu uključuje propise vezane uz pravo na prikladnu informaciju; isto to namjerava se regulirati direktivom o hipotekarnom kreditu, koja će uskoro biti usvojena. Ove norme EU-a za zaštitu potrošača ne uzimaju u obzir prikladnost referentnih indeksa u financijskom ugovorima: potrebno je uskladiti prijedlog s ostatkom pravnog tijela Unije.

3.17 EGSO naglašava potrebu da se u čl. 18. razjasni da je procjena prikladnosti predloženog referentnog indeksa profilu potrošača obvezna (kao što je predviđeno direktivom MiFID), te da je u suprotnom tijelo pod nadzorom dužno predložiti drugi, prikladniji referentni indeks.

3.18 U skladu s preporukama IOSCO-a, EGSO podržava Komisiju u namjeri korištenja „objektivnijeg” sustava utvrđivanja mjerila, temeljenog na izvršenim transakcijama, umjesto na službenim ispitivanjima.

3.19 EGSO podržava široko područje primjene načela ove uredbe, u skladu s načelima predloženim od strane IOSCO-a i objavljenim u srpnju 2013. koje obuhvaća široki raspon referentnih vrijednosti.

3.20 EGSO ujedno predlaže da se predvide načini primjene koji bi jamčili i načelo proporcionalnosti. Razlike između pojedinih mjerila su velike, s obzirom na rasprostranjenost, značaj i podložnost manipuliranju. Iz tog razloga EGSO smatra da je potrebno imati u vidu specifične karakteristike pojedinih mjerila, njihova načina utvrđivanja i administratora.

3.21 Diskrecijsko pravo administratora da koristi vlastite metode za utvrđivanje mjerila moglo bi se pokazati nedostatnim kada treba osigurati primjenu načela razmjernosti. Umjesto toga, EGSO predlaže usavršavanje pristupa, što je već napravljeno u uredbi predviđanjem posebnih normi za „kritične” referentne vrijednosti i to na način da se općenitijim načelima dodaju i neka detaljnija načela koja mogu obuhvaćati različite kategorije referentnih vrijednosti kao i rizike koji se uz njih vezuju.

3.22 Prema mišljenju EGSO-a, na ovaj način mogle bi se učinkovitije popuniti potencijalne praznine te uvesti odgovarajuća načela, a da se pri tom ne ugrozi širina primjenjivosti normi.

3.23 EGSO naglašava važnost razlikovanja mjerila i na temelju posljedica koje bi se mogle očitovati na tržištima u nastajanju, gdje ta mjerila predstavljaju vrijednosti važne za osiguravanje transparentnosti u prenošenju informacija. Odbor stoga preporučuje da se normativa prilagodi ovisno o postojanju sustavne važnosti mjerila. Na taj način bi se izbjeglo kočenje određenih tržišta.

3.24 EGSO smatra prikladnim da, u slučaju manipuliranja, postupci predviđeni za utvrđivanje mjerila podliježu civilnim ili kaznenim mjerama.

3.25 EGSO drži da se postupci utvrđivanja mjerila mogu smatrati temeljitima i sigurnima samo ukoliko su zajamčeni dobrom strukturom upravljanja. U tom pogledu, EGSO s naklonošću gleda na odgovornost administratora za integritet mjerila i slaže se s Komisijom da su usvojene strukture upravljanja, u smislu uloga i postupaka, primjerene mogućim sukobima interesa.

3.26 S ciljem poboljšanja te situacije, EGSO i ovom slučaju predlaže uvođenje obvezne transparentnosti.

3.27 U skladu s nekim stajalištima proizašlim iz savjetovanja s IOSCO-m, EGSO također uviđa važnost većeg sudjelovanja pri utvrđivanju mjerila, upravo kako bi se osiguralo višestruko spominjano načelo transparentnosti i reprezentativnosti referentnih vrijednosti. Dobrovoljno pribavljanje podataka koje uredba predviđa ide tome u prilog, ali Odbor predlaže da se utvrde precizna pravila o pribavljanju podatka kako bi se moglo osigurati sigurnost i čvrstoću mjerila.

3.28 Što se tiče odredbi iz članka 8. stavka 3., u pogledu unutarnjih postupaka za prijavu kršenja uredbe, EGSO preporučuje da se omogući fleksibilnost, brzina i jednostavnost postupka prijave za gore navedene prekršaje.

3.29 Posebna važnost pridaje se mjerama za zaštitu radnika koji prijavljuju nepravilnosti (*Zviždači*). EGSO preporučuje da se u normu uvrsti napomena o prijedlogu izmjene direktive 2003/6/EZ o zlouporabi tržišta koja predviđa da prijava kršenja postane obvezna za zaposlenike poduzeća u kojem dolazi do nedozvoljenog ponašanja te da se uvede izričita obveza za države članice da se pobrinu za propise regulacije ove posebne zaštite.

3.30 EGSO smatra korisnim uvesti mjere za poticanje utemeljene tužbe, uključujući i dodjeljivanje nagrada osobama koje doprinose pravdi.

3.31 EGSO pozdravlja predviđeno preventivno savjetovanje sa zainteresiranim stranama zbog eventualnih metodoloških promjena koje bi bile potrebne. Ovakav pristup, posebice u slučaju mjerila s povremenim rebalansima, u skladu je s osiguravanjem postojanosti u korištenju mjerila.

3.32 S tim ciljem bilo bi uputno predvidjeti instrumente za osiguravanje široke rasprostranjenosti i javnog objavljivanja metoda za izračun pokazatelja referentnih vrijednosti (npr. objavljivanje na internetskim stranicama). ESMA-ine smjernice mogle bi osigurati „*ad hoc*” propise.

3.33 EGSO preporučuje Komisiji da s oprezom pristupi eventualnoj prijelaznoj fazi stvaranja novih i različitih mjerila. Radi se o poprilično osjetljivom pitanju koje bi moglo prouzročiti nesigurnost u pogledu postojećih ugovora te izazvati polemike i nepravilnosti u funkcioniranju tržišta. U takvim situacijama, moguće rješenje moglo bi biti zadržavanje mjerila kojeg se napušta uz primjenu novog mjerila samo za nove ugovore.

3.34 EGSO naglašava da je važno da se u izjavi administratora, u pogledu usklađenosti kodeksa ponašanja sa samom uredbom, ustanovi potvrđuju li i treće strane tu usklađenost. Ta informacija s jedne strane može biti korisna za učinkovitije utvrđivanje prikladnosti kodeksa, dok s druge može pripomoći kod eventualnih budućih utvrđivanja odgovornosti u slučaju kršenja načela uredbe.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prilagodbi člancima 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom

COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD)

(2014/C 177/09)

Glavni izvjestitelj: **g. PEZZINI**

Dana 18. studenog 2013. i dana 10. prosinca 2013., Europski parlament i Vijeće Europske unije, sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom (EGSO) o:

Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prilagodbi člancima 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom

COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD)

S obzirom na hitnu prirodu posla, Europski gospodarski i socijalni odbor imenovao je g. Pezzinija glavnim izvjestiteljem na svojem 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. godine i usvojio sljedeće mišljenje sa 112 glasova za i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO podržava inicijativu Komisije kojom se jamči sigurnost izvora prava EU-a, teži pojednostavljivanju i povećanju učinkovitosti te jamči puno ostvarivanje ovlasti demokratske kontrole te pristup jasnim i transparentnim informacijama svim zainteresiranim stranama.

1.2 Odbor izražava zadovoljstvo što je Komisija, prilikom oblikovanja ovih prijedloga, vodila računa o različitim elementima izraženima u svojim ranijim mišljenjima.

1.3 Odbor napominje da prijedlog Komisije obuhvaća izmjene u više od 80 pravnih akata, među kojima su uredbe i direktive, a izražava žaljenje što nije u mogućnosti izvršiti procjenu za svaki akt, s obzirom na mnoštvo tema koje pokriva:

- mreže;
- sadržaji i komunikacijske tehnologije;
- klimatske inicijative;
- energija;
- poduzeća i industrija;
- okoliš;
- statistika;
- unutarnje tržište i usluge;
- mobilnost i promet;
- zdravlje i potrošači;
- humanitarna pomoć.

1.4 Odbor predlaže da se nastavi s daljnjim dubinskim procjenama o ciljevima, sadržajima, opsegu i trajanju delegiranja ovlasti, čime bi se trebalo omogućiti puno ostvarivanje demokratske kontrole na europskoj razini, kao i ovlasti i funkcija koje se jamče nacionalnim parlamentima u europskom zakonodavnom procesu. Odbor smatra da bi se pojmovi „mjera koja nije ključna” i „opseg delegiranih ovlasti” trebali jednoznačno definirati, uz puno uvažavanje tumačenja Suda Europske unije.

1.5 Odbor naglašava važnost:

- potpunog sudjelovanja Europskog parlamenta,
- racionalizacije i pojednostavljivanja postupaka komitologije,
- pružanja više informacija o uvjetima za delegiranje ovlasti odborima i o odgovarajućim mjerama koje su definirane u svim stadijima postupka,
- potpune dostupnosti informacija građanima i civilnom društvu.

1.6 Odbor ponavlja da postupci odbora trebaju biti što je moguće transparentniji i razumljiviji svim europskim građanima, posebno onima kojih se izravno tiču dotični akti.

1.7 Odbor podsjeća da će biti potrebno u potpunosti provesti članak 8. točku a) Ugovora iz Lisabona, koji propisuje da se odluke donose što je moguće bliže građanima, osiguravajući punu dostupnost informacija građanima i civilnom društvu.

1.8 Odbor zatim zahtijeva procjenu učinka primjene novog regulatornog okvira, uz periodično izvješće Parlamentu, Vijeću i samom Odboru o učinkovitosti, transparentnosti i širenju informacija.

2. Uvod

2.1 Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona uvedena je razlika između delegiranih ovlasti dodijeljenih Komisiji za usvajanje delegiranih akata, drugim riječima nezakonodavnih akata opće primjene kojima se postupkom propisanim člankom 290. UFEU-a (postupak delegiranja) dopunjuju ili izmjenjuju elementi zakonodavnog akta koji nisu ključni, i ovlasti koje su dodijeljene Komisiji u skladu s postupkom propisanim člankom 291. o usvajanju tzv. provedbenih akata, odnosno jednakih uvjeta za provedbu pravno obvezujućih akata EU-a.

2.1.1 Način izvršavanja delegirane ovlasti naveden je u aktima pravno neobvezujuće snage, kao što je:

- komunikacija Komisije o provedbi članka 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, ⁽¹⁾
- međuinstitucijski zajednički dogovor o delegiranim aktima iz 2006.,
- članak 87. točka a) i članak 88. uredbe Parlamenta, kako je izmijenjena odlukom od 10. svibnja 2012. ⁽²⁾

2.2 Kao što EGSO navodi u svom mišljenju o regulatornim postupcima s pregledom iz 2008., ⁽³⁾ već u lipnju 2006. ⁽⁴⁾ Vijeće je izmijenilo odluku o načinu izvršavanja provedbenih ovlasti koje su dodijeljene Komisiji ⁽⁵⁾ dodajući novi postupak: regulatorni postupak s kontrolom.

2.2.1 Zahvaljujući tom postupku, zakonodavac se može suprotstaviti usvajanju „kvazizakonodavnih” mjera, odnosno mjera opće primjene koje su usmjerene na izmjenu elemenata koji nisu ključni u temeljnom aktu donesenom u skladu s postupkom suodlučivanja, kad god smatra da nacrt mjera prelazi provedbene ovlasti predviđene u temeljnom aktu, ili da nacrt nije usklađen s ciljem ili sadržajem temeljnog akta ili ne poštuje načela supsidijarnosti ili proporcionalnosti.

⁽¹⁾ COM(2009) 673 final od 9.12.2009.

⁽²⁾ Dok. A7-0072/2012.

⁽³⁾ SL C 224 od 30.8.2008., str.35.

⁽⁴⁾ Odluka 2006/512/EZ (SL L 200 od 22.7.2006.).

⁽⁵⁾ Odluka 1999/468/EZ (SL L 184 od 17.7.1999.).

2.2.2 Radi se o uobičajenim mjerama postupka komitologije, reguliranim odlukom Vijeća br. 1999/468/EZ koja je izmijenjena odlukom 2006/512/EZ, koje predviđaju obvezu Komisije da nacrt provedbene mjere podnese odborima sastavljenima od dužnosnika iz državnih uprava prema pet postupaka komitologije: savjetovanje, upravljanje, regulatorni postupak s kontrolom, zaštita. Komisija je već u prosincu 2006. usvojila 25 prijedloga ⁽⁶⁾ o kojima je Odbor izrazio svoje mišljenje. ⁽⁷⁾

2.3 Regulatorni postupak s kontrolom korišten je za usvajanje provedbenih mjera, namijenjenih izmjeni elemenata koji nisu ključni u temeljnim zakonodavnim aktima. Između 2009. i 2014., članak 5. točka a) odluke o komitologiji i regulatorni postupak s kontrolom ostali su na snazi tijekom prijelaznog razdoblja, u tijeku prilagodbe režimu delegiranih akata i postojećim mjerama, putem usklađivanja niza propisa, direktiva i odluka.

2.4 EGSO je i nedavno imao priliku izraziti mišljenje ⁽⁸⁾ o dva prijedloga skupnih uredbi u 12 različitim sektorima koji podržavaju inicijativu „nužnu za sigurnost izvora prava Europske unije” s „ciljem pojednostavljenja i povećanja učinkovitosti”, ali preporučuju da se u Vijeću i Parlamentu „iskaže krajnji oprez i detaljno ispituju sve radnje uključene u ovu inicijativu usklađivanja”, koja sadrži 165 zakonodavnih akata koji prvenstveno podliježu pravilima regulatornog postupka s kontrolom, a sada podliježu i novom režimu delegiranih akata.

2.5 EGSO podsjeća na nedavno usvajanje detaljnog izvješća o postupku delegiranja i preporučuje da se ovo izvješće uzme u obzir u svrhu razumijevanja ovog mišljenja.

3. Prijedlozi Komisije

3.1 Trenutni prijedlog slijedi metodologijski trag usvojen u odnosu na prethodni, s regulatornim okvirom.

3.2 Predloženi regulatorni okvir pokriva izmjene u 76 pravnih akata među propisima i direktivama u različitim temama. U svrhu usklađivanja s odredbama UFEU-a, predviđene su daljnje izmjene o ukidanju Uredbi (EZ) br. 66/2010 (EZ) i br. 1221/2009 u području okoliša; Direktive 97/70/EZ u području prometa, Uredbe (EZ) br. 1333/2008 i Direktive 2002/46/EZ o zdravlju i potrošačima; ⁽⁹⁾ i Uredbe (EZ-a) br. 1257/96 Vijeća na temu humanitarne pomoći.

4. Opće napomene

4.1 EGSO podržava inicijativu Komisije kojom se jamči sigurnost izvora prava EU-a, teži pojednostavljenju i povećanju učinkovitosti te jamči puno ostvarivanje ovlasti demokratske kontrole Europskog parlamenta i Vijeća.

4.2 Odbor izražava zadovoljstvo što su razni elementi njegovih prethodnih mišljenja uzeti u obzir u oblikovanju prijedloga te ponavlja, kao što je nedavno naglasio, da „sukladno članku 290. UFEU-a, trajanje delegirane ovlasti mora biti izričito predviđeno u temeljnom zakonodavnom aktu te da su do sada, uz nekoliko iznimki, ovlasti dodijeljene na određeno razdoblje, s mogućnošću obnavljanja, uz obvezu podnošenja izvješća o istima”. ⁽¹⁰⁾

4.3 EGSO podsjeća da je sam Europski parlament u svojoj rezoluciji od 5. svibnja 2010. o delegiranju zakonodavne ovlasti istaknuo osjetljivost postupka delegiranja, naglasivši da „ciljevi, sadržaj, opseg i trajanje delegiranja po članku 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije moraju biti izričito i pažljivo definirani u svakom temeljnom aktu”: Odbor smatra da takvi elementi također moraju osigurati punu provedbu ovlaštenja i zadaća koje se jamče nacionalnim parlamentima u europskom zakonodavnom postupku.

⁽⁶⁾ COM(2006) od 901 final do 926 final

⁽⁷⁾ SL C 161 od 13.7.2007., str. 45.

⁽⁸⁾ SL C 67 od 6.3.2014., str. 104.

⁽⁹⁾ Npr. bit će zatražena dodatna objašnjenja zbog ukidanja članka 29. stavka 2. točke i) („postupak Zajednice za obavještanje o ozbiljnim nezgodama i ozbiljnim neželjenim reakcijama te o obliku obavijesti”) Direktive 2002/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. siječnja 2003. kojom se utvrđuju standardi kvalitete i sigurnosti za prikupljanje, ispitivanje, obradu, skladištenje i distribuciju ljudske krvi i njezinih sastavnica.

⁽¹⁰⁾ Vidi fusnotu 8.

4.4 Osim toga, prema mišljenju Odbora, upotreba mogućnosti delegiranja treba biti potvrđena samo u odnosu na potrebu „usvajanja nezakonodavnih akata opće primjene koji dopunjuju ili izmjenjuju određene elemente zakonodavnog akta koji nisu ključni” u skladu s člankom 290., a u slučaju provedbenih akata, potrebno je pribjeći odredbama članka 291. UFEU-a te se akti u kojima su uključeni „ključni elementi nekog sektora moraju isključiti iz svake mogućnosti delegiranja”. Osim toga, pojam „elementi koji nisu ključni” tek treba definirati i potrebno je izvršiti točne procjene rada takvog mehanizma.

4.5 U tom smislu, EGSO ponavlja svoje preporuke Komisiji da „prilagodi svoju inicijativu „usklađivanja u cijelosti” na način da se uzmu u obzir specifičnosti pojedinih temeljnih zakonodavnih akata”⁽¹¹⁾ i da se uzmu u obzir tumačenja pojmova „mjera koja nije ključna” i „opseg delegiranih ovlasti Komisije” od strane Suda pravde Europske unije.

4.6 Odbor naglašava važnost:

- potpunog sudjelovanja EP-a, s pravom odbacivanja odluke u konačnici,
- pružanja više informacija od strane EP-a i Vijeća o Odborima te o mjerama kojima su podložni u svim stadijima postupka,
- snažnije uloge Europskog parlamenta kroz postupak savjetovanja između njih i Vijeća, u slučaju negativnog mišljenja Parlamenta.

4.7 Odbor ponavlja, kao što je prethodno navedeno, da „postupci odbora koji uključuju samo predstavnike Europske komisije i vlada država članica i koji su usmjereni na upravljanje, savjetovanje ili propise koji proizlaze iz praćenja i primjene zakonodavnih akata, trebaju biti transparentniji i razumljiviji svima, a posebno osobama kojih se navedeni postupci izravno tiču”.⁽¹²⁾

4.8 EGSO naglašava važnost povremene procjene učinka primjene novog regulatornog okvira, uz periodično izvješće Parlamentu, Vijeću i Odboru o učinkovitosti, transparentnosti i širenju za sve razumljivih i dostupnih informacija o delegiranim aktima Zajednice, kako bi se omogućio nadzor ove provedbe koja kombinira regulaciju i pravilnu provedbu.

4.9 U tom smislu, Odbor podsjeća da je i u ovom slučaju potrebna puna primjena članka 8. točke a) Ugovora iz Lisabona, koji propisuje da se odluke donose što je moguće bliže građanima, osiguravajući punu dostupnost informacija građanima i civilnom društvu.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ Vidi fusnotu 8.

⁽¹²⁾ Vidi fusnotu 7.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o novim psihoaktivnim tvarima

COM(2013) 619 final – 2013/0305 (COD)

COM(2013) 618 final – 2013/0304 (COD)

(2014/C 177/10)

Izvjestitelj: **David SEARS**

Sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija (4. listopada 2013.), Vijeće (7. listopada 2013.) i Europski parlament (8. listopada 2013.) odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o novim psihoaktivnim tvarima

COM(2013) 619 final – 2013/0305 (COD) – COM(2013) 618 final – 2013/0304 (COD).

Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, usvojila je mišljenje 19. prosinca 2013.

Europski socijalni i gospodarski odbor mišljenje je usvojio na 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. (sastanak od 21. siječnja 2014.), sa 148 glasova za i 2 suzdržana.

1. Sažetak i preporuke

1.1 EGSO se slaže da je potrebno ažurirati Odluku Vijeća ⁽¹⁾ o novim psihoaktivnim tvarima iz 2005. godine. Slaže se da je potrebna bolja koordinacija djelovanja relevantnih agencija EU-a i kraći vremenski rokovi za prikupljanje podataka te podržava mogućnost korištenja preciznije razrađene unutarnje klasifikacije tvari na tvari niskog, umjerenog i visokog rizika. Svaka mjera kojom bi se ograničila opskrba trebala bi se osloniti na tu klasifikaciju na pravovremen i proporcionalan način.

1.2 EGSO također primjećuje da u priloženoj procjeni utjecaja popratni podaci često nisu dostupni, da je korištenje psihoaktivnih tvari u EU-u neravnomjerno te da među državama članicama postoje velike razlike u stavu javnosti i političkim rješenjima. Slaže se s Komisijom koja ističe ono što se može politički postići s obzirom na Ugovor o EU-u i sadašnja financijska ograničenja, ali smatra da treba ići i dalje te ustanoviti koje su stvarne potrebe.

1.3 EGSO je uvjeren da se iz iskustava zemalja izvan EU-a mogu izvući korisne pouke koje bi trebalo posebno istaknuti u svim sljedećim procjenama utjecaja. U međuvremenu, od ključne je važnosti pojačati i osigurati dodatna sredstva za prikupljanje svih relevantnih podataka unutar EU-a vezanih uz preduvjete (dostupnost tvari, opskrbni pravci, gospodarske mogućnosti i socijalna potreba), načine komunikacije (internet i društveni mediji) te posljedice korištenja psihoaktivnih tvari (mjerljive bolesti i ostale štete).

1.4 U 5. odjeljku ovog Mišljenja niz je tehničkih pitanja koja treba pojasniti ukoliko se Prijedlog Uredbe ne misli mijenjati. Uspjeh će ovisiti o političkoj potpori, dostavljanju podataka i financiranju od strane država članica. Moraju se dogovoriti praktični ciljevi. Mora se nastaviti s istraživanjem i pronalaženjem najboljih (i najgorih) primjera kontrole i liječenja. Trebalo bi redovito s ostalim stručnjacima razmjenjivati planove i rezultate programa istraživanja financiranih od EU-a, kao što su eSBIRTeS, Orion i ALICE-RAP, te ih bolje uključiti u procjenu utjecaja i sve naredne zakonodavne prijedloge. Prikupljanje podataka, procjena rizika i prijenos znanja trebali bi se istodobno nastaviti u okviru Foruma civilnog društva EU-a o drogama (ili možda putem šire platforme za nove psihoaktivne tvari), koji bi uključivao sve dionike, a posebno direktno uključene nevladine organizacije i grupe za podršku. Time bi trebalo obuhvatiti sve nove psihoaktivne tvari, uključujući one koje su već prijavljene, kao tvari koje se koriste u čistom obliku, u smjesama ili kao primjese u drugim psihoaktivnim tvarima. S državama članicama češće bi trebalo dogovarati prioritete i mogućnosti djelovanja. Trebalo bi razmotriti alternative ili neke dodatne elemente ujednačenog pristupa na razini EU-a koji je ograničen samo na smanjenje opskrbe.

⁽¹⁾ 2005/387/JHA, SL L 127/32, 20.5.2005.

2. Uvod

2.1 „Psihoaktivnom” se smatra prirodna ili namjerno sintetizirana tvar za bilo koju uporabu, dopuštenu ili nedopuštenu, ako pored drugih fizičkih, kemijskih, toksikoloških ili ekoloških značajki ima sposobnost podražiti ili deprimirati središnji živčani sustav čovjeka koji ju je konzumirao iz bilo kojeg razloga i pritom dovesti do halucinacija, promjena motoričkih funkcija, razmišljanja, ponašanja ili raspoloženja.

2.2 Ti učinci mogu se smatrati korisnim kade se dotične tvari proizvode, propisuju i koriste u kontroliranim uvjetima kao lijekovi kojima se liječe specifična zdravstvena stanja, ali i nekorisnim i potencijalno ili stvarno (ponekad i jako) opasnim, kada ih korisnik uzima na vlastitu ruku samo da bi „uživao” u gore opisanim učincima. Ovi rizici znatno su veći ako tvari izazivaju i ovisnost te ako je njihovu uporabu moguće ekonomski iskorištavati.

2.3 Tvari poput morfija, heroina, kokaina, ekstazija i kanabisa te njihovih glavnih derivata i prekursora, zajedno s nizom amfetamina, barbiturata, benzodiazepina i ostalih „psihodeličnih” droga kontroliraju se, s manje ili više uspjeha, na temelju dviju konvencija UN-a ⁽²⁾ (iz 1961. i 1971.) i Protokola ⁽³⁾ (iz 1972.), provedenih u različitoj mjeri na nacionalnoj razini diljem svijeta.

2.4 Psihoaktivne tvari koje nisu navedene u tim konvencijama i ne kontroliraju se na temelju njih u zakonodavstvu EU-a (kao i u nekim drugim zakonodavstvima) smatraju se „novim”, bez obzira na vrijeme kada su postale poznate ili kad su se počele koristiti za druge, često opravdane namjene. Nazivaju se „novim psihoaktivnim tvarima” samo u slučajevima kada postoje dokazi (ili sumnje) da se puštaju na tržište ili dijele isključivo zbog svojih psihoaktivnih značajki, za osobnu uporabu korisnika koji nisu pod liječničkim ili drugim nadzorom.

2.5 Alkohol, duhan i kofein, koji u različitim doziranjima ispunjavaju sve gore navedene kriterije za nove psihoaktivne tvari te imaju dugoročno štetne učinke, izričito su isključeni iz definicija psihoaktivnih tvari UN-a i EU-a. To je teže postići „na ulici” ili u akademskim istraživanjima, u slučajevima istovremenog korištenja i kada postoje uzajamni učinci, te kada su zdravstvene i socijalne posljedice korištenja alkohola i duhana znatno veće od posljedica korištenja velike većine novih psihoaktivnih tvari. Znanstvenici i zakonodavci ipak o ovim pitanjima nisu uvijek složni te je sada hitno potrebno dogovoriti zajednički postupak procjenjivanja štetnosti i rizika koji će imati kvantitativnu podlogu.

2.6 Utvrđeno je da se diljem EU-a povremeno ili dugotrajno koristi (ili se koristilo) više od 300 novih psihoaktivnih tvari. Trenutno države članice prijavljuju približno jednu novu tvar tjedno. Budući da nisu pod nadzorom, njihova uporaba nije nedopuštena, dakle dopuštena je i može se smatrati „legalnom”, ali iz toga bi se moglo pogrešno tumačiti da su one „sigurne” ili „odobrene”. U većini slučajeva postoji premalo znanstvenih podataka koji bi potvrdili ili opovrgli ove pretpostavke. U Kini ili Indiji mogu se brzo sintetizirati nove molekule, inačice onih koje su već izričito zabranjene, te uvesti po naruđbi organiziranih grupa ili pojedinaca iz EU-a. U EU-u je postojeće molekule moguće upotrijebiti i u nedozvoljene svrhe. U većini slučajeva motivacija je zarada, a nekad je pak glavni izazov u zaobilaženju zakona. Nacionalne kontaktne točke u Europskoj informacijskoj mreži o drogama i ovisnosti o drogama („Reitox”) izdaju rana upozorenja i prosljeđuju informacije o novootkrivenim novim psihoaktivnim tvarima.

2.7 Nove psihoaktivne tvari stavljaju se na tržište pod raznim nesistematiziranim, skraćenim i/ili egzotičnim trgovinskim nazivima. Tvari su često pomiješane s drugim zabranjenim, novim ili isključenim proizvodima, između ostalog s biljnim proizvodima, aktivnim sastojcima koji se koriste u medicini, dodacima hrani, duhanom, kofeinom i inertnim sredstvima za punjenje. U pogledu sastojaka nedostaje i dosljednosti i kontrole, a upozorenja nema ili su tu samo kako bi se omogućila prodaja („nije za prehranu ljudi”). Označavanje proizvoda može biti namjerno obmanjujuće („soli za kupku” ili „miomiris” za proizvode koji se vrlo vjerojatno mogu inhalirati, pušiti ili ubrizgavati).

2.8 Proizvodi se prodaju kod specijaliziranih distributera ili na maloprodajnim mjestima (*headshops*, *smartshops* i *smokeshops*, zajedno s pomoćnim proizvodima vezanim uz konzumaciju duhana) i putem interneta (gdje se mogu kupiti kreditnom karticom uz brzu dostavu na kućnu adresu i gdje se mogu pročitati komentari u vezi s proizvodom i dobavljačem). Poseban su problem anonimne internetske stranice. Cijena jedne doze uglavnom je niža od cijene nedopuštenih droga. Društveni mediji potiču nove trendove i pomažu u razmjeni iskustava. Uporaba tih sredstava (poznatih pod nazivima „legalni stimulansi” ili „klupske”, „party”, „rekreativne” odnosno „dizajnerske” droge) vrlo se razlikuje unutar EU-a i čini se da je u laganom porastu, uz iznadprosječni rast u Irskoj, Poljskoj, Latviji i Ujedinjenoj Kraljevini. Broj osoba hospitaliziranih neposredno nakon konzumacije ostaje relativno nizak (što u nedostatku pouzdanih podataka može, ali i ne mora biti stvarni pokazatelj pravih štetnih učinaka).

⁽²⁾ Jedinstvena konvencija o opojnim drogama, 1961.

⁽³⁾ Protokol Ujedinjenih naroda iz 1972., kojim se izmjenjuje Jedinstvena konvencija o opojnim drogama.

2.9 U skladu s gore navedenim i u usporedbi s redovnim korisnicima, ovisnicima o nedopuštenim drogama, korisnici novih psihoaktivnih tvari (posebno u Ujedinjenoj Kraljevini, u kojoj je prikupljeno dosta podataka) do sada su uglavnom bili mladi i relativno imućni ljudi, nisu bili počinitelji kaznenih djela, a u slučaju potrebe bili su spremniji podvrgnuti se liječenju. Budući da se radi o osobama koje su i dalje uključene u svoju obiteljsku i radnu sredinu, stope izlječenja uglavnom su dobre. U slučaju nesreće ili smrti, na njih se obično gleda kao na neočekivane osobne tragedije i radi toga ti događaji obično budu uvelike popraćeni od strane medija, a samim time i politike.

2.10 Imajući to u vidu, nije iznenađujuće da postoje velike razlike u stavu javnosti i politike u vezi s kontrolom novih psihoaktivnih tvari u različitim državama članicama EU-a, kao i diljem svijeta. Urugvaj je nedavno legalizirao kanabis. Novi Zeland će dozvoliti „prihvatljive“ nove psihoaktivne tvari niskog rizika i kontrolirane kakvoće. Irska je drastično smanjila broj maloprodajnih mjesta, a Nizozemska i Kanada razmišljaju o istom. Ujedinjena Kraljevina tradicionalno je prednost davala zabrani proizvoda, pojedinačno ili u paketu, no sada razmatra alternativne strategije. Belgija planira zabraniti nekoliko skupina proizvoda. Uloženi su napor i u ograničavanje prodaje nedopuštenih droga putem anonimnih stranica na internetu; međutim, prodaja dopuštenih droga će se, po svemu sudeći, znatno povećati.

3. Sažetak prijedloga Komisije

3.1 Odlukom Vijeća iz 2005. godine ⁽⁴⁾ uspostavljen je okvir za razmjenu informacija, procjenu rizika i nadzor nad novim psihoaktivnim tvarima. Pokazalo se da je taj pristup reaktivan, da omogućava ograničeno prikupljanje podataka, da loše kategorizira rizike i da daje male mogućnosti za primjenu restriktivnih mjera. Godine 2011. Vijeće je od Komisije zatražilo da Odluku ažurira.

3.2 U ovom se prijedlogu iznose mjere koje se smatraju neophodnim, primjerice donošenje direktive kojom bi se izmijenila Okvirna odluka Vijeća ⁽⁵⁾ kojom se utvrđuju minimalne odredbe u području nedopuštene trgovine drogama. Time bi se definicija „droge“ proširila na nove psihoaktivne tvari koje predstavljaju ozbiljne zdravstvene, socijalne i sigurnosne rizike i koje bi se, iz istih razloga kao i u slučaju tvari koje su već navedene u okviru relevantnih konvencija i protokola UN-a, podvrgnulo trajnim restriktivnim mjerama na tržištu EU-a.

3.3 Prijedlog uredbe o novim psihoaktivnim tvarima popraćen je internom procjenom utjecaja u kojoj se ističu razlike u dostupnosti podataka, stvarnoj uporabi, troškovima za zdravstvo te reakcijama javnosti i vlada diljem EU-a. Tamo gdje podaci nisu dostupni, navedene su procjene. Moguća politička rješenja procijenjena su u pogledu njihove učinkovitosti u postizanju ciljeva, njihovih gospodarskih, financijskih i socijalnih učinaka te proporcionalnosti i prihvaćenosti od strane dionika.

3.4 Prijedlog se temelji na članku 114. UFEU-a, čiji je cilj osigurati unaprjeđenje funkcioniranja unutarnjeg tržišta uz visoku razinu zdravstvene zaštite, sigurnosti i zaštite potrošača. Njegov je cilj skratiti vrijeme reagiranja na razini EU-a, omogućiti ciljanje i primjerene reakcije, uhvatiti se u koštac s problemima dvostruke namjene i pomanjkanja pravne sigurnosti za legalne proizvođače i pružatelje usluga te povezati tržište za nove psihoaktivne tvari sa širim unutarnjim tržištem.

3.5 U Prijedlogu se zadaje vremenski okvir za prikupljanje podataka za zajedničko izvješće Komisije, Europskog centra za nadzor droga i ovisnosti o drogama (EMCDDA), Europol i drugih usko uključenih europskih agencija (za lijekove, kemikalije i sigurnost hrane), koje će se temeljiti na ranim upozorenjima država članica o novootkrivenim novim psihoaktivnim tvarima.

3.6 To izvješće može dovesti do formalne procjene rizika od strane EMCDDA-a, koja bi zatim bila podloga za djelovanje Komisije. Predlažu se kriteriji koji bi pravili razliku između niskih, umjerenih i visokih rizika za zdravlje, društvo i sigurnost. Tamo gdje se rizici smatraju niskim, neće biti potrebno daljnje djelovanje. U slučaju umjerenog ili visokog rizika Komisija će moći uvesti privremenu ili trajnu zabranu prodaje određenih novih psihoaktivnih tvari te, u posebnim slučajevima, njihovu distribuciju, uvoz i izvoz.

⁽⁴⁾ Vidi fusnotu 1.

⁽⁵⁾ 2004/757/JHA, SL L 335/8, 11.11.2004.

3.7 Prijedlogom se predviđa ponovna procjena razine rizika ukoliko dođe do novih saznanja te redovito izvješćivanje i evaluacija primjene i učinkovitosti Uredbe. Istraživanja i analize će se nastaviti. Države članice obavezne su odrediti administrativne sankcije neophodne za provedbu tržišnih ograničenja i osigurati da su one učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće. Navedeno je da se Prijedlogom ne utječe izravno na proračun EU-a.

3.8 Uredba će stupiti na snagu dvadeset dana od dana objave u Službenom listu EU-a i bit će obvezujuća za države članice. Izvorna Odluka Vijeća ⁽⁶⁾ bit će poništena i zamijenjena.

4. Opće napomene

4.1 EGSO je pozdravio Komunikaciju Komisije iz 2011. godine pod nazivom „Prema snažnijoj europskoj reakciji protiv droga” i Prijedlog uredbe o prekursorima za droge iz 2012. godine. EGSO je iščekivao prijedloge o „novim psihoaktivnim tvarima” te je predložio opće smjernice za učinkovito djelovanje na razini EU-a i na razini država članica.

4.2 U slučaju prekursora za droge posebnu pozornost je posvetio tome da se uključene strane (Komisija i ograničen broj ovlaštenih proizvođača, trgovaca i krajnjih korisnika) u cijelosti pridržavaju zahtjeva iz članka 12. Konvencije UN-a iz 1988. godine ⁽⁷⁾ koji zagovara suradnju u postizanju željenih rezultata. U tom posebnom slučaju, kad se radi o prenamjeni malih količina anhidrida octene kiseline potrebnih za proizvodnju heroína, željeni rezultati bi se mogli vrlo precizno definirati.

4.3 To još uvijek nije slučaj s novim psihoaktivnim tvarima s obzirom na ogromne razlike u njihovom stvarnom korištenju te stavu javnosti i političkim rješenjima u državama članicama i diljem svijeta. Često se ključni podaci ne prikupljaju i ne uspoređuju; pojedinačne tragedije privlače pažnju medija; reakcije politike nemaju uvijek podlogu u znanstvenim i profesionalnim savjetima te znaju biti u potpunoj suprotnosti s njima; drugi čimbenici koji izazivaju pomutnju, uključujući i puno rašireniju i štetniju konzumaciju alkohola i duhana, smatraju se previše osjetljivim da bi ih se uključilo u jedinstven regulatorni pristup; očit je generacijski jaz kod oglašavanja putem interneta i uloge društvenih medija u stvaranju mišljenja, preuzimanju rizika i rekreativnoj konzumaciji psihoaktivnih tvari, kako starih tako i novih.

4.4 U ovim vrlo teškim okolnostima za sve koji se pokušavaju uhvatiti u koštac s novim psihoaktivnim tvarima, mogu se navesti dva relevantna komentara iz prijašnjih mišljenja EGSO-a i to da „država članica svojim odgovorom na prijetnju ne bi smjela izazvati više štete nego sama prijetnja koju želi spriječiti” ⁽⁸⁾ te da bi se, kao i u slučaju mnogih drugih područja od interesa za zakonodavce, politike „morale zasnivati na podacima i dokazima, a ne obrnuto” ⁽⁹⁾. Ovo je lakše reći nego primijeniti u praksi.

4.5 Bojazan u vezi s postojećim prijedlozima nije ta da bi oni mogli prouzročiti štetu, već da nisu dovoljno dobri te da bi mogli odgoditi osmišljavanje širih međusektorskih i multidisciplinarnih pristupa zasnovanih na prikupljenim podacima, koji su potrebni za postizanje suglasja čak i o postojećem stanju, kao i o dugoročnim ciljevima za određene društvene skupine. Ako o ovom nije moguće unaprijed postići suglasje te pridobiti ikakvu političku i financijsku potporu, onda to treba i priznati u svakom prijedlogu uredbe na razini EU.

4.6 EGSO primjećuje da prijedlog ima druge ciljeve te se između ostalog bavi problemima dvostruke uporabe, prenamjenom dozvoljenih tvari unutar EU za proizvodnju nedozvoljenih tvari te pomanjkanjem pravne sigurnosti za „legalne subjekte”. Međutim, ovi ciljevi nisu kvantitativno opisani u procjeni učinka i u prijedlogu im je posvećeno malo pozornosti. Druge mogućnosti za uklanjanje manjkavosti koje postoje u ostalim zakonodavnim aktima uopće nisu uzete u obzir. Zato je teško znati je li odabrana pravna osnova (članak 114. UFEU-a) opravdana ili ne. Radi pojašnjavanja ovih i drugih pitanja mogli bi se koristiti statistički podaci za već popisanih 300 tvari.

4.7 EGSO je čvrstog mišljenja, što je više puta i ponovio, da je reguliranje ponude samo jedan dio rješenja te nije vjerojatno da će ono samo po sebi donijeti korisne i mjerljive rezultate. Veću pozornost treba posvetiti razumijevanju potražnje te predložiti bolje načine kako je zadovoljiti uz što manji rizik. Kao i uvijek, određena razina rizika nikad se ne može u potpunosti isključiti, ali se može znatno smanjiti. Od pomoći bi trebali biti bolji i na pravi način rasprostranjeni podaci.

⁽⁶⁾ Vidi fusnotu 1.

⁽⁷⁾ Konvencija Ujedinjenih naroda protiv nezakonite trgovine opojnim drogama i psihotropnim tvarima iz 1988. godine.

⁽⁸⁾ Vidi Mišljenje EGSO-a, SL C 229/85, 31.7.2012.

⁽⁹⁾ Vidi Mišljenje EGSO-a, SL C 76/54, 14.3.2013.

4.8 EGSO također ističe da se primjena kaznenih sankcija mora ograničiti na one koji žele osigurati komercijalnu dobit od prodaje tvari za koje se već zna da su zabranjene ili da će uzrokovati ozbiljnu štetu ljudskom zdravlju. Ovo se posebno odnosi na nove psihoaktivne tvari kod kojih se za sada čini da je rizik niži nego kod „starih” ili zabranjenih psihoaktivnih tvari i u slučaju kad bi zatvaranje konzumenata u kaznionice, gdje bi neizbježno bili izloženi „starim” psihoaktivnim tvarima, bilo najgore moguće rješenje, kako za te osobe, tako i za društvo. To treba jasno naznačiti u prijedlogu, ako želimo da mjere budu vjerodostojne kod ugroženih dijelova populacije u EU-u, posebno kod izravno uključenih mladih ljudi.

5. Posebne napomene

5.1 Prijedlog nudi definicije nekih, ali ne i svih ključnih termina koji se upotrebljavaju, no ne objašnjava kako ih primijeniti na tom neobično strukturiranom, brzorastućem, dijelom zakonitom, dijelom nezakonitom, dijelom transparentnom te samo djelomično reguliranom tržištu za proizvode koji su velikim dijelom proizvedeni izvan EU-a. Pojam „gospodarski subjekt” nije definiran i stoga se pretpostavlja da može biti zakonit (prodavač koji nove psihoaktivne tvari prodaje direktno ili u prodavaonici pomoćnih proizvoda vezanih uz konzumaciju droga (*headshop*) ili putem interneta) ili nezakonit (prodavač lijekova na recept). Što znači „plasiranje na tržište” u kontekstu prodaje putem interneta gdje izvor može biti bilo gdje u svijetu? Zašto bi „smjese” trebale podrazumijevati samo dvije ili više nove psihoaktivne tvari a ne, na primjer, jednu novu psihoaktivnu tvar u kombinaciji s različitim količinama duhana, kofeina, biljki ili inertnih sredstava za punjenje? Ne bi li bilo bolje usredotočiti se na „konzumente” kao na „sve koji konzumiraju nove psihoaktivne tvari izvan liječničkog nadzora” umjesto na širu skupinu „potrošača” („osobe koje djeluju u svrhe koje su izvan njihova zanimanja, profesionalne djelatnosti ili profesije”) koja uglavnom ne trpi posljedice ove djelatnosti? Ne bi li se prijedlog koji želi biti proaktivan umjesto reaktivan trebao usredotočiti i na nove psihoaktivne tvari „za koje se može s vjerojatnošću očekivati da će se pojaviti, na temelju znanstvene procjene i sposobnosti prosuđivanja”? I što je najvažnije, zašto je obaveza dokazivanja s dobavljača, koji bi trebali pružati dokaze da su njihovi proizvodi „niskog rizika”, prebačena na EMCDDA i Komisiju, čime bi se moglo pomisliti da oni izdaju odobrenja za nove psihoaktivne tvari?

5.2 Definicija novih psihoaktivnih tvari također bi mogla biti jasnija kad bi se u okviru ovog Prijedloga riječ „nove” (što se odnosi samo na postojeće konvencije UN-a) zamijenila riječju „prijavljene”. Budući da se ove tvari ne podvrgavaju redovnom testiranju (niti bi mogle ni trebale) radi utvrđivanja njihovih psihoaktivnih svojstava u okviru uredbe REACH ili nekog sličnog zakonodavstva, postoji manjak podataka o tome koji bi broj molekula mogao, u manjoj ili većoj mjeri, proizvesti opisane učinke (ili bi se pustio na tržište s tim ciljem). Budući da se pojam „psihoaktivne tvari” upotrebljava samo kad se učinci osjete na ljudima, očigledna su ograničenja u pogledu pokusa na životinjama.

5.3 EGSO primjećuje, uz određenu dozu zabrinutosti, da je prijedlog usredotočen na pojedinačne tvari umjesto na smjese kojih ima više na tržištu. Utvrđeni su vremenski rokovi u kojima se agencije moraju odazvati, no nije utvrđen rok u kojem Komisija treba započeti izradu zajedničkog izvješća ili procjene rizika. Postupak započinje ako „nekoliko” država članica prepozna istu novu psihoaktivnu tvar. Zašto ne ako je u pitanju samo jedna, ukoliko trpi ozbiljne posljedice? Koliko je to „nekoliko”? Nije jasno kakvu će odluku donijeti Komisija u (vjerojatnom) slučaju kad agencije ne pruže dodatne informacije i, što je najvažnije, kad nema političke potpore država članica. Ne postoje odredbe u zakonodavstvu na razini EU-a ili država članica – primjerice, u propisima o označavanju i prodaji proizvoda, općoj zaštiti potrošača ili drugim zakonodavnim aktima vezanim uz kemikalije, lijekove i sigurnost hrane – prema kojima bi se moglo djelovati. Ukoliko se i dalje dozvoli postojanje prodavaonica pomoćnih proizvoda vezanih uz konzumaciju droga (*headshop*), trebalo bi ih u potpunosti uskladiti s postojećim zakonodavstvom o zaštiti potrošača.

5.4 EGSO je posebno zabrinut zbog manjka dodatnih financijskih sredstava za ovaj rad. Ukoliko se on može obavljati u okviru postojećih proračunskih sredstava, zašto se ovi postupci već ne primjenjuju? Mogu li se postići značajni rezultati bez ovih financijskih sredstava? Da li je stvarno potrebna uredba (namijenjena državama članicama) za određivanje načina međusobne suradnje različitih agencija EU-a ili se ovi unutarnji postupci mogu, s obzirom na dosadašnje iskustvo, brže mijenjati konsenzusom?

5.5 EGSO primjećuje da u procjeni učinka, na kojoj se temelji ovaj Prijedlog, nedostaju usporedni podaci iz svih država članica o konzumiranju novih psihoaktivnih tvari te njihovim učincima i troškovima za zdravstveni sustav. Ukoliko bi podaci pokazali da se troškovi pojavljuju posvuda i da su veliki, tada bi se djelovanje agencija EU-a činilo učinkovitim rješenjem. EGSO je zabrinut što prijedlog ne uspostavlja minimalne standarde izvješćivanja te zato smatra da bi trebalo odati veće priznanje i pružiti bolju potporu većinom dobrovoljnim nacionalnim kontaktnim točkama, koje putem „Reitoxa” pružaju ključne podatke.

5.6 EGSO se slaže da bi nove psihoaktivne tvari na osnovi prethodno dogovorenih kriterija i do sada raspoloživih dokaza, trebalo interno klasificirati kao tvari niskog, umjerenog ili visokog rizika. Ovo se, međutim, ne bi smjelo smatrati izdavanjem dozvole za sigurnu prodaju te svaki javno dostupan popis to treba istaknuti. S obzirom na pomanjkanje dostupnih podataka i poteškoće u izradi kvantitativne procjene rizika, može se očekivati ponovna klasifikacija na temelju dodatnih dokaza.

5.7 EGSO se također slaže sa sadašnjim smjernicama EMCDDA-a o procjeni rizika novih psihoaktivnih tvari prema kojima druge „stare” psihoaktivne tvari ili tvari koje su isključene, ali su u širokoj uporabi i poznatije su, kao na primjer heroin, kokain, kanabis, ekstazi, alkohol i duhan, treba na jednak način uključiti kao parametre. Ako to unatoč svim raspoloživim podacima nije moguće učiniti, onda isto neće biti moguće ni u slučaju novih psihoaktivnih tvari gdje će podaci biti slabo dostupni, nepotpuni i često proturječni; nove psihoaktivne tvari koje su nedavno plasirane na tržište mogu imati male učinke na društvo, kriminalitet ili okoliš, ali i dalje mogu biti jako opasne za ljudsko zdravlje ako se zloupotrebljavaju.

5.8 EGSO vjeruje da bi sveobuhvatni pristup prema ovisnosti o drogama vodio i prema bolje financiranim programima prevencije i liječenja na nacionalnoj razini. Od izuzetne važnosti bit će razumijevanje ponašanja i stavova različitih dobnih skupina (10 – 18, 18 – 25 i 25 +). Uloga društvenih medija i internetskih platformi za prodaju i pružanje savjeta već je značajna u oblikovanju trendova ili širenju upozorenja i sve će više utjecati na donošenje osobnih odluka u ovom području. Projekte koji će ovo pratiti treba podupirati i u cijelosti financirati. Odgovarajuća zaštita zdravlja trebala bi imati prednost pred pravosuđem i unutarnjim tržištem.

5.9 EGSO priznaje da će u određenom trenutku možda biti potrebno regulirati ovo područje; unatoč tomu, trenutno nije u potpunosti jasno jesu li ti zakonodavni akti potrebni te koji bi oblik oni trebali imati. Države članice primjećuju različite probleme, daju prednost različitim rješenjima i moraju imati mogućnost djelovanja u različitim vremenskim okvirima. Diljem svijeta postoje velike razlike koje se kreću od ograničavanja do dozvoljavanja. Korisno bi bilo pratiti razvoj događaja u dvije susjedne, gospodarski i kulturno slične države južne polutke, u Australiji i Novom Zelandu. Nužna će biti uska suradnja sa SAD-om i ostalim državama koje nude proizvode na internetu. Trgovinski pregovori s Kinom i Indijom trebali bi obuhvatiti i mjere kojima bi se ograničila proizvodnja i prodaja starih, isključenih i novih psihoaktivnih tvari.

5.10 Ovo je prije svega uistinu globalni problem i svaka sljedeća procjena utjecaja i prijedlog zakonodavstva trebali bi uključiti te dimenzije te razmotriti širi krug mogućnosti djelovanja, bez obzira što bi one prvotno mogle izgledati teško ostvarive na razini EU-a. EMCDDA će u tome igrati ključnu ulogu. Ukoliko je potrebno dodatno financiranje, treba ga omogućiti. Potrebno je bolje koordinirati relevantne istraživačke programe i njihove rezultate objavljivati široj javnosti. Ukoliko na bilo kojoj razini bude potrebno donošenje zakonskih akata, EGSO se nada da će postojati bolje uporište temeljeno na podacima za pronalaženje rješenja za gore navedene probleme.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o paketu mjera NAIADES II, koji obuhvaća Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 718/1999 od 29. ožujka 1999. o politici Zajednice u odnosu na kapacitet flote s ciljem promicanja prijevoza unutarnjim plovnim putovima

COM(2013) 621 final – 2013/0303 (COD)

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju tehničkih pravila za plovila unutarnje plovidbe i stavljanju izvan snage Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2006/87/EZ

COM(2013) 622 final – 2013/0302 (COD)

Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Prema kvalitetnijem prijevozu unutarnjim plovnim putovima – NAIADES II

COM(2013) 623 final

(2014/C 177/11)

Izvjestitelj: **Jan SIMONIS**

Sukladno članku 91. stavku 1. i članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), Komisija (10. rujna 2013.), Vijeće (7. i 31. listopada 2013.) i Europski parlament (8. i 22. listopada 2013.) odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Paketu mjera NAIADES II, koji obuhvaća:

Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 718/1999 od 29. ožujka 1999. o politici Zajednice u odnosu na kapacitet flote s ciljem promicanja prijevoza unutarnjim plovnim putovima

COM(2013) 621 final – 2013/0303 COD

Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju tehničkih pravila za plovila unutarnje plovidbe i stavljanju izvan snage Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2006/87/EZ

COM(2013) 622 final – 2013/0302 COD

Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Prema kvalitetnijem prijevozu unutarnjim plovnim putovima – NAIADES II

COM(2013) 623 final.

Stručna skupina za prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo, odgovorna za pripremu rada Odbora na tom području, usvojila je mišljenje dana 18. prosinca 2013.

Europski socijalni i gospodarski odbor je mišljenje usvojio na 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. (sastanak od 21. siječnja), sa 140 glasova za, 2 protiv i 10 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Odbor pozdravlja i podržava mjere koje Komisija predlaže u svojoj komunikaciji i u dvama zakonodavnim prijedlozima, pod uvjetom da se poštuju sljedeće preporuke:

1.2 Odbor smatra da je glavni razlog zbog kojeg se udio prijevoza unutarnjim plovnim putovima na tržištu prijevoza nije povećao taj što se tom sektoru u prošlosti nije pružala dostatna politička i financijska podrška.

1.3 Stoga Odbor poziva Komisiju da unutarnjim plovnim putovima i sektoru unutarnje plovidbe pruži dostatna sredstva – Odbor predviđa da bi to trebalo iznositi najmanje 20% – iz proračuna Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) i dijelova proračuna Obzora 2020. (posebno onih za inovacije), kako bi se ostvarili ciljevi iz njegova programa. Također zahtijeva od Komisije da podrži i ohrabri države članice u održavanju i širenju infrastrukture, te u razvijanju novih mehanizama financiranja.

1.4 S obzirom na veliku važnost infrastrukture u ostvarenju ciljeva Komisije, Odbor poziva države članice da preuzmu odgovornost na tom području nadležnosti. S tim u vezi uputio bi, među ostalim, na „Dunavsku strategiju” iz 2010., namijenjenu poticanju razvoja Podunavlja, te na deklaraciju koja je s tim u vezi potpisana u lipnju 2012.

1.5 Odbor podržava Strategiju EU-a za dunavsku regiju, no ističe da se ni ona, ni deklaracija iz 2012. nisu provodile na odgovarajući način. Stoga poziva Komisiju da osnuje radnu skupinu koja će pratiti poštovanje obveza preuzetih u okviru strategije i deklaracije.

1.6 Odbor odlučno podržava radni dokument osoblja Komisije NAIADES o provedbi mjera povećanja ekološke prihvatljivosti na razini sektora i nada se i za to na raspolaganje staviti odgovarajuća financijska sredstva kako bi se, prije svega, nadoknadila prilika propuštena programom NAIADES I.

1.7 Upućujući na svoje mišljenje o socijalnoj sigurnosti u sektoru, Odbor poziva sve zainteresirane strane da pokrenu nove inicijative na tom području. Predloženo usklađivanje strukovnih profila, (temeljeno na socijalnom dijalogu), te usklađivanje stručnih kvalifikacija na europskoj razini imat će u tome ključnu ulogu; Komisija će ih morati staviti na snagu u tijesnoj suradnji s komisijama za rijeke, posebice sa Središnjom komisijom za plovidbu Rajnom.

1.8 Odbor smatra da prijedlozi institucijske suradnje između Europske unije i komisija za rijeke predstavljaju značajan napredak. Poziva zainteresirane institucije da usklade različite pravne sustave kako bi se ostvarila željena usklađenost.

2. Uvod

2.1 Svake godine unutarnjim se plovnim putovima preveze oko 500 milijuna tona robe, što je jednako teretu 25 milijuna kamiona te 140 milijarda tonskih kilometara. Nije zanemariva ni uloga unutarnjih plovnih putova u prijevozu putnika, bilo da je riječ o turizmu (krstarenja i jednodnevni izleti) ili, u sve većoj mjeri, o gradskom i prigradskom prijevozu (primjerice trajektne usluge).

2.2 Uobičajena tržišta prijevoza, poput prijevoza rastresitog tereta na velike udaljenosti, sve češće šire svoje djelovanje na nove, inovativne usluge, a unutarnji plovni putovi postaju sve važniji i za prijevoz na kratkim udaljenostima.

2.3 Zahvaljujući ekonomiji razmjera i energetske učinkovitosti, unutarnji plovni putovi imaju najniže vanjske troškove po pitanju emisija CO₂, buke, nesreća i zakrčenosti. S najvišim sigurnosnim standardima u svijetu, to je najznačajniji način prijevoza opasne robe u Europi.

2.4 Približno 44 000 osoba zaposleno je u sektoru unutarnje plovidbe, čemu treba pridodati još oko 12 000 radnih mjesta neizravno povezanih s tim sektorom. Uslijed nedostatka kvalificiranog osoblja, sektor unutarnje plovidbe pruža mogućnost zaposlenja osobama na tržištu rada koje traže posao, dok novi programi obuke i izgledi za karijeru znače da mladim ljudima nudi privlačna radna mjesta.

2.5 Unutarnji plovni putovi djeluju na posve liberaliziranom tržištu, no od 2008. trpe posljedice gospodarske krize. Uslijed recesije smanjio se obujam prijevoza, što je pak dovelo do viška kapaciteta u sektoru i pada cijena prijevoza. Različite studije predviđaju da će se ta situacija popraviti tek za nekoliko godina.

2.6 Široka europska mreža unutarnjih plovni putova, koja se sastoji od približno 37 000 kilometara rijeka i kanala, još može apsorbirati dodatne priljeve prometa, iako to pretpostavlja dobro održavan sustav plovni putova. Tijekom akcijskog plana NAIADES I (2006. – 2014.), uglavnom zbog smanjenja nacionalni proračuna, plovni putovi nisu bili odgovarajuće održavani, a nedostajuće dionice nisu dovršene. Provedbu projekata za infrastrukturu plovni putova dodatno su omele duga i spora procedura te nepotrebna birokracija.

3. Sažetak komunikacije

3.1 Komisija je 10. rujna 2013. objavila komunikaciju *NAIADES II – Za kvalitetniji prijevoz unutarnjim plovni putovima*. U njoj napominje da je program NAIADES I imao poticajan učinak, ali da se gospodarski i ekološki izgledi unutarnje plovidbe pogoršavaju, te da poboljšanje infrastrukture nije daleko uznapredovalo. Sektor, osim toga, proživljava gospodarsku krizu, iz koje je proizašao višak kapaciteta.

3.2 Mogućnosti i izazovi ovog načina prijevoza potakli su Komisiju da proširi svoj akcijski program za unutarnje plovne putove. Program NAIADES II namijenjen je promicanju dugoročnih strukturni promjena u sektoru unutarnjih plovni putova, bez uplitanja u slobodno tržište.

3.3 Program NAIADES II omogućuje konkretne mjere u sljedećim područjima:

- kvalitetne infrastrukture, uključujući bolju međusobnu povezanost i uklopljenost unutarnjih plovni putova s drugim načinima prijevoza. Luke (morske i unutarnje) imaju važnu ulogu u postizanju međusobne povezanosti;
- inovacija
- dobro funkcionirajućeg tržišta;
- smanjenja pritiska na okoliš zahvaljujući smanjenju emisija;
- kvalificirane radne snage i kvalitetni radni mjesta;
- uključivanja prijevoza unutarnjim plovni putovima u multimodalni logistički lanac.

3.4 Ovaj akcijski program upotpunjuju dva zakonodavna prijedloga, od kojih se jedan odnosi na tehničke uvjete za plovila na unutarnjim plovni putovima, dok se drugim mijenja uredba o kapacitetu prijevoza unutarnjim plovni putovima. Oba pravna instrumenta već su dugo na snazi u tom sektoru, a novi prijedlozi Komisije imaju za cilj njihovo ažuriranje. Komunikaciju Komisije dopunjava detaljan radni dokument osoblja Komisije o ekologizaciji flote.

3.4.1 Prijedlog Komisije za novu direktivu o tehničkim pravilima, kojom se mijenja direktiva 2006/877/EZ, ima za cilj bolju međusobnu usklađenost različitih uredbeni tijela te predviđa mehanizme za postizanje tog cilja. Njime se po prvi put konkretno određuje institucijska suradnja osmišljena na uredbenoj razini.

3.4.2 Prijedlog Komisije kojim se mijenja uredba o kapacitetu (br. 718/1999) proširuje broj slučajeva u kojima organizacije koje predstavljaju prijevoz unutarnjim plovni putovima imaju pravo koristiti sredstva iz rezervnog fonda, naročito kako bi se uključile ekološke svrhe. Taj se prijedlog uklapa u okvir cjelokupnog paketa predloženih mjera.

3.5 Različiti čimbenici dobit će u zadatak provedbu mjera iz te komunikacije. Razvoj kvalitetne infrastrukture odgovornost je EU-a i država članica. To vrijedi i za uspostavu boljeg pravnog okvira, koji na unutarnjem tržištu treba stvoriti uvjete natjecanja jednake za sve. Odgovornost za transparentnost tržišta i inovacije u nadležnosti je dionika u sektoru.

3.6 Komunikacija se osvrće i na pitanje boljeg upravljanja. Iz povijesni razloga, unutarnja plovidba podliježe različitim pravnim sustavima. Sloboda kretanja velikim europskim rijekama zajamčena je međunarodnim ugovorima i propisima koji iz njih proizlaze. Pored toga, EU ima nadležnost na području unutarnje plovidbe. Komisija predlaže novi pristup kako bi se riješili problemi ponekad preklapajućih ovlasti i djelovanja; taj pristup obuhvatio bi blisku suradnju sa Središnjom komisijom za plovidbu Rajnom, te je s tim ciljem potpisan sporazum.

3.7 NAIADES II ne raspolaže vlastitim proračunom za financiranje predloženih mjera. Umjesto toga komunikacija na razini EU-a upućuje na Instrument za povezivanje Europe (CEF) za infrastrukturne mjere i na program Obzor 2020. za financiranje istraživanja, razvitka i inovacija. Oba ta financijska instrumenta koristila bi se i za potporu djelovanjima politike te za ekologizaciju flote.

3.8 Namjera je Komisije povećati vlastite ambicije u pogledu promicanja plovidbe unutarnjim plovnim putovima usmjeravanjem na područja s najvećom dodanom vrijednošću. U tom smislu očekuje i doprinos država članica i dionika u sektoru.

4. Opće napomene

4.1 Odbor snažno zagovara učinkovitije korištenje kapaciteta unutarnjih plovnih putova, osobito s obzirom na goleme prednosti koje taj način prijevoza nudi u smislu obujma prijevoza, održivosti i vanjskih troškova. Važnost i potencijal prijevoza unutarnjim plovnim putovima znače da on pruža znatne mogućnosti kako u pogledu prijevoza robe tako i putnika. Uz kružna putovanja, vodni promet ima sve važniju ulogu u gusto naseljenim gradskim područjima gdje se koriste trajektne usluge.

4.2 Odbor dijeli stavove Komisije da se unutarnji plovni putovi nedovoljno koriste te podržava Komisijine napore za povećanje udjela tog sektora u ukupnom prijevozu. Smatra, međutim, da Komisija, u svojim nastojanjima da poboljša integraciju unutarnjih plovnih putova i za to stvori nužne uvjete, podcjenjuje važnost čvrstog financijskog temelja za akcijski program. EGSO primjećuje da NAIADES II predstavlja ambiciozni novi program, ali i da još nije posve jasno kako će se on financirati; stoga sa zanimanjem očekuje radni dokument osoblja Komisije o financiranju NAIADES-a te poziva Komisiju da vodi računa o prijašnjim propustima.

4.3 U procjeni koju je sastavila kao dio srednjoročnog izvještaja o programu NAIADES I, Komisija primjećuje da je on imao poticajan učinak na sektor te da je doprinio boljem uviđanju mogućnosti koje taj sektor pruža, naročito među donositeljima odluka na nacionalnoj razini.

4.4 Štoviše, iskustvo programa NAIADES I i najnovijih smjernica transeuropske prometne mreže (TEN-T) pokazuje da države članice, ukoliko prihvate ciljeve ove komunikacije, moraju prihvatiti odgovornost za provedbu programa. Odbor stoga poziva Europski parlament, Vijeće i Komisiju da to jasno i izričito uspostave.

4.5 EGSO-u je jasno da promicanje unutarnje plovidbe zahtijeva učinkovitu i blisku suradnju između Europske komisije i komisija za rijeke. Odbor stoga podržava prijedloge u tom smislu te ističe važnu ulogu Središnje komisije za plovidbu Rajnom u razvoju unutarnje plovidbe i visokih tehničkih i sigurnosnih standarda.

4.6 EGSO naglašava važnost infrastrukture za ostvarenje ciljeva Komisije. Kako bi se postigla bolja integriranost unutarnje plovidbe i zajamčila se njezina pouzdanost, ključna je dobro održavana i u cijelosti povezana mreža plovnih putova bez uskih grla. Odbor poziva države članice da preuzmu odgovornost na tom području nadležnosti.

4.7 S obzirom na ograničeni proračun Instrumenta za povezivanje Europe (CEF), Odbor očekuje da Komisija stavi plovnim putovima na raspolaganje barem 20% raspoloživih sredstava, kao i da podupre i potakne države članice da održavaju i proširuju infrastrukturu. Za razliku od cesta i željeznice, plovni putovi u Europi još imaju dovoljan kapacitet da mogu primiti obujam prijevoza višestruko veći od sadašnjeg, što znači da ulaganje u plovne putove može donijeti maksimalnu dobit.

4.8 EGSO prima na znanje namjeru da se provede savjetovanje o pristojbama za infrastrukturu kako bi se internalizirali vanjski troškovi u prijevozu unutarnjim plovnim putovima. Odbor ističe da pitanju internalizacije vanjskih troškova u unutarnjoj plovidbi treba pristupiti vrlo oprezno, te da taj instrument treba koristiti isključivo kako bi se povećao obujam prijevoza unutarnjim plovnim putovima i povećala njegova konkurentnost.

4.9 Jedan od ciljeva NAIADES-a II je učiniti sektor privlačnijim na tržištu rada i stvoriti radna mjesta visoke kvalitete te promicati mobilnost radne snage. Upravo je to cilj nastojanja da se usklade opisi zvanja i stručne kvalifikacije na europskoj razini, što bi moglo doprinijeti rješavanju problema nedostatka stručnog osoblja u prijevozu unutarnjim plovnim putovima.

4.10 Što se tiče socijalne sigurnosti, EGSO se poziva na svoje mišljenje iz 2005. (TEN/200) u kojem zagovara uspostavu socijalne politike Zajednice za prijevoz unutarnjim plovnim putovima. Proteklih je godina na tom polju došlo do novih pomaka u okviru socijalnog dijaloga, što je dovelo do sastavljanja posebnih pravila o radnom vremenu u prijevozu unutarnjim plovnim putovima, o čemu su socijalni partneri potpisali sporazum. EGSO poziva na pokretanje drugih inicijativa u okviru socijalnog dijaloga, kako bi se povećala privlačnost zanimanja u tom sektoru.

5. Posebne napomene

5.1 Kada je riječ o novim smjernicama transeuropske prometne mreže (TEN-T), EGSO poziva Komisiju da pri provedbi novog koncepta multimodalnog koridora osigura da položaj plovnih putova u njemu bude čvrst. Planovi multimodalnih koridora moraju osigurati jednake uvjete za sve načine prijevoza, a sektoru unutarnjih plovnih putova treba omogućiti da igra značajnu ulogu pri sastavljanju tih projekata.

5.2 EGSO pridaje veliku važnost uključivanju svih plovnih putova od IV. razreda na više u središnju mrežu transeuropske prometne mreže (TEN-T). Stoga su države članice preuzele obavezu održavati i osuvremenjivati te plovne putove, kao i pružiti svaku podršku uklanjanju uskih grla, kako bi se u potpunosti mogao iskoristiti raspoloživi kapacitet europskih plovnih putova. Odbor želi skrenuti pozornost na rijeke koje, poput Dunava ili Elbe, još raspolažu velikim kapacitetom apsorpcije dodatnog prijevoza. Poziva države članice da, uz podršku Komisije, uklone uska grla na tim rijekama, te da bez odlaganja dovrše nedostajuće veze, poput spojnice Seine-Scheldt.

5.3 U okviru razvoja prijevoza u zemljama središnje i istočne Europe, Dunav ima posebnu ulogu, što je Komisija potvrdila „Dunavskom strategijom” iz 2010., čiji je cilj poticanje razvoja Podunavlja. Prijevoz Dunavom jedan je od stupova te strategije, te bi trebao doprinijeti porastu prijevoza unutarnjim plovnim putovima na toj važnoj rijeci. Toj je inicijativi u lipnju 2012. uslijedilo potpisivanje deklaracije od strane zemalja Podunavlja – nažalost uz iznimku jedne od njih – kojom one preuzimaju obavezu održavanja Dunava na temelju važećih standarda, kako bi se izbjeglo da u budućnosti prijevoz unutarnjim plovnim putovima ometa nedostatna dubine vode.

5.4 Odbor podržava tu Komisijinu strategiju, no ističe da se ni ona, kao ni deklaracija iz 2012., nije do sada provodila na odgovarajući način. Stoga poziva Komisiju da osnuje radnu skupinu koja će pratiti poštovanje obveza preuzetih u okviru strategije i deklaracije, te bez odlaganja rješavati ustanovljene probleme, kako se ne bi ugrozio planirani razvoj prijevoza na tom važnom koridoru.

5.5 Komisija primjećuje da na području inovacija unutarnji plovni putovi zaostaju za drugim načinima prijevoza. Jedan je od razloga za to dugovječnost opreme. Kulture inovacija također manjka u tom sektoru. Komisija poziva sektor da na tom području preuzme vodeću ulogu i razvije politiku inovacija.

5.6 Odbor dijeli to mišljenje, ali također ističe dugovječnost opreme u sektoru unutarnjih plovnih putova i visoku razinu ulaganja kao krivce za sporiji stopu inovacija. Zbog visokih troškova ulaganja, inovacije je potrebno potaknuti odgovarajućim financijskim i gospodarskim poticajima te olakšavanjem pristupa financiranju, što program za sada još nije osigurao.

5.7 Odbor ističe da je uvođenjem plovila koja pokreće ukapljeni naftni plin sam sektor već razvio vrlo napredne inovacijske projekte. Odbor poziva nadležna tijela da za njih, kao i za opskrbu alternativnim gorivima, bez odlaganja uspostave pravni okvir, te da razviju infrastrukturu kako bi se takve inovacije mogle naširoko primijeniti i dodatno poticati.

5.8 Radni dokument osoblja Komisije o povećanju ekološke prihvatljivosti flote pridodan je komunikaciji Komisije. U tom dokumentu Komisija navodi scenarije za smanjenja atmosferskih emisija. EGSO zna da unutarnji plovni putovi uzrokuju znatno niže emisije CO₂ nego cestovni i željeznički promet, ali taj dokument to ne spominje.

5.9 Budući da naglasak stavlja na druge onečišćivače zraka a ne na CO₂, Komisija zaključuje da je unutarnja plovdba danas u opasnosti da postane najveći onečišćivač među načinima prijevoza. S tim u vezi Odbor također napominje da pri određivanju budućih standarda za emisije treba izbjeći narušavanje tržišnog natjecanja, te da treba voditi računa o odgovarajućoj ponudi prikladnih motora za sektor unutarnje plovidbe.

5.10 Odbor smatra da Komisija može imati važnu ulogu u poticanju sektora na inovacije i povećanje ekološke prihvatljivosti te da bi trebala pružiti znatnu financijsku potporu. S obzirom na društvenu korist koju bi donijelo poboljšanje ekološkog učinka unutarnje plovidbe, opravdano je u tu svrhu dodijeliti pomoć iz europskih i nacionalnih fondova, što bi moglo imati katalizatorski učinak.

5.11 Odbor stoga poziva Komisiju da, kad se uspostavi višegodišnji proračun Europske unije, iskoristi svaku mogućnost da sredstva iz Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) i programa Obzor 2020. namijeni povećanju ekološke prihvatljivosti plovila i provedbi drugih mjera iz prijedloga NAIADES.

5.12 EGSO također poziva sektor da raspoloživa sredstva iz rezervnog fonda upotrijebi u svrhu povećanja ekološke prihvatljivosti, kako bi se popravila predodžba o toj industriji. Tu mogućnost pruža prijedlog izmjene uredbe o kapacitetu koji je dio paketa mjera NAIADES II.

5.13 Veća stručnost i uža suradnja unutar i od strane sektora nesumnjivo će doprinijeti poboljšanju njegovog gospodarskog položaja na strukturnoj razini, s obzirom da je gospodarska kriza nedavno ponovo dovela do strukturnog viška kapaciteta u sektoru.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Novim mjerama za jedinstveno tržište telekomunikacija EU-a koje obuhvaćaju sljedeća dva dokumenta: Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju mjera u vezi s europskim jedinstvenim tržištem elektroničkih komunikacija i ostvarenju „Povezanog kontinenta” te o izmjeni direktiva 2002/20/EZ, 2002/21/EZ i 2002/22/EZ i uredbi (EZ) br. 1211/2009 i (EU) br. 531/2012

COM(2013) 627 final – 2013/0309 (COD)

i Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o jedinstvenom tržištu telekomunikacija

COM(2013) 634 final

(2014/C 177/12)

Izjaviteljica: **gđa Anna NIETYKSZA**

Dana 23. rujna 2013. i 12. rujna 2013., sukladno člancima 114. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Komisija, Vijeće i Europski parlament odlučili su se savjetovati s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o temi:

Nove mjere za jedinstveno tržište telekomunikacija EU-a koje obuhvaćaju sljedeća dva dokumenta: Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju mjera u vezi s europskim jedinstvenim tržištem elektroničkih komunikacija i ostvarenju „Povezanog kontinenta” te o izmjeni Direktiva 2002/20/EZ, 2002/21/EZ i 2002/22/EZ i Uredbi (EZ) br. 1211/2009 i (EU) br. 531/2012

COM(2013) 627 final – 2013/0309 (COD)

Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o jedinstvenom tržištu telekomunikacija

COM(2013) 634 final.

Stručna skupina za prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo, odgovorna za pripremu rada Odbora na tom području, usvojila je mišljenje 18. prosinca 2013.

Europski gospodarski i socijalni odbor mišljenje je usvojio na 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. (sastanak od 21. siječnja), sa 152 glasa za, 2 protiv i 5 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO podržava prijedlog Uredbe Europske komisije i posebne mjere za ubrzanje uspostave jedinstvenog tržišta elektroničkih komunikacija kao temelja za dinamičan i održivi rast svih gospodarskih sektora i stvaranje novih radnih mjesta. To će osigurati i visoku razinu zaštite prava potrošača.

1.2 EGSO smatra da će predloženo smanjenje prepreka za europske pružatelje usluga elektroničkih komunikacija putem:

- uvođenja jedinstvenog europskog odobrenja koje vrijedi u čitavom EU-u,
- usklađivanja regulatornih uvjeta i upravljanja spektrom,

pružateljima olakšati da pojedincima, poduzećima i institucijama širom EU-a daju konkurentne, sigurne usluge elektroničkih komunikacija.

1.3 EGSO ističe da Komisija treba opet razmisliti o uvrštavanju širokopojsnih usluga u područje primjene odredbe o pružanju univerzalnih usluga.

1.4 Istovremeno EGSO naglašava da će smanjenje regulatornih prepreka otvoriti tržište malim pružateljima elektroničkih komunikacija. Velik poticaj razvoju pružatelja usluga bit će:

- jedinstveno odobrenje,
- pojednostavljenje procesa ulaganja u mreže,
- mogućnost pružanja prekograničnih usluga u svakoj zemlji EU-a,
- poticaji za investicije.

1.5 EGSO ističe da uredbe Komisije i opći poticaji moraju spriječiti daljnju fragmentaciju tržišta budući da bi to kočilo razvoj prekograničnih usluga i oslabilo položaj EU-a u odnosu na međunarodne konkurente.

1.6 EGSO smatra da će poboljšana pristupačnost i smanjeni troškovi izgradnje i upravljanja brzim mrežama:

- stvarati radna mjesta u europskim kompanijama, uključujući mala i srednja poduzeća te nova poduzeća koja razvijaju i nude inovativne proizvode i usluge na globalnom tržištu,
- ubrzati razvoj suvremenih usluga u području e-trgovine i e-obrazovanja, kao i u naprednih javnih usluga poput e-vlade i e-zdravlja,
- ubrzati razvoj suvremenih europskih usluga računalstva u oblaku, kao što je opisano u mišljenju Odbora „Prema strategiji EU-a za računarstvo u oblaku” (TEN/494),
- otvoriti goleme mogućnosti za razvoj novih usluga koje će se koristiti u područjima u kojima se očekuje brz razvoj, kao što su internet stvari (IoT) i komunikacija strojeva (M2M).

1.7 EGSO uviđa da će usklađivanje regulatornih uvjeta potaknuti ulaganja u europske pružatelje usluga elektroničkih komunikacija.

1.8 EGSO podržava predloženo usklađivanje jamstava za prava potrošača i korisnika, uključujući:

- lakši izbor pružatelja usluga i lakša zamjena pružatelja,
- uklanjanje visokih troškova za pozive mobilnog roaminga te prekograničnih fiksnih poziva unutar EU-a (vidi izvještaj EGSO-a „Zaustavimo naplatu roaminga sada”, CES5263-2013, izvijestitelj: g. Hencks).

1.9 EGSO se zalaže za usklađivanje ugovornih uvjeta za krajnje korisnike usluga elektroničkih komunikacija u svim državama članicama.

1.10 EGSO smatra da će slobodan pristup mreži i mogućnost korištenja naprednih usluga elektroničkih komunikacija diljem EU-a povećati mobilnost potrošača i poduzetnika te olakšati pristup europskim kulturnim dobrima i razvoj kreativnih industrija.

1.11 Buduća uredba mora omogućiti veću financijsku i pravnu sigurnost za operatere. Zauzvrat, EGSO preporuča da uredba korisnicima pruži veću pravnu sigurnost tako što će bolje štititi njihovih prava.

1.12 EGSO naglašava važnost prava na primjerenu zaštitu osobnih podataka, prava na zaborav i ostalih prava krajnjih korisnika usluga elektroničkih komunikacija istaknutih u prethodnim mišljenjima EGSO-a. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ SL C 271, 19. 9. 2013., str. 133.-137., SL C 229, 31. 7. 2012., str. 1.-6., SL C 351, 15. 11. 2012., str. 31.-35.

1.13 EGSO ističe da su informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) izvor održivog gospodarskog rasta te da pridonose 50-postotnom rastu proizvodnosti u svim gospodarskim sektorima u kojima se koriste. Čak i ako njihova uporaba dovede do gubitka određenog broja radnih mjesta, na svaka dva izgubljena radna mjesta stvara se pet novih (vidi Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća, COM(2013) 627 final 2013/0309 (COD), str. 2). EGSO naglašava da obrazovanje, mogućnost prekvalifikacije i cjeloživotno učenje treba osigurati za sve, uz uvođenje novih obrazovnih mehanizama.

1.14 EGSO naglašava da je potrebno poštovati pravila o konkurenciji, posebice kada je riječ o pružateljima usluga elektroničkih komunikacija koji spadaju u mala i srednja poduzeća, budući da jačanje najvećih pružatelja usluga elektroničkih komunikacija i konsolidacija spektra mogu ugroziti konkurentnost na tržištima država članica.

1.15 Regulacija proizvoda virtualnog širokopojsnog pristupa (*vrste veleprodajnog pristupa širokopojsnim mrežama koji se sastoji od poveznice za virtualni pristup bilo kojoj fiksnoj ili bežičnoj mreži, isključujući fizičko izdavanje lokalne petlje, uz uslugu prijenosa do utvrđenog skupa točaka primopredaje, i uključujući posebne mrežne elemente, funkcionalnosti i pomoćne IT sustave*) čini se preuranjenom. EGSO vjeruje da bi bilo bolje pričekati da tržište regulira cijene i uvjete za pružanje takvih usluga. Međutim, zahtjev da ponuda uključuje proizvod za povezivanje s osiguranom kvalitetom mora se regulirati tako da se opterećenje ravnomjerno raspodijeli na velike operatere i male pružatelje usluga iz sektora malih i srednjih poduzeća.

1.16 EGSO je ozbiljno zabrinut zbog detaljnih rješenja o mrežama za lokalni radijski pristup, a posebice zbog mogućnosti da bi krajnji korisnici mogli moći radijske mreže staviti na raspolaganje drugim, nepoznatim, anonimnim korisnicima.

1.17 EGSO upozorava da prijedlog uredbe postavlja vrlo ambiciozne ciljeve. Kratko vrijeme za uvođenje (od 1. srpnja 2014.) zahtijevat će velike napore od glavnih dionika, odnosno Europske komisije, nacionalnih regulatora elektroničkih komunikacija, tijela za konkurentnost i europskih pružatelja usluga elektroničkih komunikacija.

1.18 S obzirom na potrebu za koordiniranim područjem primjene, postupcima za izdavanje europskih odobrenja i rezervacija te uvjetima za korištenje radijskog spektra, EGSO preporučuje da se do donošenja odluke o stvaranju jedinstvenog europskog regulatora jača uloga BEREC-a.

2. Uvod i kontekst

2.1 Veliki operateri u Sjedinjenim Državama, Japanu i Južnoj Koreji već su obavili golema ulaganja u infrastrukturu za brze širokopojsne internetske veze, kako fiksne, tako i bežične. Pitanje održavanja globalne konkurentnosti na području elektroničkih komunikacija je od iznimne važnosti za Europsku uniju.

2.2 Pouzdan i brz širokopojsni pristup je posebice važan za pružanje inovativnih usluga elektroničkih komunikacija, što obuhvaća i računarstvo u oblaku. Stoga je u strateškom interesu EU-a da sektor elektroničkih komunikacija bude u dobrom stanju, da ima domaći potencijal za pružanje suvremenih usluga građanima te da zadrži značajan prostor za proizvodnju opreme za elektroničke komunikacije te osmišljavanje rješenja i usluga.

2.3 Digitalna ekonomija i njezini proizvodi čine sve veći udio BDP-a, a usluge elektroničkih komunikacija ključne su za rast proizvodnosti u svim sektorima gospodarstva – od zdravstva do energetike i javnih usluga. Drugi ključni čimbenik u razvoju je mogućnost ulaganja u bežične mreže (tj. četvrtu generaciju i naknadne tehnologije mobilnih komunikacija za brz mobilni pristup internetu) i brze mreže fiksnih linija (npr. optičke mreže FTTH- fiber-to-the-home).

2.4 Da bi se mreže elektroničkih komunikacija učinile iznimno profitabilnima, potrebno je da budu dovoljno velike. Međutim, tržište elektroničkih komunikacija u državama članicama EU-a vrlo je rascjepkano: ono obuhvaća više od 1000 operatera fiksnih linija i nekoliko stotina operatera mobilnih mreža. Čak i najveće grupe pružaju usluge samo u jednoj zemlji i ne pružaju prekogranične usluge potrošačima i manjim krajnjim korisnicima (prekogranične usluge nude se isključivo najvećim korporativnim korisnicima). Nijedan operater nije prisutan u više od pola država članica. Tržište kabljskih televizijskih mreža je također rascjepkano – obuhvaća više od 1500 operatera.

2.5 Rascjepkanost tržišta znači visoke cijene, posebice za pozive između pojedinih zemalja EU-a (roaming u mobilnim mrežama i međunarodni pozivi preko fiksnih linija).

2.6 Radijski spektar je ograničen resurs. Učinkovitost njegovog korištenja ima značajan učinak na provedbu Digitalnog programa za Europu (DAE) i na operative uvjete pružatelja usluga. Istovremeno se uvjeti za korištenje spektra (poput pravila za dodjelu, trajanje rezervacija, mogućnost prenamjene spektra (promjene u upravljanju spektrom koje uz ostalu za cilj imaju zadovoljavanje zahtjeva tržišta ili povećanje učinkovitosti upotrebe spektra) i dijeljenje) značajno razlikuju među pojedinim državama članicama. Postoje razlike u uvjetima dodjeljivanja, vremenu isteka i mogućnosti obnove rezervacije spektra. Ove razlike otežavaju ulaganja i stvaranje integriranih prekograničnih bežičnih mreža.

2.7 Iako je Europa 1990-ih bila svjetski predvodnik u GSM mobilnoj telefoniji, trenutno zaostaje za ranije spomenutim zemljama kada je riječ o uvođenju najnovijih tehnologija mobilne transmisije.

2.8 Stopa razvoja europskog IKT-a je bila vrlo niska posljednjih godina (0,3% godišnje), posebice u usporedbi s SAD-om (15%) i vodećim azijskim zemljama (26%).

2.9 Predložene promjene tiču se područja koja su regulirana aktima koji podupiru uredbu o elektroničkim komunikacijama u EU-u, to jest Direktive 2002/20/EZ (direktiva o ovlaštenju), 2002/21/EZ (okvirna direktiva), 2002/22/EZ (direktiva o univerzalnim uslugama i pravima korisnika), 2002/58/EZ (direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama), Uredbe (EZ) br. 1211/2009 (o uspostavi Tijela europskih regulatora elektroničkih komunikacija – BEREC-a) i (EU) br. 531/2012 (o roamingu) te Odluke 243/2012/EU (program za politiku radiofrekvencijskog spektra).⁽²⁾

3. Opći cilj uredbe Europske komisije

3.1 Opći cilj uredbe Europske komisije je uspostava jedinstvenog tržišta elektroničkih komunikacija na kojem:

- građani, ustanove i poduzeća mogu pristupiti uslugama elektroničkih usluga diljem EU-a pod jednakim uvjetima, bez ograničenja ili dodatnih troškova,
- operateri i pružatelji usluga elektroničkih komunikacija mogu usluge pružati pod konkurentnim uvjetima izvan granica države članice u kojoj imaju poslovni nastan i doprijeti do potrošača diljem EU-a,
- stvara se osnova za digitalnu transformaciju gospodarstva, što bi trebalo dovesti do obnove i održavanja gospodarskog rasta, povećanja globalne konkurentnosti zemalja EU-a i stvaranja novih radnih mjesta u digitalnoj ekonomiji, kreativnim industrijama i svim gospodarskim područjima u kojima elektroničke komunikacije imaju važnu ulogu.

3.2 Prijedlogom uredbe Europska komisija predlaže sljedeća rješenja:

- jedinstveno europsko odobrenje za europske pružatelje elektroničkih komunikacija na temelju jedinstvenog sustava obavješćivanja u državi članici u kojoj pružatelj ima glavni poslovni nastan;
- usklađivanje uvjeta dostupnosti, uvjeta dodjele i trajanja prava korištenja spektra;
- uvođenje proizvoda za virtualni širokopojasni pristup i usklađenih proizvoda telekomunikacija s osiguranom kvalitetom usluge (ASQ).
- usklađivanje pravila o pravima krajnjih korisnika/potrošača (zahtjev za transparentnim informacijama i ugovorima, jasno određeni uvjeti sklapanja i raskidanja ugovora, neutralnost mreže, osigurana kvaliteta usluge, lakše mijenjanje i prenošenje broja);
- davanje ovlasti sankcioniranja nadležnim državnim tijelima i uvođenje pravila o ovlastima Komisije da donosi delegirane ili provedbene akte;

⁽²⁾ SL C 123, 25.4.2001, str. 55-56; SL C 123, 25.4.2001, str. 56-61; SL C 123, 25.4.2001, str. 53-54; SL C 24, 28.1.2012, str. 131-133; SL C 133, 9.5.2013, str. 22-26.

- pravila o pozivima u roamingu u mobilnim mrežama;
- ograničavanje troškova fiksnih poziva unutar EU-a, koji ne smiju biti veći od cijene domaćih međugradskih komunikacija;
- povećanje stabilnosti BEREC-a kao savjetodavnog tijela Europske komisije kada je riječ o elektroničkim komunikacijama.

3.3 Kao što je Europsko vijeće istaknulo u svojim Zaključcima od 24.–25. listopada 2013., prevladavanje rascjepkanosti tržišta elektroničkih komunikacija, promicanje učinkovite konkurencije i privlačenje privatnih ulaganja putem predvidljivog i stabilnog pravnog okvira uz osiguravanje visoke razine zaštite potrošača, kao i usklađivanje dodjele spektra od ključne su važnosti za gospodarski i socijalni razvoj država članica (dokument Europskog vijeća od 25. listopada 2013. (EUCO 169/13, CO EUR 13 CONCL 7), točke 5. i 9.).

3.4 Veća dostupnost i niži troškovi korištenja brzih veza omogućit će svim pružateljima usluga, uključujući europska mala i srednja poduzeća, stvaranje i pružanje inovativnih proizvoda i usluga na globalnom tržištu.

4. Posebne napomene o uredbi Europske komisije

4.1 *Jedinstveno europsko odobrenje*

4.1.1 ESGO smatra da pružanje prekograničnih usluga trenutno sputava birokracija koja je posljedica rascjepkanosti nacionalnih sustava za davanje odobrenja, dodjelu radijskog spektra, regulaciju proizvoda za pristup i pravila o pravima potrošača.

4.1.2 Operateri iskorištavaju rascjepkanost tržišta na račun krajnjih potrošača tako da pružaju skuplje prekogranične usluge.

4.1.3 ESGO smatra da će prijedlog uredbe potaknuti konsolidaciju operatera i nastanak paneuropskih pružatelja usluga elektroničkih komunikacija. Taj je proces koristan s gledišta konkurentnosti gospodarstava država članica na globalnim tržištima.

4.1.4 Jačanje pružatelja usluga elektroničkih komunikacija i jedinstveni pravni uvjeti povećat će privlačnost europskih pružatelja usluga za institucionalne ulagače, uključujući fondove privatnog kapitala. Davanje dodatnog kapitala operaterima povećat će njihov ulagački kapacitet.

4.1.5 ESGO pozdravlja uvođenje jedinstvenog europskog odobrenja kao ključnog uvjeta za poboljšanje funkcioniranja sustava. Potrebno je jasno odrediti postupke i načela suradnje.

4.1.6 ESGO bi pozdravio prijedlog koji bi se založio u korist jedinstvenog europskog regulatora, kao što je Odbor predlagao i argumentirao u nizu mišljenja.

4.2 *Koordinacija uporabe radiofrekvencijskog spektra*

4.2.1 Usklađivanje upravljanja spektrom na temelju jedinstvenih uvjeta za korištenje spektra (pravila za dodjelu, trajanje rezervacija, mogućnosti prenamjene spektra i dijeljenje) olakšat će uvođenje novih tehnologija za bežični širokopojasni pristup (4G i naknadne tehnologije).

4.2.2 ESGO smatra da uredba preduhitruje reviziju učinkovitosti postojećih pravila o roamingu koja se planirala za 2016. i odluke o dodjeli pojaseva koje treba donijeti Svjetska konferencija o radiokomunikaciji 2015. (WRC 2015) ITU-R-a (ITU-R – (ITU Radiokomunikacijski sektor) – jedan od tri sektora (jedinica) Međunarodne telekomunikacijske unije (ITU), odgovorna za radijske komunikacije).

4.3 *Europski proizvodi za virtualni pristup*

4.3.1 ESGO smatra da se pravila o virtualnom širokopojasnom pristupu predlažu u kontekstu velike nesigurnosti oko reguliranja mreža NGN/NGA (Mreža nove generacije velike brzine/pristupa nove generacije velike brzine) i razlika u regulatornim praksama pojedinih država članica. Stabilne regulatorne uvjete koji potiču operatere na ulaganja u skupu NGN/NGA infrastrukturu mora se uvesti vrlo oprezno jer se regulatorne prakse za ova pitanje tek počinju stvarati. Veleprodajni proizvodi trebaju se razvijati imajući na umu potrebe potrošača na pojedinim nacionalnim tržištima i ne smiju se osmišljavati za „prosječnu europsku zemlju”.

4.4 *Proizvod za povezivanje s osiguranom kvalitetom usluge (ASQ)*

4.4.1 Uvođenje proizvoda za povezivanje s osiguranom kvalitetom mreže (ASQ) može se pokazati vrlo korisnim za stvaranje i pružanje specijalističkih, naprednih digitalnih usluga.

4.4.2 EGSO smatra da je zahtjev za pružanjem osigurane kvalitete usluge potrebno regulirati na takav način da se opterećenje ravnomjerno raspodijeli na velike operatere i male pružatelje usluga iz sektora malih i srednjih poduzeća.

4.5 *Usklađena prava krajnjih korisnika*

4.5.1 EGSO smatra da će usklađivanje prava krajnjih korisnika, obveza o transparentnosti i jasne informacije za potrošače o uvjetima, kakvoći, pravima, tarifama i pravilima o lakšoj promjeni pružatelja usluga donijeti velike koristi za korisnike usluga elektroničkih komunikacija. To će ojačati njihov položaj u odnosu na pružatelje usluga te će se smanjiti asimetričnost informacija.

4.5.2 EGSO odobrava davanje posebnih informacija i ugovorne obveze koje obuhvaćaju:

- pružanje usluga krajnjim korisnicima s invaliditetom, detalje o proizvodima i uslugama;
- vrste mjera koje pružatelj može poduzeti kao odgovor na incidente povezane sa sigurnošću i integritetom ili na prijetnje i slabosti,
- kontrolu potrošnje elektroničkih usluga koju vrše krajnji korisnici.

4.5.3 EGSO s odobravanjem gleda na prijedlog da pružatelji elektroničkih usluga imaju obvezu distribuirati informacije od javnog interesa o:

- najčešćoj uporabi usluga elektroničkih komunikacija za nezakonite aktivnosti ili širenje štetnog sadržaja te njihove pravne posljedice;
- načinima zaštite od rizika po osobnu sigurnost i od nezakonitog pristupa osobnim podacima pri korištenju usluga elektroničkih komunikacija.

4.5.4 Međutim, EGSO žali zbog dvosmislenog načina na koji su sastavljena poglavlja IV. i V. prijedloga Uredbe, posebice kada je riječ o subjektivnim čimbenicima o kojima i dalje ovise određena prava potrošača; postojala je nada da će to postati obvezujuća jamstva, a to se posebice odnosi na članak 23. stavak 3., članke 27., 28., i 30. prijedloga.

4.6 *Roaming i međunarodni pozivi*

4.6.1 Iako je krajnji cilj Digitalnog programa za Europu eliminacija razlike između domaćih cijena i naknada za roaming kako bi se uspostavilo unutarnje tržište usluga mobilne komunikacije, cijene koje se naplaćuju za mobilnu komunikaciju u roamingu unutar Europe i dalje su napuhane i značajno su više od stopa za istu uslugu na domaćem tržištu.

4.6.2 Budući da su, unatoč uvođenju gornjih granica za naknade diljem Europe, prosječne naknade koje primjenjuju operateri blizu tih gornjih granica određenih zakonodavstvom te da sprečavaju zdravu konkurenciju, Komisija smatra da je primorana uvesti novi zakonodavni paket kojim se predlaže ukidanje dodatnih naknada za dolazne pozive u roamingu primljene u inozemstvu, dok bi se ostale naknade za roaming postupno trebale ukinuti poticanjem konkurencije među operaterima ili barem udruživanjem operatera.

4.6.3 EGSO se načelno zalaže za ukidanje svih naknada za roaming (za glasovne pozive, SMS poruke i prijenos podataka), a ne samo naknada za dolazne pozive. Uz to smatra da je potrebno ponovno razmotriti i naknade za tranzitnu mobilnu komunikaciju unutar EU-a kako bi se stvorilo istinsko europsko unutarnje tržište mobilnih elektroničkih komunikacija.

4.6.4 Ipak, s obzirom na to da strukturne reforme neće biti uvedene do lipnja 2014. godine, EGSO smatra da datum ukidanja treba ovisiti o ishodu strukturnih reformi predviđenih Uredbom iz 2012. nakon što ih se u potpunosti provede.

4.6.5 Ovakav raspored treba regulatornim tijelima omogućiti da poduzmu prethodne mjere kako bi se operatere odvratilo od toga da smanjenje prihoda zbog ukidanja naknada za roaming nadomjesti povećanjem domaćih naknada. Svako povećanje takve vrste škodilo bi svim potrošačima, a posebice osobama koje iz bilo kojeg razloga ne putuju izvan svojih država i nisu u prilici koristiti pozive u roamingu.

4.6.6 Stoga EGSO predlaže da, u cilju da naknade postanu transparentnije, pogotovo što se tiče ponuda usluga u paketu, regulatorna tijela surađuju s udrugama potrošača na razvoju standardnih formata za prikaz naknada po pojedinim stavkama kako bi se omogućila usporedba među različitim paketima i lakše pronašla najbolja ponuda.

4.6.7 Naposljetku, Komisija će morati biti iznimno rigorozna kako bi osigurala da partnerstva između operatera, koja tako snažno zagovara, ne dovedu do sporazuma ili oligopola koji će za posljedicu imati zlorabu dominantnog položaja na tržištu.

4.7 Promjena statusa BEREC-a

4.7.1 EGSO smatra da bi se moglo pokazati da su predložene promjene statusa BEREC-a, odnosno stalno mjesto predsjednika Odbora regulatora, nedovoljne u kontekstu pitanja konkurentnosti i potrebe za donošenjem poticaja za ulaganja, posebice što se tiče širokopojasnih komunikacija i mreže NGN/NGA.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Europskom visokoškolskom obrazovanju u svijetu

COM(2013) 499 final

(2014/C 177/13)

Izvjestitelj: **Mario SOARES**

Dana 11. srpnja 2013. godine, sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija je odlučila savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Europskom visokoškolskom obrazovanju u svijetu

COM(2013) 499 final.

Stručna skupina za vanjske poslove, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, usvojila je mišljenje 17. prosinca 2013. godine.

Europski socijalni i gospodarski odbor je mišljenje usvojio na 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. (sastanak od 21. siječnja), sa 158 glasova za i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO smatra relevantnima te se slaže s ključnim strateškim prioritetima koje Komisija predlaže u svojoj Komunikaciji, a koji se odnose na internacionalizaciju europskog visokoškolskog obrazovanja, što uključuje mobilnost studenata, nastavnog osoblja i istraživača, na internacionalizaciju „kod kuće” kroz uključivanje u studentske programe tema vezanih uz globalnu situaciju i na važnost osnaživanja međunarodne suradnje i partnerstava između visokoškolskih ustanova u vremenima kada se, zbog masovne ponude besplatnih tečajeva putem interneta, značajno mijenja pristup znanju.

1.2 EGSO cijeni to što Komisija prepoznaje važnost izgradnje sveobuhvatne strategije u cilju internacionalizacije europskog visokoškolskog obrazovanja, ali također želi izraziti žaljenje zbog činjenice da se ona svodi na puko sažimanje mjera koje se već provode na razini Europske unije i ne uvodi nikakve značajnije novine te nije primjerena trenutnim uvjetima tržišnog natjecanja u ovom sektoru.

1.3 EGSO također cijeni to što se u Komunikaciji prepoznaje da ovo nije tek puko pitanje znanstvene ili tehničke naravi, već je ono tijesno povezano s političkim, gospodarskim i društvenim okruženjem kako na nacionalnoj, tako i na europskoj i svjetskoj razini.

1.4 EGSO se nada da će Komisija iznijeti prijedloge i mjere kojima će se učinkovitije promicati prisutnost europskih sveučilišta na međunarodnoj sceni te pomoću kojih će biti uklonjene sve prepreke što stoje na putu razmjene znanja i mobilnosti studenata i nastavnog osoblja s visokoškolskim ustanovama iz trećih zemalja, a to se posebno odnosi na cjelokupni proces dobivanja viza te na imigracijsku politiku općenito.

1.5 Mobilnost studenata, nastavnog osoblja i istraživača predstavlja dodanu vrijednost kako za države podrijetla, tako i za države domaćine. Zbog toga je neophodno poticati mobilnost u oba smjera, kako bi se spriječio odljev kvalificiranih ljudskih resursa, prijeko potrebnih za društveni razvoj.

1.6 EGSO predlaže stvaranje prave „europske škole”, koja bi nastala kao rezultat već postojeće suradnje između različitih europskih sveučilišta i koja bi mogla postati prostor akademske i istraživačke izvrsnosti.

1.7 EGSO još jednom preporučuje, kao što je to činio i u prethodnim mišljenjima, da se u procesu internacionalizacije visokoškolskog obrazovanja zadrže i promiču vrijednosti koje obilježavaju europsko visokoškolsko obrazovanje, da se imaju na umu doprinosi, razlike i raznolikost svih strana uključenih u navedeni proces te da se vodi računa o važnosti ne samo akademskih, već i političkih, gospodarskih i kulturnih interesa.

1.8 Zbog toga EGSO još jednom ističe kako se za ovaj cilj koji je strateške prirode, trebaju osigurati financijski i ljudski resursi koji mogu doprinijeti društvenom i gospodarskom razvoju te dobrobiti svih uključenih strana.

1.9 Upravo iz tog razloga EGSO, kao i brojne visokoškolske ustanove, izražava veliku zabrinutost zbog vjerojatnog negativnog utjecaja koji će politika štednje imati na područje obrazovanja. Stoga EGSO smatra svojom dužnošću naglasiti da rezovi na području obrazovanja dovode u pitanje same ciljeve naznačene u Komunikaciji Komisije.

1.10 EGSO smatra da je u okviru ovog procesa internacionalizacije potrebno promicati suradnju između visokoškolskih ustanova i poduzeća kako bi se kod studenata i nastavničkog osoblja stvorila sinergija koja bi potaknula razvoj poduzetničkih i kreativnih sposobnosti te promicala inovativnost, koja je prijeko potrebna suvremenim društvima.

1.11 Besplatna i masovna upotreba novih tehnologija u međunarodnim programima značajno je izmijenila pristup znanju te omogućila „mobilnost“ milijunima studenata, koji bi inače ostali zakinuti za tu mogućnost. Međutim, EGSO upozorava na moguće tehničke, pedagoške i etičke izazove koje njihova upotreba povlači za sobom, kao što su, primjerice, poštivanje intelektualnog vlasništva profesora i istraživača koji su kreirali nastavne planove i programe, ili pojava dviju vrsta priznanja koja diskriminiraju jer prave razliku između onih koji osobno putuju u međunarodne destinacije i onih koji to čine putem interneta.

1.12 EGSO ponavlja svoje uvjerenje kako internacionalizacija europskog visokoškolskog obrazovanja treba doprinijeti učvršćivanju temeljnih vrijednosti europske kulture, kao što su zalaganje za ljudska prava, priznavanje kulturne baštine različitih društava i promicanje jače socijalne kohezije.

1.13 EGSO poziva Komisiju da redovno pruža detaljne informacije o izvršavanju obaveza preuzetih iz Komunikacije te smatra kako bi ovo pitanje trebalo biti uključeno u konkretne preporuke za svaku pojedinu državu članicu EU-a u okviru Europskog semestra.

1.14 Na kraju EGSO preporučuje da se u budućim proračunima EU-a izdvaja znatno više financijskih sredstava namijenjenih ovom području, pri čemu treba posebno imati na umu potrebe istraživačke djelatnosti.

2. Uvod

2.1 U globaliziranom i natjecateljskom društvu, kao što je današnje, znanje je temeljno oruđe za razvoj svih sfera čovjekova života – kako društvene i gospodarske sfere, tako i čovjekove dobrobiti. Visokoškolsko obrazovanje se i dalje smatra važnim dijelom stvaranja i širenja novih znanja te čimbenikom inovativnosti koji može doprinijeti razvoju svakog pojedinca i društva u cjelini. Inovativnost i znanje odlučujući su faktori za gospodarski rast te također za društveni razvoj i socijalnu koheziju.

2.2 Oduvijek su postojali različiti načini stjecanja znanja i spoznaja, no danas oni dobivaju jednu sasvim novu dimenziju, ne samo zbog sve većeg broja građana koji imaju priliku obrazovati se, već prvenstveno zbog rastuće upotrebe novih tehnologija, što predstavlja velik izazov za europske visokoškolske ustanove.

2.3 Sveučilišta su (ili bi barem trebala biti) centar znanstvenih istraživanja i tehnološke inovativnosti, no i istraživačkih djelatnosti koje mogu doprinijeti kreiranju novih socijalnih politika te stvaranju socijalne kohezije i učinkovitijih, konkurentnijih i održivijih poduzetničkih strategija.

2.4 Europa ima oko 4 000 visokoškolskih ustanova s više od 19 milijuna studenata i 1,5 milijuna zaposlenih (nastavnog osoblja i drugih djelatnika) koji surađuju te se natječu sa sveučilištima iz drugih dijelova svijeta u stvaranju i širenju znanja težeći također inovativnosti i trudeći se doprinijeti društvima kojim pripadaju.

2.5 Trenutno širom svijeta postoji 99 milijuna studenata u visokoškolskom obrazovanju, a taj bi broj do 2030. godine trebao narasti do 414 milijuna. Sve veći broj studenata želi započeti ili završiti studij izvan matične države. Europa privlači oko 45% migrantske studentske populacije, a njihov bi broj prema predviđanjima Komisije do kraja desetljeća trebao narasti s 4 na 7 milijuna. Bez obzira na ove impresivne brojke, moguće je, a i poželjno, postići više i bolje rezultate ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Prema podacima UNESCO-ovog Instituta za statistiku.

2.6 Obrazovanje, a posebno visokoškolsko, središnja je točka strategije Europa 2020. te temelj europske ambicije za stvaranjem održivog, pametnog i uključivog gospodarstva. Jedan od preduvjeta za ostvarivanje takvog gospodarstva ponovno je pokretanje prave industrijske politike koja prepoznaje da je obučavanje ljudskog kapitala od ključne važnosti. Upravo zbog toga važnost sveučilišta će rasti.

2.7 Međunarodna suradnja stoga je iznimno važna za obuku i oblikovanje novih vještina, neophodnih u svijetu koji doživljava radikalne promjene.

2.8 Takva je pozadina nastanka Komunikacije Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o europskom visokoškolskom obrazovanju u svijetu.

3. Sažetak komunikacije Komisije

3.1 Komisija u svojoj Komunikaciji ističe neophodnost definiranja tri ključna strateška prioriteta u cilju razvoja sveobuhvatne strategije internacionalizacije ⁽²⁾:

- na području mobilnosti sustavno usmjeravati strategije internacionalizacije na uključivanje snažne komponente mobilnosti studenata, istraživača i nastavnog osoblja uz okvir kakvoće koji uključuje usluge profesionalnog usmjeravanja i savjetovanja; razvijati dvosmjerne programe mobilnosti s trećim zemljama; osigurati pošteno i službeno priznavanje znanja koje su međunarodno mobilni studenti, istraživači i nastavno osoblje stekli u inozemstvu;
- na području internacionalizacije „kod kuće” (integriranje elemenata globalne naravi u strukturu i sadržaj nastavnog plana i programa te u proces podučavanja i usvajanja znanja) i digitalnog učenja iskoristiti stečeno međunarodno iskustvo zaposlenih u visokoškolskim ustanovama u cilju pripreme međunarodnih nastavnih planova i programa od kojih će koristiti imati kako međunarodno mobilni studenti, tako i oni koji to nisu; ponuditi studentima, istraživačima i osoblju mogućnost razvoja jezičnih sposobnosti, posebno nudeći tečajeve lokalnog jezika, maksimalno iskorištavajući na taj način prednosti europske jezične raznolikosti; promicati međunarodnu suradnju korištenjem informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT) i otvorenih obrazovnih sadržaja;
- na području partnerstva osnažiti sposobnosti visokoškolskog obrazovanja i istraživačkih djelatnosti u cilju određivanja globalnih izazova te sudjelovati u međunarodnim partnerstvima i savezima usmjerenima prema inovacijama; ukloniti preostale prepreke koje stoje na putu priznavanju zajedničkih i dvostrukih diploma; ponuditi inovativne nastavne programe koji potiču poduzetnički duh, uključujući mogućnost usavršavanja u inozemstvu kod poslodavaca iz EU-a i trećih zemalja; osigurati čvrstu povezanost između strategija internacionalizacije i politika razvojne suradnje EU-a.

3.2 Komisija ispravno navodi da su se zahvaljujući globalizaciji i tehnološkom razvoju na području visokoškolskog obrazovanja pojavili novi akteri kao što su zemlje ubrzanog razvoja, među ostalim Kina, Indija i Brazil.

3.3 Komisija na sličan način ističe rezultate koje su različite postojeće inicijative (Bolonjski proces, programi kao što su Erasmus, Tempus, Erasmus Mundus i Marie Curie te instrumenti za transparentnost poput Europskog sustava prikupljanja i prenošenja kredita (bodova) (ECTS) i Europskog kvalifikacijskog okvira (EQF)) postigle u ostvarivanju značajnog stupnja unutareuropske internacionalizacije.

3.4 Ponavlja činjenicu prethodno istaknutu u Komunikaciji pod nazivom *Jačanje i usmjeravanje međunarodne suradnje EU-a na području istraživanja i inovacija* ⁽³⁾ da međunarodna mobilnost pruža visokoškolskim ustanovama nove mogućnosti za ulazak u strateška partnerstva.

⁽²⁾ Litavsko predsjedništvo održalo je konferenciju na ovu temu zajedno s Europskom komisijom, čiji se zaključci mogu pročitati na http://ec.europa.eu/education/news/30082013-european-higher-education-conference_en.htm.

⁽³⁾ COM(2012) 497 final.

3.5 Kako bi financijski poduprla strategije internacionalizacije, Komisija će kroz novi program Erasmus+ i akcije Marie Skłodowska-Curie povećati količinu financijskih sredstava i time omogućiti mobilnost 135 000 studenata i nastavnog osoblja, nastavak karijere za 15 000 istraživača, 60 000 stipendija na visokoj razini te podržati 1 000 partnerstava za izgradnju kapaciteta između visokoškolskih ustanova EU-a i trećih zemalja.

4. Opće napomene

4.1 EGSO izražava žaljenje zbog činjenice da predmetna Komunikacija ne donosi u biti nikakve značajne novine u strategiju internacionalizacije koju brojne visokoškolske ustanove u EU primjenjuju već nekoliko godina. Međutim, EGSO pozdravlja činjenicu da Komisija u ovoj Komunikaciji u sažetom obliku priznaje važnost sveobuhvatne strategije internacionalizacije europskog visokoškolskog obrazovanja, a visokoškolske ustanove i države članice potiče na primjenu i jačanje iste.

4.2 U jednom od prethodnih mišljenja EGSO je iskazao interes za ovo područje tvrdeći da „pretvaranje europskih sveučilišta u centre izvrsnosti koji privlače studente iz cijeloga svijeta smatra od ključne važnosti te bi ono trebalo doprinijeti isticanju visoke kvalitete europskog visokoškolskog obrazovanja i istraživanja”⁽⁴⁾.

4.3 Privlačenje novih talenata danas je vrlo važno za pokretanje gospodarstva i postizanje održivog društvenog rasta. Zbog toga europska sveučilišta moraju ojačati međusobnu suradnju kako bi se osiguralo da se internacionalizacija europskog visokoškolskog obrazovanja i dalje odlikuje visokom konkurentnošću i kako bi donijela korist cjelokupnoj Europskoj uniji i svim relevantnim dionicima⁽⁵⁾.

4.4 Suradnja se također može ojačati putem veće i bolje usklađenosti visokoškolskih ustanova iz različitih europskih zemalja koje su aktivne diljem svijeta. Stvaranje prave „europske škole” kao rezultata ove suradnje moglo bi poslužiti u potvrđivanju uloge Unije kao prostora izvrsnosti.

4.5 U okviru strategije internacionalizacije moraju se uzeti u obzir zemljopisne raznolikosti te raspon mogućih pristupa, ali i interesi koji su u pitanju, bilo da su oni političke, gospodarske ili akademske naravi. Prilikom primjene internacionalizacije visokoškolskog obrazovanja također je potrebno uzeti u obzir interese fakulteta ili čak određenog odsjeka, budući da to može doprinijeti strategiji za istraživanje i inovacije.

4.6 S druge strane, imajući na umu nedavne pokušaje uspostavljanja tobožnje hijerarhije znanosti, potrebno je izbjeći marginalizaciju društveno-humanističkih znanosti te njihovo podređivanje drugim područjima znanja.

4.7 Ako se želi postići holistička vizija internacionalizacije potrebno je također uzeti u obzir interese studenata i nastavnog osoblja. U tom pogledu, od ključne je važnosti riješiti se raznih prepreka koje svima njima onemogućuju učinkovitu mobilnost. To znači da posebnu pažnju treba usmjeriti prepoznavanju i priznanju vještina koje ljudi steknu tijekom istraživačkog rada, predavanja i obučavanja.

4.8 Zato je izrazito važno pojačati provedbu bilateralnih sporazuma o priznavanju kvalifikacija i diploma te proučiti i uključiti klauzule o ovim pitanjima u sve sporazume o kulturnoj i obrazovnoj razmjeni postignute s trećim zemljama i njihovim sveučilištima. Navedene je sporazume potrebno povremeno ocjenjivati uz sudjelovanje akademske zajednice.

4.9 S druge strane, važno je priznati postojanje razlika u obrazovnim sustavima zemalja domaćina i izvornih zemalja u cilju pronalaska najboljih rješenja. Jednako je bitno prepoznati znanstveni doprinos te društvene i kulturne vrijednosti stečene razmjenom profesora i istraživača te ih shvatiti kao obogaćivanje, u najširem smislu, svih društava uključenih u taj proces.

⁽⁴⁾ SL C 191, 29. 6. 2012., str. 103.

⁽⁵⁾ Prema Komisiji, 63% svih studenata iz trećih zemalja koji dolaze u EU idu u tri države: Ujedinjenu Kraljevinu, Francusku i Njemačku.

4.10 Zato EGSO toplo pozdravlja spominjanje zajedničke odgovornosti koju snose Komisija, Vijeće, države članice, obrazovni sektor te treće zemlje sudionice koje u tome sudjeluju i njihova sveučilišta.

4.11 Dosljednost europskih i nacionalnih strategija te strategija visokoškolskih ustanova, poduzeća i ostalih dijelova društva prilikom internacionalizacije njihovih vlastitih interesa od ključne je važnosti za opći uspjeh internacionalizacije visokoškolskog obrazovanja. U tom je smislu prijelaz s međunarodnog djelovanja na sektorskoj razini na institucionalnu strategiju internacionalizacije važan korak koji se mora poduzeti i podupirati.

4.12 Internacionalizacija visokoškolskog obrazovanja mora biti povezana s visokokvalitetnom istraživačkom djelatnošću koja promiče javno dobro te društveni i gospodarski razvoj. Ona također zahtijeva sudjelovanje profesora i istraživača, kroz demokratski izabrane strukture, u svim europskim i neeuropskim visokoškolskim ustanovama i istraživačkim centrima, kao i sudjelovanje ostalih dionika (studentskih udruga, poduzeća i poslovnih udruga, mjesnih i/ili regionalnih vlasti itd.).

4.13 Na kraju EGSO želi još jednom istaknuti svoje uvjerenje da bi internacionalizacija europskog visokog obrazovanja trebala doprinijeti učvršćivanju temeljnih vrijednosti europske kulture, kao što su zalaganje za ljudska prava, isticanje kulturnog nasljeđa različitih društava te promicanje jače socijalne kohezije.

5. Posebne napomene

5.1 EGSO primjećuje da Komisija priznaje načelo supsidijarnosti (nacionalna odgovornost) ne zaboravljajući važnost doprinosa EU-a, posebno u trenutku kad se internacionalizacija europskog visokoškolskog obrazovanja dovodi u pitanje.

5.2 Pri određivanju prioriteta za financiranje projekata, EU bi trebao razmisliti o pružanju posebne i dodatne potpore nacionalnim agencijama u različitim europskim državama koje rade na internacionalizaciji visokoškolskog obrazovanja i ohrabriti osnivanje takvih agencija u onim državama gdje one ne postoje. EGSO vjeruje da bi osnaživanje suradnje među ovim agencijama bio dobar poticaj za poboljšanje suradnje među europskim sveučilištima.

5.3 Jedno od najvažnijih pitanja vezanih uz internacionalizaciju europskog visokoškolskog obrazovanja i privlačenje mladih talenata iz trećih zemalja je imigracijska politika i procedure izdavanja viza studentima i nastavnom osoblju koje dolazi izvan EU-a. EGSO poziva na uklanjanje ovih prepreka koje su već odavno prepoznate te koje su glavni razlog što su mnogi studenti, profesori i istraživači obeshrabreni odabrati Europu kao svoje željeno odredište.

5.4 EGSO je oduvijek podržavao ideju da mobilnost studenata, nastavnog osoblja i istraživača predstavlja dodanu vrijednost kako za države podrijetla, tako i za države domaćine. Zbog toga je neophodno poticati mobilnost u oba smjera, kako bi se spriječio odljev kvalificiranih ljudskih resursa, prijeko potrebnih za društveni razvoj.

5.5 S druge strane, od pukog praćenja mobilnosti studenata, nastavnog osoblja i istraživača, važnija bi bila analiza rezultata njihove mobilnosti. Zbog toga najveći dio ulaganja treba biti namijenjen programima suradnje koji uključuju stipendije koje ostvaruju mobilnost i koji omogućavaju uspostavu mreža s visokom mogućnošću širenja.

5.6 EGSO jednako tako želi skrenuti pozornost na potrebu poticanja sudjelovanja žena u mobilnosti, posebno onoj istraživačkoj, s obzirom na to da je broj žena istraživača na visokim akademskim položajima, primjerice na vodećim položajima na znanstvenim institutima i na sveučilištima, unatoč rastu u posljednjih nekoliko godina još uvijek vrlo nizak.

5.7 Mobilnost za one koji u njoj sudjeluju mora također predstavljati priliku za kulturno i jezično obogaćivanje, koje samo Europa, kao multikulturalno i višejezično područje, može ponuditi. Stoga bi uključivanje tečajeva lokalnog jezika u studijske programe studenata migranata i migrirajućeg nastavnog i istraživačkog osoblja, te definiranje strategije njihovog integriranja u život lokalnih domaćinskih zajednica, dotičnima zasigurno otvorilo šire kulturne obzore te im omogućilo da se u potpunosti sužive sa sredinom koja ih okružuje za vrijeme trajanja njihovog studija ili istraživačkog rada ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ „Svaka osoba ima pravo (...) izražavati svoje mišljenje, stvarati i plasirati djela na jeziku po vlastitom izboru i posebno na svom materinjem jeziku; svatko ima pravo na kvalitetno obrazovanje i obuku koja u potpunosti poštuje kulturni identitet pojedinca”.

5.8 Još jedno pitanje važno za uspjeh internacionalizacije visokoškolskog obrazovanja je priznavanje, ovjera i nostrifikacija stečenih kvalifikacija i vještina. EGSO je nedavno objavio mišljenje u kojem tvrdi: „Priznavanje profesionalnih kvalifikacija stečenih u drugim državama članicama ključno je oruđe za promicanje mobilnosti građana EU i time ostvarivanje jedinstvenog tržišta. Ono će ojačati konkurentnost država članica, potaknuti održivi rast i smanjiti nezaposlenost. Nacionalna gospodarstva imat će koristi od različitih profesionalnih iskustava koja su njihovi građani stekli u drugim državama članicama u kojima su radili” ⁽⁷⁾.

5.9 Komunikacija ističe važnost zemalja ubrzanog razvoja u globalizaciji i internacionalizaciji visokoškolskog obrazovanja. EGSO se slaže s time da je ove nove činitelje na međunarodnoj sceni potrebno uzeti u obzir, ali isto tako želi istaknuti da je neophodno neprestano imati u vidu nove „konkurente” koji se mogu pojaviti te druge zemlje i zemljopisna područja s kojima neke europske zemlje iz različitih razloga odavno imaju privilegirane odnose.

5.10 EGSO primjećuje da Komisijina Komunikacija vrlo rijetko spominje potrebu suradnje između sveučilišta i poduzetništva, tijekom koje je neophodno poštivati neovisnost i načine rada obaju sektora. Veza između ovih dvaju sektora može dati važan doprinos gospodarskom i društvenom razvoju.

5.11 Na međunarodnoj razini također je bitno poticati suradnju između visokoškolskih ustanova i poduzeća. Važno je da sveučilišta u svojim međunarodnim aktivnostima koriste rezultate istraživanja, da potiču inovativnost u svojoj nastavi, kao i kreativne i inovativne sposobnosti svojih studenata i profesora. Međutim, EGSO želi upozoriti na moguću opasnost od podređivanja osnovne istraživačke djelatnosti neposrednoj primjeni znanosti.

5.12 EGSO cijeni činjenicu da se u Komunikaciji priznaje da ovo nije tek puklo znanstveno ili tehničko pitanje, već je ono čvrsto povezano s politikom, kako na nacionalnoj, tako i na razini EU-a.

5.13 Zbog toga EGSO izražava ozbiljnu zabrinutost zbog proračunske situacije u nizu europskih država, a posebno u onima u kojima su intervenirale EU i MMF i koje su morale provesti značajne rezove sredstava namijenjenih visokoškolskim ustanovama, što bi moglo dovesti u pitanje ostvarivanje namjera naznačenih u Komunikaciji. Zapravo, glavna značajka privlačnosti europskih sveučilišta je njihova kvaliteta i izvrsnost akademskih titula.

5.14 EGSO ističe nužnost raspolaganja pouzdanim i usporedivim europskim statističkim podacima kako bi se moglo na čvrstim temeljima uspostaviti dijalog s partnerima izvan EU-a u cilju sklapanja istinskih saveza temeljenih na znanju.

5.15 EGSO smatra da bi pitanje praćenja situacije na području visokoškolskog obrazovanja i njegove internacionalizacije trebalo biti uključeno u konkretne preporuke za svaku pojedinu državu članicu EU-a u okviru Europskog semestra.

5.16 Kao što se ističe u Komunikaciji, korištenje novih tehnologija u međunarodnim programima moglo bi omogućiti „mobilnost” milijunima studenata zapravo nemaju tu mogućnost. Masovna pojava besplatnih tečajeva putem interneta značajno mijenja pristup znanju stvarajući nove mogućnost, ali istovremeno postavlja nove obrazovne i metodološke izazove.

5.17 Međutim, EGSO upozorava na moguće tehničke i etičke izazove koje bi njihova upotreba mogla povući za sobom, kao što su, primjerice, poštovanje intelektualnog vlasništva profesora i istraživača koji su kreirali nastavne planove i programe ili pojava dviju vrsta priznanja koja diskriminiraju jer prave razliku između onih koji mogu osobno putovati u međunarodne destinacije i onih koji to čine putem interneta.

5.18 Komisija predviđa 2014. uvesti *U-Multirank*, novi model klasifikacije institucija visokoškolskog obrazovanja koji bi trebao na transparentniji način odražavati raznolikost njihovih profila. Iako se slaže s ovim ciljevima, EGSO nije siguran u učinkovitost novog modela u odnosu na ostale, već priznate modele, te se pita je li prikladno uložiti tolika sredstva u vrijeme gospodarskih i financijskih poteškoća.

⁽⁷⁾ SL C 204, 9. 8. 2008., str. 85.

5.19 EGSO pozdravlja priznanje skupine na visokoj razini za modernizaciju visokog obrazovanja da veća kulturna, gospodarska i društvena raznolikost studenata ukazuje na potrebu za posebnom obukom nastavnog osoblja. Europa je odredila da do 2020. godine postotak visokoobrazovanih među mladima mora iznositi 40%, a do navedenog datuma bi svaki profesor zaposlen u visokoškolskoj ustanovi trebao bi biti stručnjak sposoban jamčiti za kvalitetu predavanja i dodijeljenih kvalifikacija.

5.20 Međunarodni pakt Ujedinjenih naroda o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima obvezuje države da u potpunosti preuzmu odgovornost za financiranje obrazovanja ističući sljedeće: „Visokoškolsko obrazovanje mora se učiniti jednako dostupnim svima prema sposobnostima, korištenjem svih odgovarajućih sredstava, napose postupnim uvođenjem besplatnog obrazovanja”.

5.21 Financijska sredstva koja je Komisija predvidjela za strategiju internacionalizacije visokoškolskog obrazovanja u okviru proračuna za razdoblje 2014.–2020. iznose tri milijarde eura (od ukupno 16 milijardi eura predviđenih u sklopu programa Erasmus+). Ovim iznosom Komisija se angažirala omogućiti mobilnost za 135 000 studenata i nastavnog osoblja, 15 000 istraživača te 60 000 postdiplomaca na magisterijima i doktorskim studijima. EGSO se nada da će od Komisije redovito dobivati detaljne informacije o izvršavanju preuzetih obaveza te preporučuje da se za to ubuduće izdvaja više financijskih sredstava.

Bruxelles, 22. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – savjetodavna komunikacija o održivoj uporabi fosfora

COM(2013) 517 final

(2014/C 177/14)

Izvjestitelj: **David SEARS**

Europska komisija je 8. srpnja 2013., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučila savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – savjetodavnoj komunikaciji o održivoj uporabi fosfora

COM(2013) 517 final.

Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša, odgovorna za pripremu rada Odbora na tu temu, usvojila je mišljenje 7. siječnja 2014.

Europski socijalni i gospodarski odbor mišljenje je usvojio na 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. (sastanak od 21. siječnja), sa 155 glasova za i 4 suzdržanih.

1. Sažetak i zaključci

1.1 Ova savjetodavna komunikacija dio je šire rasprave o tome kako Europska unija može na najekonomičniji i ekološki najprihvatljiviji način održavati zalihe ključnih sirovina potrebnih i za proizvodnju i za potporu života životinja i ljudi u sve napučenijem i kompetitivnijem globaliziranom svijetu. Ona daje dobro informiran, uravnotežen i dostatan sažetak postojeće situacije u uvozu i korištenju proizvoda na bazi fosfora, kako u proizvodnji hrane tako i u drugim ključnim primjenama.

1.2 Komisija postavlja 11 pitanja na koja EGSO daje odgovor i konkretne preporuke. EGSO bilježi prilog Europske platforme za održivi fosfor (ESPP), kao i prilog koji bi mogao proizaći iz rada Europskog partnerstva za inovacije (EIP) o pitanjima produktivnosti i održivosti poljoprivrede. EGSO podupire te inicijative i izražava uvjerenje da će njihov rad biti dobro iskorišten.

1.3 EGSO pohvaljuje taj pristup koji, kao što navodi Komisija, ne bi nužno trebao dovesti do izrade konkretnog zakonodavstva. Umjesto toga, prikladnije bi moglo biti da se postave prava pitanja i osigura da su dostupni pravi podaci kako bi i drugi mogli donositi upućenije odluke. Treba utvrditi najbolje prakse i o njima dobro izvijestiti javnost kako bi ih mogli slijediti i drugi.

1.4 To će možda zahtijevati kratkoročnu tržišnu podršku za nove tehnologije te, kada je to nužno, dugoročniju regulatornu podršku za one promjene za koje je dogovoreno da su ključne. Vjerojatno bi bilo korisno postaviti i konkretne ciljeve za odgovorno upravljanje i recikliranje fosfora; provedba na nacionalnoj razini trebala bi biti prepuštena onima kojih se to neposrednije tiče.

2. Uvod

2.1 Fosfor je element nužan za život. Može se beskonačno reciklirati, ali ga ništa ne može zamijeniti. Rasprostranjen je naširoko u zemljinoj kori, ali iskoristive rezerve fosfatne stijene koncentrirane su u samo nekoliko zemalja, od kojih su sve osim jedne (Finska) izvan EU-a.

2.2 Svi otpadni proizvodi, uključujući biološke krute tvari od biljaka, životinja i ljudi, sadrže fosfor; oni se u različitoj mjeri recikliraju u obradi zemlje, i kao način zbrinjavanja otpada i kako bi se nadohranili usjevi. Neka područja imaju višak fosfora, što je problematično jer uzrokuje pad kvalitete vode i eutrofikaciju (rast vegetacije zbog prevelike količine hranjivih tvari); druga imaju manjak pa ne mogu postići visoke prinose usjeva. Promjene u koncentraciji ljudi i životinja dodatno povećavaju te teškoće.

2.3 U prvih 50 godina korištenja fosfatnih ruda malo se pažnje pridavalo problemima i prilikama koji proizlaze iz dosad opisanih okolnosti. Ponuda se činila adekvatnom; cijene su ostajale stabilne i niske; proizvodnja usjeva i životinja je rasla. To se naglo promijenilo 2008. godine. Shvativši da bi joj se mogla dogoditi nestašica na domaćem tržištu, Kina je uvela porez na izvoz; svjetske su cijene dramatično porasle; to je utjecalo na cijene hrane; počela je rasprava o tome da je možda već dosegnut „fosforni vrhunac“.

2.4 Dvije godine kasnije donesene su nove, deset puta veće, procjene o svjetskim rezervama, pa se činilo da je problem nestao, iako su se pojačale sumnje o stvarnom stanju stvari. Bez obzira na sve, bilo je vrijeme da se počnu postavljati teška pitanja.

3. Odgovori na postavljena pitanja

3.1 *Smatrate li da Europska unija treba biti zabrinuta zbog pitanja sigurnosti opskrbe s obzirom na distribuciju fosfatne rude? Ako da, što bi trebalo učiniti u odnosima sa zemljama proizvođačima kako bi se ta pitanja riješila?*

3.1.1 Fosfatna ruda je primarni izvor fosfora koji služi za povećanje prinosa usjeva i rast životinja, a time i održanje sve brojnijeg stanovništva. Poznate rezerve koncentrirane su u nekoliko malobrojnih zemalja. Izvozu su sklone samo one sa značajnim viškom u odnosu na svoje potrebe. Vjeruje se da se trguje tek malim dijelom (16%) iskopane rude. (Rosemarin & Jensen, European Sustainable Phosphorus Conference, ožujak 2013). Mnoge zemlje dobavljači smatraju se politički nestabilnima. Tržište nije u potpunosti transparentno niti funkcionira savršeno. EU nije samodostatna i izgubila je radna mjesta zbog preseljenja proizvodnje konačnih proizvoda (gnojiva i kemikalija baziranih na fosforu) u zemlje dobavljače.

3.1.2 To se može riješiti samo na globalnoj razini: ako neka gusto naseljena i/ili bogata zemlja s velikom potražnjom smatra da joj je ugrožena opskrba sirovinama, uključujući opskrbu hranom, onda će biti ugrožen i položaj svih zemalja ili regija ovisnih o uvozu. To se u jednakoj mjeri odnosi i na robu proizvedenu iz sirovina. Svaka studija to mora uzeti u obzir, posebice ako su se obrasci proizvodnje promijenili, pa sada primarna potražnja dolazi izvan EU-a.

3.1.3 Odgovor na prvo pitanje je jasno „da“. Izazov je pronaći ekonomične načine kojima će se povećati samodostatnost. Događaji nakon povećanja cijena od 700% tijekom 2008. pokazali su se korisnima. Iako su cijene otada pale, svijest o trajnim opasnostima pomogla je potaknuti ulaganja kroz cijeli lanac opskrbe. Jednako je važno i povećanje svijesti o utjecaju na okoliš u svim fazama lanca opskrbe, kao i razumijevanje o tome kako te utjecaje na ekonomičan način svesti na najmanju moguću mjeru. Potpora Komisije za istraživanja i uključivanje skupina dionika preko EIP-a i ESSP-a bit će od vitalne važnosti.

3.1.4 75% poznatih rezervi je u Maroku i Zapadnoj Africi (Rosemarin & Jensen, European Sustainable Phosphorus Conference, ožujak 2013). Svjetskom trgovinom dominira marokanski izvoz. EU uz ostale opskrbljuju i Tunis i Sirija. Rusija je važan dobavljač rude i gotovih proizvoda. Jordan i Egipat također izvoze velike količine. Zbog toga su prednosti jačanja susjedskih i drugih bilateralnih sporazuma očite.

3.1.5 O ovoj se temi temeljito raspravljalo u nedavnom mišljenju EGSO-a „Osiguranje uvoza osnovnih dobara za EU – kroz sadašnju trgovinsku politiku i srodne politike EU-a“, ⁽¹⁾ usvojenom u listopadu 2013. godine. Očita je i potreba za suvislim, zajedničkim, cjelovitim, pravovremenim, na podacima utemeljenim, politički svjesnim i taktički provedenim pristupom koji će biti primijenjen u svim institucijama EU-a na korist država članica.

3.2 *Je li slika ponude i potražnje koja je ovdje predstavljena točna? Što bi EU mogao učiniti da potakne ublažavanje rizika opskrbe kroz, primjerice, promicanje održivog rudarstva ili upotrebu novih rudarskih tehnika?*

3.2.1 EGSO podupire Komisiju u korištenju aktualnih podataka, onih od 2010. nadalje, o ponudi – i općenito govoreći, potražnji – no treba ih smatrati „indikativnima“, umjesto „točnima“. Budući da poznate rezerve predstavljaju manje od 1 milijuntinke ukupnog fosfora u zemljinoj kori, EGSO-u se čini se da je iznimno malo vjerojatno da su već sve ukupne i iskoristive rezerve otkrivene – a još je manje vjerojatno da se tehnike vađenja i izvlačenja ruda ubuduće neće dodatno poboljšavati. Potražnja se može smanjiti trajnim procesom uklanjanja fosfora iz deterdženata i učinkovitijom upotrebom gnojiva, prelaskom na prehranu s malo mesa ili stabiliziranjem populacije.

⁽¹⁾ SL C 67, 6.3.2014. str. 47-52

3.2.2 S obzirom na brojne varijable i nesigurnosti oko stvarnih rezervi, teško da bi „Hubbertove krivulje” i predviđanja o „fosfornom vrhuncu” mogli postati korisni alati za kratkoročne prognoze.

3.2.3 EGSO podupire tehničku i financijsku suradnju sa zemljama dobavljačima kako bi se identificirale nove rezerve, smanjili ekološki utjecaji crpljenja, distribucije i prerade fosfora, izgradila nužna infrastruktura, uključujući pruge i luke, te povećao udio lokalne prerade u gnojivima s višom dodanom vrijednošću.

3.2.4 No, to nema utjecaja na primarni cilj politike EU-a prema fosforu – povećanju samodostatnosti unutar EU-a i ublažavanju posljedica prekomjerne upotrebe. Poboljšani podaci o tokovima unutar EU-a, posebice u državama članicama u kojima se potražnja povećava, bit će ključni za razvoj ekonomičnih praksi i politika. O tome će ovisiti i napredak prema održivoj sigurnosti hrane.

3.3 *Smatrate li da su informacije o svjetskoj ponudi i potražnji fosfatne rude i gnojiva dovoljno dostupne, transparentne i pouzdane? Ako nisu, koji bi bio najbolji način da se dođe do transparentnijih i pouzdanijih informacija na razini EU-a i na globalnoj razini?*

3.3.1 Podatke o cijelome svijetu, posebice o rezervama, sastavlja Geološka služba Sjedinjenih Država na temelju podataka Međunarodnog centra za razvoj gnojiva i drugih organizacija, poput australskog Združenog odbora za rudarske resurse. S obzirom na događaje posljednjih godina, ostaje nada da će te organizacije popraviti svoje rezultate. UN-ova Organizacija za hranu i poljoprivredu ima snažan interes za pouzdanim podacima; EU bi mogla tu usmjeriti svoje napore, uključujući one za smanjenje potražnje u zemljama u kojima je potrošnja velika, prije svega u Aziji, te podupirati ponovnu procjenu rezervi u svim zemljama dobavljačima.

3.3.2 Poboljšanje podataka o tokovima potražnje te prilike za optimizaciju i ponude i potražnje unutar Europe također su važni; Europska platforma za održivi fosfor (ESPP) predstavlja najočitiji put. I dalje će biti ključan i upućen i aktualan doprinos svih dionika, uključujući udrugu *Fertilizers Europe*.

3.4 *Kako bismo trebali riješiti problem opasnosti od onečišćenja tla povezan s upotrebom fosfora u EU-u?*

3.4.1 Ležišta fosfata sadrže različite količine metala u tragovima, uključujući kadmij, uran i krom. Oni se mogu ukloniti za upotrebu u proizvodnji hrane i tehničku upotrebu, ali ti su procesi skupi i stvaraju otpad. Uobičajena sedimentna ležišta sadrže 25-150 mg Cd/kg P205. Vulkanska ležišta (u Rusiji, Finskoj i Južnoafričkoj Republici) imaju oko 10 mg Cd/kg P205. Fosfor koji se uvozi u EU obično ima malo kadmija, no dugoročna upotreba može dovesti do nakupljanja u tlu, biljkama i životinjama te stoga može predstavljati opasnost za ljudsko zdravlje. Uklanjanje kadmija povećava troškove za poljoprivrednike u EU-u te smanjuje konkurentnost u usporedbi s uvoznim usjevima na koje se takva ograničenja ne odnose. Fosfat iz životinjskog i ljudskog otpada sadrži niske razine kadmija, ali može biti onečišćen na drugačije načine. Određivanje sigurnih razina za sve vrste kontaminanata zato je ključno.

3.4.2 EGSO stoga ohrabruje Komisiju da nastavi i dovrši sve nedovršene studije, da pokrene nove procjene rizika kada je to potrebno i da predloži potrebne preporuke, posebno o dostupnim tehnologijama za uklanjanje kadmija, troškovima i primjeni različitih načina proizvodnje.

3.4.3 EGSO priznaje da su poljoprivredne prakse često lokalizirane i da se mogu činiti nepreciznima. Tehnički se savjeti i najbolje prakse doduše razvijaju, ali se ne komuniciraju uvijek na dobar način. U nedostatku jačih financijskih poticaja promjene su spore. Prodaja i upotreba miješanih NPK gnojiva ne uzima u obzir potrebe koje mogu biti različite od jednog polja do drugog. Kao i u drugim područjima, cjeloživotno učenje je od presudne važnosti.

3.4.4 Prijelaz na „preciznu poljoprivredu”, u kojoj se veća pažnja posvećuje lokalnim potrebama, uzorcima dostupnosti i otpuštanja gnojiva, što obuhvaća i prirodna i sintetička gnojiva, stoga je sada od presudne važnosti, uz poticaje tamo gdje je potrebno da bi se ohrabrile promjene. U tom će procesu ključnu ulogu imati opće uprave EU-a i za istraživanja i za poljoprivredu.

3.5 *Koje tehnologije imaju najveći ukupni potencijal za poboljšanje održive uporabe fosfora? Koji su troškovi i koristi?*

3.5.1 Fosfor je stabilan neradioaktivni element i stoga se može beskonačno puta reciklirati i iznova upotrebljavati. Ne postoji u značajnim količinama u atmosferi, ali može se izgubiti erozijom tla ili transferom vode, pa tada obično svoj put završi na morskome dnu. Uklanjanje iz kopnenih vodenih sustava istražuje se kao korak prema pročišćavanju vode; treba pridati više pažnje vađenju radi ponovne uporabe.

3.5.2 Održiva upotreba zahtijeva analizu životnog ciklusa (LCA) od „rudnika” do „polja” do „stola” do „mora”. Vađenje minerala zahtijeva velike količine energije i vode, često u područjima u kojima nedostaje i jednog i drugog. Prijevoz i proizvodnja zahtijevaju ugljikovodike i stvaraju stakleničke plinove. Trenutno je udio rasipanja visok – samo oko 15% izvađenog fosfora završi u hrani koju jedemo. (Rosemarin & Jensen u European Sustainable Phosphorus Conference iz ožujka 2013 navode 20-25%; podaci ESPP-a sugeriraju da je riječ o samo 15%). No, i ta je iskoristivost ključna za postojanje bilo kakvog života. To je proces koji se može poboljšati, ali ne i zamijeniti nečim drugim.

3.5.3 Upotreba koja nije povezana s hranom je drugačija. Deterdženti za kućnu upotrebu mogu se proizvesti i bez fosfata i njihova je upotreba uvelike smanjena. Mnogo veću prijetnju predstavlja prenamjena usjeva za proizvodnju biogoriva. Treba bolje kvantificirati troškove i koristi te energije u svim fazama. EGSO je proučio neke od socijalnih i gospodarskih učinaka; sada hitno treba provesti sveobuhvatnu analizu životnog ciklusa (LCA), uključujući upotrebu fosfora, te prilagoditi politike gdje je to potrebno.

3.5.4 U svim slučajevima treba poduzeti napore da se smanji potrošnja primarnog fosfora (svježa sirovina koja zahtijeva uvoz u EU) te povećati višestruko iskorištavanje organskih materijala (hrana, prerada otpada i komposta) i sigurno recikliranje materijala bogatih fosforom koji se sada smatra „otpadom” (životinjski i ljudski izmet, otpadne vode i blato iz kanalizacije). Treba razviti i načine upotrebe nusproizvoda koji nastaju tijekom prerade.

3.5.5 Postoji potreba da se identificiraju prikladni putevi koji bi omogućili da se postigne gore navedeno i obrazuju regulatori, dobavljači, poljoprivrednici, prodavači i njihovi kupci te usvoje novi proizvodi i prakse. Trenutačno se pokušavaju pronaći tržišno održiva rješenja. ESPP i druga tijela blisko surađuju s Komisijom kako bi ih doveli do realizacije.

3.5.6 Komisija i druge institucije, agencije i savjetodavna tijela EU-a moraju nastaviti s identifikacijom zakonodavstva koje treba ili revidirati ili bolje primijeniti u svjetlu iskustva ili promijenjenih vanjskih potreba. Cijeli pristup „otpadu” treba – a to se i radi – osmisliti iznova. Kao što se navodi u komunikaciji, trenutačni pristup je neujednačen i ne pretjerano koristan te ometa postizanje željenih ishoda ponovne upotrebe i recikliranja.

3.6 *Što bi EU trebao promicati u smislu daljnjih istraživanja i inovacija za održivu uporabu fosfora?*

3.6.1 Komisija bi trebala poticati istraživanja kada postoji željeni ishod, ali kada tržište ne daje jasne gospodarske poticaje (npr. zbog toga što je i dalje dostupan relativno jeftin primarni fosfor) ili kada postoje veliki izgledi za nerazriješene sukobe interesa (npr. povezane sa standardima kvalitete za gnojiva od recikliranih fosfata u odnosu na one od dotad nekorisćenih fosfata) ili kada postoje oštre razlike među nacionalnim praksama unutar EU-a (npr. što se tiče trenutačne uporabe fosfata i trendova potrošnje) ili kada se ne mogu postići očite sinergije (npr. što se tiče prijenosa životinjskog ili drugog otpada bogatog fosforom iz država članica u kojima postoji višak u one u kojima postoji manjak fosfora).

3.6.2 Također, treba priznati postojanje potrebe za poboljšanom komunikacijom među uključenim sektorima, različitost primjenjivih zakonodavstava te podijeljene i ponekad suprotne odgovornosti unutar Komisije i drugih regulatornih tijela.

3.7 *Smatrate li da su dostupne informacije o učinkovitosti uporabe fosfora i uporabi recikliranog fosfora u poljoprivredi adekvatne? Ako nisu, kakvi bi dodatni statistički podaci mogli biti potrebni?*

3.7.1 Ovdje je odgovor „ne”. Postoji jasna potreba za mjerodavnim, manje fragmentiranim te potpunijim informacijama o drugim kontaminantima, njihovim izvorima i prisutnosti u hrani, uključujući teške (i lakše) metale, farmaceutske proizvode i metabolite, uzročnike bolesti, povezane hranjive tvari, dostupnost, uzorke otpuštanja, općenitu agronomsku učinkovitost, tehnologije recikliranja, utjecaj na okoliš i tako dalje.

3.7.2 Dobra početna točka bili bi statistički podaci, ako su dostupni. Obrazovanje i osjećaj odgovornosti te prihvaćanje promjene bit će od ključne važnosti. Partnerstvo između Komisije i tijela poput ESPP-a čini se kao najizgledniji put prema ostvarenju tog cilja.

3.8 *Kako bi Europsko partnerstvo za inovacije (EIP) u „poljoprivrednoj proizvodnji i održivosti” moglo pomoći da održiva uporaba fosfora krene naprijed?*

3.8.1 U okviru strategije Europa 2020. pokrenuto je pet EIP-a. Tri EIP-a – o poljoprivrednoj produktivnosti, vodi i sirovinama – imat će utjecaj i na poljoprivredni sektor općenito, i na sam fosfor – a to u manjem opsegu vrijedi i za preostala dva, o pametnim gradovima te aktivnom i zdravom starenju. Budući da je riječ o novom problemu koji treba riješiti, pristup fosforu mogao bi postaviti model i za druge.

3.8.2 Već postoji Upravni odbor na visokoj razini, a dogovoren je i Strateški plan za provedbu (SIP). To bi se moglo pokazati uspješnim ako svi dionici budu zastupljeni i aktivno uključeni i ako budu radili zajedno. Naglasak je na akcijama koje su moguće unutar EU-a – općenito gledano, od „polja” do „tanjura” – pa zato ne uključuje neke od prethodno navedenih tema.

3.8.3 EGSO se slaže s vrlo širokim, sveobuhvatnim sadržajem SIP-a, ali primjećuje da mu nedostaju jasno definirani prioriteti, mehanizmi za rješavanje legitimnih nesuglasica ili vremenski okviri za akciju. Malo se raspravlja o područjima u kojima su postojeće politike EU-a ili država članica (u sklopu kojih jesu ili nisu poticane ili čak dopuštane određene aktivnosti radi zadovoljenja drugih ciljeva) dovele do gospodarski neodrživih ili nepoželjnih ishoda u ili izvan EU-a.

3.8.4 EGSO se nada da će EIP ispuniti svoje ciljeve na vrijeme; to bi bio koristan ishod za fosfor. Rasprave bi trebale uključivati korištenje hranjivih tvari, učinkovitost gnojiva, recikliranje, razine onečišćenja, preradu stajskog gnoja i drugih organskih otpada, prijevoz i upotrebu. To bi trebalo biti potpora radnom programu ESPP-a. Jasno je da bi ta dva organa trebala međusobno surađivati.

3.9 *Što se može učiniti da bi se osiguralo bolje upravljanje i povećanje prerade stajskog gnoja u područjima u kojima ga ima previše te da bi se potaknula veća upotreba prerađenog gnoja izvan tih područja?*

3.9.1 „Otpad” je svaki materijal za koji njegovi neposredni vlasnici smatraju da nema vrijednost ili da je ona negativna; jednom kada mu se pripiše vrijednost, to postaje proizvod kojim se može trgovati. Potpuno učinkovit proces valorizirao bi i iskoristio sve izlazne tokove. Zbog globalizacije to je postalo kompliciranije za analizu, ali je hitnije za rješavanje. Na biljni, životinjski i ljudski otpad u tekućem i krutom obliku sada se mora gledati kao na komercijalne prilike, a ne kao na skupe probleme.

3.9.2 No, to je lakše reći nego učiniti. Bit će potrebna istraživanja i nove tehnologije; treba prilagoditi regulativu kako bi se osigurala veća jasnoća i sadržajna sigurnost za prekogranična i unutarnja kretanja. Financijski poticaji također moraju biti jasni. Čini se da je najizglednije da bi mogla uspjeti lokalna rješenja koja obuhvaćaju stajsko gnojivo, prerađeno ili ne, kao i sintetička gnojiva. Mogli bi se razvijati projekti, na razini zajednice ili lokalnoj razini, za rješavanje specifičnih problema, za iskorištavanje ulaganja i za svođenje ekoloških učinaka na najmanju moguću mjeru.

3.9.3 Dionici u EIP-u ili ESPP-u mogli bi imati ključnu ulogu u usklađivanju globalnih rješenja i stvarnih mogućnosti na razini seoskih gospodarstava, zajednica, općina ili regija; u to se moraju u potpunosti uključiti države članice i drugi predstavnici civilnog društva.

3.10 Što bi se moglo učiniti da se poboljša prerada fosfora iz ostataka hrane i drugog biorazgradivog otpada?

3.10.1 Najbolji način da se smanji bacanje hrane je da se osigura da se ona rasporedi tako da je u sklopu uravnotežene i zdrave prehrane jedu oni kojima je potrebna za opstanak. Nužna je revizija maloprodajne prakse i zakona o označavanju, posebice kada su u pitanju natpisi „kvaliteta” (oblik, izgled i veličina nasuprot okusa i hranjivog sadržaja), veličina porcija, datumi do kojih proizvode treba „upotrijebiti” ili do kojih ih je „najbolje upotrijebiti” te bacanje neprodane hrane. Veliki komercijalni korisnici (proizvođači hrane, opskrbljivači pripremljenom hranom, restorani) trebali bi otpad svesti na najmanju moguću mjeru već i zbog uobičajenih tržišnih razloga – a trebali bi imati i obavezu kompostirati sve što izravno ne mogu upotrijebiti. Inicijative na razini cijele industrije koje obuhvaćaju maloprodaju trebalo bi ohrabrivati. Bacanje hrane u domaćinstvima može se i treba svesti na najmanju moguću mjeru učinkovitim kupovanjem i pravodobnom uporabom – a to je u velikoj mjeri pitanje obrazovanja kupaca. Pojedinačno kompostiranje ostataka moguće je na selu, ali je manje jednostavno u velikim gradovima.

3.10.2 Odvojeno skupljanje biorazgradivog otpada, s iznimkom otpada iz vrta, općenito je prilično ograničeno i ovisi o dostupnim financijama i prioritetima. Kompostiranjem svega što se ne može konzumirati fosfor se zadržava unutar prehrambenog lanca i, tamo gdje je to potrebno, poboljšava kvalitetu tla. Pažnju treba posvetiti stvaranju dodatne vrijednosti, a ne samo zbrinjavanju otpada.

3.11 Bi li neki oblik dobivanja fosfora iz prerade otpadnih voda trebalo propisati kao obavezan, odnosno treba li ga ohrabrivati? Što bi se moglo učiniti da kanalizacijsko blato i biorazgradivi otpad postanu dostupniji i prihvatljiviji u poljoprivredi?

3.11.1 Već postoje rješenja za kućnu primjenu na malo, prije svega za rješavanje problema pretjerane količine fosfora u udaljenim područjima, što uzrokuje eutrofikaciju obližnjih voda stajaćica. No, ta su rješenja skupa i čini se da bi ih bilo teško prilagoditi za gušće naseljena urbana područja. Često upravo veličina naseljenog mjesta određuje što je moguće.

3.11.2 Urbano zbrinjavanje otpadnih voda uređuju propisi o kvaliteti otpadnih voda, a ne regulativa o potencijalnoj vrijednosti određenih komponenti. To hitno treba preispitati. Prilagođavanje postojećih kanalizacijskih sustava može biti skupo; smislenijim se čini osmišljavanje planova za nove investicije koje bi operaterima donijele veću dodanu vrijednost. Upotreba krutog biološkog otpada treba biti usmjerena na optimizaciju prinosa usjeva, umjesto na pridržavanje ograničenja na količinu otpada.

3.11.3 Bit će potrebni novi standardi za upotrebu u prehrani, uključujući pri obradi zemlje, kako bi se uz sintetička gnojiva (koja je lakše kontrolirati po pitanju kvalitete i učinaka) mogao upotrebljavati i taj otpad. Primjena koja nije povezana s hranom (parkovi, golf tereni, urbana i industrijska hortikultura, vraćanje nekog područja u prvobitno stanje, šumarstvo, zaštita od erozije, zaštita od mora itd.) je jednostavnija.

3.11.4 Postoji trajna potreba za usmjerenim istraživanjima i razvojem novih ekonomičnih tehnologija. Za sve je korisno da se to na razini EU-a podupire, financira i publicira te ako se podupire utvrđivanjem postojećih najboljih praksi i njihovim učinkovitim prijenosom. Uspješne tehnologije stvaraju radna mjesta i otvaraju tržišta. Učinkovitosti u proizvodnji hrane, distribuciji, upotrebi i upravljanju otpadom pridonose smanjenju troškova za potrošače i pomažu u postizanju drugih ciljeva povezanih s energijom i klimatskim promjenama.

3.11.5 Treba ukloniti prepreke napretku. Treba razviti usklađene kriterije prema kojima bi „otpad prestao biti otpad” te osmisliti novi pristup definiranju i kontroli otpada. Okvirne direktive o kemikalijama (REACH), kvaliteti tla i vode, upotrebi gnojiva i hrane te zbrinjavanju otpada trebalo bi iznova ocijeniti kao bi se provjerilo jesu li njihovi ciljevi i dalje relevantni i potpuni te ispunjavaju li današnje prioritete EU-a u globaliziranom svijetu u kojem živimo. Važna će biti pravilna i proporcionalna primjena na nacionalnoj i lokalnoj razini. U tom će procesu EGSO rado pomoći.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o sprječavanju unošenja i širenja invazivnih stranih vrsta i upravljanju njima

COM(2013) 620 final – 2013/0307 (COD)

(2014/C 177/15)

Izvjestitelj: **Georges CINGAL**

Dana 12. rujna i 20. rujna 2013., sukladno članku 192. stavku 1. i članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europski parlament i Vijeće odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o sprječavanju unošenja i širenja invazivnih stranih vrsta i upravljanju njima

COM(2013) 620 final – 2013/0307 (COD).

Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, usvojila je mišljenje dana 7. siječnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor usvojio je mišljenje na svom 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. (sastanak od 22. siječnja), sa 143 glasa za, 1 protiv i 4 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO pozdravlja komunikaciju Komisije i želju da se usvoji pravni instrument EU-a koji je, s obzirom na klimatske probleme (prirodne migracije prema sjeveru), još potrebniji, ali naglašava da se ovaj odgovor može činiti zakašnjelim, posebice onima koji na to već duže vrijeme upozoravaju. EGSO smatra da bi Komisija trebala osigurati da znanstvenici odobre stvarni naziv komunikacije na različitim jezicima Unije. Odbor se zalaže za pojam „invazivne strane vrste” tj. „espèces allogènes invasives” (ili „envahissantes”, EEE) u francuskom dokumentu.

1.2 EGSO smatra da se borbu protiv invazivnih vrsta treba promatrati kao važno europsko pitanje. Pozdravlja napore Komisije da uspostavi opći mehanizam za borbu protiv invazivnih stranih vrsta. Međutim, EGSO savjetuje Komisiji da jasnije objasni uzroke ovih problema kako bi se naglasila potreba za velikom mobilizacijom dionika u cilju dostavljanja odgovarajućih podataka tijelu koje je nadležno za to pitanje. EGSO također predlaže Komisiji da istakne već poduzete napore u pogledu provođenja eksperimenata za borbu protiv širenja problematičnih uvedenih vrsta, poput programa LIFE. Odbor nije siguran je li potrebno popis invazivnih vrsta ograničiti na 50.

1.3 EGSO pozdravlja želju Komisije da uključi javnost u borbu protiv širenja već identificiranih stranih vrsta. EGSO bi također cijenio kada bi Komisija pozvala javnost da istraži preventivne mjere i sudjeluje u njima. EGSO naglašava i važnu ulogu organizacija civilnog društva, posebice u upravljanju prirodnim ili rekreacijskim područjima.

1.4 EGSO stoga poziva Komisiju da razmotri mogućnost osnivanja europskog centra za praćenje invazivnih stranih biljnih vrsta koji bi bio nadležan za europsku tablicu rezultata te za razmjenu podataka sa zemljama izvan EU-a. Centar za praćenje, prema EGSO-u, podrazumijeva jasno određenu središnju točku koja okuplja znanstvenike i javnost na način da ih se uključuje u rješavanje određenih problema. Na taj način bilo bi moguće osloniti se na lokalne inicijative i istaknuti zajedničke točke putem skromne promidžbene kampanje (npr. internetske stranice). EGSO drži da bi pokretanje centra za praćenje, odgovornog za rješavanje horizontalnih i transdisciplinarnih pitanja, vjerojatno potaklo potrebno opće uključivanje stručnjaka, motivatore na terenu i promotore projekata.

1.5 EGSO se nada da će se predstavljanje mehanizma zapravo dogoditi tijekom tekućeg mandata Europskog parlamenta, čime bi postao operativno sposoban prije 2016. godine. Predloženi sustav za praćenje trebao bi se temeljiti na vrednovanju znanstvenih zajednica te bi trebao pomoći pri sastavljanju popisa pokazatelja koje preporučuje Konvencija o biološkoj raznolikosti, posebice onih koji se navode u cilju 9: „Do 2020., invazivne strane vrste i putovi su identificirani te postaju prioritet, dok se prioritetne vrste kontroliraju ili iskorjenjuju i uvode se mjere za upravljanje putovima kako bi se spriječilo njihovo uvođenje i nastanjanje”. EGSO poziva Komisiju da na temelju Uredbe (EZ) br. 338/97 razmotri osnivanje znanstvene studentske skupine koja bi mogla izmijeniti taj popis.

1.6 EGSO je zadovoljan činjenicom da pitanje invazivnih stranih vrsta potiče Komisiju da pokaže zanimanje za napuštena zemljišta (siromašna zemljišta, napuštene željezničke pruge, itd.) koja često predstavljaju izvor zaraze te put širenja i kolonizacije. EGSO se nada da će napori za iskorjenjivanje kolonizatorskih vrsta omogućiti razvoj specijaliziranih poduzeća i radnih mjesta.

2. Pozadina i sažetak komunikacije

2.1 Invazivne strane vrste značajno utječu na biološku raznolikost. One su jedan od glavnih i rastućih uzroka nestanka biološke raznolikosti i izumiranja vrsta. Što se tiče socijalnih i gospodarskih učinaka, invazivne strane vrste mogu biti prijenosnici bolesti ili izravno izazvati zdravstvene probleme (npr. astmu, dermatitis i alergije). Između ostalog, mogu nanijeti štetu infrastrukturnim i rekreacijskim objektima, ugroziti šumarstvo ili prouzročiti gubitke u poljoprivredi. Procjenjuje se da troškovi koje invazivne strane vrste nanose Uniji iznose najmanje 12 milijardi eura godišnje te svakodnevno nastavljaju rasti.⁽¹⁾

2.2 Države članice već poduzimaju mjere za rješavanje problema povezanih s nekim invazivnim stranim vrstama, ali te mjere su uglavnom reakcijske i cilj im je smanjiti već nastalu štetu, ne pridajući dovoljnu pozornost sprječavanju novih prijetnji ili njihovom otkrivanju i rješavanju. Napori su rascjepkani, sa znatnim prazninama u pogledu pokrivenosti vrsta i često nisu dovoljno usklađeni. Invazivne strane vrste ne poznaju granice i lako se mogu širiti iz jedne države članice u drugu. Mjere koje se poduzimaju na nacionalnoj razini stoga neće biti dostatne da zaštite Uniju od opasnosti koju predstavljaju određene invazivne strane vrste. Osim toga, takav rascjepkani pristup može dovesti do toga da mjere koje se poduzimaju u jednoj državi članici budu ugrožene zbog nedostatka djelovanja u susjednim državama članicama.

2.3 Cilj ovog prijedloga je uspostaviti okvir za djelovanje u svrhu sprječavanja, smanjivanja i ublažavanja štetnih učinaka invazivnih stranih vrsta na biološku raznolikost i usluge ekosustava. Nadalje, njime će se nastojati ograničiti socijalne i gospodarske štete. To će se postići mjerama za osiguranje usklađenog djelovanja, usmjeravanjem sredstava na prioritetne vrste i na povećanje preventivnih mjera, u skladu s pristupom utvrđenim Konvencijom o biološkoj raznolikosti te u skladu s režimom Unije za zdravlje bilja i životinja. U praktičnom smislu, ovim prijedlogom ti ciljevi nastoje se ostvariti kroz mjere koje obuhvaćaju namjerno unošenje invazivnih stranih vrsta u Uniju i njihovo namjerno puštanje u okoliš, nenamjerno unošenje i puštanje invazivnih stranih vrsta, potrebu uspostave sustava rane uzbune i brzog reagiranja te potrebu upravljanja širenjem invazivnih stranih vrsta na području EU-a.

2.4 „Sažetak za javnost” koji je nastao nakon savjetovanja i nalazi se na internetskoj stranici Komisije, vrlo je jasan.

3. Opće napomene

3.1 Komisija se odaziva na upozorenja stručnih i rekreativnih ekologa o kojima novinari često izvještavaju u svim medijima. Komisija također pozdravlja aktivnosti čelnika regionalnih vlasti koji su već započeli s djelovanjem na lokalnoj razini. Komisija predlaže razboritu primjenu načela predostrožnosti zbog mogućnosti izrade politike prevencije u slučaju utvrđivanja opasnosti ili prepoznavanja novog problema. Odbor je osobito zadovoljan time što je komunikacija ambiciozna i što odgovara golemom zadatku za koji je namijenjena. Dana 11. lipnja 2009., mišljenje NAT/433⁽²⁾ jednoglasno je usvojeno. Odbor je tada već radio na nacrtu razmatranih preporuka. Izražava nezadovoljstvo zbog predugog trajanja provedbe akcijskih planova za biološku raznovrsnost, naročito zbog toga što izvanredni ekosustavi služe kao oslonac za socijalne i gospodarske aktivnosti.

3.2 Cilj prijedloga Komisije je korištenje uredbe za pokretanje borbe protiv svake vrste biološke najezde, zahvaljujući kojoj dolazi do širenja uvedenih vrsta i njihovog zauzimanja nekog područja uzrokujući štetu (definicija Međunarodne unije za očuvanje prirode (IUCN)). Postoje tri vrste štete: ugroženost biološke raznolikosti naših ekosustava, u nekim slučajevima zdravstvena ugroženost pojedinih skupina ljudi te ugroženost određenih gospodarskih aktivnosti. Države članice trebaju izravno rješavati slučajeve u kojima se vrsta iz jedne regije širi i uzrokuje problem u drugoj. Stoga se problemi prouzrokovani populacijama somova trebaju rješavati na osnovi pojedinih slučajeva, uz primjenu načela supsidijarnosti.

3.3 Odbor cijeni obrazovne djelatnosti koje su provele Europska agencija za okoliš i Glavna uprava za okoliš koja je nedavno objavila tematsku brošuru o invazivnim stranim vrstama (Znanost za politiku o okolišu: Tematsko izdanje posvećeno invazivnim stranim vrstama, – *Science For Environment Policy: Thematic issue on Invasive Alien Species*, 18. 9. 2013.).

⁽¹⁾ COM(2013) 620 final.

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a pod naslovom „Razvoj strategije EU-a za invazivne vrste”, S.L. C 306, 16. 12. 2009., str. 42.

3.4 Komisija je za vodeće načelo odabrala početnu granicu broja prioriternih vrsta u visini od 3% od približno 1 500 invazivnih stranih vrsta nastanjenih u Europi. EGSO ističe da izbor nije znanstveno utemeljen, već je određen ograničenim financijskim sredstvima. EGSO pozdravlja rad Komisije na međunarodnoj razini kao i njezinu komunikaciju s državama članicama koje su već u pripremama za rješavanje pitanja invazivnih stranih vrsta. EGSO poziva Komisiju da na temelju Uredbe (EZ) br. 338/97 razmotri uspostavljanje Znanstvene studijske skupine, koja bi mogla izmijeniti popis.

4. Posebne napomene

4.1 Komisija je pažljivo ispitala sve probleme. Međutim, čini se da postoji terminološki problem u francuskom (a možda i u ostalim jezicima). Potrebno je razlikovati „espèces invasives” (alohtone invazivne vrste) i „espèces envahissantes” (autohtone invazivne vrste): ove prve dolaze od drugdje, dok potonje mogu biti autohtone vrste s reproduktivnim potencijalom te na nerazmjernan način ovladati okolišem i osiromašiti ga. Ukoliko ova definicija bude prihvaćena, potrebna su jamstva da će svi prihvatiti i francuski naslov komunikacije. Komisija je u Sažetku za javnost koristila pojam „espèces allogènes envahissantes”. Stoga se čini potrebnim osigurati da pojam „espèces exotique envahissante”, koji se često koristi (npr. u Valoniji) ne izazove negativnu reakciju pojedinih biologa specijaliziranih za ovo područje. Pitanje koje se odnosi na francuski dokument treba pokrenuti i za ostale jezike EU-a.

4.2 Komunikacija treba jasnije obrazložiti zašto je situacija tako ozbiljna, posebice zbog toga što se pogoršava. Ključno je razjasniti da se širenje zapravo događa kada potrošači ne obraćaju pozornost na vrste (grabežljivci), kada iste ne ometaju ljudske aktivnosti (gradska područja) i naposljetku zbog toga što se šire na nepristupačnim područjima. U svim navedenim slučajevima problem se odnosi na izvore zaraze: močvarna mekčina, krocjan, japanski dvornik itd. u vlažnim područjima te općenitije, divovska trska, ljetni jorgovan, negundovac, japansko voštano drvo (lat. *Toxicodendron vernicifluum*) itd. S druge strane, komunikacija s pravom ističe da su neke vrste pozitivno dočekanе. U tom pogledu valja imati na umu da su pojedini primjerci doneseni izvana više cijenjeni zbog toga što su već odavno aklimatizirali: bagrem (*Robinia pseudoacacia*) je još uvijek iznimno cijenjen zbog kolaca, čvrstog drva za vanjski namještaj, meda itd. Nasuprot tome, žalosno je što se Sosnowskyi svinjski korov (*Heracleum spp.*) proširio upotrebom u silaži, budući da njegovo širenje ugrožava biološku raznolikost, a toksini koje izlučuje mogu prouzrokovati teške opekline.

4.3 Komisija nedovoljno ističe ključne ekološke probleme koje su, primjerice, jasno prepoznali upravitelji zaštićenih područja u sklopu mreže Natura 2000. EGSO se pita postoji li možda prikriveni osjećaj krivnje. Nevladine organizacije prisjećaju se kako su godinama uzalud pozivale ne zabranu uvoza egzotičnih kornjača. Ovaj zahtjev ispunio se tek nakon što su pribavljeni dokazi o razmnožavanju u prirodnom okruženju. EGSO smatra da se na ovu komunikaciju dugo čekalo, ali pozdravlja činjenicu da nikada nije prekasno za poduzimanje ispravnih koraka.

4.4 Komisija se poziva na zakonodavstvo u drugim zemljama. Sve je u najboljem redu, ali zašto ne reći otvoreno da se odluka donijela kako bi se nadahnuće moglo crpiti iz najboljih praksi drugdje. Jedna međunarodna inicijativa vrijedna je spomena: Dan ambrozije, prve subote svakog ljeta, s ciljem borbe protiv širenja alergenskih biljaka. Ambrozija (*Ambrosia artemisifolia*) je kolonizatorska biljka koja se širi i raste na bilo kojem zemljištu gdje ne postoji pretjerano snažna konkurencija. EU je otvorio put u industriji tako što je prepoznao i koristio najbolje dostupne tehnologije (BAT).

4.5 Komisija naglašava da većina invazivnih stranih vrsta nije obuhvaćena postojećim mjerama Unije. EGSO, poput Komisije, izražava žaljenje zbog ove situacije, ali podsjeća kako je okoliš potrebno uključiti u sve sektorske politike. EGSO bi cijenio kada bi Komisija obrazložila npr. način suočavanja s ovim problemom u okviru Zajedničke poljoprivredne politike. Primjerice, potrebno je riješiti problem travnjaka koje napada močvarna mekčina (*Ludwigia grandiflora*).

4.6 Komisija je savršeno izvršila ispitivanje tog problema, ali na apstraktan način. EGSO se pita ne bi li bilo korisno to obrazloženo potkrijepiti primjerima, kao što su azijska božja ovčica (*Harmonia axyridis*) ili divlja trešnja (*Prunus serotina*) kao primjeri namjernog unošenja te *Caulerpa taxifolia* (ubojita alga) i azijski stršljen (*Vespa velutina*) kao primjeri nenamjernog unošenja. Možda treba nadodati i trenutno neodgovorno unošenje somova (zaseban slučaj namjernog unošenja). Ukoliko se to ne dogodi, EGSO savjetuje Komisiji da citira vlastite radove (izvršna brošura objavljena u svibnju 2009.) te doda poveznice na internetske stranice koje bi mogle biti zanimljive.

4.7 Analiza modela prijedloga uredbe je jasna, a razlozi za odabir opcije 2.4 su očiti: države članice obvezne su djelovati čim se prepozna novi problem (prijenos informacija, analiza situacije, predloženo djelovanje).

4.8 Čini se da su pravni elementi primjereni, a prijedlog mora omogućiti rješavanje bilo koje prijašnje, sadašnje ili buduće situacije. Odbor nije siguran je li u skladu s pravilima ograničiti popis invazivnih stranih vrsta, potencijalno štetnih za Uniju, na maksimalan broj od pedeset vrsta.

4.9 Međutim, financijska analiza čini se suviše optimističnom. Kada mehanizmi postanu operativno sposobni, protok uzlaznih informacija će zapravo biti takav da će za to predviđena služba imati poteškoće pri obradi svih informacija, a Komisija će u tom slučaju morati platiti cijenu vlastitog uspjeha.

4.10 U sadašnjem stadiju nisu utvrđeni svi detalji te će države članice morati osmisлити praktičan odgovor na razna pitanja, a nesumnjivo najčešće pitanje je ono koje se tiče najprikladnijih mjera za uništavanje jedne živuće vrste. EGSO strahuje da bi to moglo dovesti do razmirica na lokalnoj razini.

4.11 Pitanje obavještavanja i uključenosti javnosti nalazi se u poglavlju 5. prijedloga kada je riječ o međusektorskim aspektima problema. Za prevenciju ne mogu biti odgovorni isključivo stručnjaci. EGSO želi naglasiti da lokalni dionici često izdaju upozorenja koja izravno upućuju vladama i/ili Glavnoj upravi za okoliš. Čini se razumnim da zahtjevi javnosti – koja često nije u doticaju s istraživačkim tijelima, iako ih ona često pozivaju da im dostave podatke – također mogu aktivno doprinijeti. Nadalje, slučaj azijskog stršljena vrlo dobro prikazuje problem: natječe se s europskim stršljenom, ubada te lovi pčele u blizini košnica. Javnost je na sve moguće načine pokušala ukloniti uljeza te je, nakon što je prihvatila da je to nemoguće, pokušala pronaći dovoljno čisto kemijsko rješenje (SO_2) da bi se naposljetku shvatilo da je bilo dovoljno oko košnica rasporediti kokoši koje pružaju biološku obranu. EGSO stoga poziva Komisiju da uključi što veći broj članova javnosti putem njihovih organizacija (udruga, nevladinih organizacija itd.).

4.12 Primjena uredbe (članak 27.) čini se zadovoljavajućom utoliko što EU ne bi trebao ponoviti isti raspored koji je prouzročio probleme za ostale proizvode, kao što su pojedini kemijski proizvodi. Uništavanje vrste koja nema veliki komercijalni značaj te izmjena postupka ovlaštenja za ostale vrste, čine se dobro promišljenima.

Bruxelles, 22. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice u cilju provedbe međunarodnog sporazuma o primjeni jedinstvene globalne tržišno utemeljene mjere na emisije iz međunarodnog zračnog prometa do 2020.

COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD)

(2014/C 177/16)

Glavni izvjestitelj: **Jan SIMONS**

Sukladno članku 192. stavku 1. i članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europski parlament (24. listopada 2013.) i Vijeće (18. studenog 2013.) odlučili su se savjetovati s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice u cilju provedbe međunarodnog sporazuma o primjeni jedinstvene globalne tržišno utemeljene mjere na emisije iz međunarodnog zračnog prometa do 2020.

COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD).

Dana 12. studenog 2013. Predsjedništvo Europskog gospodarskog i socijalnog odbora pozvalo je Stručnu skupinu za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša da pripremi rad Odbora o toj temi.

S obzirom na hitnu prirodu posla, Europski gospodarski i socijalni odbor imenovao je g. Simonsa glavnim izvjestiteljem na svom 495. plenarnom zasjedanju koje je održano 21. i 22. siječnja 2013. (sastanak od 22. siječnja) i usvojio sljedeće mišljenje sa 173 glasa za, 4 glasa protiv i 7 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Kako bi se operatorima zrakoplova i nacionalnim tijelima osigurala pravna sigurnost, Odbor preporučuje da se usvoje prijedlozi za nastavak primjene „odluke o zaustavljanju sata” i u 2013., te da se rok prijave i predaje emisijskih jedinica za 2013. produži za godinu dana.

1.2 Trebalo bi, također, odobriti izuzeće malih, nekomercijalnih operatora zrakoplova koji proizvode vrlo malo CO₂, te omogućiti malim prijevoznicima koji nisu obuhvaćeni tim izuzećem korištenje pojednostavljenih upravnih postupaka.

1.3 Odbor, međutim, nije istog mišljenja po pitanju dijelova prijedloga koji se tiču letova u treće zemlje i iz njih za razdoblje od 2014. do 2020. U interesu je svih strana izbjeći trgovinski rat i/ili trgovinske sukobe na području zračnog prometa, stoga je prije svega potrebno potaknuti pregovore kako bi se postiglo globalno rješenje.

1.4 Budući da će letovi između zračnih luka EGP-a i dalje biti obuhvaćeni sustavom trgovanja emisijama za zračni promet, EGSO poziva sve institucije Europskog gospodarskog područja (EGP) da:

- bez odlaganja uspostave jedinstveno europsko nebo kako bi se izbjegle nepotrebne emisije uzrokovane preusmjeravanjima i kašnjenjima zbog nadzora zračnog prijevoza; ⁽¹⁾
- provedu intenzivne multilateralne i bilateralne razgovore kako bi se, uz sustav EGP-a, do 2016. uveli i drugi međuregionalni sustavi utemeljeni na tržištu.

2. Uvod

2.1 Iako su emisije iz zračnog prometa, koje čine 5 % ukupnih emisija, relativno niske, one su ujedno i jedan od najbrže rastućih izvora stakleničkih plinova i u posljednjih 20 godina su se gotovo udvostručile. Osim toga, tehničke mogućnosti smanjenja emisija u zračnom su prometu ograničene, no zračne kompanije diljem svijeta mogu i žele, putem tržišnih mehanizama, doprinijeti smanjenju emisija, na način da značajan porast svojih emisija kompenziraju financiranjem smanjenja emisija u drugim sektorima.

⁽¹⁾ EK 549/2004.
EK 1070/2009.

2.2 Dijelom zahvaljujući poticaju EU-a, a naročito „odluci o zaustavljanju sata” s početka 2013., kojom je suspendirana Direktiva 2008/101/EZ (uključivanje aktivnosti zračnog prometa u sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova) na zračne kompanije koje lete u Europski gospodarski prostor (EGP) i iz njega, Skupština Organizacije međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO) odlučila je, 4. listopada 2013., do 2016. (kada je na redu sljedeća sjednica ICAO-a koja se održava svake tri godine) razviti, u skladu s usvojenim planom, globalni tržišno utemeljeni mehanizam za emisije iz međunarodnog zračnog prometa, te ga, ukoliko bude odobren, početi primjenjivati od 2020. Do tada, zemlje ili grupe zemalja poput EU-a mogu usvojiti privremene odredbe. Nije, međutim, postignut sporazum vezano za detaljnije uređenje.

2.3 Taj je razvoj događaja u skladu s prijašnjim mišljenjima ⁽²⁾ Odbora: „Kako bi se osigurala primjena sustava trgovanja emisijama na globalnoj razini, trebalo bi ga uvesti posredstvom Organizacije međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO); ukoliko se to tijekom pregovora pokaže pogodnim, uspostava takvog sustava za zračni promet unutar Zajednice mogla bi biti lako ostvariva opcija, kao prvi praktičan korak u tom smjeru.” (2006.); „Uključivanje zračnog prometa u europski sustav trgovanja emisijama (ETS) potencijalno jača taj sustav i njegovu ulogu modela u borbi protiv emisija CO₂ u svijetu.” (2007.); te u skorije vrijeme: „Odbor pozdravlja inicijativu za moratorij na primjenu sustava trgovanja emisijama (ETS) na zračne kompanije za letove u Europski gospodarski prostor i iz njega, do zaključenja globalnih pregovora.”

3. Sažetak dokumenta Komisije

3.1 S obzirom na ishod Skupštine Organizacije međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO) održane od 24. rujna do 4. listopada 2013., Europska komisija predlaže prilagođavanje geografskog opsega europskog sustava trgovanja emisijama u zračnom prometu za razdoblje do uvođenja globalnog sustava trgovanja emisijama.

3.2 Prijedlog Komisije ima za cilj dati novi poticaj razvoju sustava na svjetskoj razini. On ne pravi nikakvu razliku između kompanija po nacionalnoj osnovi.

3.3 U početku se sustav trgovanja emisijama u zračnom prometu primjenjivao na sve letove u zračne luke Europskog gospodarskog prostora (EGP) i iz njih, te na letove u treće zemlje i iz njih. Sukladno odluci br. 377/2013/EU (tzv. „odluka o zaustavljanju sata”), sustav se 2012. godine privremeno primjenjivao samo na letove unutar EGP-a, a ne onih u treće zemlje i iz njih.

3.4 Komisija preporučuje da se i za 2013. zadrži isti pristup. Također predlaže da se rok u kojem zračne kompanije moraju prijaviti i predati jedinice za 2013. produži za godinu dana.

3.5 Za razdoblje od 2014. do 2020., predloženo je da se gore navedeni sustav, korišten 2013., proširi na letove u zemlje izvan Europskog gospodarskog prostora i iz njih, za dionicu leta prijedenu iznad područja država Europskog gospodarskog prostora. Prijedlog detaljno opisuje načine praktične primjene te odredbe.

3.6 Prijedlog bi trebao imati još tri posljedice:

- letovi između zračnih luka u EGP-u obuhvaćeni su i dalje u cijelosti, u skladu s izvornom Direktivom i Odlukom br. 377/2013/EU;
- izuzeli bi se letovi u i iz trećih zemalja koje se ne ubrajaju u razvijene zemlje i koje ispuštaju manje od 1% emisija iz zračnog prometa u svijetu. Time bi se isključili zračni putovi u oko 80 zemalja na nediskriminirajućoj osnovi;
- od 2014. za letove u treće zemlje i iz njih obuhvaćene su emisije unutar zemalja EGP-a. Predložen je pojednostavljeni postupak za određivanje udjela emisija određenog leta koji je obuhvaćen sustavom trgovanja emisijama. Predloženo je da se operatorima pruži mogućnost odabira između različitih metodologija mjerenja, izvješćivanja i provjere za potrebe usklađivanja;

⁽²⁾ SL C 185 od 8. 8. 2006., str. 97.; SL C 175 od 27. 7. 2007., str. 47.; SL C 133 od 9. 5. 2013., str. 30.-32.

3.7 Napokon, Komisija predlaže da se mali, nekomercijalni operatori, koji proizvode vrlo malo CO₂, izuzmu iz sustava trgovanja emisijama EU-a u zračnom prometu. Male kompanije koje nisu obuhvaćene tim izuzećem imale bi pravo koristiti pojednostavljene upravne postupke.

4. Opće napomene

4.1 Uslijed tzv. „odluke o zaustavljanju sata”, europski sustav trgovanja emisijama u zračnom prometu privremeno se primjenjuje samo na letove unutar EGP-a, a ne na letove u treće zemlje i iz njih. Komisija preporučuje da se i za 2013. zadrži isti pristup. Također predlaže da se rok u kojem zračne kompanije moraju prijaviti i predati jedinice za 2013. produži za godinu dana. Imajući u vidu pravnu sigurnost koju je važno osigurati za operatore i nacionalna tijela, EGSO te prijedloge smatra iznimno korisnima te preporučuje da ih se usvoji.

4.2 Budući da će letovi između zračnih luka EGP-a i dalje biti obuhvaćeni europskim sustavom trgovanja emisijama za zračni promet, EGSO poziva institucije EU-a i EGP-a da bez odlaganja uspostave jedinstveno europsko nebo ⁽³⁾ kako bi se izbjegle nepotrebne emisije uzrokovane preusmjeravanjima i kašnjenjima zbog nadzora zračnog prijevoza.

4.3 Odbor pozdravlja odredbu koja predviđa da se izuzmu mali, nekomercijalni zračni operatori koji proizvode vrlo malo CO₂, te da se malim prijevoznicima koji nisu obuhvaćeni tim izuzećem omogući korištenje pojednostavljenih upravnih postupaka.

4.4 Odbor, međutim, nije istog mišljenja po pitanju dijelova prijedloga koji se tiču letova u treće zemlje i iz njih za razdoblje od 2014. do 2020. U interesu je svih strana izbjeći trgovinski rat i/ili trgovinske sukobe na području zračnog prometa, stoga je prije svega potrebno potaknuti pregovore kako bi se pronašlo globalno rješenje.

4.4.1 Već se iz podataka sadržanih u ocjeni utjecaja koji se tiču rasprava unutar ICAO-a 2013. može zaključiti da će, s obzirom na odnose i različita stajališta članova te organizacije, biti potrebno vrlo oprezno manevrirati kako bi se 2016. ostvario planirani globalni rezultat. Nikad nismo bili tako blizu cilja, no zbog povijesti kašnjenja uspjeh nije zajamčen!

4.4.2 Reći trećim zemljama, izravno i neizravno – jer to će jednostrani potez EU-a značiti ako se prijedlog prihvati – da njihove zračne kompanije moraju plaćati za emisije CO₂ koje proizvedu u zračnom prostoru EGP-a bilo bi problematično te stoga tu mogućnost treba razmotriti tek nakon bilateralnih i/ili multilateralnih pregovora u skladu s člankom 16. točkom (a) rezolucije ICAO-a, kako bi se spriječila opasnost od globalnog trgovinskog rata ili trgovinskih sukoba na području zračnog prometa.

4.4.3 Iako, s pravnog gledišta, EGP ima pravo primjenjivati prijedloge, američka administracija je također ovlaštena, temeljem zakona Emissions Trading Scheme Prohibition Act („Thune Bill”), zabraniti zračnim kompanijama osnovanim u Sjedinjenim Američkim Državama da se ponašaju u skladu s europskim sustavom trgovanja emisijama, a da ne govorimo o reakciji Kine i Indije, ako je suditi po otporu koji su pružile rezoluciji ICAO-a od 4. listopada 2013. U ovom trenutku, međutim, nije neophodno mijenjati sadržaj prijedloga Komisije.

5. Posebne napomene

5.1 Čini se da su u Prilogu I. "Glosar ocjene učinka (SWD(2013) 430 final, str. 51. EN) zamijenjena značenja termina „letovi izvan Europskog gospodarskog prostora” i „letovi unutar Europskog gospodarskog prostora”.

Bruxelles, 22. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽³⁾ EZ 549/2004.
EZ 1070/2009.

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR