

Službeni list

Europske unije

C 423



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Svezak 58.
17. prosinca 2015.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

MIŠLJENJA

Odbor regija

114. plenarno zasjedanje, 12. – 14. listopada 2015.

2015/C 423/01	Mišljenje Europskog odbora regija – Europska građanska inicijativa	1
2015/C 423/02	Mišljenje Europskog odbora regija – Jačanje prekogranične suradnje: Ima li potrebe za boljim regulatornim okvirom?	7
2015/C 423/03	Mišljenje Europskog odbora regija – Pojednostavljenje zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)	13
2015/C 423/04	Mišljenje Europskog odbora regija – Budućnost europske akvakulture	20
2015/C 423/05	Mišljenje Europskog odbora regija – Jedinstveno digitalno tržište	24
2015/C 423/06	Mišljenje Europskog odbora regija – Revizija Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama	30
2015/C 423/07	Mišljenje Europskog odbora regija – Financijski instrumenti za poticanje teritorijalnog razvoja	35
2015/C 423/08	Mišljenje Europskog odbora regija – Program EU-a o boljoj regulativi	41
2015/C 423/09	Mišljenje Europskog odbora regija – Nacrt proračuna EU-a za 2016. godinu	48
2015/C 423/10	Mišljenje Europskog odbora regija – Ususret globalnom klimatskom sporazumu u Parizu	53
2015/C 423/11	Mišljenje Europskog odbora regija – Razvoj potencijala energije oceana	58
2015/C 423/12	Mišljenje Odbora regija – Paket mjera za energetske uniju	64

III. *Pripremni akti*

ODBOR REGIJA

114. plenarno zasjedanje, 12. – 14. listopada 2015.

2015/C 423/13	Mišljenje Europskog odbora regija – Postupak odlučivanja o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje	72
2015/C 423/14	Mišljenje Europskog odbora regija – Paket mjera za poreznu transparentnost	76

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

ODBOR REGIJA

114. PLENARNO ZASJEDANJE, 12. – 14. LISTOPADA 2015.

Mišljenje Europskog odbora regija – Europska građanska inicijativa

(2015/C 423/01)

Izvjestitelj:	Luc VAN DEN BRANDE (BE/EPP), predsjedatelj Agencije za održavanje veza između Flandrije i Europe
Referentni dokument:	Izvešće o primjeni Uredbe (EU) br. 211/2011 o građanskoj inicijativi COM(2015) 145 završna verzija

I. PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

Europska građanska inicijativa (EGI) u pogledu europske participativne demokracije

1. podsjeća da su građani u središtu europskog projekta. Europsku participativnu demokraciju treba smatrati pravom europskih građana da se uključe u europsku politiku i oblikuju budućnost Europe. Sukladno Ugovoru (članak 10. stavak 3.) svaki građanin ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije;
2. napominje da u skladu s člankom 11. Ugovora o Europskoj uniji institucije EU-a moraju informirati građane i predstavničke udruge te im omogućiti da objave i javno razmijene svoje stavove u svim područjima djelovanja Unije. U istom se članku navodi da Europska komisija ima izričitu zadaću obavljati savjetovanja sa zainteresiranim strankama kako bi osigurala koherentno i transparentno djelovanje Unije;
3. napominje da su odredbe povezane s europskom građanskom inicijativom konkretnije od odredbi iz članka 11. stavaka 1.– 3. U članku 11. stavku 4. o EGI-ju ne spominje se „utvrđivanje programa” već mogućnost donošenja „pravnog akta”. Treba priznati da bi EGI, kao i drugi izravni demokratski instrumenti na različitim razinama, također trebao omogućiti građanima da utječu na program za donošenje političkih odluka EU-a;
4. podsjeća da je europska građanska inicijativa pravo europskih građana. Treba je koristiti kao odgovor na europski demokratski deficit te kao instrument s pomoću kojeg bi europski građani premostili jaz između građana i europskih politika. U vrijeme kontinuirane gospodarske krize i krize povjerenja u EU-u od ključne je važnosti iskoristiti sve mogućnosti za otvoreni dijalog s građanima i spriječiti njihovo daljnje razočarenje u europske integracije. To je također prilika da se obnovi i dodatno izgradi povjerenje mladih Europljana koji su možda izgubili vjeru u zamisao o europskoj integraciji. Snažnija participativna demokracija jedini je način da se zadrži perspektiva o sudbini EU-a i da se riješi demokratski deficit; napominje da je cilj europske građanske inicijative izravnije uključiti građane u europski politički program i tako im dati pravo na zakonodavnu inicijativu. Nadalje, europska građanska inicijativa kao transnacionalni instrument ima za cilj poticati paneuropsku raspravu o pitanjima koja zabrinjavaju europske građane;

5. naglašava da EGI treba prosuđivati unutar realističnog okvira uz jasnu i usmjerenu ambiciju te uz dosljedno usmjeravanje u odnosu na korake pomoću kojih se navedeno može ostvariti: EGI nije zamjena za pravo Europske komisije na inicijativu, zahvaljujući kojem je došlo do napretka u produbljenju Unije i koje se mora održati; EGI je dopuna diversifikaciji zakonodavne dinamike i pruža transnacionalnu dimenziju; to je dodatan način uspostavljanja uzajamnog razumijevanja od kojeg i Europska komisija ima koristi; EGI ima potencijal da bude vrlo dobar primjer „demokracije na djelu“;
6. ne dovodeći u pitanje europsku građansku inicijativu, ističe potrebu promicanja inicijativa na lokalnoj i regionalnoj razini kojima se potiču transparentnost, suradnja i uključenost Europljana u javne politike, u skladu s načelom participativne demokracije. Nadalje, nužna uključenost regionalnih i lokalnih vlada proizlazi iz činjenice da EGI često obuhvaća područja politike za koja su te vlasti potpuno ili djelomično nadležne;
7. smatra da trebamo ojačati naše pravne i političke participativne instrumente s ciljem obnavljanja upravljačke strukture na temelju načela višerazinskog upravljanja. Višerazinsko upravljanje nužno uključuje više kanala te stoga omogućuje „aktivnije“ europsko građanstvo. Izazov je osigurati sustav za zastupanje interesa na inovativan način u okviru kojeg ljudi osjećaju da su njihovi različiti identiteti zastupljeni na ravnopravnoj osnovi;
8. naglašava da je europski javni prostor za raspravu među građanima te s vlastodržcima važan za legitimnost i odgovornost EU-a. Demokratski deficit moguće je prevladati jedino ako se uspostavi europska javna sfera s integriranim demokratskim procesom;
9. ističe da regionalne i lokalne vlasti posebnu važnost pridaju participativnoj demokraciji jer na taj način organizacije civilnog društva mogu sudjelovati u odlučivanju na europskoj razini i ispunjavati svoju ulogu;
10. smatra da europsku građansku inicijativu treba smatrati jednim od instrumenata za postizanje ciljeva participativne demokracije, ali ne treba očekivati da će sama inicijativa dovesti do automatskog ostvarivanja sudjelovanja građana u odlučivanju na europskoj razini;
11. napominje da je europska građanska inicijativa izraz participativne demokracije kojim se dopunjuje koncept zastupničke demokracije; njome se unapređuju prava povezana s građanstvom Unije, kao i javna rasprava o europskoj politici; ona bi trebala ojačati osjećaj odgovornosti građana za Uniju i njihovo poistovjećivanje s njom;
12. napominje da ne treba zanemarivati ostale kanale participativne demokracije, poput drugih oblika građanskog dijaloga i uključivanja organiziranog civilnog društva, s obzirom na to da su europske građanske inicijative usmjerene na jedno specifično političko pitanje te iziskuju znatne usklađene napore i financijska sredstva;
13. u tom smislu poziva Europsku komisiju da sastavi izvješće o načinu na koji se provode odredbe članka 11. stavka 1. i 2. Ugovora o Europskoj uniji te time jasno pokaže kako Komisija provodi u praksi participativnu demokraciju;
14. s obzirom na ograničeni broj uspješnih inicijativa pita se jesu li ostvareni prvotni ciljevi Uredbe, odnosno davanje prava svakom građaninu da sudjeluje u europskoj demokraciji, omogućavanje građanima da se izravno obrate Komisiji te jasni i jednostavni postupci koji su lagani za korištenje;
15. napominje da je Komisija poduzela sve što je u njezinoj moći da primijeni EGI, ali i da s druge strane postoji hitna potreba da se revidiraju određeni aspekti njezina pristupa te da se poduzmu koraci kako bi se utvrdile i ispravile pretjerano legalističke i restriktivne mjere;

Izvješće Europske komisije

16. prima na znanje izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Uredbe (EU) br. 211/2011 o građanskoj inicijativi, čime se provodi članak 22. Uredbe, u skladu s kojim je Komisija dužna podnositi izvješće svake tri godine;

17. napominje da se u izvješću navode određeni problemi i nedostaci, ali posrijedi je uglavnom činjenično i tehničko izvješće u kojem se iznosi stanje tri godine nakon početka primjene Uredbe. Izvješće ne donosi odgovor na nedostatke koji bi mogli dovesti do propasti ove inicijative: „demokratska revolucija koja se nikad nije dogodila”;

18. napominje da vlada dojam kako je Komisija prilično oprezna i restriktivna u svom pristupu i ocjeni te da to treba pratiti i redovito kritički razmatrati kako bi se poboljšalo stanje;

19. na temelju izvješća Komisije navodi da europska građanska inicijativa ima velik potencijal – tijekom tri godine Komisiji je predložena 51 inicijativa. Te su inicijative bile usmjerene na različita područja politike, poput socijalne politike, okoliša, dobrobiti životinja i obrazovanja;

20. napominje, s druge strane, da je Komisija od 51 spomenute inicijative odbila registrirati njih 20 (39 %) te da te inicijative nisu ispunile zahtjev prihvatljivosti uglavnom stoga što „očito izlaze iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije u svrhu provedbe Ugovora”. Šest organizatora EGI-ja odlučilo je ta odbijanja osporiti na Sudu Europske unije;

21. napominje da su dosad samo tri inicijative ostvarile cilj od milijun prikupljenih potpisa. Način na koji će se Komisija dalje odnositi prema tim uspješnim inicijativama uvelike će odrediti hoće li europski građani i dalje pridavati važnost građanskoj inicijativi kao participativnom modelu;

22. izražava zabrinutost zbog činjenice da broj predloženih inicijativa sustavno opada (23 inicijative 2012., 17 inicijativa 2013. i 10 inicijativa 2014. godine), kao i da broj odbijenih inicijativa raste (30 % 2012. i 50 % 2014. godine); stoga predlaže da Europska komisija za njih pojednostavi uvjete;

23. slaže se s Komisijom da je europsku građansku inicijativu potrebno temeljito doraditi te da se moraju iznaći rješenja za učinkovitije korištenje tog instrumenta;

24. poziva Komisiju da zauzme više politički pristup prema EGI-ju i da osigura više prostora za raspravu, da bude otvorenija te da to pitanje ne ograničava na pravne aspekte. Demokracija, osobito u višerazinskom institucionalnom okruženju, podrazumijeva aktivno sudjelovanje i nadzor od strane građana, kao i odgovornost institucija za poticanje tog sudjelovanja;

Preporuke za uspješnu europsku građansku inicijativu u budućnosti

(a) Opće napomene

25. napominje da je u okviru kriterija prihvatljivosti trebalo spomenuti prava i dužnosti građana, kao i načelo supsidijarnosti;

26. smatra da postojeći sukob interesa u kojem se nalazi Komisija, koja u isto vrijeme treba biti ključni pružatelj informacija i potporna struktura za EGI, primarna instanca kojoj su EGI-ji upućeni te „sudac” za odlučivanje u vezi s registracijom i prihvaćanjem inicijativa, ozbiljno ugrožava učinkovitost EGI-ja u pogledu poticanja sudjelovanja građana i njihova povjerenja;

27. ističe da sukob interesa u kojem se Komisija nalazi treba potaknuti druge institucije da preuzmu svoju ulogu u postupku EGI-ja (Vijeće, Parlament, Odbor regija te Europski gospodarski i socijalni odbor);

28. predlaže da je za provjeru prihvatljivosti možda prikladnije imenovati nepristrani *ad hoc* „odbor mudraca”, sastavljen od stručnjaka, znanstvenika i/li pravnika, kako bi se izbjeglo da Komisija bude i sudac i porota;

29. smatra da posebno Europski parlament treba imati središnju ulogu u jačanju transparentnosti i odgovornosti procedura EGI-ja te u daljnjim političkim koracima, posebice unapređenjem uključivosti organiziranih saslušanja te političkim pritiskom, po potrebi, na Europsku komisiju kako bi ona pružila pravovremen i konstruktivan odgovor na uspješne EGI-je;

30. ističe da Komisija mora poštovati načela europske vladavine prava, u okviru kojih je potrebno izbjegavati bilo kakvu proizvoljnu ocjenu prihvatljivosti. Osim toga, posrijedi je „dobro upravljanje”, a ne samo „bolja izrada zakonodavstva”. Komisija treba uzeti u obzir „odgovornost” u skladu i u vezi s Ugovorima;
31. zalaže se za bolju *ex ante* procjenu kako bi se izbjeglo razočaranje na kraju. Trenutačno se provodi samo *ex post* procjena nakon registracije i nakon prikupljanja potpisa;
32. predlaže da se razdoblje za prikupljanje izjava o potpori produlji na 18 mjeseci;
33. podupire zajednički zahtjev dionika i organizatora EGI-ja da se potonjima omogući slobodan izbor datuma početka prikupljanja potpisa unutar jasno određenog vremenskog okvira nakon registracije; predlaže da se organizatorima EGI-ja osigura dodatno razdoblje od dva mjeseca između registracije i početka prikupljanja potpisa kako bi im se omogućilo da bolje informiraju europske građane i da organiziraju prikupljanje potpisa;
34. podržava uspostavu pravnog statusa za građanske odbore kako bi se umanjio rizik osobne odgovornosti za njihove pojedinačne članove i olakšalo vođenje kampanja;
35. naglašava da Komisija ne smije proizvoljno odlučiti odbiti EGI te, ako se slaže s uspješnim EGI-jem, mora u roku od jedne godine iznijeti zakonodavni prijedlog, kao što vrijedi i za parlamentarne inicijative. U tom jednogodišnjem razdoblju Komisija može postupno provoditi rezultat EGI-ja, što na kraju dovodi do zakonodavnog prijedloga. U suprotnom inicijativa zastarijeva;
36. smatra da je revizija Uredbe nužna kako bi se prevladale ustanovljene prepreke. Revizija ne nastupa prerano jer je riječ o jedinstvenom „pokus” čije je rezultate teško predvidjeti. Potrebno je poduzeti pravovremene i anticipatorne mjere kako bi se spriječilo da potencijalni organizatori odustanu od pokretanja inicijative;
37. spreman je nastaviti surađivati s europskim institucijama, kao i sa svim zainteresiranim partnerima u postupku ocjenjivanja dosadašnje primjene Uredbe te pridonijeti njezinoj reviziji u cilju razvoja punog potencijala tog instrumenta;
38. predlaže da se ispita mogućnost izmjene Uredbe o EGI-ju kako bi također postalo prihvatljivo predložiti EGI-je kojima su cilj konkretne izmjene ugovorâ EU-a u skladu s člankom 48. UEU-a;
39. navodi da rješavanju problema koji ne zahtijevaju izmjene Uredbe o EGI-ju treba pristupiti u što kraćem mogućem roku. Jednostavni i transparentni postupci doista će odrediti budući uspjeh EGI-ja;

(b) *Izmjene i dorade EGI-ja koje treba provesti bez odgode*

40. napominje da su primjedbe o postojećim postupcima i prijedlozi za poboljšanje koje su iznijeli razni dionici i organizatori građanskih inicijativa vrlo slični te bi stoga trebalo biti moguće provesti prilagodbe i poboljšanja bez daljnjeg odlaganja;
41. ističe da je iznimno malo Europljana upoznato s EGI-jem. To slabo poznavanje vidljivo je iz nedavnog istraživanja Eurobarometra ⁽¹⁾ o percepciji javnosti o EU-u u šest država članica (Italiji, Njemačkoj, Danskoj, Portugalu, Finskoj i Poljskoj), u kojem je znatnija upoznatost s konceptom EGI-ja zabilježena samo među njemačkim ispitanicima. OR stoga ističe nužnost zajedničkog djelovanja institucija EU-a i drugih razina upravljanja kako bi ljudi osvijestili svoje pravo da predlažu i podupiru europske građanske inicijative. U svim državama članicama EU-a treba pokrenuti informativne kampanje u koje će biti uključene regionalne i lokalne vlasti te koje će prvenstveno biti usmjerene, među ostalim, na mlade kako bi građani osvijestili to pravo;

⁽¹⁾ Eurobarometar, rujan 2014.

42. poziva na učinkovitiju komunikaciju o EGI-ju i ističe ulogu decentralizirane komunikacije u tom kontekstu. Regionalne i lokalne vlasti igraju odlučujuću ulogu u ostvarivanju i održavanju veza između stanovništva u cjelini i institucija na svim razinama u EU-u te mogu imati ključnu ulogu u ukazivanju na važnost političkih pitanja na razini EU-a za građane te u objašnjavanju kako se EGI može iskoristiti kao instrument za utjecanje na politike EU-a. Podržava zamisao korištenja nacionalnih ureda predstavnštva Europske komisije u svrhu izgradnje jačih informacijskih mreža o EGI-ju te potiče Komisiju da u te mreže uključi lokalne i regionalne vlasti. Ako se EGI u velikoj mjeri oslanja na nove tehnologije za prikupljanje potpisa u utvrđenim rokovima, regionalne i lokalne vlasti imaju ključnu ulogu u širenju informacija te prenošenju pitanja na lokalnu razinu i s lokalne razine;

43. ponavlja svoj prijedlog o uspostavi međuinstitucijske informacijske točke s ciljem podizanja sveukupne svijesti o EGI-ju kao instrumentu, promicanja njegove uporabe, osiguravanja osnovne vidljivosti za tekuće i uspješne građanske inicijative te pružanja odgovora na neka pitanja o EGI-ju;

44. zalaže se za uspostavu službe za podršku korisnicima EGI-ja koja će pružati tehnička znanja i savjete o tome kako organizirati i voditi kampanju za EGI, uz financijsku potporu iz proračuna EU-a. Ta služba treba biti odvojena od institucija EU-a jer je neutralnost ključni element uspjeha ove inicijative i može doprinijeti izgradnji povjerenja među pojedincima koji razmatraju pokretanje građanske inicijative;

45. predano će i dalje surađivati s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom u organizaciji redovnog događanja „Dan europskih građanskih inicijativa”, u okviru kojeg se razmatra ostvareni napredak u primjeni i provedbi Uredbe, pobuđuje rasprava između institucija EU-a i organizatora EGI-ja o izazovima s kojima se potonji suočavaju te potiče dijalog između građana i predstavnika institucija o inicijativama u izradi;

46. napominje da provedba EGI-ja pokazuje da je podučavanje o europskoj građanskoj inicijativi možda jednako važno kao i sama inicijativa. Očito je da je za uspjeh tih inicijativa nužna potpora organizacija civilnog društva (osoblje, financijska sredstva). Pojedinačnim je građanima bez vanjske stručne i financijske potpore iznimno teško provoditi građansku inicijativu;

47. naglašava da prevelik broj zahtjeva i preveliko opterećenje mogu negativno utjecati na ciljeve EU-a da građane približe EU-u, kao i na spremnost građana da sudjeluju u postupku donošenja odluka EU-a; europska građanska inicijativa treba služiti kao poticaj aktivnom sudjelovanju što većeg broja građana u politici EU-a i tomu da se stane na kraj neutemeljenim skeptičnim stavovima;

48. poziva Komisiju da također razvije odgovarajuće oblike odgovora na europske građanske inicijative koje dobiju znatnu podršku, ali ne ispune sve formalne kriterije ili ne dostignu milijun potpisa kako se bitne političke poruke takvih EGI-ja i mobilizacija koju su postigli ne bi u potpunosti zanemarili;

49. napominje da građani žele sudjelovati u javnim politikama, ali će to činiti samo ako je postupak jednostavan i ako time zaista pridonose promjenama. Građani žele znati što se događa s inicijativama koje podupiru. Za uspjeh europske građanske inicijative presudno je olakšati dvosmjerni dijalog između institucija EU-a i pobornika određene inicijative;

50. poziva Komisiju da ispita mogućnost pružanja financijske potpore skupom procesu organizacijskog transnacionalnog razvoja (od strane relevantnoga građanskog odbora) europskih građanskih inicijativa koje, osim što su u skladu s područjem politike u Komisijinoj nadležnosti, pokazuju i nagli porast javne potpore (tj. dostizanje zadanog praga u određenom vremenskom okviru prije prikupljenih milijun potpisa za izradu zakonodavnog prijedloga). To bi pomoglo u održavanju nužne usmjerenosti aktivnosti na građane te u osiguravanju transparentnosti financiranja na kojem se ostvarivanje ciljeva temelji;

51. predlaže da, u slučajevima u kojima se takvi EGI-ji odnose na prijedloge čiji je učinak na lokalno i regionalno upravljanje, teritorijalnu dimenziju ili supsidijarnost dovoljno jasan i pozitivan kako bi dobili prethodnu podršku Predsjedništva OR-a, Odbor regija ima zadatak nadgledanja rada spomenutog mehanizma za financiranje, kao i pružanja daljnje pomoći u promotivnim nastojanjima;

52. naglašava da trenutni zahtjevi u pogledu prikupljanja podataka definirani na nacionalnoj razini čine ozbiljnu prepreku uspješnom prikupljanju potpisa te stoga hitno poziva države članice da poduzmu sve potrebne korake za pojednostavljivanje zahtjeva u pogledu osobnih podataka i što je prije moguće usklade zahtjeve diljem EU-a;

53. poziva Europsku komisiju da osigura potpunu transparentnost u postupku odlučivanja te posebno poziva Komisiju da detaljno objasni razloge odbijanja EGI-ja ako smatra da je inicijativa „očito izvan nadležnosti Komisije” i da istodobno organizatore upozna s relevantnim pravnim aspektima kako bi mogli odlučiti hoće li revidirati svoju građansku inicijativu i ponovno je podnijeti u izmijenjenom obliku;

54. poziva Komisiju da javnosti objasni svoje političke odluke na podroban i transparentan način u okviru službenog odgovora na europsku građansku inicijativu koja je dobila više od milijun potpisa. Potrebno je osigurati politički snažno praćenje;

(c) *Doprinos Odbora regija te regionalnih i lokalnih vlasti*

55. ponovno nudi pomoć Komisiji u procjeni sukladnosti inicijativa s načelom supsidijarnosti te načina na koji doprinose teritorijalnoj koheziji i prekograničnoj suradnji;

56. ističe da EGI građanima pruža instrument koji im omogućava da aktivno sudjeluju u stvaranju europskih politika te ga stoga ne bi trebale inicirati institucije EU-a. Međutim, prepoznaje vlastitu ulogu i odgovornost te podsjeća u tom pogledu na odluku Predsjedništva ⁽²⁾ o uključivanju OR-a u europske građanske inicijative. Ponovno ističe svoju predanost podupiranju europskih građanskih inicijativa koje ulaze u političku nadležnost OR-a i koje se smatraju politički relevantnima, primjerice podržavanjem Europske komisije u pomnom ispitivanju predloženih EGI-ja iz perspektive njihove lokalne/regionalne relevantnosti i supsidijarnosti, organizacijom događanja povezanih s EGI-jem, podržavanjem decentraliziranih komunikacijskih aktivnosti o EGI-ju, izradom samoinicijativnih mišljenja o temi EGI-ja prema potrebi, aktivnim sudjelovanjem u saslušanjima EP-a i političkom praćenju te podržavanjem provedbe uspješnih EGI-ja i, po potrebi, zakonodavstva koje se usvaja kao odgovor na njih.

Bruxelles, 13. listopada 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA

⁽²⁾ 144. sastanak Predsjedništva Odbora regija, 10. travnja 2013., točka 8. – CDR1335-2013_11_00_TRA_NB-item 8.

Mišljenje Europskog odbora regija – Jačanje prekogranične suradnje: Ima li potrebe za boljim regulatornim okvirom?

(2015/C 423/02)

Glavni izvjestitelj: Nikola DOBROSLAVIĆ (Hrvatska, EPP), župan Dubrovačko-neretvanske županije

I. OPĆE NAPOMENE

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. pozdravlja odluku luksemburškog predsjedništva da među prioritete predsjedavanja EU-om uvrsti jačanje prekogranične suradnje, kao i nastojanja luksemburškog predsjedništva da ojača europsku gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju otklanjajući prepreke u prekograničnoj suradnji i na taj način oslobodi potencijale prekograničnih područja; davanje prioriteta prekograničnoj suradnji još je važnije u trenutačnom kontekstu u kojem se dovodi u pitanje slobodno prekogranično kretanje iako ono predstavlja jedno od glavnih postignuća europske integracije;
2. pozdravlja poziv na uspostavu boljeg pravnog okvira za prekograničnu suradnju, kako kroz promicanje primjene već postojećih posebnih zakonskih odredbi o različitim aspektima prekogranične suradnje, tako i kroz poboljšanje i/ili nadopunu postojećeg pravnog okvira, čime bi se olakšalo usvajanje sektorskih odredbi ili odredbi koje su specifične za određena područja;
3. ističe važnost koju prekogranična suradnja može imati na regionalni urbani i ruralni razvoj te ukazuje na to da suradnja između lokalnih i regionalnih vlasti u Europi omogućuje učinkovitije obavljanje njihovih zadaća i osobito pridonosi unapređenju i razvoju pograničnih regija;
4. naglašava da su upravo regije uz granicu laboratoriji europskog integracijskog procesa, odnosno prostori u kojima bi dostignuća jedinstvenog tržišta i drugih europskih politika trebala biti najvidljivija. Regije uz granicu gotovo su po definiciji raskrižja jedinstvena po svojoj raznovrsnosti na kojima raznolikost pogleda te kulturne i jezične sinergije najviše dolaze do izražaja;
5. ističe da je u zadnjih dvadeset i pet godina ostvaren velik napredak u prekograničnoj suradnji na razini EU-a kroz program Interreg, njegove sastavnice programe IPA i ENI, kao i kroz ostale segmente Europske teritorijalne suradnje, ali i da ostvareni rezultati još uvijek nisu zadovoljavajući u smislu iskorištavanja svih potencijala prekogranične suradnje. Stoga treba posvetiti veću pozornost daljnjem jačanju prekogranične suradnje i njezinu povezivanju s drugim postojećim instrumentima (kohezijskom politikom, Obzorom 2020., državnim potporama itd.) kako bi se pograničnim regijama u nepovoljnom položaju dao poseban status;
6. u svjetlu dosadašnjih nastojanja jačanja prekogranične suradnje pozdravlja se uloga različitih oblika regionalne suradnje, kako onih na razini funkcionalnih prostora, tako i onih na razini makroregija (Baltička, Dunavska, Jadransko-jonska i Alpska strategija) ili lokalnih i regionalnih vlasti;

7. ističe važnost usvojenih pravnih instrumenata za jačanje prekogranične suradnje, a posebice Europske okvirne konvencije o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica i vlasti Vijeća Europe ⁽¹⁾, a kojom su se države obvezale olakšati i poticati prekograničnu suradnju između teritorijalnih jedinica ili vlasti pod svojom jurisdikcijom i teritorijalnih jedinica ili vlasti pod jurisdikcijom ostalih ugovornih stranaka, Uredbe EU-a o Europskoj grupaciji za teritorijalnu suradnju (EGTS) ⁽²⁾ te Europske ekonomske interesne grupacije (EFIG) kao kvalitetnih alata kojima se osiguravaju pravni instrumenti za razvoj prekogranične suradnje;

8. podsjeća na ulogu EGTS-a u podupiranju i promicanju prekogranične, transnacionalne i međuregionalne suradnje među državama članicama i/ili regionalnim i lokalnim jedinicama;

9. naglašava prednost fleksibilnosti u članstvu EGTS-a, s obzirom na činjenicu da je EGTS upravljačka platforma na više razina koja omogućuje upravama s različitim razina i s različitim nadležnostima zajedničko djelovanje, prilagođavajući se potrebama pojedinih teritorija;

II. PREPREKE JAČANJU PREKOGRANIČNE SURADNJE

10. primjećuje da razvoj prekogranične suradnje otežavaju brojne prepreke, a koje utječu na gospodarski razvoj pograničnih područja te na ostvarivanje ciljeva europske gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. Ujedno primjećuje da su prepreke u prekograničnoj suradnji nepredvidljive te da su one često rezultat aktivnosti država članica te regionalnih i lokalnih dionika;

11. primjećuje kako su na održanom seminaru i u provedenoj anketi luksemburškog predsjedništva utvrđene važne prepreke daljnjem jačanju prekogranične suradnje, kao što su, primjerice, nemogućnost provedbe prekograničnih projekata zbog razlika u zakonodavnim okvirima (u odnosu na promet, zdravstvo, zaštitu okoliša, civilnu zaštitu itd.), institucionalna asimetrija između država članica (različite razine teritorijalnog ustroja), nedostatna pravna sigurnost za prekogranične objekte i zajedničke usluge, razlike u gospodarskom razvoju uzduž granice uslijed različitih nacionalnih uvjeta glede radnog prava, poreza i socijalne sigurnosti;

12. primjećuje, nadalje, neusklađenost nacionalnih zdravstvenih sustava u pograničnim područjima, uključujući zdravstvene režime za hitne slučajeve, pitanje nadležnosti za zdravstvene djelatnike koji rade u područjima pod različitim jurisdikcijama, problem asimetrije između pružatelja zdravstvenih usluga i vlasti s obje strane granice, potrebu prethodne autorizacije za naknadu troškova i slično, a koje lokalnom stanovništvu otežavaju korištenje brže i bliže zdravstvene usluge;

13. ujedno smatra kako prepreke prekograničnoj suradnji, do kojih je luksemburško predsjedništvo došlo kroz provedenu anketu, predstavljaju samo indikativne primjere prepreka pa bi se sagledavanju svih prepreka trebalo pristupiti sustavnije i sveobuhvatnije;

14. pozdravlja namjeru Europske komisije da do kraja 2016. izradi analizu prepreka, rješenja i primjera dobre prakse u prekograničnoj suradnji te ujedno poziva Europsku komisiju na aktivno uključivanje Odbora regija u izradu analize, kao i u zajedničko vrednovanje rezultata analize;

⁽¹⁾ *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Madrid, 1980., Vijeće Europe, *European Treaty Series* br. 106. Vidjeti i: M. Perkmann (2003.): *Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Cooperation* („Prekogranične regije u Europi: važnost i pokretači regionalne prekogranične suradnje“). *European Urban and Regional Studies*, vol. 10., br. 2., str. 153.-171.

⁽²⁾ Uredba (EZ) br. 1082/2006 koja se temelji na članku 175. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i Uredba (EU) br. 1302/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1082/2006 o Europskoj grupaciji za teritorijalnu suradnju (EGTS) u vezi s pojašnjenjem, pojednostavljenjem i poboljšanjem osnivanja i funkcioniranja takvih grupacija.

15. ističe kako je za izradu kvalitetne analize prepreka u prekograničnoj suradnji te za traženje odgovarajućih rješenja za uklanjanje prepreka nužna točna definicija pograničnog područja, kao i postojanje relevantnih podataka o prekograničnoj suradnji, pa u tom kontekstu izražava žaljenje zbog nedovoljnih statističkih podataka iz pojedinih prekograničnih područja o prekograničnoj suradnji, kao i zbog razlika u načinima statističkog praćenja unutar pojedinih država članica;

16. poziva Komisiju da uzme u obzir analize prepreka u prekograničnoj suradnji koje su već izrađene na inicijativu pograničnih regija ili u okviru prekograničnih programa;

III. PREPORUKE O POLITIKAMA

17. ukazuje na važnost promicanja i olakšavanja prekogranične suradnje u cilju ostvarivanja ujednačenog razvoja svih regija na prostoru cijele Unije te radi smanjivanja razlika u razini razvoja različitih regija u skladu s člankom 174. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Nadalje, ističe kako su neke pogranične regije između kojih postoje značajne razlike u stupnju gospodarskog razvoja u nepovoljnijem položaju glede ostvarivanja vlastitog gospodarskog razvoja u odnosu na druge pogranične regije koje imaju koristi od svojeg geografskog položaja; isto vrijedi za određene pogranične regije koje graniče s trećim državama ili za najudaljenije europske regije. Upravo zbog takve nepovoljne situacije pojedinih regija poziva na strože poštovanje odredaba članka 174. UFEU-a koje se tiču teritorijalne kohezije;

18. ukazuje na iznimnu važnost stalnog nastojanja u otklanjanju prepreka prekograničnoj suradnji, što predstavlja trajni izazov usporedno s produblјivanjem europskog integracijskog procesa. Stoga pozdravlja inicijative zakonodavne naravi te predlaže da se važnost prekogranične suradnje na odgovarajući način odrazi na dodjelu financijskih sredstava za daljnji razvoj te suradnje;

Postojeći pravni okvir i novi prijedlog luksemburškog predsjedništva EU-a

19. ističe da je u traženju rješenja za otklanjanje uočenih prepreka prekograničnoj suradnji, a imajući u vidu rezultate Akcijskog programa Europske komisije za smanjivanje administrativnog opterećenja u EU-u (REFIT)⁽³⁾, potrebno kao polazište uzeti postojeće propise kojima se regulira prekogranična suradnja, a s ciljem osiguranja njegove pune provedbe u praksi;

20. podsjeća da su se države već člankom 4. Europske okvirne konvencije o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica i vlasti Vijeća Europe obvezale nastojati riješiti pravne, administrativne ili tehničke teškoće koje mogu priječiti razvitak i glatko odvijanje prekogranične suradnje te da će se u rješavanju prepreka savjetovati s ostalim državama;

21. pozdravlja najnoviju inicijativu luksemburškog predsjedništva da predstavi prvi prijedlog novog pravnog instrumenta kako bi se državama članicama uključenima u određeni prekogranični projekt omogućilo da se dogovore o pravnom okviru koji bi se sastojao od postojećeg zakonodavstva u tim državama članicama, a koji bi se primjenjivao isključivo na taj određeni prekogranični projekt. Time bi se pridonijelo koheziji u prekograničnim područjima. Iako je taj instrument povezan s mjerama koje nužno ne uključuju financijska sredstva EU-a, on pruža vrijedan doprinos predstojećoj raspravi o budućnosti prekogranične suradnje te ciljevima gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije EU-a u cjelini;

22. ukazuje na to da jedan instrument za poboljšanu prekograničnu suradnju na razini Europske unije već postoji u Uredbi (EZ) br. 1082/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskoj grupaciji za teritorijalnu suradnju (EGTS), izmijenjenoj Uredbom (EU) br. 1302/2013, namijenjenoj provedbi projekata prekogranične teritorijalne suradnje i njihovu upravljanju unutar okvira različitih nacionalnih zakonskih pravila i procedura; skreće pozornost na različitu pravnu narav tih dvaju instrumenata: dok se pravni režim EGTS-a primjenjuje samo na članove EGTS-a, luksemburškim prijedlogom stvorio bi se režim koji bi se primjenjivao na određeni prekogranični projekt s jasno određenim zemljopisnim opsegom;

⁽³⁾ *Final report of the action programme for reducing administrative burdens in the European Union*, http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/com2012_746_sw_d_ap_en.pdf Više o REFIT-u vidjeti na: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

23. pozdravlja sva pojednostavljena ugrađena u izmijenjenu Uredbu o EGTS-u koja je stupila na snagu 22. lipnja 2014., od kojih su neka usvojena na prijedlog Odbora regija, ali izražava žaljenje zbog razmjerno spore provedbe izmijenjene Uredbe o EGTS-u u nekim državama članicama, pa stoga poziva države članice da ubrzaju aktivnosti na njezinoj provedbi i olakšaju provedbu EGTS-a na svom području, imajući u vidu da to omogućuje veću fleksibilnost u osnivanju i registraciji EGTS-a, kao i bolju definiciju njegovih zadaća. No smatra da od stupanja na snagu izmijenjene Uredbe nije proteklo dovoljno vremena da bi se mogao u potpunosti sagledati doseg same Uredbe te učinak njezine primjene u praksi;

24. smatra, s obzirom na postojanje Uredbe o EGTS-u, da bi trebalo uzeti u obzir načelo proporcionalnosti kod razmatranja dodatnih pravnih instrumenata uzimajući u obzir iskorištavanje svih potencijala navedene Uredbe za jačanje prekogranične suradnje kroz njezinu provedbu u nacionalnim sustavima svih država članica. Smatra također da postoje slučajevi u kojima bi pravni instrument drugačije naravi od EGTS-a bio koristan za rješavanje konkretnih prepreka koje ometaju određeni projekt prekogranične suradnje;

25. pozdravlja predloženi pristup, koji se sastoji od daljnjeg unapređenja kvalitete skupa instrumenata prekogranične suradnje na način da se osigura opći instrument kojim se ne stvara novi subjekt s pravnom osobnošću, čime se ostvaruje napredak u pogledu cilja primjenjivanja unaprijed određenih pravila za provedbu zajedničkih inicijativa u dvije ili više država članica, što bi se moglo smatrati potvrdom uspjeha koncepta EGTS-a;

26. ističe da u ovoj fazi prijedlog novog instrumenta otvara niz pitanja koja treba na odgovarajući način razmotriti u predstojećoj raspravi:

- uspostava posebnog režima izuzeća od primjenjivog prava kako bi se olakšala prekogranična suradnja može utjecati na jedinstveno tržište i biti izvan područja primjene članka 175. stavka 3. UFEU-a te je stoga potrebna temeljita analiza navedenog pravnog instrumenta,
- OR traži da se jasnije definiraju područja politike na koja bi se nova uredba trebala primjenjivati, u skladu s podjelom na nadležnost Unije, nadležnost država članica te zajedničku nadležnost. U tom pogledu, pozivanje na odredbe o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji (članci 174. do 178. UFEU-a) čini se nedovoljnim,
- predloženim pravnim instrumentom moglo bi se otvoriti pitanje ustavnosti jer se njime države članice pozivaju na primjenu zakonodavstva druge države članice unutar svog teritorija. Sustav iznimaka i izuzeća bio bi ograničen na pogranične regije te ga treba temeljitije razmotriti pa će biti potrebno provesti iscrpnu pravnu analizu nove uredbe nakon što se analizom nedostataka koju će provesti EK potvrdi potreba za novim pravnim instrumentom te vrste;

27. ukazuje na to da, iako su misija i zadaci uspostavljeni sporazumom o EGTS-u ograničeni na EGTS i njegove članove te on ne može usvajati, provoditi i osiguravati primjenu zakonodavstva pa iz tog razloga ne može niti biti osnova za takve aktivnosti na prekograničnoj razini, EGTS ipak može upravljati javnom infrastrukturom, pružati javne usluge, osiguravati pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa, provoditi i upravljati javnim sredstvima radi postizanja ciljeva od javnog interesa, a što su sve aktivnosti u skladu s temeljnim načelima Ugovorâ i općim interesima država članica, pa se u tom pogledu smatra da postojeća Uredba o EGTS-u predstavlja dobar pravni okvir za takvu vrstu aktivnosti, iako bi se moglo istražiti dopunske formule koje bi olakšale opću prekograničnu suradnju na određenom teritoriju;

Potreba podizanja razine svijesti i informiranja relevantnih dionika o mogućnostima razvoja prekogranične suradnje koju nudi postojeći pravni okvir te posebice Uredba o EGTS-u

28. ističe, s obzirom na to da su glavni problemi vezani uz korištenje EGTS-a, kao mehanizma prekogranične suradnje, nedovoljna razina svijesti i informiranosti, pomanjkanje povjerenja te nedostatak političke volje za njihovu uspostavu, da je za jačanje prekogranične suradnje potrebno podići razinu svijesti i informiranosti o mogućnostima razvoja prekogranične suradnje koju nudi postojeći pravni okvir te posebice Uredba o EGTS-u;

29. poziva Europsku komisiju i države članice da u suradnji s Odborom regija ulože dodatne napore u pojašnjavanju i predstavljanju EGTS-a kao alata za bolje ostvarenje potreba na lokalnoj razini u prekograničnim područjima;

Promicanje jednostavnosti u pravnom okviru i načinu postupanja

30. poziva na maksimalnu jednostavnost zakonskih okvira pri čemu bi se svakim novim propisom ili izmjenama i dopunama postojećih propisa trebale daljnje pojednostavniti procedure provedbe prekograničnih projekata i to neovisno o tome financiraju li se projekti iz proračuna EU-a ili ne, te u tom kontekstu prijedlog luksemburškog predsjedništva smatra korisnim doprinosom predstojećoj raspravi o zakonodavnom paketu za naredno programsko razdoblje;

31. pozdravlja činjenicu da se prijedlogom luksemburškog predsjedništva lokalnim i regionalnim vlastima daje vodeća uloga s obzirom na načela supsidijarnosti i lokalne demokracije, u skladu s čime bi pogranične regije i gradovi preuzeli inicijativu u pogledu usvajanja navedenih europskih prekograničnih konvencija, utvrđivanja pravnih odredbi koje treba prilagoditi, sastavljanja nacрта konvencije i njegova upućivanja nadležnim tijelima država članica na konačno odobrenje;

32. predlaže pojednostavljenu proceduru odobrenja EGTS-a tamo gdje već postoji prethodno ustanovljena struktura, kao što su to euroregija ili radna zajednica, kroz Europsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica i vlasti Vijeća Europe iz 1980. te kasnije protokole i bilateralne ugovore;

33. upozorava, u odnosu na ideju donošenja novog pravnog instrumenta za unapređenje suradnje u pograničnim područjima, da UEU predviđa poštovanje bitnih državnih funkcija država članica, uključujući i osiguravanje teritorijalnog integriteta države (čl. 4.);

Prilagodba načina uporabe sredstava iz EU fondova

34. primjećuje različite procedure u provedbi i kontroli provedbe projekata prekogranične suradnje u kojima sudjeluje više partnera iz različitih država članica i nečlanica EU-a i otežanu provedbu programa i projekata zbog pojedinih projektnih partnera te u tom smislu ustraje na daljnjem pojednostavljenju procedura programiranja i upravljanja prekograničnim programima i projektima koje financira EU, posebice pri provođenju malih, jednostavnih, jednokratnih prekograničnih projekata, koje će se podjednako primjenjivati na sve partnere u projektu, te priželjkuje pronalaženje jednostavnijeg i bržeg načina djelovanja u administrativnim i pravnim rješenjima provedbe projekata;

35. poziva države članice da olakšaju uključivanje privatnih aktera kako bi se podupirale inicijative rasta, otvorala trajna radna mjesta, a rezultati projekata iskorištavali na učinkovit način usmjeren na budućnost;

36. poziva države članice da u svoje buduće operativne programe uključe postojeće i potencijalne EGTS-ove;

37. primjećuje sporost u procedurama izrade i usvajanja programa teritorijalne suradnje za financijsko razdoblje 2014.–2020., što utječe na kasniju uspješnu provedbu programa i projekata te poziva Europsku komisiju na intenzivniji angažman i pomoć državama sudionicama programa u izradi i donošenju programa teritorijalne suradnje;

38. poziva EU da posebnu pozornost u korištenju EU fondova posveti prekograničnim područjima koja graniče s trećim državama te najudaljenijim europskim regijama, a s ciljem poboljšanja realizacije prekograničnih projekata financiranih iz EU fondova;

39. poziva Europsku komisiju na daljnje pojednostavljenje procedura kako bi se olakšala provedba prekograničnih projekata te da pokrene proces prilagodbe onih fondova koji se provode na nacionalnoj razini i da pri tome razmotri mogućnost automatskog spajanja EU fondova s prekograničnim projektima;

40. polazeći od rezultata analize prepreka, rješenja i primjera dobre prakse u prekograničnoj suradnji, poziva Europsku komisiju da u suradnji s Odborom regija izradi dugoročnu strategiju unapređenja prekogranične suradnje i prateći akcijski plan, a koji bi uključivali više budućih predsjedništava Europskom unijom te kojima bi se time osigurala održivost i nastavak rada i nakon luksemburškog predsjedanja;

41. predlaže da rasprave o novoj uredbi budu dio sveobuhvatne rasprave o budućnosti kohezijske politike. Uz zahtjev za potpunom i učinkovitom provedbom Uredbe o EGTS-u u državama članicama, podizanje svijesti o njezinoj primjeni i/ili moguće izmjene s obzirom na njezine nedostatke mogli bi biti srednjoročni cilj, te poziva Komisiju da razmotri luksemburški prijedlog te da ga dodatno razradi u svjetlu rezultata prekogranične revizije koju trenutno provodi;

42. naposljetku, naglašava važnost poštovanja načela supsidijarnosti i potrebu uspostave povjerenja i suradnje između središnje razine te lokalnih i regionalnih vlasti, što je potrebno za ostvarivanje istinske i potpuno funkcionalne prekogranične suradnje.

Bruxelles, 13. listopada 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA

Mišljenje Europskog odbora regija – Pojednostavljenje zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)

(2015/C 423/03)

Izvjestitelj: Anthony Gerard BUCHANAN, član Vijeća okruga East Renfrewshire (UK/EA)**I. KONTEKST**

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. pozdravlja zahtjev europskog povjerenika za poljoprivredu i ruralni razvoj da se Odbor regija uključi u ovaj postupak koji je najavio kao svoj glavni prioritet za 2015. godinu;
2. slaže se s deklariranim ciljem prema kojem bi jednostavniji okvir za zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP) povećao konkurentnost u sektoru poljoprivrede te doveo do uštede vremena i smanjenja troškova za sve dionike ZPP-a, uključujući poljoprivrednike, gospodarske subjekte i javna tijela;
3. izražava uvjerenje da je dodana vrijednost doprinosa OR-a u stavljanju naglaska na teritorijalne aspekte ZPP-a i promicanju supsidijarnosti i višerazinskog upravljanja s obzirom na to da znatnim dijelom provedbe ZPP-a upravljaju lokalne i regionalne vlasti;
4. namjerava formulirati ne samo kratkoročne prijedloge kojima se može poboljšati postojeći sustav, uz istodobno osiguravanje provedbe ciljeva ZPP-a i legalne sigurnosti za korisnike, nego i iskoristiti ovo mišljenje kao temelj za pokretanje rasprave unutar OR-a o budućnosti ZPP-a nakon 2020. godine;
5. podržava nastavak liberalizacije i pojednostavljenja ZPP-a, kao i nastojanje da se ne vraća neuspjelim politikama iz prošlosti koje su izolirale poljoprivrednike od tržišta, no inzistira na tome da se to ne bi trebalo činiti nauštrb sigurnosti opskrbe hranom ili da se time ne bi trebala ugroziti mogućnost da poljoprivrednici dostavljanjem proizvoda na tržište ostvaruju pošten dohodak;

II. PREPORUKE O POLITIKAMA**Supsidijarnost naspram zajedničke politike EU-a**

6. podsjeća da je posebna karakteristika novog ZPP-a znatno veća decentralizacija pri čemu se brojne odredbe prepuštaju državama članicama, a u mnogim slučajevima i regionalnim vlastima. Među pitanjima o kojima odlučuju države članice i regije su i odluke o mogućnostima prijenosa sredstava između prvog stupa – izravna plaćanja i drugog stupa – ruralni razvoj, definicija aktivnog poljoprivrednika, minimalni uvjeti za izravna plaćanja, dobrovoljna proizvodno vezana potpora, postavljanje gornje granice za izravna plaćanja i regionalizacija;
7. primjećuje da su države članice zatražile odstupanja i izuzeća koja su u znatnoj mjeri pridonijela postojećoj zabrinutosti zbog sve veće složenosti ZPP-a;
8. podsjeća da je u OR-ovu Mišljenju CdR 65/2012 već predložena šira primjena načela supsidijarnosti u okviru reforme kako bi se osigurala veća fleksibilnost za države članice i regije. Međutim, bolje poštovanje supsidijarnosti, višerazinskog upravljanja i teritorijalne kohezije ne bi trebalo rezultirati scenarijem u kojem bi ZPP postao pretjerano fragmentiran i ne bi mogao funkcionirati kao jedinstvena politika EU-a;

Ključni kriteriji za pojednostavljenje

9. vjeruje da će svako daljnje pojednostavljenje ZPP-a uspjeti ili propasti ovisno o tome mogu li države članice, regije i lokalne vlasti dobiti ovlasti za veću fleksibilnost u provedbi i sigurnost nadzora, a da to ne dovede do narušavanja ravnopravnih uvjeta širom EU-a, koje zajednička poljoprivredna politika mora osigurati kao politika EU-a kojom se žele postići ciljevi na razini čitavog EU-a;

10. upozorava da se pojednostavljenje ZPP-a ne smije iskoristiti kako bi se oslabio velik raspon koristi za javnost koje bi ZPP trebao osigurati, posebice na području zaštite okoliša;

11. inzistira na tome da se pri bilo kakvom pojednostavljenju pravila ZPP-a mora osigurati konkurentna proizvodnja hrane, a da istodobno poljoprivrednici na tržištu mogu ostvariti pravedan ishod i da moraju postojati poticaji za poljoprivrednike i lokalne zajednice za ostvarivanje koristi za javnost poput zaštite okoliša, socijalne uključenosti i ruralnih usluga kako bi se zajednice osnažile i dobile sredstva za diversifikaciju gospodarskih aktivnosti, čime se smanjuje i depopulacija;

12. inzistira na tome da je potrebna veća međusobna konzistentnost i komplementarnost ZPP-a i drugih politika EU-a poput okolišne politike (i fondova). Veća konzistentnost najviše je potrebna između fonda za ruralni razvoj i drugih europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI) koji su namijenjeni provedbi zajedničkog strateškog okvira utemeljenog na širokim ciljevima politika iz strategije Europa 2020.;

13. smatra da bi se trebala ojačati pregovaračka moć poljoprivrednika u odnosu na druge subjekte u lancu hrane (prvenstveno u odnosu na dobavljače primarnih sredstava, prodavače i prehrambenu industriju) te da se mora poboljšati transparentnost tržišta kako bi primarni proizvođači primili pravedniji dio tržišne cijene. Mora se osigurati pošteno tržišno natjecanje, pa pozivamo Komisiju da istraži sve potencijalne slučajeve zlouporabe kupovne moći u cijelom lancu dostave hrane;

14. vjeruje da je osiguravanje pravne sigurnosti i predvidljivosti za korisnike ključno za tekuću reviziju pravila ZPP-a, koja obuhvaća više od 200 zakonodavnih akata uključujući ekološki značajne površine (*EFA – environmental focus areas*), sustav osnovnih plaćanja za poljoprivrednike, zajedničku organizaciju tržišta (ZOT) ili pravila o oznakama zemljopisnog podrijetla;

15. smatra da bi pojednostavljenje ZPP-a najveću dodanu vrijednost osiguralo na području ciljanog smanjenja administrativnih opterećenja za poljoprivrednike i korisnike poput ruralnih zajednica, te da bi poboljšalo jasnoću pravnog okvira, osiguralo veću konzistenciju između dva stupa ZPP-a, kao i dobro upravljanje financijama ZPP-a;

16. preporučuje učinkovitiji pristup razmjeni podataka i integriranim rješenjima uz pomoć IT-a, poput elektroničkih obrazaca i baza podataka koje mogu predstavljati jedinstvenu kontaktnu točku (eng. *one-stop shop*) za smanjenje opterećenja koje za poljoprivrednike, upravitelje zemljišta i upravljačka tijela predstavlja ispunjavanje obrazaca. To zahtijeva prethodnu procjenu rizika o tome koji se podaci i o čemu mogu razmjenjivati, ali i podrazumijeva uključivanje Komisije i revizorskih tijela, uključujući Europski revizorski sud, kako bi se izbjegli kasniji problemi s revizijom;

17. pozdravlja osnivanje Skupine na visokoj razini za pojednostavljenje europskih strukturnih i investicijskih fondova te činjenicu da bi se poseban naglasak trebao staviti na utjecaj na korisnike. Predlaže da jedan član te skupine bude predstavnik iz Odbora regija. Taj bi predstavnik prikupljao mišljenja povjerenstva NAT, nacionalnih izaslanstava u OR-u i tijela koja ih nominiraju, kao i OR-ove mreže za supsidijarnost i za strategiju Europa 2020. te ih obavještavao o povratnim informacijama;

Prvi i drugi stup

18. podsjeća da je ZPP 2014.–2020. i dalje podijeljen između velikog prvog stupa usmjerenog na izravna plaćanja i manjeg drugog stupa usmjerenog na ruralni razvoj. Činjenica da se o prijenosu sredstava između stupova odlučuje na nacionalnoj ili regionalnoj razini dobrodošla je u smislu supsidijarnosti, ali je na razini cijelog EU-a proizvela vrlo kompleksnu situaciju. OR u Mišljenju CdR 65/2012 podupire mogućnost transfera do 10 % sredstava iz prvog u drugi stup, ali ne i obrnuto;

19. primjećuje da je napredak postignut u osiguravanju razgraničenja između stupova, ali da i dalje postoje očita preklapanja u pitanjima kao što su područja s prirodnim ograničenjima, zaštita okoliša i potpore mladim poljoprivrednicima, kao i u odnosu između drugog stupa i ostalih europskih strukturnih i investicijskih fondova;

20. vjeruje da u idealnom scenariju takvih preklapanja ne bi trebalo biti, a možda će nakon 2020. godine postojati jedan instrument politike EU-a usmjeren na podupiranje proizvodnje hrane, drugi na ostvarivanje održivog razvoja i treći na osnaživanje ruralnih zajednica u svrhu njihove diversifikacije na nepoljoprivredni sektor – i možda će ti instrumenti biti konzistentni i neće se međusobno preklapati. Međutim, u ovom trenutku pojednostavljenje bi trebalo biti usmjereno na smanjivanje tih preklapanja te bi se trebalo pobrinuti za to da se postojećim pravilima djelotvorno spriječi da korisnici za jednu te istu aktivnost dobiju „dvostruko financiranje” iz dva stupa;

21. inzistira na tome da Komisija može u tom cijelom periodu igrati aktivnu ulogu i pružati podršku te kritički procjenjivati odluke država članica i upravljačkih tijela tako da olakša promjenu tih prioriteta ako, nakon nekog vremena, ne donesu stvarnu dodanu vrijednost, a istodobno osigurati da takve promjene ne mijenjaju pravnu sigurnost korisnika tijekom programa;

Ekologizacija

22. vjeruje da se, iako je ekologizacija ZPP-a jedna od ključnih inovacija novog programskog razdoblja, provedba često smatra pretjerano složenom, a interpretacija Komisije pretjerano nefleksibilnom, posebice u pogledu praksi istovjetnih ekologizaciji, kao i da delegirani i provedbeni akti Komisije daleko premašuju tekst uredbi;

23. primjećuje i zabrinutost da pribavljanje dokaza o raznolikosti usjeva, broj inspekcija, najmanje površine, kao i pravila o održavanju trajnih travnjaka, također predstavljaju preveliko opterećenje za korisnike;

24. ističe da ZPP mora biti pošten prema svim poljoprivrednicima. No, prirodni uvjeti, troškovi proizvodnje te opći životni standard nije isti u cijeloj Europi, a to se mora uzeti u obzir prilikom preraspodjele potpora, pa stoga smatra da bi potpore trebale odražavati poljoprivrednu raznolikost EU-a;

25. podsjeća da je u Mišljenju CdR 65/2012 pozvao na veću supsidijarnost kako bi se lokalne i regionalne vlasti ovlastile za pokretanje ciljanih ekoloških mjera i upravljanje njima, uključujući putem teritorijalnih ugovora u partnerstvu s lokalnim poljoprivrednim, ekološkim i socioekonomskim dionicima i putem kategorija mjera koje su otvorene svim poljoprivrednim gospodarstvima;

26. inzistira na tome da se vjerodostojnost ZPP-a može osigurati jedino ako on bude služio ne samo za podupiranje proizvodnje hrane, dohotka poljoprivrednika i ruralnog razvoja, nego i ostvarivanje ciljeva biološke raznolikosti i klimatskih ciljeva;

27. konstatira da ZPP čini drugi najveći udio u proračunu EU-a i da ima snažnu teritorijalnu dimenziju te je zajedno s regionalnom politikom glavni instrument za ostvarivanje preuzetih obveza EU-a na području okoliša;

28. izražava bojazan da ekologizacija, s obzirom na način na koji je osmišljena, neće ostvariti svoj puni potencijal na primjerice velikoj većini gospodarstava u EU-u koja nisu obavezna prihvatiti status ekološki značajne površine (EFA);

29. podsjeća da su trenutno korisnici iznimno zabrinuti da su pravila o ekologizaciji pretjerano složena, što često obeshrabruje održive poljoprivredne prakse umjesto da ih ohrabruje;

30. međutim smatra da se pojednostavljenje pravila ZPP-a o ekologizaciji ne smije koristiti kao izgovor za slabljenje okolišnih ciljeva ZPP-a. Promjena pravila trebala bi se voditi znanstvenim dokazima, čime bi se osiguralo da su te promjene dobre za okoliš, i upravo bi ti dokazi trebali odrediti u kojoj će se mjeri mijenjati administrativni postupci za korisnike kako bi se smanjilo njihovo regulatorno opterećenje;

31. podsjeća da postojeća pravila ZPP-a dopuštaju usvajanje mjera istovjetnih ekologizaciji te vjeruje da takve istovjetne mjere u nekim okolnostima mogu predstavljati razumnu alternativu pod uvjetom da te promjene poboljšavaju, ili barem ne pogoršavaju, okolišne ishode ZPP-a;

32. vjeruje da se u inspekcije i pravila o sukladnosti s ekologizacijom treba uvesti aspekt proporcionalnosti te omogućiti viši stupanj tolerancije za manje nepravilnosti, loše klimatske uvjete i neočekivane događaje na koje korisnici ne mogu utjecati. To je posebice važno u prvim godinama nakon uvođenja novih pravila ZPP-a, kada će rizik od pogrešaka vjerojatno biti velik, pa i zbog toga što su upravljačka tijela i Komisija kasnili s objavom svojih smjernica;

33. predlaže veću fleksibilnost u mapiranju kako korisnici ne bi morali prijaviti sve elemente na obuhvaćenom području, čime riskiraju prekoračenje u prijavi;

Aktivni poljoprivrednici

34. podsjeća da je među ključnim promjenama novih pravila ZPP-a to da im je cilj osigurati da od ZPP-a koristi imaju samo oni poljoprivrednici koji uistinu obrađuju zemlju, a ne samo tzv. poljoprivrednici u papučama, na što je Odbor već pozvao u prethodnom Mišljenju CdR 65/2012;

35. primjećuje da se to pokušava postići kroz zahtjeve o minimalnoj aktivnosti za čije ispunjavanje treba predati dokaze o minimalnoj uzgojnoj gustoći, no da ipak postoji zabrinutost da formulacija pravila i dalje ostavlja mogućnost da neaktivni poljoprivrednici nastave dobivati plaćanja iz ZPP-a;

36. zabrinut je, međutim, da su postojeća pravila o aktivnim poljoprivrednicima i njihova definicija pretjerano kompleksni i da ih treba razjasniti. Državama članicama treba dati mogućnost da samostalno određuju kriterije u pogledu aktivnih poljoprivrednika, pod uvjetom da se poštuju opća načela prava EU-a;

Mladi i mali poljoprivrednici

37. podupire posebno priznavanje malih poljoprivrednika u okviru ZPP-a, s obzirom na to da oni čine vrlo značajan postotak ruralnog zapošljavanja u nekoliko država članica EU-a te je već kao mjeru pojednostavljenja predložio da se minimalni prag za potpore poveća na 1 000 eura;

38. vjeruje da su mladi poljoprivrednici pokretači raznolikosti gospodarskih i okolišnih rezultata, kako na samim poljoprivrednim gospodarstvima tako i u široj ruralnoj zajednici;

39. preporučuje da se nove financijske i pravne odredbe ZPP-a ponovno analiziraju kako bi se osiguralo da uistinu potiču ulazak mladih u poljoprivredu. Te odredbe moraju biti fleksibilnije u priznavanju uloge mladih poljoprivrednika u skladu sa stvarnim pravnim i gospodarskim stanjem na terenu (prijenos prava, stariji poljoprivrednici koji su se tek nedavno počeli baviti poljoprivrednim aktivnostima itd.), pri čemu mladi poljoprivrednici započinju svoju karijeru uz starije članove obitelji ili druge ruralne poduzetnike;

Višestruka sukladnost

40. konstatira da su vrijednosti kojima se definira kada treba odrediti kaznu različite u Uredbi (5 %) i Delegiranoj uredbi (3 %). Općenito se smatra da je stopa od 3 % neproporcionalna;

Smjernice Komisije

41. zabrinut je da se, unatoč deklariranom cilju da se novim ZPP-om smanji količina zakonodavnih mjera na razini EU-a, Komisijin regulatorni rad u obliku delegiranog zakonodavstva povećao i da se Komisija često ponaša kao da su smjernice istovjetne zakonodavstvu;

42. inzistira na tome da se prekomjerna regulacija (*gold plating*) donošenjem dodatnih nacionalnih i regionalnih smjernica povrh pravila EU-a treba izbjegavati. U tom je smislu zakašnjelo izdavanje smjernica Komisije i samo doprinijelo kompleksnosti ZPP-a te povećava vjerojatnost od revizijskog rizika u kasnijoj fazi;

43. vjeruje da u svim slučajevima kada smjernice ili zakonodavstvo EU-a dopuštaju određeni stupanj fleksibilnosti, nacionalna i upravljačka tijela trebaju izbjegavati mjere koje su pretjerano preskriptivne i čiju je primjenu teško provjeriti;

44. preporučuje da se postojeći proces revizije instrumenata ZPP-a provodi na temelju novih kriterija za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) koje je Komisija nedavno formulirala;

Revizijsko opterećenje

45. smatra da je, kao i drugi fondovi EU-a, ZPP zadržao višeslojnu razinu revizije, često s različitim interpretacijama. To stvara pravnu nesigurnost kod nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti, ali i, još važnije, kod korisnika;

46. vjeruje da bi se u okviru ZPP-a trebao usvojiti pristup inspekcijama i reviziji koji je proporcionalniji i utemeljen na rezultatima, manje usmjeren na kazne, a više na poboljšanja uz osiguravanje postizanja širokih ciljeva ZPP-a. Ključni kriterij pojednostavljenja za korisnike, u koje se ubrajaju i lokalne i regionalne vlasti, smanjenje je broja potrebnih inspekcija jer se postojećih 5 % provjera na licu mjesta često smatra pretjerano opterećujućima;

47. zalaže se za pristup inspekcijama koji se temelji na procjeni rizika, fleksibilniji je i proporcionalniji, tako da se prilikom jednog posjeta može obaviti više vrsta inspekcije, kao i za to da se, u opravdanim slučajevima, inspekcija prethodno najavi kako bi se osiguralo da se provodi učinkovito i da samo u ograničenoj mjeri ometa rad poljoprivrednika i drugih korisnika. Kada postoji velika mogućnost pogreške, mogla bi se obaviti predinspekcija kako bi se pomoglo povećati sukladnost s propisima i osjećaj odgovornosti kod korisnika;

48. izražava zabrinutost da bi novi članak 9. Horizontalne uredbe o ZPP-u mogao povećati inspeksijsko opterećenje na godišnjoj razini te naglašava potrebu da se dodatna nacionalna pravila o reviziji svedu na minimum. Trebalo bi procijeniti rizik u pogledu sukladnosti tih pravila s pravilima i postupcima EU-a o reviziji te bi ih trebalo osmisliti na temelju savjeta revizora EU-a;

49. inzistira na tome da se ubuduće pristup reviziji utemeljen na procjeni rizika treba dodatno razviti kako bi se došlo do situacije u kojoj, kada nacionalne i regionalne vlasti mogu dokazati da imaju domaći sustav revizije, nije potrebna daljnja revizija EU-a od strane Komisije ili Europskog revizorskog suda, osim vrlo iznimnih, nasumičnih provjera kako bi se osiguralo da je nacionalni sustav revizije i dalje dobar;

50. zabrinut je da će sustav revizije ovaj put praktički predstavljati još veće opterećenje te vjeruje kako, da bi se to spriječilo, upravljačka i revizorska tijela trebaju surađivati od samog početka osmišljavanja programa, kako bi se kasnije izbjegle kontradikcije i potreba da različita tijela obavljaju višestruke revizije iste aktivnosti. Budući da pokretanje programa ZPP-a ide sporo, takav bi postupak još uvijek bio moguć u mnogim zemljama i regijama;

51. vjeruje da se sukladnost može poboljšati većom transparentnošću postupka revizije, pri čemu bi Komisija objavila nalaze svoje revizije u ranoj fazi procesa, a rezultati mirenja i žalbi javno bi se objavili čim se finaliziraju;

52. smatra da, dok je nova Zajednička organizacija tržišta (ZOT) sama po sebi donijela veliko pojednostavljenje jer je zamijenila prethodni 21 ZOT i eliminirala 81 zakonodavni akt, i dalje ima prostora za poboljšanja smanjenjem količine i obima izvještaja koje treba predati Komisiji;

Ruralni razvoj

53. primjećuje da u mnogim državama članicama ruralna područja nisu samo sinonim za poljoprivredu, nego i sjedišta malih poduzeća koja se ne bave proizvodnjom hrane te područja u kojima ljudi žive;

54. podsjeća na prethodna mišljenja u kojima je OR izrazio uvjerenje kako je za razvoj ruralnih područja, u skladu s ciljem teritorijalne kohezije EU-a, presudno osigurati dovoljno sredstava povećavanjem Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) kako bi se osigurao usklađeni i integrirani razvoj tih područja, uključujući lokalnu infrastrukturu, potporu za MSP-ove, obnovu sela i širu gospodarsku diversifikaciju;

55. inzistira na potrebi za sveobuhvatnom politikom ruralnog razvoja koja bi osigurala pristup drugim europskim strukturnim i investicijskim fondovima kako bi se zajednički ostvarili prioriteti zajedničkog strateškog okvira strategije Europa 2020.;

56. izražava žaljenje zbog toga što su ulaganja u ruralni razvoj i dalje usmjerena na poljoprivredne aktivnosti slične onima koje se već podupiru iz prvog stupa; poziva Komisiju da iskoristi izglednu reviziju programa ruralnog razvoja tijekom čitavog razdoblja kako bi potaknula upravljačka tijela da odustanu od tih intervencija ako one ne donose dostatnu dodanu vrijednost u smislu ispunjavanja ciljeva strategije Europa 2020. i da se posvete diversifikaciji i osnaživanju ruralnih zajednica;

57. izražava zabrinutost zbog značajnog kašnjenja u odobravanju programa ruralnog razvoja, što je dovelo i do toga da se proračun za 2014. prebacio na kasnije godine;

58. smatra da je do tih kašnjenja u značajnoj mjeri došlo zbog interne koordinacije između glavnih uprava, pri čemu je odobravanje često ovisilo o brzini najspornijeg dužnosnika u postupku savjetovanja među službama. Predlaže se da se ubuduće tijekom postupka odobravanja programa ruralnog razvoja dužnosnici iz drugih glavnih uprava upute na rad u Glavnu upravu AGRI;

59. smatra da bi, s obzirom na sporost Komisije u predlaganju smjernica i delegiranih akata, bilo smisljeno da u pregovorima o programima ruralnog razvoja Komisija ne zahtijeva da se ti programi predaju prije donošenja pravila EU-a. To ne bi smanjilo kašnjenja u odobravanju programa, ali bi pojednostavilo pregovore o njima;

Lokalni razvoj vođen zajednicom – LEADER

60. primjećuje da, za razliku od prethodne inicijative LEADER, instrument lokalnog razvoja vođenog zajednicom (CLLD) u većoj mjeri osnažuje lokalne zajednice ne samo putem EPFRR-a, nego i putem druga tri europska strukturna i investicijska fonda; OR je u svom Mišljenju CdR 1684/2012 najavio da je CLLD jedna od prekretnica u tekućem programskom razdoblju;

61. međutim, izražava žaljenje zbog toga što se u nekim državama članicama, regijama te na lokalnoj razini CLLD intenzivno koristi, dok bi se u drugima mogao praktički svesti na prethodnu inicijativu LEADER usmjerenu na EPFRR;

62. vjeruje da je riječ o propuštenoj prilici za ruralne zajednice te smatra da su razlog tomu brojni propusti u koordinaciji između europskih strukturnih i investicijskih fondova te primjena različitih pravila o izvješćivanju i reviziji za svaki od fondova, koja često provode odvojene linije upravljanja i odvojena ministarstva. Jednako je tako zabrinut da nova pravila revizije za CLLD predstavljaju veće opterećenje za računovodstvena tijela i lokalne akcijske skupine (LAG);

63. inzistira na tome da se prizna da u većini slučajeva upravo lokalne vlasti jamče da LAG-ovi mogu provesti CLLD;

64. stoga je zabrinut da se u praksi ponekad ne bi primjenjivala stroga primjena glasačke većine od 51 % za članove koji nisu iz javnog sektora u donošenju odluka LAG-ova te da bi se općine, kao odgovorna tijela, zbog toga kažnjavale; stoga inzistira da takve kazne budu proporcionalne u svim slučajevima kada odgovorno tijelo može dokazati da je u donošenje odluka LAG-a uključilo privatne i građanske skupine;

65. primjećuje da pravila o maksimalnoj veličini stanovništva LAG-a i minimalnoj veličini LAG-ova proračuna u opravdanim slučajevima državama članicama daju određeni stupanj diskrecije za odstupanje od smjernica Komisije, ali žali što se takva diskrecija ne koristi u dovoljnoj mjeri, zbog čega neka područja LAG-a nisu definirana na način koji bi bolje odražavao postojeće geografsko uređenje.

Bruxelles, 13. listopada 2015.

*Predsjednik
Europskog odbora regija*

Markku MARKKULA

Mišljenje Europskog odbora regija – Budućnost europske akvakulture

(2015/C 423/04)

Izvjestitelj: Jesús GAMALLO ALLER, glavni direktor za vanjske odnose i odnose s EU-om, regija Galicija, (ES/EPP)

I. ANALIZA KONTEKSTA**Razvoj akvakulture**

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. podsjeća da je akvakultura bila predmetom brojnih mišljenja koja je Odbor usvojio proteklih godina te da se u okviru zajedničke ribarstvene politike (u daljnjem tekstu: ZRP) za razdoblje 2014.–2020. prvi puta akvakulturu tretira ciljano i na ravnopravnoj osnovi s ribolovom, iako sektor akvakulture još uvijek nije dobio na zamahu u EU-u;
2. pozdravlja sinergiju proizašlu iz spajanja Glavne uprave za pomorstvo i ribarstvo s Glavnom upravom za okoliš unutar Europske komisije i smatra da to ujedinjenje može pozitivno pridonijeti razvoju europske akvakulture;
3. pozdravlja činjenicu da se među prioritete novog Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) ubraja i promicanje održive i konkurentne akvakulture, čime se daje istinski zamah novim oblicima akvakulture s visokim potencijalom za inovacije i rast, poput akvakulture na otvorenom moru ili u izloženim vodama, akvakulture koja nije namijenjena za prehranu ljudi ili diversifikacije akvakulture pod čim se podrazumijeva komplementarna djelatnost iskorištavanja prirodnih resursa povezanih s tim objektima, diversifikacije gospodarske djelatnosti u tom sektoru i promicanja njegovih proizvoda;
4. podsjeća da se u Strateškim smjernicama za održivi razvoj akvakulture EU-a iz 2013. godine ističe strateški značaj akvakulturne proizvodnje kao odgovora na izazove na području prehrane, zaštite prirodnih resursa i prostornog uređenja;
5. prepoznaje da sektor akvakulture stvara radna mjesta, posebice u strukturno slabijim područjima, te na taj način doprinosi ostvarivanju veće teritorijalne kohezije i ruralnog razvoja u skladu s ciljevima rasta iz strategije Europa 2020.;
6. ističe ključnu ulogu europskih lokalnih i regionalnih vlasti u razvoju akvakulture, a posebice u provedbi višegodišnjih strateških planova država članica za razdoblje 2014.–2020.;
7. naglašava činjenicu da u europskom sektoru akvakulture uvelike prevladavaju mala i srednja poduzeća (MSP), od kojih 75 % zapošljava pet ili manje zaposlenika;
8. pozdravlja uspostavu novog Savjetodavnog vijeća za akvakulturu, putem kojeg će zainteresirane strane moći savjetovati EU o svim temama u vezi s razvojem tog sektora, te sa zadovoljstvom iščekuje buduću suradnju s tim tijelom;
9. naglašava važnost kombiniranja različitih mjera za pojednostavnjenje administracije, prostorno planiranje i konkurentnost kako bi se lakše oslobodio potencijal za održivi razvoj akvakulture kao dopunske, a ne zamjenske djelatnosti u odnosu na ribolov;

10. upozorava na činjenicu da se, dok je u svijetu akvakultura u porastu i predstavlja već oko 40 % ukupne proizvodnje u ribarstvu, u Europi akvakulturna proizvodnja smanjuje (za otprilike 11 % između 2000. i 2012.) te ne iznosi ni 20 % proizvodnje u ribarstvu, unatoč tomu što predmetni sektor broji 14 000 poduzeća i stvara 85 000 izravnih radnih mjesta. U svjetskim će razmjerima akvakultura uskoro nadmašiti ribolov jednako kao što je u prošlosti poljoprivreda zamijenila lov;

11. izražava žaljenje zbog toga što samo 24 % prosječne osobne potrošnje ribe i morskih plodova u Europi – koja iznosi 23 kg godišnje – dolazi iz akvakulture, a više od polovice se uvozi iz zemalja izvan EU-a, tako da udio uvoza u ukupnoj potrošnji ribe i plodova mora u EU-u iznosi 70 %. Akvakultura treba stoga odgovoriti na rastuću globalnu potražnju za ribom i morskim plodovima;

12. izražava duboku zabrinutost zbog neravnoteže između europske i azijske akvakulturne proizvodnje. Azija predstavlja oko 88 % svjetske proizvodnje te, iako najveći dio uvoza ribe iz Azije zadovoljava propise Zajednice, zbog njega dolazi do sve većeg pritiska na europske uzgajivače u pogledu cijene i obujma proizvodnje. Stoga se europski akvakulturni uzgajivači sve više specijaliziraju za visokokvalitetni uzgoj, a segment nižih cijena pokriva jeftiniji uvoz iz Azije;

13. naglašava da je sektor akvakulture EU-a raznolik u pogledu uzgajanih vrsta, metoda proizvodnje i zemljopisnih lokacija, zbog čega bi se propisi EU-a trebali provoditi na fleksibilan način, posebice u najudaljenijim regijama zbog njihova posebnog položaja;

II. PREPORUKE O POLITIKAMA

Pojednostavnjenje administrativnih postupaka i pristup prostoru

14. izražava žaljenje zbog toga što nedostatak prostora kompatibilnog s tom djelatnošću, složenost i dugotrajnost postupka za ishođenje licenci i dozvola za obavljanje te djelatnosti, uz troškove tih radnji, predstavljaju glavnu prepreku za razvoj akvakulture;

15. podsjeća da su u Europi izdavanje dozvola te potpora malim i srednjim poduzećima koja se bave akvakulturom na određenom području općenito u nadležnosti lokalnih i regionalnih vlasti. Stoga je poželjno javnim službenicima osigurati kvalitetno osposobljavanje u cilju postizanja veće učinkovitosti i djelotvornosti javne uprave na području izdavanja dozvola;

16. predlaže administrativni sustav „sve na jednom mjestu” koji bi preuzeo i izvršavao sve ovlasti te omogućio podnošenje relevantnih dokumenata jedinstvenom administrativnom tijelu, čime bi se znatno olakšao odnos korisnika s različitim razinama javne uprave;

17. predlaže pojednostavljeni sustav ili „ubrzani postupak” za ishođenje dozvola u skladu s kojim bi nadležna uprava izdavala privremenu potvrdu kojom se dopušta početak obavljanja djelatnosti onim subjektima koji ispunjavaju određene unaprijed utvrđene kriterije. Ti bi se kriteriji mogli zasnivati na dotadašnjoj praksi podnositelja zahtjeva, na činjenici da je riječ o zaista pionirskom akvakulturnom projektu u pogledu inovacija i održivosti ili na uspostavi područja služnosti namijenjenih akvakulturi uz prethodno utvrđivanje namjena koje nisu kompatibilne s tom djelatnošću;

18. pod uvjetom da prostorna obilježja to dopuštaju, smatra da je potrebno razviti sustav „semaforskog tipa” za klasifikaciju akvakulturne djelatnosti u različite razrede, pri čemu treba uzeti u obzir, između ostalog, utjecaj na okoliš, proizvodnju, zdravstveno stanje životinja itd. Taj bi sustav trebao biti jednostavno primjenjiv i lako dostupan za mikropoduzeća, kako bi se stvorili jednaki uvjeti za velika i mala poduzeća.

19. ističe da se cijeli postupak donošenja odluka na području akvakulture mora odlikovati transparentnošću, koja stoga treba biti načelo kojim će se voditi kako javne institucije tako i civilno društvo i znanstvena zajednica;

Konkurentnost i upravljanje kvalitetom

20. ističe nužnost unapređenja javne komunikacije, koja treba nadilaziti puku promidžbu proizvoda i biti usmjerena na prednosti održivog i ekološki integriranog sektora kao ključnog elementa za povećanje konkurentnosti akvakulture;

21. naglašava važnost istraživanja, razvoja i inovacija za iskorištavanje punog potencijala rasta akvakulture, u skladu sa Strateškim programom istraživanja i inovacija Europske tehnološke i inovacijske platforme za akvakulturu (EATiP), u kojem se opisuju prioriteta područja djelovanja podijeljena u osam tematskih cjelina;

22. pozdravlja činjenicu da je iskorištavanje živih vodenih resursa uključeno u tematske prioritete europskog programa za istraživanje i inovacije Obzor 2020. te poziva kako industriju tako i tijela javne vlasti da rezultate financiranih projekata iskoriste za održiv razvoj akvakulture;

23. poziva Komisiju na uvođenje oznaka kojima bi se obilježavali europski proizvodi akvakulture te ulijevalo povjerenje potrošačima, konsolidirala slika o kvaliteti proizvoda i obilježavala razlika u odnosu na proizvode konkurenata. Točne informacije mogu samo povećati konkurentnost sektora;

24. pozdravlja činjenicu da se u EU-u razvijaju programi stručnog i cjeloživotnog osposobljavanja prilagođeni potrebama tržišta akvakulture, kojima se, osim toga, promiče uključivanje mladih u predmetni sektor. Odbor poziva na homologaciju stručnih zvanja u cilju promicanja veće mobilnosti stručnjaka na području akvakulture u EU-u;

Održivost akvakulture

25. opetovano ističe da je održivost neizostavan preduvjet za razvoj europske akvakulture;

26. podsjeća da je održivost prvi uvjet koji ZRP nameće u pogledu europske akvakulture. Nadalje, sve zainteresirane strane i subjekti traže da se donese odgovarajuća definicija „održive akvakulture” koja bi obuhvaćala kako ekološke tako i socijalne i gospodarske kriterije te koja bi se mogla prilagoditi posebnostima svakog kraja. Odbor smatra da u utvrđivanju te definicije ključnu ulogu mora imati Savjetodavno vijeće za akvakulturu;

27. prepoznaje da sektor akvakulture iziskuje koordinirano prostorno uređenje kojim bi se na najmanju moguću mjeru sveli sukobi izazvani nadmetanjem oko uporabe prostora te kojim bi se povećala održivost, smanjila nesigurnost i olakšala ulaganja. Ističe postignuća Okvirne direktive o pomorskoj strategiji u tom smislu. Cilj je navedene direktive zaštititi i obnoviti europske morske ekosustave te osigurati ekološku održivost gospodarskih aktivnosti povezanih s morskim okolišem;

28. predlaže promicanje inovativnih proizvodnih postupaka čiji je učinak na okolne ekosustave minimalan, poput recirkulacije, integrirane multitrofičke akvakulture ili akvaponije. Ti primjeri pokazuju da iskorištavanje prostora u potpunosti može biti u skladu s postizanjem učinkovitosti te stvaranjem bogatstva i dodane vrijednosti;

29. ističe nužnost daljnjeg istraživanja i inovacija kako bi se ostvario napredak u pogledu zamjene ribljeg brašna i ulja u prehrani riba iz uzgoja. U tom pogledu podsjeća da je 60 % hrane koja se upotrebljava u akvakulturnoj proizvodnji biljnog podrijetla, a 80 % potječe iz održivih izvora, što pospješuje održivost sektora koji se neprestano razvija te se sve više dopunjuje sa sektorom ribolova slobodno živućih vrsta; lako je potrebno istraživati alternative za riblje brašno i ulje, važno je nastaviti s tehnološkim razvojem tih proizvoda radi njihove optimizacije i povećanja prinosa;

30. ističe važnost akvakulture za zaštitu okoliša, posebice na području očuvanja biološke raznolikosti;

31. uzima na znanje negativni učinak koji brz oporavak zaštićenih vrsta ima na održivu akvakulturnu proizvodnju, pa stoga preporučuje da se planovi upravljanja za populacije tih vrsta, osim na temelju znanstvenih kriterija, izrađuju uzimajući u obzir i moguće nesuglasje s proizvođačima u akvakulturi. Stoga poziva Europsku komisiju da u predstojećoj reviziji direktiva o zaštiti prirode (direktive o pticama i direktive o staništima) uzme u obzir postojeće sukobe oko različitih upotreba pomorskog prostora, unutarnjih plovni putova i zemljišta.

32. preporučuje diversifikaciju u uzgoju organizama, a pritom posebnu pozornost skreće na uzgoj algi, koje su se, osim što se zadnjih godina sve više koriste u prehrani ljudi i životinja, pokazale vrlo prikladnima za određene oblike industrijske proizvodnje ili za proizvodnju energije. Međutim, njihov se velik potencijal ne iskorištava u EU-u unatoč velikim mogućnostima koje nude na području održivosti okoliša s obzirom na to da im nije potrebna prehrana niti proizvode otpadne tvari;

Tržišta i distribucijski lanac

33. ističe da suprotstavljanje ribolova i akvakulture nema smisla u postojećem kontekstu, u kojem je svjetska potražnja za proizvodima mora i drugih voda u porastu, a istodobno se u EU-u postupno smanjuje pritisak na slobodno živuće riblje stokove. U tom se smislu može govoriti samo o nužnom dopunjavanju;

34. naglašava da se suradnjom između akvakulture i prerađivačke djelatnosti može stvoriti dodana vrijednost za proizvode akvakulture ako se ta suradnja razvije u sinergiji, uz promicanje obiju djelatnosti u manje razvijenim područjima;

35. preporučuje promicanje lokalnog tržišta i distribucijskih kanala bez posrednika za proizvode europske akvakulture, čime bi se doprinijelo ublažavanju fluktuacija na globalnim tržištima;

36. podsjeća da je u akvakulturi u svim fazama procesa zajamčena sljedivost, čime se potrošačima nudi veća sigurnost te se smanjuju promjene u potrošačkim navikama u pogledu određenog proizvoda;

37. preporučuje uporabu marketinških kampanja kojima bi se proizvod približio potrošačima kako bi oni prepoznali i cijenili doprinos na području opskrbe hranom, sigurnosti hrane i otvaranja novih radnih mjesta, kao i korist za okoliš koju akvakultura dugoročno donosi;

38. pozdravlja podršku Europske komisije u pogledu razmjene najboljih praksi i stručnog znanja, što će doprinijeti poboljšanju dojma o akvakulturnoj proizvodnji u društvu te istodobno omogućiti utvrđivanje i promicanje modela. U tom smislu pozdravlja inicijativu Europske komisije „Uzgojeno u EU-u” – kampanju koja nesumnjivo doprinosi većoj osviještenosti o proizvodima održive akvakulture u EU-u.

Bruxelles, 13. listopada 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA

Mišljenje Europskog odbora regija – Jedinstveno digitalno tržište

(2015/C 423/05)

Izvjestiteljica:	Helma KUHN-THEIS (DE/EPP), članica Općinskog vijeća Weiskirchena
Referentni dokument:	Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu
	COM(2015) 192 završna verzija

I. PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. pozdravlja opći cilj prijedloga Komisije o dugoročnom promicanju i osiguravanju međunarodne konkurentnosti stvaranjem umreženog jedinstvenog digitalnog tržišta u Europi na način da se u mnogo većoj mjeri proizvode mrežni učinci i ekonomije razmjera kako bi se zajamčio održivi rast i zapošljavanje u Europi;
2. vjeruje da je stvaranje jedinstvenog digitalnog tržišta strateški doprinos sigurnosti europske „digitalne suverenosti” i da će uspješno europsko digitalno gospodarstvo dati strukturni doprinos rješavanju političkih izazova s kojima se Europa suočava;
3. ističe da je u svim budućim pravnim propisima koji će se donijeti radi stvaranja jedinstvenog digitalnog tržišta potrebno uzeti u obzir ključnu ulogu i potencijal lokalnih i regionalnih vlasti;
4. naglašava da je otvorenost interneta ključni pokretač konkurentnosti, gospodarskog rasta, društvenog razvoja i inovativnosti, što je dovelo do spektakularnog stupnja razvoja internetskih aplikacija i pojave novih proizvoda, usluga i sadržaja u Europi, što se i dalje potiče;
5. primjećuje da lokalne i regionalne vlasti s velikim entuzijazmom iskorištavaju potencijal digitalizacije u kontekstu jedinstvenog digitalnog tržišta, prvenstveno se usmjeravajući na područja koja su im od posebnog interesa:
 - moderne usluge e-uprave za gospodarstvo i društvo, ključni element za unapređivanje javnih usluga,
 - promicanje istovjetnih životnih uvjeta u urbanim i ruralnim područjima umanjivanjem digitalnog jaza uz pomoć opsežnog širenja širokopojasne mreže, uključujući i u ruralnim područjima,
 - stalni razvoj digitalne pismenosti svih generacija u svim područjima društva i administracije, s kojim treba započeti još u sklopu predškolskog obrazovanja, čime se postavljaju temelji za cjeloživotno učenje u školama i drugim obrazovnim ustanovama,
 - promicanje okruženja u kojem se, posebno na lokalnoj i regionalnoj razini, stvaraju bolje mogućnosti za razvoj digitalnih malih, srednjih i novoosnovanih poduzeća;

Zašto nam je potrebno jedinstveno digitalno tržište

6. dijeli stav Komisije da digitalne tehnologije i internetske usluge korjenito mijenjaju gospodarstvo i društvo;

7. izričito naglašava da se u tom kontekstu lokalne i regionalne vlasti suočavaju s posebnim izazovima jer su osobito pogođene određenim promjenama, dok im istodobno na raspolaganju stoje samo ograničene mogućnosti upravljanja;
8. stoga smatra da je naročito potrebno da sve mjere za jedinstveno digitalno tržište na europskoj i nacionalnoj razini budu usmjerene na razvijanje privlačnosti regija;
9. potiče Komisiju u njezinoj namjeri da razvije jedinstveno digitalno tržište kao temelj za jačanje međunarodne konkurentnosti, s obzirom na to da neke zemlje imaju veću ekonomiju razmjera, što je u digitalnom gospodarstvu od naročite važnosti;
10. dodaje da ne bi bilo dovoljno usredotočiti se isključivo na mrežne učinke s europskom dimenzijom, već da se uspješni digitalni ekosustavi na lokalnoj i regionalnoj razini moraju razvijati usporedno s malim i srednjim poduzećima i novoosnovanim poduzećima, stvarajući lokalnu dodanu vrijednost i lokalna radna mjesta;
11. naglašava da, sa stajališta lokalnih i regionalnih vlasti, u stratešku odluku o tri stupa iz Komunikacije Komisije treba uključiti i utjecaj digitalizacije na povezivanje mrežnih i izvanmrežnih područja u gospodarstvu i društvu jer se u „ekonomiji aplikacija” i na tim područjima mogu promatrati mrežni učinci nastali zahvaljujući novim uslugama platformi na lokalnoj i regionalnoj razini;
12. u tom smislu ne smatra važnim samo pitanje premještanja li se proizvodi, usluge i aplikacije iz izvanmrežnog u mrežno okruženje, već vidjeti i potrebu da se u okviru jedinstvenog digitalnog tržišta razmotri:
- (a) na koji način digitalizacija može biti nadopunjena i postati konkurentnija na temelju regionalne i lokalne dodane vrijednosti proizašle iz „pametnih usluga”;
 - (b) kako nove aplikacije, naročito na tradicionalnim prodajnim mjestima s višekanalnom distribucijom, mogu zadržati privlačnost života i rada u regijama, gradovima i općinama time što se, primjerice, suprotstavljaju trendu zatvaranja specijaliziranih prodavaonica;
 - (c) kako se novim poveznicama između mrežnih i izvanmrežnih okruženja, kao što je aditivna proizvodnja (npr. 3D tisak), mogu stvoriti vrijednost i radna mjesta, posebno na lokalnoj i regionalnoj razini;
 - (d) na koji način „internet stvari” može i u regijama omogućiti lokalne usluge i nove načine stvaranja vrijednosti, npr. u području elektrotehničkih obrta;

Bolji pristup potrošača i poduzeća internetu širom Europe

13. slaže se s Komisijom da će se modernijim propisima za prekograničnu internetsku prodaju i prodaju digitalnih proizvoda više poduzeća potaknuti da svoje proizvode i usluge ponude na internetu širom Europe i da će se ojačati povjerenje potrošača u prekograničnu e-trgovinu;
14. smatra da je prijedlog Komisije za usklađivanje, najavljen za kraj 2015., temelj za to da se donekle suzbije trenutačno prevladavajuća usredotočenost na platforme i posrednike u transakcijama na unutarnjem tržištu zato što će time MSP-ovi dobiti poboljšanu osnovu za razvoj izravne prodaje svojih proizvoda u cijeloj Europi;
15. dijeli stav Komisije da će u tom kontekstu jedinstveno tržište ojačati jedino ako se okvir za zaštitu potrošača i dalje bude razvijao na visokoj razini te pritom naglašava važnu ulogu lokalnih i regionalnih vlasti, npr. kad je riječ o upravljanju identitetom, što treba nastaviti razvijati na temelju prekograničnih standarda;

16. naglašava važnost brzih i cjenovno pristupačnih prekograničnih usluga dostave pošiljaka i u tom smislu pozdravlja samoregulatorne pristupe kako bi se u interesu potrošača postigli kvalitativni učinci, npr. na području metode praćenja pošiljki, i poboljšale transparentnost cijena i mogućnosti dostave;

17. dijeli ocjenu Komisije da potrošači u većini slučajeva ne razumiju neopravdano uskraćivanje pristupa na temelju lokacije, posebice kad se time uskraćuje pružanje usluga u određenoj regiji ili kada se potrošača upućuje na lokalnu internetsku stranicu s različitim uvjetima prodaje te ističe postojeća ograničenja jedinstvenog digitalnog tržišta; ukazuje na to da je uskraćivanje pristupa na temelju lokacije, među ostalim, posljedica sadašnjeg sustava financiranja audiovizualne produkcije i otkupa prava radiodifuzijskog emitiranja uz pomoć licencija utvrđenih prema geografskom području. Međutim, prekogranični pristupi digitalnim medijima neophodni su zbog zaštite 50 milijuna europskih građana koji govore manjinske regionalne jezike i jezike Unije koji se manje koriste. Pristup mnogih manjinskih skupina medijskim uslugama na njihovu materinjem jeziku mora se omogućiti u interesu jezične raznolikosti kao temeljnog obilježja Europe; stoga ponovno zahtijeva izradu prijedloga za zabranu uskraćivanja usluga na temelju lokacije na jedinstvenom digitalnom tržištu⁽¹⁾, uzimajući u obzir posebna kulturna obilježja audiovizualnog sadržaja;

18. podupire zaključak Komisije da je kreativnost, posebice u regijama EU-a, jedna od jakih strana Europe u međunarodnom tržišnom natjecanju te je veoma važna za razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta;

19. stoga bi želio da se u zakonodavnim prijedlozima koje je Komisija najavila na odgovarajući način obrati pažnja na postojeći sustav teritorijalnih licenci za audiovizualna djela;

20. primjećuje da napredak digitalizacije, poput usluga u oblaku ili internetskog prijenosa (eng. *streaming*), podrazumijeva ogromne izazove, posebno na području autorskih prava;

21. pozdravlja namjeru Komisije da, s jedne strane, donese bolje usklađene zakone o autorskom pravu kako bi se smanjila rascjepkanost različitih pravnih sustava u državama članicama te, s druge strane, osuvremeni autorsko pravo i prilagodi ga razvoju u posljednjih nekoliko godina;

22. podržava stav Komisije da se osuvremenjivanjem autorskog prava treba omogućiti prijenos i korištenje sadržaja izvan nacionalnih granica, ali da je poticanje kreativnog stvaranja i ulaganja (autorskih prava) također od središnje važnosti;

23. potvrđuje stajalište Komisije da postojeće stanje usklađenosti propisa o PDV-u među državama članicama za trgovinu robom i uslugama unutar Zajednice još uvijek ne predstavlja dostatan temelj za razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta; stoga poziva Komisiju da u svoj sljedeći prijedlog o reviziji Direktive 2006/112/EZ o PDV-u uvrsti odredbe o pospješivanju razvoja jedinstvenog digitalnog tržišta, između ostalog i ukidanjem mjera koje su diskriminirajuće u odnosu na digitalne medije;

24. ističe da se oslobođanjem od plaćanja PDV-a na male pošiljke iz trećih zemalja pritisku konkurencije naročito izlažu mala i srednja poduzeća u nekim državama članicama, s obzirom na to da se male pošiljke iz trećih zemalja mogu relativno lako dobiti preko platformi; reforme tog sustava ne bi smjele stvoriti nesrazmjerno administrativno opterećenje te bi trebale uzeti u obzir malu vrijednost tih pošiljki;

25. u tom smislu odobrava to što će Komisija 2016. podnijeti različite zakonodavne prijedloge za ciljani razvoj složenih propisa o PDV-u;

26. pozdravlja najavu Komisije o podupiranju stvaranja „digitalnih inovacijskih čvorišta” i poziva je da obrati pozornost na geografsku ravnotežu prilikom raspodjele sredstava;

⁽¹⁾ Rezolucija OR-a o prioritetima za program rada Europske komisije za 2016. godinu, točka 27.

Stvaranje jednakih uvjeta za napredne digitalne mreže i inovativne usluge

27. slaže se s procjenom Komisije da su pouzdane, vjerodostojne, visoko učinkovite i cjenovno dostupne mreže i usluge osnovni temelj za daljnji razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta i da konkurentniji i dinamičniji telekomunikacijski sektor daje potrebne poticaje za inovacije i ulaganja; u tom kontekstu, Komisija s pravom ističe važnost djelotvornog tržišnog natjecanja;

28. potiče stvaranje uvjeta koji omogućuju spajanje svih područja na dugoročno snažne širokopolasne mreže u konkurentnom okruženju te poziva Europsku komisiju da u okviru provedbe jedinstvenog digitalnog tržišta redovito izvještava i o postignutom napretku u prevladavanju digitalnog jaza, naročito na regionalnoj i lokalnoj razini. Osobito u ruralnim područjima zbog niske profitabilnosti često ne dolazi do tržišno potaknutog razvoja brzih širokopolasnih mreža, tako da i dalje treba dosljedno i sustavno razvijati mogućnosti financiranja na europskoj i nacionalnoj razini. Pojedinci i poduzeća imaju pravo na brzi širokopolasni pristup internetu s brzinom prijenosa podataka koja im je potrebna da zarađuju za život, obrazuju se ili vode poslovanje bez obzira na to gdje žive;

29. u tom kontekstu ponavlja svoj zahtjev da se projekti za razvoj širokopolasnih mreža u ruralnim područjima i slabo naseljenim područjima prepoznaju kao usluge od općeg gospodarskog interesa ⁽²⁾ te s tim u vezi također naglašava da je za regionalnu razinu posebno važno odrediti buduće potrebe ulaganja u širokopolasne mreže i predlaže da se zajedno s Europskom komisijom i Europskom investicijskom bankom razviju nove mogućnosti financiranja i poticanja infrastrukture IKT-a, primjerice u ruralnim područjima;

30. imajući u vidu dogovor od 30. lipnja 2015. između Vijeća, Komisije i Parlamenta o jedinstvenom telekomunikacijskom tržištu, naglašava da su otvoreni, nediskriminirajući internet i odgovarajući razvoj mrežne neutralnosti te ukidanje naknada za roaming u pokretnim mrežama predviđeno za 15. lipnja 2017. od velike važnosti u svim, a posebno graničnim europskim regijama;

31. u tom pogledu stavlja na znanje, osobito Komisiji i Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije, da su sve potrebne mjere posebno važne za postizanje opće prihvaćenosti i vidljivosti jedinstvenog digitalnog tržišta kod europskih potrošača. Te su mjere potrebne kako bi se osiguralo poštovanje utvrđenih rokova. Za korisnike usluga roaminga posebno je važno izraditi odgovarajuće propise o primjerenom korištenju (eng. *fair use policy*) koji vode računa o reguliranim uslugama roaminga;

32. s obzirom na dinamiku razvoja u posljednjih nekoliko godina, ističe kako bi odgovarajući razvoj pravnog okvira za područje IKT-a trebalo usmjeriti na stvaranje jednakih uvjeta za sve, pri čemu bi se strukturni nedostaci ublažili davanjem jednostranih obveza telekomunikacijskim operatorima na konvergirajućim tržištima;

33. ističe da samo djelomično može prihvatiti stav Komisije o nedostatku dosljednosti i predvidljivosti propisa širom EU- a jer upravo zadnja revizija telekomunikacija i njezin članak 7. o postupku obavješćivanja predstavljaju korak prema većoj dosljednosti u propisima;

34. pozdravlja stoga činjenicu da će se od 2016. g. započeti s detaljnim preispitivanjem potrebnih prilagodbi telekomunikacijskih propisa;

35. podržava namjeru Komisije da donese prijedloge za usklađivanje pristupa pojasevima od 700 MHz, jer je to nužno da bi se u ruralnim područjima osigurala opskrbljenost širokopolasnim uslugama. Odbor također poziva Komisiju da brzo krene u pripremu pristupa pojasevima od 800 MHz kako bi se ubrzao razvoj najnovije 4G tehnologije. Rasprava o nacionalnim parametrima dodjela i korištenja određenih spektara u okviru Skupine za politiku radiofrekvencijskog spektra također može donijeti važne rezultate na jedinstvenom tržištu. Radiofrekvencijski spektar u mnogim slučajevima odražava i podupire regionalne primjene i medijski kulturni identitet. S obzirom na to, u daljnjem razvoju treba obratiti pozornost na usklađivanje različitih interesa;

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013AR5960>

36. vjeruje da će najavljena revizija Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama biti važan poticaj kako za utvrđivanje razvojnih potreba suvremenog jedinstvenog digitalnog tržišta tako i za promicanje kulturno raznolikog i visokokvalitetnog europskog audiovizualnog medijskog krajolika. Na konvergenciju medija trebalo bi odgovoriti konvergencijom propisa, s uvjetima pravednog tržišnog natjecanja za sve pružatelje medijskih usluga;

37. naglašava da platforme često igraju ulogu dionika na tržištu pa su, osim što pružaju nove poslovne mogućnosti, često uključene u regionalne i lokalne gospodarske i društvene strukture. Platformama i posrednicima stoga pripada strateška uloga te je potrebno pažljivo pratiti njihov razvoj s obzirom na eventualne nove potrebe za propisima. Pritom treba napomenuti da mrežni učinci jačaju i učvršćuju tržišnu snagu platformi, čime se povećava rizik od zloupotrebe tržišne snage;

38. žali zbog toga što je komunikacija Komisije samo dotakla temu „ekonomije dijeljenja” i što ne sadrži nijedan prijedlog o usklađenom pristupu pravilima koji se na nju primjenjuju kako bi se osiguralo slobodno i pošteno tržišno natjecanje, odnosno isti uvjeti koji u pogledu regulacije i okvira vrijede za tradicionalna poduzeća, sigurnost potrošača i uvjete zapošljavanja, posebno u odnosu na oporezivanje prihoda koji ostvaruju trgovinske platforme. Odbor također sa zabrinutošću primjećuje da se u komercijalnim aktivnostima u takozvanoj „ekonomiji dijeljenja” odvijaju strukturne promjene, pri čemu poduzetnički rizik često pada na lokalne ili regionalne dionike, dok se zbog golemih mrežnih učinaka platformi ili posrednika dodana vrijednost odnosi iz regije. U tom smislu, potrebno je pomno pratiti složenu interakciju između mogućnosti rasta zahvaljujući novim kupcima na digitalnom unutarnjem tržištu i negativnih strukturnih promjena u regijama;

39. uvjeren je da razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta ovisi o modernizaciji obrazovnog sustava, jer obrazovanje u društvu igra važnu ulogu i u prenošenju temeljnih vještina u digitalnoj domeni. Kako bi se iskoristile velike mogućnosti za nove pristupe i metode u obrazovnim sustavima, potrebno je promicati i podržavati razvoj inovativnih digitalnih metoda te poticati nastavnike i sve one koji su uključeni u taj proces;

40. u tom kontekstu pozdravlja naglasak koji Komisija u svojoj studiji stavlja na ulogu platformi koje bi trebale biti pokrenute do kraja 2015.;

41. snažno pozdravlja jasno strateško usredotočenje Komisije na važnost kibernetičke sigurnosti digitalnih usluga i povjerljivog postupanja s osobnim podacima kao važnom temelju za razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta;

42. u tom smislu naglašava posebnu važnost buduće Opće uredbe o zaštiti podataka, ne samo kao temelja za pouzdan razvoj usluga na jedinstvenom digitalnom tržištu već i stoga što će se njome promicati jednaki uvjeti za sve sudionike i regionalnim poduzećima pružiti bolje prilike za razvoj;

Iskorištavanje punog potencijala rasta digitalnog gospodarstva

43. pozdravlja jasnu konstataciju Komisije da se svi gospodarski sektori moraju digitalizirati i da će se vjerojatno većina sektora sve više uključivati u digitalne ekosustave;

44. u tom kontekstu primjećuje da je za dugoročno blagostanje regija i ruralnih područja Europe od ključne važnosti način na koji će Europa dugoročno iskoristiti gotovo neiscrpane mogućnosti dodane vrijednosti digitalizacije;

45. slaže se s Komisijom da je jedan od glavnih izazova jedinstvenog digitalnog tržišta stvaranje održivog podatkovnog gospodarstva, između ostalog i u industriji (inicijativa Industrija 4.0). Tehnološki napredak ostvaren posljednjih godina otvara razne mogućnosti za novo stvaranje vrijednosti. Treba, međutim, ustvrditi da pritom nastaju i golemi tehnički, strukturni i pravni izazovi za lokalne i regionalne vlasti;

46. naglašava da je interoperabilnost ključan horizontalan čimbenik za razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta kako bi se na temelju normi mogle razvijati nove, digitalne mreže za stvaranje dodane vrijednosti u sklopu kojih usluge e-uprave, posebno u lokalnim i regionalnim vlastima, mogu dati važan doprinos;
47. naglašava ogromnu važnost digitalne pismenosti i stručnosti građana, radnika i tražitelja zaposlenja za sveobuhvatnu provedbu digitalizacije u gospodarstvu i društvu. U tom kontekstu, države članice i lokalne i regionalne vlasti koje su u mnogim slučajevima nadležne za školske i obrazovne ustanove imaju dugotrajnu ključnu ulogu u razvoju „digitalnih vještina”;
48. u kontekstu brzo rastuće digitalizacije svih područja društva zagovara e-uključenost kako bi svi mogli koristiti prednosti digitalnog društva;
49. također zagovara dijeljenje podataka, uz dužno poštovanje propisa o privatnosti pojedinih zemalja, u svrhu općeg dobra i kod postupaka od općeg interesa, jer je to stvaran doprinos pojednostavljenju i standardizaciji, ne samo na nacionalnoj razini (postupci već neko vrijeme postoje u određenim zemljama) već i na transnacionalnoj razini;
50. u cilju istinskog razvoja jedinstvenog digitalnog tržišta zagovara temeljito restrukturiranje postupaka, kako u javnim upravama tako i u poslovnim subjektima; razmišljanje na digitalni način i stvaranje novih tehnoloških rješenja ne znači tek da se ručno vođeni postupci i postupci vođeni na papiru ponavljaju u digitalnom obliku. Naprotiv, korištenjem postojećih inovativnih digitalnih instrumenata treba pojednostavniti unutarnja i vanjska kretanja i postupke u gospodarstvu kako bi komunikacija između različitih aktera bila brža i učinkovitija, kao i stvoriti usluge s većom dodanom vrijednošću prilagođene potrebama korisnika;
51. slaže se s procjenom Komisije da je e-uprava ključan alat za daljnje povećanje troškovne učinkovitosti i kvalitete usluga za poduzeća i građane u javnom sektoru, posebno u slučaju lokalnih i regionalnih vlasti;
52. naglašava da se u kontekstu najavljenog akcijskog plana za e-upravu za razdoblje 2016.–2020. dodatnim unapređenjem strukture postojećih portala i usluga u javnom sektoru mogu stvoriti pozitivni učinci kojima lokalne i regionalne vlasti, a naročito vlasti u prekograničnim velegradskim područjima, mogu znatno doprinijeti;
53. međutim, suzdržaniji je od Komisije u svojoj procjeni kratkoročnih učinaka poluge i ušteda koje se mogu ostvariti zahvaljujući povećanju učinkovitosti te poziva lokalne i regionalne vlasti da se posebno aktivno uključe u oblikovanje i provedbu Akcijskog plana za e-upravu kako bi bile sposobnije razvijati svoj postojeći potencijal na području e-uprave; Posebnu pozornost pritom treba posvetiti manjim lokalnim vlastima koje ne raspolažu ni kapacitetima, ni financijskim sredstvima, ni ljudskim resursima potrebnima za optimalno svladavanje izazova digitalizacije. Osim toga, trebalo bi iskušati nove organizacijske oblike suradnje koji bi omogućili bolje pružanje usluga i koji bi se razlikovali od oblika za pružanje fizičkih dobara ili usluga;

Ostvarenje jedinstvenog digitalnog tržišta

54. u tom kontekstu naglašava da u vezi s potrebom prilagodbe upravljačkih struktura koja iz toga proizlazi, odgovornost i ključnu ulogu treba povjeriti lokalnim i regionalnim vlastima koje su glavno „sučelje” javnog sektora prema građanima i poduzećima;
55. potiče Komisiju da se usmjeri na poboljšavanje investicijske klime za digitalne mreže, istraživanja i inovativna poduzeća, također i u svrhu uklanjanja digitalnog jaza između urbanih i ruralnih područja.

Bruxelles, 13. listopada 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA

Mišljenje Europskog odbora regija – Revizija Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama

(2015/C 423/06)

Izvjestitelj: Jean-François ISTASSE (BE/PES), član Općinskog vijeća Verviersa**I. OPĆE NAPOMENE**

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. smatra uputnim provesti reviziju Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama, s obzirom na razvoj tehnologije koji neprestano napreduje i geopolitičku situaciju te njihov utjecaj na produkciju, distribuciju i konzumaciju audiovizualnih medija;
2. podsjeća da je važno nastaviti se izričito pozivati na kulturnu raznolikost kao temeljni stup Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama, naročito imajući u vidu pristupanje Europske unije UNESCO-ovoj Konvenciji o zaštiti i promicanju raznolikosti kulturnih izričaja; s tim u vezi OR navodi da regionalni javni radiotelevizijski servis – koji u Europi predstavlja CIRCOM – nudi takvu uslugu emitirajući vijesti i programe koji su relevantni za određeno područje i zajednice koje govore manjinskim jezicima;
3. ističe važnost provođenja politika koje potiču pluralizam informativnih medija, zaštitu osobnih sloboda i poštovanje međunarodnih normi koje jamče demokraciju; ukazuje na činjenicu da treba pokrenuti nove inicijative kako bi se zajamčio nezavisne i pluralističke medije kao temelj regionalne i lokalne demokracije;
4. potvrđuje uputnost uzimanja u obzir regionalne dimenzije u Direktivi o audiovizualnim medijskim uslugama u svrhu poticanja europskih kulturnih identiteta, prekograničnih koprodukcija u Europskoj uniji te lokalnih kreativnih inovacija;
5. ističe gospodarsku moć kulturne industrije, njezin veliki kapacitet za stvaranje vrijednosti i njezin potencijal u smislu kvalitetnih radnih mjesta u gospodarskim sektorima budućnosti;
6. dijeli spremnost koju je Europska komisija izrazila u svojoj zelenoj knjizi „Priprema za potpunu konvergenciju audiovizualnog svijeta: rast, stvaranje i vrijednosti” za jamčenje „najšireg mogućeg pristupa raznolikim sadržajima u Europi i najšireg izbora proizvoda visoke kvalitete” i naglašava s time u vezi da je potrebno zakonski urediti dostupnost regionalnih javnih radiotelevizijskih servisa, posebice kako bi se moglo upoznati s njihovim ciljevima i djelokrugom usluga koje nude;
7. sa zadovoljstvom zapaža želju koju je Europska komisija izrazila u okviru strategije jedinstvenog digitalnog tržišta da se moderniziraju zakoni o autorskim pravima i osigura pravedna ravnoteža između interesa stvaratelja i korisnika sadržaja kako bi se poboljšao pristup kulturi te kulturna raznolikost;
8. naglašava korisnost dvojnog sustava karakterističnog za europsko audiovizualno okruženje koji omogućava poticajni suživot javnih i privatnih dionika te ističe važnost poticanja država članica na dugoročno i dostatno javno financiranje javnih pružatelja audiovizualnih usluga kako bi im omogućile ispunjavanje obveze pružanja javnih usluga, bilo da se radi o linearnim ili nelinearnim uslugama, u potpunosti u skladu s europskim propisima kojima se uređuje financiranje javnih radiotelevizijskih servisa;
9. ponavlja važnost učinkovite regulacije audiovizualnih medijskih usluga, što zahtijeva stvarnu suradnju regulatornih tijela te njihovu neovisnost kako od javnih vlasti tako i od dionika s područja audiovizualnih usluga i političkih stranaka;
10. naglašava važnost europskih audiovizualnih medija za socijalnu koheziju, jedan od ključnih elemenata europskog građanstva;
11. smatra da je nužno proširiti područje primjene Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama kako bi ono obuhvatilo i audiovizualne sadržaje koji se ne mogu smatrati televizijskim;

II. PREPORUKE O POLITIKAMA

Područje primjene direktive

12. smatra da Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama treba obuhvaćati sve vrste pružatelja audiovizualnih sadržaja, uključujući i one koji prikazuju korisnički generiran sadržaj;
13. preporuča razmatranje uputnosti uvođenja novih kategorija pružatelja usluga, koji bi se u skladu s Direktivom trebali smatrati distributerima, bez obzira na platformu putem koje se vrši distribucija;
14. ako se uvedu nove kategorije, ističe prednosti podvrgavanja svih novih kategorija pružatelja usluga određenim odredbama Direktive, prema naravi njihove aktivnosti;
15. primjećuje da se, nakon što su odabrali neki program, potrošači pri gledanju nađu u sličnoj situaciji, bez obzira na to radi li se o linearnoj ili nelinearnoj usluzi, te da je stoga potrebno prilagoditi razlike u postupcima vezanim uz linearne i nelinearne usluge s obzirom na zaštitu maloljetnika i reklamne poruke, predviđenima Direktivom o audiovizualnim medijskim uslugama;
16. poziva Europsku komisiju da pojasni pojam „uređivačke odgovornosti”, karakteristične za aktivnosti pružatelja audiovizualnih medijskih usluga, kako je navedeno u postojećoj Direktivi, u svrhu uključivanja odgovornost za pružanje usluga i prateće pravne odgovornosti;
17. poziva da se u operativni dio Direktive uključi jasna razlika između pravila koja se primjenjuju na pružatelje audiovizualnih medijskih usluga koji imaju potpunu uređivačku kontrolu nad uslugama i programima koje nude i pravila koja se primjenjuju na pružatelje usluga koji nemaju takvu uređivačku kontrolu, poput distributera usluga i *over the top* (OTT) usluga koje uključuju tražilice, društvene mreže, agregatore sadržaja, servise za e-trgovinu, portale te usluge dijeljenja sadržaja putem interneta;
18. primjećuje da su lokalni i regionalni mediji izloženi sve jačim pritiscima i da postoji opasnost da prestanu prenositi vijesti iz vlastitog okruženja. Kako bi se potaknuo razvoj lokalnih i regionalnih vijesti te pluralizam medija, potrebno je uspostaviti pravni okvir koji će omogućiti javno-privatnu suradnju;

Ocjena načela države porijekla

19. u skladu s onim što je izrazio u mišljenju o europskom filmu u digitalnom dobu ⁽¹⁾, ponovo poziva na ocjenu načela države porijekla opisanog u Direktivi o audiovizualnim medijskim uslugama, pri čemu treba posebice voditi računa o pitanju pravne sigurnosti nužne za razvoj dionika na području audiovizualnih usluga u Europi. Stoga bi također trebalo razmotriti je li uputno uzimati u obzir tzv. načelo države porijekla, kao što to trenutno čine neke države članice, pod uvjetom da se time načelo države porijekla ne lišava suštine;
20. u skladu s rezolucijom Europskog parlamenta od 12. ožujka 2014. o pripremi za potpuno konvergentni audiovizualni svijet, smatra da je europske zakone potrebno prilagoditi stvarnosti interneta i digitalnog okruženja, posebice u odnosu na poduzeća koja nude audiovizualni sadržaj putem interneta i koja pokušavaju izbjeći oporezivanje u nekim državama članicama otvaranjem sjedišta u državama s vrlo niskom stopom oporezivanja;
21. potiče jačanje i širenje (posebice na nelinearne usluge) postojećeg mehanizma predviđenog člankom 4. Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama, koji za cilj ima spriječiti zaobilaženje europskih i nacionalnih mjera;
22. smatra primjerenim da se od pružatelja audiovizualnih medijskih usluga sa sjedištem izvan EU-a koji se obraćaju publici u EU-u traži da se registriraju ili da imenuju zastupnika u jednoj od država članica (na primjer u zemlji na koju su najviše usmjereni);
23. smatra da bi glavni kriterij pri povezivanju pružatelja audiovizualnih medijskih usluga s nekom državom članicom trebao biti kriterij sjedišta poslovanja, odnosno mjesto gdje je zaposlen najveći dio zaposlenika u audiovizualnim medijskim aktivnostima;

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014IR3660&from=EN>

Dostupnost

24. zapaža rastuću važnost OTT usluga – definiranih kao način distribucije sadržaja putem interneta i bez posredništva pružatelja usluga pristupa internetu osim samog prijenosa podataka – i njihove rastuće uloge posredovanja između građana i audiovizualnih sadržaja, ističe korisnost učinkovite regulacije primijenjene na takve usluge kako bi se zajamčio pristup širokom nizu informacija i raznolikost audiovizualnih sadržaja;
25. smatra neophodnim osigurati da proizvođači lokalnih i regionalnih audiovizualnih sadržaja imaju jednak pristup publici, uključujući i u slučajevima kada sadržaj distribuiraju agregatori;
26. smatra da se institucije EU-a u svojim razmatranjima trebaju voditi za tim načelom jednakosti pristupa lokalnih i regionalnih proizvođača audiovizualnih sadržaja publici;
27. poziva da se u svrhu promicanja kulturne raznolikosti usvoje odredbe koje bi osigurale da OTT usluge i pružatelji usluga pristupa internetu i telekomunikacijskih usluga ne mogu nikako dati prednost vlastitim sadržajima ili sadržajima kojima, u svojstvu distributera audiovizualnih medijskih usluga, žele dati prednost. Od ključne je važnosti u potpunosti poštovati i sačuvati integritet i kvalitetu signala određenog kanala koji emitira radiotelevizijska kuća;
28. kako bi se osigurala provedba načela kulturne raznolikosti i pluralizma informativnih medija, ističe da pretraga i odabir audiovizualnih sadržaja ne smije ni u kojem slučaju ovisiti o ekonomskim interesima;
29. poziva da se pri reviziji Direktive osigura usvajanje nužnih mjera u vezi s cjelovitošću sadržaja iz poštovanja prema proizvođačima i konzumentima takvih sadržaja;

Ograničavanje pristupa prema lokaciji (eng. *geoblocking*)

30. smatra da je pravedna naknada proizvođačima audiovizualnih sadržaja preduvjet koji se ne smije dovesti u pitanje;
31. smatra prikladnim da se u digitalnom svijetu, koji sve više konvergira, osigura lanac vrijednosti koji potiče stvaranje europskih audiovizualnih sadržaja;
32. smatra da lokalni i regionalni audiovizualni sadržaji koje financiraju i razvijaju javne vlasti moraju biti dostupni svugdje u EU-u. Potrebno je ukloniti digitalne prepreke koje sprečavaju njihovu dostupnost;
33. poziva Europsku komisiju da u razmatranju ograničavanja pristupa audiovizualnim sadržajima prema lokaciji u obzir uzme značajke kulturne posebnosti tih sadržaja;
34. isto tako, poziva Europsku komisiju da poduzme potrebne mjere za podršku europskim proizvođačima audiovizualnih sadržaja te europskim i nacionalnim distributerima;
35. smatra da načelo teritorijalnosti u autorskim pravima treba očuvati, jer je taj mehanizam dokazao svoju učinkovitost u jamčenju naknada autorima i poticanju stvaranja kvalitetnih audiovizualnih sadržaja u Europi;
36. podržava uvođenje prenosivosti prava za korisnike audiovizualnih medijskih usluga te posebice prenosivosti prava za pretplate na audiovizualne sadržaje, što bi korisnicima omogućilo pristup uslugama dostupnim u njihovim matičnim zemljama kad putuju u druge dijelove Europske unije;
37. traži, između ostalog, da se posebna pažnja posveti jezičnim i kulturnim manjinama u EU-u na koje negativno utječu politike ograničavanja pristupa prema lokaciji time što sprječavaju pripadnike tih manjina da pristupaju audiovizualnim medijskim uslugama na svom jeziku;

Europska i nezavisna djela

38. poziva sve dionike na području audiovizualnih usluga u EU-u da prednost daju razvoju visokokvalitetnih sadržaja kako bi se izbor linearnih i nelinearnih usluga u Europi učinio privlačnijim;

39. naglašava da je važno zajamčiti učinkovitosti Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama, koja preporuča „usvajanje mjera kojima bi se potakla aktivnost i razvoj europske audiovizualne produkcije i distribucije, posebice u državama sa slabim kapacitetom za produkciju ili u državama ograničenog jezičnog područja”, pa i na regionalnoj razini;

40. zalaže se da se države članice potakne na uvođenje sustava financijskih doprinosa za linearne i nelinearne usluge, u cilju podržavanja cijelog lanca audiovizualne produkcije (uključujući produkciju europskih radova) kakav trenutno postoji, na dobrovoljnoj bazi, za nelinearne usluge iz članka 13. Direktive, uključujući i stjecanje prava za te radove i njihovu promociju;

41. smatra da je, u istom cilju promicanja kvalitetnih europskih djela i programa, potrebno poduzeti opsežnije mjere da se to promicanje uskladi kako za linearne tako i za nelinearne usluge;

Zaštita potrošača

42. preporuča da se očuvaju temeljna načela zaštite potrošača u odnosu na reklamne poruke te da se nove odredbe koje će se usvojiti u okviru konvergencije koncentriraju na prostor posvećen osmišljavanju programa;

43. ukazuje Europskoj komisiji na nove marketinške strategije i prakse razvijene u nelinearnim uslugama koje za cilj imaju povećati učinkovitost poruka te ističe potencijalne opasnosti koje one predstavljaju u vezi sa zaštitom potrošača, njihove privatnosti i osobnih podataka;

44. u skladu s time, poziva na uvođenje dosljednog i jedinstvenog niza mjera s ciljem osiguravanja zaštite korisnika linearnih i nelinearnih audiovizualnih medijskih usluga;

45. primjećuje da bi se posebna pažnja trebala posvetiti poveznici između pitanja koja se odnose na prividnu besplatnost te na dostupnost, kvalitetu sadržaja i opasnosti za osobne slobode, uključujući korištenje osobnih podataka korisnika;

46. ističe da poticanje sve šire i informiranije digitalne pismenosti jača sposobnost građana i njihovih predstavnika da nadziru i sprečavaju opasnost da iz programa na gospodarskoj, komercijalnoj i kulturnoj razini nestanu lokalne teritorijalne posebnosti i poveznice i da njihovo mjesto zauzmu standardizirani programi audiovizualnih medijskih usluga koje kontroliraju oni koji upravljaju mrežom;

Zaštita maloljetnika

47. predlaže sličnu regulaciju za programe koji bi mogli štetiti maloljetnicima, bez obzira na način pristupanja tim programima ili na kanal prijenosa, kako za linearne tako i za nelinearne usluge; ističe da su kod većine europskih javnih radiotelevizijskih servisa, kako nacionalnih tako i regionalnih, program i vrijeme emitiranja za maloljetnike propisani ugovorom ili zakonom;

48. traži uvođenje poticajnih mjera za promociju sadržaja posebno osmišljenih i prilagođenih djeci, kao i poticanje partnerstva između audiovizualnih operatera i obrazovne zajednice u digitalnom okruženju. Potrebno je uspostaviti obrazovne programe kako bi mladi već u ranoj dobi mogli naučiti koristiti sve oblike društvenih medija, digitalnih sadržaja, informativnih usluga itd.;

Medijska pismenost

49. traži veću promociju sadržaja koji se odnose na medijsku pismenost, posebno kad se radi o novim medijima; poziva na razboritu upotrebu svih raspoloživih medija, bilo digitalnih ili analognih, kako bi se povećala kvaliteta života i osiguralo da građani mogu u potpunosti sudjelovati u medijskom društvu;

Internetski mediji

50. smatra da treba temeljito razmotriti bi li bilo korisno opseg direktive proširiti na neke vidove internetskih medija (video) i usluga preuzimanja (preuzimanja posuđenog (*download-to-rent*) i preuzimanja kupljenog (*download-to-own*)), posebice revizijom definicije pojma „audiovizualne medijske usluge”;

51. primjećuje da pregovarački mandat TTIP-a izričito navodi da „Sporazum neće sadržavati odredbe koje bi mogle narušiti kulturnu i jezičnu raznolikost Unije ili njezinih država članica, posebice u kulturnom sektoru, niti ograničiti Uniju i njezine države članice u zadržavanju postojećih politika i mjera za poticanje kulturnog sektora s obzirom na njegov poseban status u EU-u i njegovim državama članicama”;

Uredba

52. podržava uključivanje u Direktivu o audiovizualnim medijskim uslugama načela koje je ERGA (Skupina europskih regulatora za audiovizualne medijske usluge) navela u svojoj osnivačkoj povelji, kojom se upućuje na „određivanje zajedničkih značajki koje na europskoj razini moraju imati svi nezavisni regulatori u našem sektoru” u odnosu na neovisnost, transparentni postupak odlučivanja i imenovanja, vještine i stručnost, učinkovitost izvršnih ovlasti, mehanizme za rješavanje sporova i reviziju odluka regulatora od strane pravosuđa.

Bruxelles, 13. listopada 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA

Mišljenje Europskog odbora regija – Financijski instrumenti za poticanje teritorijalnog razvoja

(2015/C 423/07)

Izvjestitelj: Adam STRUZIK (PL/EPP), guverner Mazovječkog vojvodstva**I. PREPORUKE O POLITIKAMA**

EUROPSKI ODBOR REGIJA,

1. iznosi preporuke o primjeni financijskih instrumenata za teritorijalni razvoj, koje se temelje na analizi pravnog okvira, korisnosti za politiku teritorijalnog razvoja te mjerama za osiguravanje učinkovitosti i uspostavljanje institucionalnog okvira za primjenu financijskih instrumenata;
2. s obzirom na važnost primjene financijskih instrumenata za teritorijalni razvoj, ističe da su za potrebe izrade ovog mišljenja prikupljena iskustva članova povjerenstva COTER i radne skupine BUDG te održana savjetovanja s Europskom komisijom, Europskom investicijskom bankom (EIB) i drugim dionicima koji posjeduju znanja i iskustva u području primjene financijskih instrumenata;
3. prepoznaje značaj financijskih instrumenata kao alata za teritorijalni razvoj. Povratno financiranje može osigurati veći učinak uloženog kapitala u nekim područjima gdje privatno financiranje može dopuniti javno financiranje i gdje je zarada dovoljno privlačna;
4. naglašava da program potpora ima važnu ulogu u poticanju teritorijalnog razvoja, posebno na područjima gdje je tržište zakazalo i gdje izazovi teritorijalne kohezije predstavljaju stvarni problem, te ističe komplementarni karakter potpora i financijskih instrumenata budući da bi se oni trebali primjenjivati u različitim situacijama. Promicanje upotrebe financijskih instrumenata ne bi smjelo dovesti do pretjeranog ograničenja sustava potpora ili do učinka istiskivanja sredstava iz proračuna EU-a namijenjenih kohezijskoj politici;
5. podržava zaključke Vijeća o izazovima provedbe kohezijske politike u razdoblju 2014.–2020. usvojene 9. lipnja 2015. u Rigi; u tim se zaključcima Komisija poziva da „pruži pravodobne, usklađene, dosljedne i jasne smjernice za upotrebu financijskih instrumenata i za sinergije među različitim instrumentima te da istraži sve mogućnosti osiguravanja veće jasnoće, ne nadilazeći ni u kojem slučaju područje primjene pravnih odredbi koje su usuglasili suzakonodavci stvaranjem dodatnih obveza”;
6. potvrđuje zaključke Posebnog izvješća 05/2015 Revizorskog suda o korištenju financijskih instrumenata u ruralnim područjima ⁽¹⁾ u kojem je istaknut rizik prekomjerne kapitalizacije jamstvenih fondova u odnosu na zahtjeve privatnih ulagača, ali i posljedice povezane s nedostatkom učinka poluge onda kada je privatno financiranje potrebno za nadopunu javnog financiranja. Stoga poziva Europsku komisiju da iz tog izvješća izvuče pouku;

Europski odbor regija ističe sljedeće:

Pravni okvir

7. cilj javne intervencije korištenja sredstava iz strukturnih fondova jest osigurati provedbu članka 174. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Nadležne institucije EU-a i nacionalna tijela trebaju uvijek prilikom iznošenja stajališta odnosno donošenja odluka o financijskim instrumentima procijeniti njihove posljedice na postizanje tog cilja;

⁽¹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_hr.pdf

8. nedostatna regulacija primjene financijskih instrumenata jednako je štetna kao i pretjerana regulacija. Stoga je osobito na početku novog financijskog razdoblja 2014.–2020. važno da se bez odlaganja usvoje sva potrebna pravna rješenja kako se ne bi ponavljale pogreške s početka proteklog financijskog razdoblja 2007.–2013.;

9. nakon što države članice započnu primjenjivati instrumente koji se financiraju sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF), EU bi nove propise smio uvoditi samo u iznimnim slučajevima. Mora se zajamčiti da se nadležna tijela i institucije EU-a, a posebno Europska komisija (EK), savjetuju s predstavnicima regija uvijek kad predstoje izmjene zakonodavstva koje utječu na programiranje, provedbu i namiru financijskih instrumenata važnih za teritorijalni razvoj;

10. trebalo bi pokrenuti stalni dijalog predstavnika regija, EK-a, EIB-a i udruga koje predstavljaju poduzeća o tumačenju obvezujućih zakonskih odredbi, učincima provedbe i novonastalim problemima kako bi se izvukla najveća moguća korist od provedbe instrumenata koji se financiraju sredstvima ESIF-a. Odbor regija poziva Europsku komisiju da hitno uvede institucionalni okvir za takvu suradnju;

11. također napominje da sve informacije o toj temi moraju biti transparentne, što podrobnije te iznesene u pojednostavljenom obliku kako bi sve potencijalno zainteresirane strane, bez obzira na to je li riječ o fizičkim ili pravnim osobama, mogle raspolagati svim temeljnim informacijama koje su potrebne za donošenje odluke o ulaganju ili razvoju. Time se smanjuju skriveni rizici i osigurava mogućnost ocjenjivanja i planiranja administrativnih postupaka te, općenito gledajući, zanimanje ulagatelja raste;

12. važno je osigurati da aktualni problemi lokalnih i regionalnih vlasti koje su se u financijskom razdoblju 2007.–2013. odlučile za provedbu i uporabu povratnog financiranja ne odvrate te vlasti od primjene takvih instrumenata u programskom razdoblju 2014.–2020. Treba također osigurati da rizik koji se skriva u nezadovoljavajućoj regulaciji instrumenata za razdoblje 2007.–2013. ne predstavlja opterećenje za upravljačka tijela, financijske posrednike i, prije svega, krajnje potrošače;

13. u slučaju postupka korekcije u okviru financijske perspektive za razdoblje 2007.–2013., potrebno je, u skladu s člankom 98. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006., uzeti u obzir prirodu i ozbiljnost nepravilnosti te financijski gubitak za fondove. Europska komisija treba poduzeti korake kako bi osigurala poštovanje te odredbe kako na razini EU-a tako i na razini država članica;

14. OR napominje da točka 20. Smjernica o državnim potporama za promicanje rizičnih financijskih ulaganja⁽²⁾ predviđa da „mjere potpore za rizično financiranje moraju uvijek uključivati financijske posrednike ili alternativne trgovinske platforme, osim kod poreznih poticaja koji se primjenjuju na izravna ulaganja u prihvatljive poduzetnike. Prema tome, mjera kojom država članica ili javno tijelo plasira izravna ulaganja u društva bez sudjelovanja takvih sredstava posredovanja ne pripada području primjene pravila za državne potpore za rizično financiranje Uredbe o općem skupnom izuzeću i ovih Smjernica.” Stoga u slučaju kada upravljačko tijelo izvrši izravno plaćanje potpore MSP-u kao dio financijskog paketa, ta se potpora ne može smatrati državnom potporom u smislu Ugovora, osim ako je iznos potpore manji od iznosa propisanog Uredbom o potporama *de minimis*, odnosno ako se potpora dodjeljuje u okviru drugih propisa o horizontalnim potporama (npr. za mala i srednja poduzeća, regionalnu koheziju, istraživanje i razvoj itd.). Slijedom toga poziva Komisiju da se pobrine za to da takav aranžman ne izaziva propadanje projekata koji uživaju potporu financijskih instrumenata te da smjernice ne krše članak 38. Uredbe (EU) br. 1303/2013 o utvrđivanju zajedničkih odredbi o strukturnim fondovima u pogledu provedbe financijskih instrumenata;

15. na svim razinama provedbe treba poduzeti mjere za uklanjanje nepotrebnih regulatornih ograničenja, koja dovode do dodatnih troškova i smanjenja potražnje za financijskim instrumentima;

⁽²⁾ SL C 19, 22.1.2014.

16. u slučaju nepravilnosti pri korištenju sredstava strukturnih fondova u financijskom razdoblju 2007.–2013. treba osigurati da se odgovarajuću izdaci ne podnose na namiru Komisiji. Međutim, treba naglasiti da se od posrednika ili fondova u slučaju otkrivenih nepravilnosti financijska sredstva smiju povući isključivo ako se ubuduće ne može jamčiti njihovo učinkovito korištenje. Odbor pored ostalog ističe namjeru izraženu u članku 78. stavku 6. podstavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006., gdje se navodi da će se prihvatljivi izdaci utvrđivati prilikom djelomičnog ili konačnog zaključenja operativnog programa. Odbor regija poziva Europsku komisiju da zajamči gore navedeno te da u slučaju potrebe izmijeni odgovarajuće odredbe;

17. mora se osigurati da korisnici u svrhu namire izdataka dostavljaju vjerodostojne dokumente. Odbor regija, međutim, naglašava da je većina korištenih financijskih instrumenata razvijena na komercijalnom tržištu, zbog čega se prilikom namire u obzir mora uzimati njihova priroda i način funkcioniranja;

18. za dokazivanje prihvatljivosti izdataka treba tražiti samo dokumente nužne za postizanje željenog cilja. Kad god je to moguće, treba prihvaćati dokumente koji predstavljaju minimalno opterećenje za korisnike i krajnje potrošače, kao što su izvještaji. To ne utječe na nužnost kontrola, u okviru kojih se dostavljena dokumentacija može provjeravati. Treba sastaviti prijedlog o korištenju javnih registara država članica. Odbor također predlaže da se taj sustav potvrdi i kontrola već u fazi planiranja uspostavi na način koji neće negativno utjecati na odluke korisnika ili krajnjih potrošača koje se odnose na mobiliziranje sredstava;

19. ravnoteža na tržištu financijskih instrumenata, kao i na svakom drugom tržištu, počiva na ponudi i potražnji. Na ponudu i potražnju utječe cijena. Odbor regija ističe da bi i kod javnih financijskih instrumenata u što većoj mjeri trebali djelovati prirodni tržišni mehanizmi;

20. s tim u vezi važno je naglasiti da smanjenje prihvatljivih izdataka odobrenih u okviru financijskog razdoblja 2007.–2013. u slučaju kada pristojbe i naknade od MSP-ova ubiru posrednici može djelovati destimulativno na razborito iskorištavanje javnih sredstava te dovesti do prekomjernog uplitanja u prirodne tržišne mehanizme. Odbor regija poziva Komisiju da zajedno s regijama poduzme mjere za utvrđivanje neučinkovitih područja i poboljšanje tog stanja bez odlaganja;

Financijski instrumenti kao alati regionalne politike

21. treba istaknuti da se odluka o korištenju financijskih instrumenata uvijek mora zasnovati na temeljitoj analizi i maksimalnom povećavanju društvene koristi. Odbor regija stoga naglašava da financijski instrumenti moraju rješavati konkretne društvene, gospodarske i ekološke probleme. Jedan od njihovih ciljeva moglo bi biti promicanje pametnog, uključivog i održivog rasta;

22. prilikom donošenja odluke o primjeni financijskih instrumenata potrebno je uvijek procijeniti njihov utjecaj na druge raspoložive oblike financijske pomoći, uključujući mogućnost sinergija kombiniranjem raznih oblika potpore, kao i eventualno preklapanje instrumenata. Nadležna tijela trebaju osigurati usklađivanje instrumenata koji se primjenjuju na razini EU-a (poput programa COSME i Obzor 2020.) s drugim poticajnim sredstvima, posebice sredstvima EIB-a, ESIF-a, kao i nacionalnih ili regionalnih razvojnih i potpornih banaka. S obzirom na korist sinergija, Odbor regija poziva Europsku komisiju i Europsku investicijsku banku da osiguraju stalan dijalog s lokalnim i regionalnim partnerima u tom području;

23. također je važno naglasiti potrebu uvođenja rješenja koja omogućuju fleksibilnije kombiniranje raznih oblika financiranja iz različitih izvora. Kod ESIF-a treba dopustiti preklapanje prihvatljivih izdataka kada je posrijedi kombiniranje potpora i financijskih instrumenata. To je posebno važno za gospodarske subjekte koji nemaju pristup bankarskom sektoru. Odbor regija stoga poziva Europsku komisiju da zajedno s predstavnicima regija izradi prijedloge za izmjenu propisa, vodeći pritom računa o interesima najslabijih gospodarskih subjekata;

24. od ključne je važnosti izbjegavati korištenje instrumenata teritorijalnog razvoja za stabilizaciju financijskog sustava i za protucikličke mjere. Takve bi se mjere trebale financirati iz drugih izvora. Odbor regija poziva vlasti i europske institucije da osiguraju primjenu razvojnih sredstava u skladu s njihovim ciljevima;

25. Europska komisija i Europska investicijska banka moraju se pobrinuti za odgovarajuće sudjelovanje regija u primjeni financijskih instrumenata u okviru Plana ulaganja za Europu. U tom kontekstu Odbor pozdravlja činjenicu da uvodna izjava 56. Uredbe o Europskom fondu za strateška ulaganja (EFSU) propisuje da bi regionalne i lokalne vlasti trebale moći doprinijeti uspostavi portala europskih projekata ulaganja i upravljanju tim portalom;

26. dobro je kada financijski instrumenti privlače privatni kapital. Europska komisija mora se pobrinuti za to da instrumenti financirani sredstvima EU-a imaju optimalan učinak poluge i da budu u skladu sa zacrtanim društvenim ciljevima;

27. OR zagovara pojednostavljenje financijskih instrumenata EU-a i naglašava da instrumenti trebaju biti jednostavni i laki za upotrebu, uz odgovarajući sustav provjera;

28. OR ističe da među potencijalnim korisnicima treba bolje promicati financijske instrumente kako bi ih se bolje upoznalo s njihovom dodanom vrijednošću i najboljim načinom korištenja;

29. potrebno je osigurati primjenu financijskih instrumenata u skladu s društvenim i gospodarskim potrebama, uz jasnu svijest o regionalnoj dimenziji i uz pomoć pristupa koji će voditi računa o često različitim okolnostima u općinama i ruralnim područjima, primjerice podupiranjem malih projekata i pristupa manjih regija takvim mogućnostima financiranja. Važno je ukazati na negativne učinke koji bi mogli utjecati na optimalno korištenje financijskih instrumenata;

30. OR ističe da je brojnim lokalnim i regionalnim vlastima otežan pristup fondovima EU-a jer nisu u mogućnosti osigurati svoj dio u sufinanciranju; naglašava da je financijske instrumente potrebno razviti na taj način da se uspješni svladavanje te poteškoće;

31. budući da su mogućnosti vanjskog financiranja u EU-u ograničene, osobito za mala i mikropoduzeća, potrebni su fleksibilniji oblici financiranja obrtnog kapitala. S obzirom na poteškoće s plaćanjem i sezonski karakter proizvodnje, taj bi se kapital trebao financirati bez nepotrebnih ograničenja. Stoga bi Europska komisija zajedno s predstavnicima regija trebala poduzeti odgovarajuće mjere za osiguravanje takvih rješenja;

32. to što je, kao odgovor na gospodarsku krizu, u okviru financijske perspektive za razdoblje 2007.–2013. dopušteno financiranje obrtnog kapitala treba smatrati odgovarajućom mjerom sa stajališta europskih gospodarskih interesa;

Učinkovitost financijskih instrumenata

33. važno je naglasiti da je dobra suradnja između EK-a, EIB-a te lokalnih i regionalnih vlasti ključan element za uspješnu uporabu financijskih instrumenata za potrebe teritorijalnog razvoja i cjelokupne kohezijske politike;

34. s obzirom na iskustva s krizom, treba imati na umu da javni financijski instrumenti ne smiju dovesti do prekomjernog povećanja rizika za financijski sustav te posebno za bankarski sustav;

35. prije donošenja odluke o primjeni instrumenata treba razmotriti dovodi li financiranje ulaganja, npr. dužničkim instrumentom, do pretjeranog opterećenja potrošača zbog troškova otplate tog duga. Osim toga, treba pripaziti da financijski posrednici ne prisvoje odnosno ne umanje dobit proizašlu iz upotrebe javno financiranih financijskih instrumenata (npr. instrument jamstva trebao bi smanjiti troškove prikupljanja kapitala). Također se mora osigurati da posrednici nemaju nikakvu neopravdanu dobit od financijskih instrumenata, npr. zahvaljujući bankoosiguranju ili unakrsnoj prodaji. Europska komisija i nacionalna tijela trebali bi u tom slučaju uvesti odgovarajuće propise;

36. trebalo bi intenzivirati razmjenu iskustva i znanja između EK-a, EIB-a te lokalnih i regionalnih vlasti. Osim toga, radi postizanja najbolje učinkovitosti instrumenata lokalne i regionalne vlasti i tijela zadužena za već uspostavljene financijske instrumente trebali bi provoditi zajedničke analize. Odbor regija uvažava napore koje Europska komisija i Europska investicijska banka ulažu u tom području; međutim, s obzirom na presudnu važnost rane faze provedbe, ističe da je nužno ubrzati rad na potpunoj provedbi rješenja kao što je platforma *Fi-compass*;

37. radi promicanja primjene financijskih instrumenata – i to ne samo kad je riječ o provedbi ESIF-a – Europska komisija i Europska investicijska banka trebale bi regijama omogućiti konkretnu i odgovarajuću podršku. U okviru te podrške treba primjenjivati pristup prilagođen pojedinačnim regijama, ali su potrebne i odgovarajuće i sveobuhvatne smjernice o tome kako se lokalne i regionalne vlasti mogu prijaviti za financijske instrumente, kreditne linije EIB-a i kredite ESIF-a kako bi se osiguralo da donose utemeljene odluke o tome koji im financijski instrument više odgovara s obzirom na veličinu i vrstu ulaganja te razinu rizika;

38. OR ističe da financijski instrumenti moraju biti dostupni mogućim korisnicima uz uvjete povoljnije od onih koje nude standardni komercijalni krediti;

39. Odbor regija uvažava dosad poduzete mjere, ali poziva Europsku komisiju i Europsku investicijsku banku da se pobrinu za što bržu provedbu programa za poboljšanje znanja, kao što su obuka i osposobljavanje (na različitim razinama i na jeziku određene zemlje) za tijela zadužena za planiranje, provedbu i namiru financijskih instrumenata, ali i za regionalne financijske aktere – osobito za neprofitne organizacije – koji imaju ograničen pristup relevantnim informacijama. Isto tako, budući da su neke regije i skupine općina u prošlosti uspješno koristile kreditne instrumente koje je financirao EU, trebalo bi potaknuti prenošenje njihovih modela i stečenih saznanja u druge države i regije. Odbor naglašava da se u tu svrhu treba služiti e-učenjem;

40. financiranje subjekata koji primjenjuju financijske instrumente mora poticati učinkovito korištenje dodijeljenih sredstava;

41. prilikom razmatranja potrebe za standardizacijom financijskih instrumenata (na regionalnoj, nacionalnoj i europskoj razini) vodeće načelo trebaju biti njihova učinkovitost u pogledu ostvarenja postavljenih ciljeva te različitost regija. Standardizacija se ne bi smjela zasnivati isključivo na želji za smanjenjem troškova povezanih s upravljanjem, kojima su izloženi posrednici;

42. premda postupak programiranja instrumenata iziskuje možda više vremena no što je slučaj s potporama, brzina kojom se financijski instrumenti (zajmovi i jamstva) mogu staviti na raspolaganje bit će u novom financijskom razdoblju njihova glavna prednost u usporedbi s potporama. U cilju veće djelotvornosti i učinkovitosti u korištenju financijskih instrumenata, ne dovodeći pritom u pitanje strogost i kvalitetu *ex ante* analiza potrebnih u postupku planiranja, važno je da administrativni postupci traju što kraće;

43. odgovorni subjekti moraju uzeti u obzir činjenicu da kod korištenja financijskih instrumenata može doći do neželjenih učinaka, posebice do istiskivanja kapitala privatnih ulagača s tržišta zbog intervencije javnih tijela. Stoga je potrebno poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se to spriječilo. U tom je području od presudne važnosti suradnja između Europske komisije, Europske investicijske banke i regija, uključujući i opsežne službene smjernice za različite financijske instrumente dostupne lokalnim i regionalnim vlastima;

44. treba naglasiti da bi primjena financijskih instrumenata, posebno u slučaju subjekata bez pristupa bankarskom sustavu, trebala u konačnici dovesti do toga da oni steknu taj pristup te da se dugoročno mogu financirati na komercijalnom tržištu;

Institucijska razina

45. kod provedbe financijskih instrumenata koji koriste sredstva ESIF-a naglasak ne bi trebao biti na namiri dodijeljene potpore, već na postizanju dugoročnih pozitivnih učinaka na europsko gospodarstvo;

46. financijskim bi se instrumentima trebale služiti kako velike financijske institucije (posebno u slučaju velikih i složenih proizvoda) tako i – kod jednostavnijih proizvoda – manji posrednici koji nude proizvode iz područja mikrofinanciranja;

47. kako bi i nakon javnih intervencija postojala učinkovita struktura za vanjsko financiranje, Europska komisija, zajedno s predstavnicima regija, trebala bi osmisлити odgovarajuća rješenja kojima će se osigurati da institucije bliske poslovnom svijetu budu ojačane intervencijama u razdoblju 2014.–2020.;

48. OR ističe da kontrole koje se provode na različitim razinama treba bolje uskladiti kako bi se uklonila nepotrebna opterećenja za lokalne i regionalne vlasti; međutim, od vlada pojedinih država članica treba zahtijevati da se obvežu na suradnju s lokalnim i regionalnim vlastima;

49. pod uvjetom da to nije u suprotnosti s drugim ciljevima, financijske bi instrumente trebalo također primjenjivati za razvoj financijskih proizvoda, primjerice za promicanje javno-privatnih partnerstva i pružatelja energetske usluga (ESCO). U tu bi svrhu Europska komisija i Europska investicijska banka trebale regijama omogućiti mogućnosti potpore;
50. pritom treba napomenuti da izmjena odredbi, dodatna opterećenja ili rizik povezan s plasiranjem instrumenata ne bi smjeli dovesti financijske posrednike u financijske poteškoće niti pogoršati njihov položaj na tržištima, čime bi ih oslabili;
51. potrebno je podržati napore da se financijski instrumenti (aktivnosti institucija, tokovi privatnih sredstava itd.) internacionaliziraju. Time će postati djelotvorniji i učinkovitiji te će doprinijeti povećanju konkurentnosti europskog gospodarstva.

Bruxelles, 14. listopada 2015.

*Predsjednik
Europskog odbora regija*

Markku MARKKULA

Mišljenje Europskog odbora regija – Program EU-a o boljoj regulativi

(2015/C 423/08)

Glavni izvjestitelj:	Spyros SPYRIDON (EL/EPP), općinski vijećnik Porosa
Referentni dokument:	Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a
	COM(2015) 215 završna verzija

I. PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. smatra da Komisija bolju regulativu treba smatrati političkim prioritetom kako bi građanima isporučila bolje rezultate. Inovativne metode savjetovanja među institucijama mogu pomoći u stvaranju jasnog i učinkovitog zakonodavstva EU-a koje će podržati temeljna načela EU-a;
2. smatra da bolja regulativa, tj. jednostavni, kvalitetni i jasni zakonodavni akti koji su na ispravan način uvršteni u zakonodavstvo država članica te po potrebi revidirani, doprinosi produblivanju jedinstvenog tržišta, smanjenju birokracije i stvaranju dodane vrijednosti za građane i poduzeća;
3. uvjeren je da većina europskih građana gleda na EU kao na instituciju koja konsolidira i čuva pravo na kvalitetan život, sigurnost okoliša te gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju;
4. pozdravlja povećane napore Komisije da poboljša kvalitetu izrade zakonodavstva, počevši s Programom za primjerenost i učinkovitost propisa, kao i nastojanje da se smanji birokracija i uklone normativna opterećenja, čime bi se doprinijelo stvaranju povoljnog okruženja za ulaganje; pozdravlja pojednostavljivanje i smanjivanje administrativnih opterećenja za privatne subjekte, ali uz ispunjavanje potrebe da se pojednostavljivanje uskladi sa zadržavanjem kvalitete zaštite okoliša te prava i interesa pojedinaca, radnika, potrošača i korisnika. Naglašava da bolju regulativu i smanjenje nepotrebnih administrativnih opterećenja ne treba koristiti kao ispriku za deregulaciju ili nedonošenje propisa u sektorima u kojima građani imaju legitimna očekivanja, kao što je navedeno gore, ili za izbjegavanje djelovanja na područjima na kojima u skladu s ugovorima EU-a institucije EU-a imaju jasnu obvezu djelovanja;
5. ponavlja da je dobra regulativa pitanje koje se tiče svih razina vlasti i da je treba provoditi koordiniranim djelovanjem EU te nacionalne, regionalne i lokalne razine vlasti;
6. pozdravlja pridavanje veće političke važnosti boljoj regulativi tako što je za nju zadužen prvi potpredsjednik Komisije i predviđa poboljšanje u kvaliteti zahvaljujući izradi zakonodavstva koje zadovoljava očekivanja europskih građana u pogledu postizanja ambicioznog cilja koji smo si postavili za poštovanje temeljnih načela i visokih standarda politika EU-a;
7. pozitivno gleda na činjenicu da Komisija predvodi u nastojanjima da se provedu načela kvalitetnog donošenja propisa tijekom cijelog zakonodavnog ciklusa, uključujući i veliki dio sekundarnog zakonodavstva, pomoću inovativnih metoda i postupaka koji su danas međunarodno priznati kao najbolje prakse i koji služe kao primjer državama članicama;

8. zalaže se za veće uključivanje, uz pomoć OR-a, regionalnih i lokalnih vlasti u posebno savjetovanje u fazi pripreme zakonodavne inicijative kako bi se uzela u obzir teritorijalna dimenzija radi pronalaženja konkretnih načina da se odgovori na gospodarsku krizu, uz omogućavanje postavljanja podnacionalnih ciljeva prilagođenih različitom stanju na lokalnoj razini; zalaže se za to da regionalne i lokalne vlasti putem OR-a budu uključene u određivanje samih ciljeva i u provođenje strategija s obzirom na to da je njihova zadaća da provode i primjenjuju europske propise te istodobno, u skladu s načelom supsidijarnosti, štite posebna lokalna obilježja;

Opširna savjetovanja

9. pozdravlja proširenje savjetovanja s ciljem uključivanja dionika, lokalnih vlasti i građana u preliminarnu fazu izrade zakonodavstva; njihovo uključivanje u rane faze razvoja regulatornih inicijativa može dovesti do većeg prihvatanja konačnih propisa te nacionalnim, regionalnim i lokalnim vlastima olakšati prenošenje i primjenu zakonodavstva;

10. poziva Komisiju da razlikuje između regionalnih i lokalnih institucija koje predstavljaju teritorijalne jedinice (eng. *institutional stakeholders*) i privatnih dionika (eng. *private stakeholders*) s obzirom na to da samo prva kategorija, demokratski izabrana, predstavlja demokratski skup stvarnih potreba građana, pa i onih čiji se pojedinačni glas ne može čuti. Stoga se čini nužnim ojačati strukturirani dijalog Komisije s Odborom regija i predstavnicima regionalnih i lokalnih vlasti kako bi se zajamčila demokratska priroda participativnog postupka u izradi europskog zakonodavstva u uvjerenju da institucije EU-a, i u fazi savjetovanja, moraju dati prednost lokalnim i regionalnim vlastima, kao nositeljima interesa svih ekonomskih i socijalnih kategorija, u odnosu na velike korporacije;

11. posebice hvali novu platformu „Smanjenje opterećenja – iznesite svoje mišljenje” i predanost Komisije širenju svojih funkcija i usluga. Odbor napominje da, iako otvorena internetska savjetovanja mogu biti od koristi organiziranim skupinama i sudionicima naprednih računalnih vještina, ona često ograničavaju prirodu i opseg prijedloga o kojem se raspravlja te da bi zbog toga, uz platformu trebalo zadržati i tradicionalne metode komunikacije s Komisijom;

12. predlaže učinkovitu upotrebu drugih instrumenata za ciljano savjetovanje (konferencija, stručnih skupina, radionica i sastanaka s dionicima) jer će oni osigurati i izravno sudjelovanje uključenih strana, a Komisiju potiče da proširi njihov format i upotrebu (uvođenjem interesnih skupina, skupina korisnika, ispitivanja mišljenja itd.);

13. ističe da javna savjetovanja moraju nadopunjavati, a ne zamjenjivati savjetovanje sa socijalnim partnerima, kao što je utvrđeno u članku 154. stavku 2. UFEU-a;

14. budući da savjetodavni postupak u potpunosti ovisi o reprezentativnosti sudionika i kvaliteti njihovog doprinosa, savjetovanja bi se u praksi trebala voditi tako da olakšaju sudjelovanje izravno uključenih dionika i distribuciju informacija o odluci koju treba donijeti, posebice u slučaju visokotehničkih zakonodavnih odredbi za koje je potrebna velika količina stručnog znanja;

15. napominje da u svakoj fazi savjetovanja treba prevesti barem osnovne dokumente na sve službene jezike EU-a jer će to olakšati sudjelovanje većeg broja dionika i građana;

16. poziva Komisiju da osigura veću transparentnost u vezi s korištenjem skupina stručnjaka i u vezi s time kada se i u kojim područjima politike one osnivaju i koga predstavljaju te, prije svega, u vezi sa selekcijskim postupkom Komisije koji se odnosi na osnivanje tih skupina;

17. ukazuje na činjenicu da, kao što je spomenuto u nedavnom mišljenju OR-a o REFIT-u (CIVEX-V-040), treba poboljšati savjetodavni postupak, uključujući pružanje primjerenijih povratnih informacija, bolju vidljivost postupka i potrebu da se veći naponi ulože u kvantificiranje rezultata. Poziva Komisiju da u novom postupku u obzir uzme preporuke OR-a;

18. naglašava da će uključivanje lokalnih i regionalnih vlasti, dionika ili građana u savjetovanja kroz institucije koje ih predstavljaju (poput OR-a ili EGSO-a), a koje treba jasno razlučiti od drugih dionika, doprinijeti postizanju bolje regulative, posebice s obzirom na to da su vremenski okviri često ograničeni i da je odgovor lakše dobiti od gore spomenutih tijela koja su široko umrežena. Njihova aktivna i sadržajna uključenost u postupak za bolju regulativu preduvjet je za postizanje visokokvalitetnih rezultata;

19. ističe da je za postizanje cilja partnerstva te boljeg i učinkovitijeg zakonodavstva potrebno izraditi nekoliko operativnih smjernica koje bi se primjenjivale prilikom ocjenjivanja načela supsidijarnosti u pripremi novog zakonodavstva;

Ocjene učinka tijekom cijelog zakonodavnog ciklusa

20. pozdravlja to što se Komisija obvezala na opsežno ispitivanje u obliku ocjenjivanja učinka tijekom cijelog zakonodavnog ciklusa;

21. predlaže da Komisija, u interesu transparentnosti i jačanja odgovornosti, objavi sve *ex-ante* ocjene učinka, čak i za inicijative koje nisu postale zakonodavni prijedlozi; objavljivanje početnih ocjena učinka na početku ciklusa politike smatra se dobrim prvim korakom za pružanje povratnih informacija i iznošenje pitanja koja izazivaju zabrinutost na području supsidijarnosti;

22. višestruke ocjene učinka smatra korisnima jer nisu ograničene samo na gospodarsku dimenziju nego obuhvaćaju zaštitu okoliša i prirode, potrošača, zdravlja i radnih mjesta, socijalnu zaštitu i prava radnika. One također uključuju mogućnost nedonošenja propisa i, u slučaju njihovog donošenja, razmatranje posljedica po očuvanje temeljnih načela EU-a i njihova učinka na socijalnu i teritorijalnu koheziju;

23. posebice insistira na tome da se za svaki dio novog ili sekundarnog zakonodavstva provede ocjena teritorijalnog učinka. Odbor regija će tome aktivno doprinijeti svojim znanjem i iskustvom, između ostalog i putem svojih platformi i mreža koje predstavljaju pravo mjesto pristupa regionalnim i lokalnim vlastima. Nakon što je Komisija izrazila predanost „očuvanju konkurentnosti EU-a i održivog razvoja EU-a”⁽¹⁾, poziva i na provjeru konkurentnosti i održivosti;

24. iako potvrđuje važnost MSP-ova kao pokretača rasta u EU-u, žali zbog nemara u ocjenjivanju učinaka zakonodavstva, naročito u pogledu smanjenja administrativnog opterećenja lokalnih i regionalnih vlasti, od kojih se očekuje da provedu većinu zakonodavstva EU-a;

25. smatra da modernizacija zakonodavstva mora biti u skladu s dijelom stečevine EU-a koji se tiče očuvanja načela EU-a. Stoga poziva da se pri provedbi Programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) obrati pažnja na zadovoljavanje obveze održavanja visokih socijalnih i ekoloških standarda EU-a i produbljivanje jedinstvenog tržišta. Time bi se istaklo da cilj programa REFIT nije deregulacija već bolja i učinkovitija regulacija do koje dolazi zahvaljujući smanjenju nepotrebnog administrativnog opterećenja, boljoj povezanosti sredstava i ciljeva te, gdje god je moguće, sudjelovanju dionika u postupku donošenja odluka;

26. ustraje u tome da se u pogledu izrade ocjena učinka treba manje oslanjati na vanjske konzultante, posebice o pitanjima koja se izravno tiču lokalne i regionalne razine. Umjesto toga, OR i predstavnička tijela lokalnih i regionalnih vlasti u boljem su položaju za prikazivanje stanja na terenu;

⁽¹⁾ COM(2015) 215 završna verzija, točka 3.1.

27. naglašava da se, posebice u slučaju MSP-ova, iznimkama od općeg pravila mora pažljivo uspostaviti ravnoteža između koristi koje imaju pojedinci i zaštite zajedničkih europskih interesa te da one ne smiju dovoditi do rizika od narušavanja visokih standarda zaštite (radnika ili okoliša);

28. poziva na razvoj strukturiranijeg oblika savjetovanja s lokalnim i regionalnim predstavnicima u predzakodavnoj fazi, možda po uzoru na postojeću metodologiju europskog socijalnog dijaloga u kojem u pripremi zakonodavstva EU-a sudjeluju Komisija i socijalne organizacije kojih se to zakonodavstvo izravno tiče;

29. pozitivno gleda na najavu Komisije da namjerava razmotriti pojednostavljenje propisa koji se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku i europske strukturne i investicijske fondove te ponovno predlaže provjeravanje primjerenosti zakonodavstva u područjima relevantnima za lokalne i regionalne vlasti, uključivši urbanu politiku, zakonodavstvo o zaštiti okoliša i prometni sektor, te provedbu mjera za smanjenje administrativnog opterećenja kao što su postupci izdavanja licenci i dozvola;

30. primjećuje da program REFIT također može doprinijeti poboljšanju omjera troškova i koristi za lokalne i regionalne vlasti te poduzeća oslobođanjem ljudskih i financijskih resursa i promicanjem konkurentnosti EU-a;

Uloga OR-a

31. smatra da, zbog svoje stalne prirode i sastava, novi Odbor za nadzor regulative s proširenim mandatom djelomično umanjuje zabrinutost OR-a u pogledu njegove učinkovitosti te ističe da bi, uz poštovanje neovisnosti Komisije koja predstavlja opće interese, Odbor za nadzor regulative u idealnom slučaju mogao biti sastavljen od neovisnih vanjskih stručnjaka, po uzoru na slična tijela u nekim državama članicama;

32. naglašava da barem jedan vanjski stručnjak Odbora za nadzor regulative mora imati iskustva s lokalnim/regionalnim upravljanjem i upravom;

33. pozdravlja odluku Komisije da, u odgovor na zahtjev OR-a, uključi jednog njegovog predstavnika u novu platformu za REFIT. Međutim, ponavlja da se institucionalna uloga Odbora ne treba miješati s ulogom drugih dionika koji sudjeluju u Platformi;

34. podsjeća da se u Ugovorima priznaje važnost lokalne i regionalne dimenzije te načela supsidijarnosti, kao i uloga OR-a, te poziva na uključivanje Odbora regija u novi međuinstitucijski sporazum o boljoj regulativi; ponovno izražava zabrinutost zbog razine savjetovanja s lokalnim i regionalnim vlastima pri izradi politika EU-a i potrebe da im se dostave pravovremene i sveobuhvatne informacije kako bi mogle izraziti svoje mišljenje. Neki zastupnici u Europskom parlamentu pozvali su na snažnije uključivanje OR-a i njegovog stručnog znanja i iskustva u ranoj fazi pripreme zakonodavstva;

35. pozdravlja činjenicu da se platforma REFIT uspostavlja na temelju otvorenog poziva. Međutim, Odbor regija zahtijeva da se taj otvoreni poziv proširi kako bi se predstavnicima europskih i nacionalnih organizacija lokalnih i regionalnih vlasti izričito omogućila izravna prijava i zastupljenost u tom tijelu;

36. poziva glavne uprave Komisije i druge suzakodavce da prepoznaju ulogu OR-a i njegovih članova kao institucijskih partnera i da se s OR-om te lokalnim i regionalnim vlastima više savjetuju tijekom provedbe ocjene učinka;

Bolja regulativa zahtijeva aktivno sudjelovanje svih razina vlasti

37. primjećuje neujednačenu primjenu postupaka za bolje donošenje propisa u državama članicama. To znači da nije moguće jasno razlikovati, s jedne strane, učinke zakonodavstva EU-a izazvane načinom njegovog provođenja i, s druge, učinke koji proizlaze iz samog zakonodavstva, što otežava cjeloviti nadzor životnog ciklusa zakonodavnih akata;

38. poziva države članice da uvažavaju poziv Komisije na bolju provedbu postupaka za bolju regulativu, kako u Vijeću tako i u nacionalnim upravama;

39. poziva države članice da osiguraju nacionalni postupak savjetovanja o EU-u koji će pravodobno i u svim fazama uključivati lokalne i regionalne vlasti, i putem njihovih nacionalnih organizacija. Te vlasti posjeduju veliko tehničko i stručno znanje i iskustvo u provedbi zakonodavstva;

40. poziva Komisiju da ispita zašto države članice kasne s provedbom zakonodavstva EU-a ili ga loše provode, da potraži rješenja za taj značajan problem te da u sklopu toga obrazlaže odabir forme direktive, odnosno uredbe, te uloži veće napore jačanjem mehanizama podrške, kontrole i provedbe;

41. ističe da je prenošenje direktiva u nacionalno zakonodavstvo nacionalni postupak u kojem nacionalne, regionalne i lokalne vlasti moraju prilagoditi svoje administrativne uloge. To iziskuje dovoljno vremena i manevarskog prostora. OR vjeruje da namjera Komisije da objavi provedbene planove za zakonodavstvo i smjernice te da provjerava ne samo formalno već i praktično prenošenje odredbi u nacionalni zakon, predstavlja korak u pravom smjeru;

42. ističe da će jednostavno i razumljivo zakonodavstvo, kojeg se lako pridržava i koje je popraćeno detaljnom ocjenom učinka i provedbenim planom, osigurati brže i učinkovitije prenošenje u nacionalni zakon te da će ga se više poštovati;

43. uviđa da države imaju pravo osigurati više standarde od onih utvrđenih dotičnim zakonodavstvom EU-a. Međutim, to ne bi trebalo miješati s preravnim donošenjem propisa (eng. *gold plating*) u okviru kojeg države članice dodaju dodatne pravne ili administrativne zahtjeve u postupku prenošenja zakonodavstva EU-a u nacionalne zakone. Važno je da javnost jasno razumije koje obveze potiču od EU-a, a koje su posljedica preravnog donošenja propisa u državama članicama te Odbor regija stoga traži od država članica da utvrde koje su dodatne odredbe donijele tijekom prenošenja zakonodavstva EU-a i da ih jasno opravdaju;

44. primjećuje da su institucije (npr. OR⁽²⁾ i Europska komisija) i druge organizacije preravno donošenje propisa definirale na više načina. Odbor ponovno predlaže usvajanje zajedničke definicije kako bi se osigurala pravna preciznost pri prenošenju i primjeni zakona EU-a te kako bi se omogućilo postavljanje referentnih vrijednosti između država članica;

45. naglašava potrebu za pravovremenim, točnim i učinkovitim prenošenjem zakona EU-a u nacionalno zakonodavstvo;

46. izražava zadovoljstvo zbog predanosti Komisije detaljnom ispitivanju načela proporcionalnosti i supsidijarnosti u zakonodavnim prijedlozima i ponavlja, u tom smislu, da je uloga OR-a i nacionalnih parlamenata zakonski utvrđena;

47. ističe da su nacionalne, regionalne i lokalne uprave nadležne za provedbu brojnih propisa i zakona koji se temelje na zakonodavstvu EU-a, zbog čega je pri primjeni novog zakonodavstva EU-a važno osigurati da se ocijeni na koji se način ono najlakše i najjednostavnije može provesti kako pojedine razine vlasti pri njegovoj primjeni ne bi nepotrebno koristile svoje resurse i snosile nepotrebne troškove;

48. izražava žaljenje zbog toga što se paketom mjera za bolju regulativu ne unapređuje ocjena načela supsidijarnosti kako bi se osiguralo da se odluke mogu donositi na najnižoj mogućoj razini vlasti, u skladu s paketom instrumenata Odbora regija za ocjenu supsidijarnosti;

Kvalitetni propisi zahtijevaju jaču suradnju među institucijama

49. svjestan je da u mnogim državama članicama u procesu donošenja odluka EU-a i dalje ne sudjeluje dovoljno ljudi. Stoga naglašava potrebu da se u zakonodavni postupak uključe lokalne i regionalne vlasti, razine koje su najbliže građanima, kao i važnost transparentnosti, odgovornosti i pristupa povoljnog za građane i poduzeća koji bi trebao prevladavati u institucijama EU-a;

⁽²⁾ CIVEX-V-040, 30. svibnja 2013.

50. predlaže da, gdje god je to moguće, sve glavne uprave Komisije, Europskog parlamenta i Vijeća usvoje i primijene usklađena pravila o ocjeni učinka u svim fazama zakonodavnog postupka jer će to doprinijeti međusobnom razumijevanju i boljoj kvaliteti;

51. poziva suzakonodavce da se odazovu pozivu Komisije na brzo usvajanje novog međuinstitucijskog sporazuma i provedbu njime utvrđenih obveza kako bi omogućili poboljšanje postupaka za bolju regulativu u svim europskim institucijama, a građane potakli na provedbu zakonodavstva EU-a;

52. naglašava da bi bliska suradnja s EGSO-om u pododboru za bolju regulativu bila od koristi jer bi omogućila bolje usklađivanje stajališta civilnog društva i predstavnika lokalnih i regionalnih vlasti;

53. smatra da bi povlačenje zakonodavnih prijedloga koji su već dugo u pripremi moglo doprinijeti dobrom upravljanju Europom, ali da treba paziti kako bi se izbjeglo da to postane sredstvo za vršenje pritiska na suzakonodavce. Suzakonodavcima, koji su za to nadležni, bi svakako trebalo omogućiti određeno razdoblje i, općenito, mogućnost da izraze svoja stajališta o prijedlozima koje se planira povući;

54. slaže se s prijedlogom Europskog parlamenta Komisiji da razmotri mogućnost da se u zakonodavne inicijative ograničenog trajanja umetnu klauzule o vremenskom ograničenju (pod uvjetom da to ne dovede do stvaranja praznina u zakonu) te klauzule o reviziji (u razumnom roku od stupanja mjera na snagu) kako bi se postojeće mjere mogle ocijeniti. Komisija bi države članice trebala potaći na uvođenje klauzula o vremenskom ograničenju i pri ocjenjivanju nacionalnog zakonodavstva, posebice kada je ono prepreka brzom prenošenju zakonodavstva EU-a;

55. primjećuje da posljedice zakonodavstva treba istražiti ne samo u vrijeme prijedloga Komisije već i nakon što zakonodavci unesu bitne izmjene. Međutim, naglašava da ne treba sumnjati u demokratsku legitimnost zakonodavnog postupka i da navedene ocjene učinka ne smiju dovesti do ograničavanja manevarskog prostora suzakonodavaca te stoga ne podupire ideju da se u razdoblju između zaključivanja pregovora i konačnog glasanja provode daljnje ocjene učinka;

56. primjećuje da se samoregulacija i suregulacija nigdje ne spominju kao fleksibilniji oblici suradnje između javnog i privatnog sektora u svijetu koji se neprekidno mijenja i u kojem zakonodavstvo koji put kasni za regulatornim potrebama;

57. naglašava važnost diversifikacije savjetovanja i stvaranja stabilnih mreža za savjetovanje i praćenje tema za koje je potrebno specijalističko znanje, kao i važnost učinkovitog korištenja sudionika u savjetovanjima i nakon usvajanja zakonodavstva, posebice u pogledu kontrole i praćenja provedbe;

58. smatra pozitivnim to što Komisija želi utvrditi jasnije kriterije o tome kada treba primjenjivati delegirane akte, a kada provedbene akte. Isto je tako pozitivno što će se Komisija moći savjetovati s dionicima prije podnošenja prijedloga delegiranih akata; stoga poziva Komisiju da ovaj postupak primjenjuje na svim područjima, a ne samo u slučajevima za koje smatra da će stvoriti dodanu vrijednost;

Kvaliteta zakonodavstva ovisit će o tome u kojoj su mjeri svi dionici u praksi predani provedbi plana

59. uvjeren je da će Komisija učiniti sve što je u njenoj moći da u potpunosti provede odredbe Komunikacije usprkos eventualnom povećanju administrativnog opterećenja i potrebnih ljudskih resursa;

60. skreće pozornost na to da treba izbjegavati daljnja kašnjenja u donošenju zakonodavstva do kojih bi moglo doći uslijed novih postupaka za bolju regulativu;

61. naglašava obvezu da se u državama članicama mobiliziraju lokalne ili regionalne vlasti kako bi se obavijestila javnost i promicao savjetodavni postupak, čime bi se podigla svijest građana i dionika, povećalo njihovo sudjelovanje, a istodobno ojačao i demokratski postupak donošenja odluka;
62. u cilju postizanja boljih rezultata obvezuje se obavijestiti lokalne i regionalne vlasti o novom postupku za bolju izradu propisa i doprinijeti boljoj provedbi zakonodavstva na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini EU-a.

Bruxelles, 14. listopada 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA

Mišljenje Europskog odbora regija – Nacrt proračuna EU-a za 2016. godinu

(2015/C 423/09)

Izvjestitelj:	Uno SILBERG (EE/EA), član Općinskog vijeća Kosea
Referentni dokument:	Nacrt općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2016. – Uvod – Opći izvještaj o prihodima – Opći izvještaj o prihodima i rashodima po dijelovima COM(2015) 300 završna verzija

I. OPĆE NAPOMENE

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. podsjeća da je ovo već treće samoinicijativno mišljenje o godišnjem proračunskom postupku EU-a; glavna točka rasprave posebice je Odjeljak III. proračuna EU-a uz iznimke administrativnih troškova pod naslovom V;
2. ponovno naglašava da izrada godišnjeg proračuna EU-a, u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, izravno i neizravno utječe na proračune lokalnih i regionalnih vlasti. On predstavlja važnu pomoć u ispunjavanju zadaća koje su tim vlastima dodijeljene i njihovom prilagođavanju novim izazovima na terenu;
3. ističe ključnu ulogu proračuna EU-a u poticanju ulaganja, s obzirom na to da njegov učinak poluge kojim se nadopunjuju nacionalna i podnacionalna javna i privatna financiranja doprinosi konkurentnosti i gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji u EU-u;
4. napominje da je u vrijeme teške gospodarske situacije i manjka financijskih sredstava potrebno staviti naglasak na bolju potrošnju i izvršenje proračuna EU-a, a ne na apsorpciju i sukladnost; pozdravlja napore EK-a usmjerene na konkretne rezultate koji se postižu uz veću dodanu vrijednost EU-a na temelju boljeg korištenja sredstava EU-a i napora za pojednostavljenje;
5. pozdravlja nacrt proračuna za 2016. i njegove prioritete koji su u skladu s novim programom Europske komisije kojim se nastoji potaknuti gospodarstvo ulaganjima u rast, zapošljavanje i znanje i kojima se omogućuje odgovaranje na nedavne događaje kao što su migracijska kriza i nestabilna situacija u susjednim regijama;
6. izražava nezadovoljstvo zbog toga što će znatno kašnjenje početka provedbe novih programa u sklopu VFO-a za razdoblje 2014.-2020., uzrokovano kasnim odobrenjem operativnih programa, imati negativne posljedice na području regionalnih i lokalnih tijela vlasti; potiče europske i nacionalne institucije da zajedno s regionalnim i lokalnim tijelima vlasti poduzmu sve potrebne mjere da nadoknade kašnjenje u primjeni novih programa financiranja EU-a;
7. napominje da se u proračunu EU-a za 2016. za odobrena sredstva za preuzimanje obveza predviđa 153,5 milijardi EUR (5,3 % manje nego 2015.) te 143,5 milijardi EUR za odobrena sredstva za plaćanje (1,6 % više nego u proračunu za 2015.);
8. skreće pozornost na činjenicu da, iako su obveze smanjene, razina plaćanja ostaje razmjerno stabilna u odnosu na financijsku godinu 2015. i uključuje sredstva za postupno smanjenje zaostataka nepodmirenih zahtjeva za plaćanje od zadnjeg proračunskog razdoblja koji su krajem 2014. dosegla 24,7 milijardi EUR;

9. pozdravlja izradu posebnog „plana plaćanja” što se postiglo sporazumom, no brine da će zaostaci u plaćanju negativno utjecati na korisnike, prije svega na lokalne i regionalne vlasti koje se trenutačno suočavaju s brojnim gospodarskim i društvenim izazovima; također ističe da razlika od 10 milijardi eura između obveza i plaćanja neće riješiti strukturni problem zaostataka nepodmirenih zahtjeva za plaćanja koji se može očekivati po isteku programa te također kritizira ograničeno sudjelovanje OR-a u analitičkom procesu;

10. pita se ne bi li se trebale primjenjivati kamate na kašnjenje u plaćanjima koje Komisija vrši u korist voditelja projekata;

11. ističe spremnost OR-a da sudjeluje u raspravi o reformi sustava vlastitih sredstava EU-a: temeljita reorganizacija tog sustava je neizbježna, s obzirom na to da njegovi sadašnji nedostaci uzrokuju zastoje u pregovorima o proračunu i tvore srž problema dospjelih plaćanja. Jedino uvjerljivo rješenje može biti uvođenje adekvatnog mehanizma za vlastite resurse EU-a.

II. PREPORUKE O POLITIKAMA

Proračunski postupak

12. ističe da proračun EU-a izravno utječe na lokalne i regionalne vlasti, jer su one korisnici i, u isto vrijeme, upravljačka tijela za više programa;

13. naglašava činjenicu da je zbog gospodarske i financijske krize te zbog proračunskih rezova proračun EU-a još više dobio na važnosti, jer se njime podupiru i programi te javni i privatni investicijski projekti koje bi inače tijekom takvih kriznih razdoblja bilo teško ili nemoguće financirati dok istodobno pomažu u prevladavanju krize;

14. traži da se OR uključi u međuinstitucijske sastanke o stanju i izgledima izvršenja proračuna za tekuće proračunsko razdoblje i za buduća proračunska razdoblja, koji će biti utemeljeni na odredbama iz točke 36. Priloga Međuinstitucijskom sporazumu o višegodišnjem financijskom okviru (VFO);

15. u kontekstu mjera štednje i znatnih smanjenja javnih i privatnih ulaganja, naglašava kontinuirano postojanje prevelikog jaza između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i gornje granice utvrđene u VFO-u za financiranje mjera namijenjenih otvaranju radnih mjesta, borbi protiv nezaposlenosti, rješavanju pitanja migracije ili smanjenju regionalnih nejednakosti;

16. izražava posebnu zabrinutost zbog male pričuve za nepredviđene situacije u proračunu za 2016., osobito kad se imaju u vidu troškovi upravljanja europskom migracijskom krizom koji će, na temelju Komisijina plana o premještanju 160 000 tražitelja azila diljem Unije te potpori u iznosu od 6 000 eura po osobi, vjerojatno doseći najmanje 1 milijardu eura;

Konkurentnost za rast i zapošljavanje

17. ističe da se gospodarska konkurentnost EU-a na svjetskoj razini mora poboljšati njezinim pretvaranjem u pametno i uključivo gospodarstvo; stoga pozdravlja činjenicu da se u nacrtu proračuna pod naslovom I.a za odobrena sredstva za preuzimanje obveza predviđa povećanje od 7,8 % u odnosu na 2015. s ciljem povećanja konkurentnosti i stvaranja gospodarskog rasta i radnih mjesta;

18. ponavlja preporuku koju je dao u svojem mišljenju o proračunu za 2015. ⁽¹⁾, a koja se odnosi na stvaranje posebne proračunske linije za pružanje tehničke podrške makroregiji Jadranskog i Jonskog mora kao i makroregiji Alpe po uzoru na proračunsku liniju koja je 2014. utvrđena za makroregije Baltičkog mora i Dunava, kojima je dodijeljeno po 2,5 milijuna EUR za odobrena sredstva za preuzimanje obveza i plaćanja;

⁽¹⁾ COR-2014-01750-00-00-AC.

Plan ulaganja i fleksibilnost

19. ističe da nacrt proračuna uključuje nove elemente u odnosu na prethodne proračune, poput EFSU-a, ukupne razlike za obveze, kako je predviđeno i prvi put uvedeno člankom 14. VFO-a, te odredbe o uporabi fleksibilnosti za financiranje novih inicijativa pod naslovom III.;

COSME, Obzor 2020. i Strategija Europa 2020.

20. podsjeća da je COSME i dalje jedini program EU-a posebno usmjeren na MSP-ove i na poboljšanje konkurentnosti te izražava zabrinutost zbog smanjenja sredstava za preuzimanje obveza u odnosu na nacrt proračuna za 2015.;

21. pozdravlja činjenicu da će se dio ukupne razlike za obveze i neupotrijebljenih razlika iskoristiti za financiranje EFSU-a i to što su, u skladu s preporukama OR-a, smanjeni rezovi u programima CEF i Obzor 2020.;

22. smatra da smanjenje strateški važnog istraživanja dugoročno može imati znatne negativne posljedice zbog čega odbacuje predloženo smanjenje odobrenih sredstava za preuzimanje obaveza za program Obzor 2020. No svijetla je točka to što će sredstva za plaćanja za Obzor 2020. porasti za 10,45 %;

23. pohvaljuje činjenicu da se u proračunu predviđa više sredstava za važna istraživanja na području sigurnosti hrane, održive poljoprivrede i bioekonomije. Pohvalna je i inicijativa Komisije da se Obzor 2020. koristi za dodatno financiranje istraživanja i inovacija, uključujući mogućnosti u javnom i privatnom sektoru;

24. utvrđuje da mnoga mala i mikropoduzeća još uvijek nisu financijski sposobna provoditi znanstvena istraživanja, što pojašnjava razloge manjeg preuzimanja sredstava;

25. izražava zabrinutost zbog smanjenja odobrenih sredstava za preuzimanje obveza za Strategiju Europa 2020. u iznosu od 2,5 % u odnosu na 2015. Dodatna smanjenja odobrenih sredstava povećavaju poteškoće u ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020.;

Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija

26. naglašava da se prihodi država članica EU-a mogu ujednačiti uz pomoć integrativnog proračunskog modela tako što će se osigurati veća ulaganja u međudržavnu suradnju na području istraživanja i razvoja polazeći pritom od potreba poduzetnika u regijama, što će pak poboljšati njihovu konkurentnost, regionalni razvoj i povećati prihode građana;

27. pozdravlja činjenicu da je odobreno i potvrđeno financiranje programa i mjera koje će započeti u 2016. Odobreni su programi kohezijske politike koje sufinanciraju države članice (ESF, EFJP, EFRR, Kohezijski fond) te će se sada koristiti odobrena sredstva za preuzimanje obveza koja su na raspolaganju zbog kašnjenja u prethodnim razdobljima; Odbor se istodobno nada da će Komisija omogućiti cjelokupno povlačenje sredstava namijenjenih pojedinim programima;

28. nada se da će Komisija poboljšati sveukupnu sposobnost izvršenja plaćanja i da će ciljne skupine na vrijeme dobiti potrebna uložena sredstva;

29. upozorava na to da države članice moraju poštovati proračunsku disciplinu i poziva Europsku komisiju da potiče korištenje sredstava ESIF-a za ekonomski oporavak usmjeren na ulaganja, fiskalnu konsolidaciju i strukturne reforme. U tom kontekstu podsjeća na važnu ulogu kohezijske politike kao glavne ulagačke politike EU-a usmjerene na smanjenje razlika između europskih regija jačanjem gospodarske, društvene i teritorijalne kohezije;

30. poziva Europsku komisiju da poštuje vlastita pravila o financijskom izvještavanju; naglašava da obveze u pogledu izvještavanja trenutačno predstavljaju administrativno opterećenje i vremenski su zahtjevne; stoga poziva na pojednostavljenje sustava izvještavanja;

Održivi rast: prirodni resursi

31. izražava zabrinutost činjenicom da u okviru naslova II. nema dovoljno sredstava za pokrivanje smanjenja prihoda poljoprivrednika u zemljama članicama EU-a do kojeg je došlo zbog velikog pada cijena poljoprivrednih proizvoda uzrokovanog niskim otkupnim cijenama i ukidanjem mliječnih kvota, svinjskom kugom u Europi i ruskim sankcijama kao i zabrinutost činjenicom da nisu predviđene (izravne) potpore za rješavanje takvih situacija;

32. skreće pozornost na opći uvod proračuna u kojemu stoji da su smanjena sredstva u okviru naslova II. namijenjena ublažavanju posljedica ruskih sankcija; u isto vrijeme izražava neslaganje s tvrdnjom da postoje dobri izgledi za tržište i da je tržišno okruženje povoljno;

33. smatra da pričuva koja je rezultat razlike između obveza Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i moguće gornje granice (oko 1,7 % obveza fonda), nije dovoljno jasno obrazložena. Na lokalnoj se razini očekuju gotovi akcijski planovi iz kojih je jasno vidljivo kada i pod kojim se okolnostima ta sredstva mogu koristiti (na primjer, prilikom izbijanja kriza ili za upravljanje mjerama za njihovo rješavanje);

34. izražava nezadovoljstvo zbog nedovoljnih sredstava koja je Europska komisija predložila kao pričuvna sredstva potrebna za krizne situacije u poljoprivredi, kao i zbog nedovoljnog povećanja sredstava koja Komisija dodjeljuje Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj (EPFRR) u usporedbi s odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza dodijeljenima 2015.;

35. zabrinut je u pogledu razvoja stope apsorpcije programa iz razdoblja 2007.-2013. i pita se nisu li pretpostavke Europske komisije pretjerano optimistične;

36. strahuje da će u nekim slučajevima države članice pribjeći brzom isplati sredstava kako ne bi izgubile iznose preuzetih obveza, čime bi se povećao rizik od nepravilnosti koje bi mogle dovesti do financijskih korekcija, a neiskorištena bi sredstva na kraju programskog razdoblja dovela do automatskog opoziva;

37. naglašava da bi lokalne i regionalne vlasti kao glavni korisnici podnijeli najveći teret nepravilnosti i opoziva sredstava, jer bi se njihovi dugovi povećali;

38. poziva na kvalitetnije financijsko planiranje na svim razinama i na nastojanje da se izbjegne mehaničko programiranje odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i za plaćanja Europske komisije;

Sigurnost i građanstvo

39. naglašava važnost preuzetih obveza u nacrtu proračuna EU-a za 2016. te zahtijeva njihovo dodatno povećanje kao odgovor na najnovije događaje, na primjer migracijsku krizu i nove konfliktne situacije u susjednim regijama koji sa sobom donose nove, ozbiljnije i teže zadatke; podržava aktivaciju instrumenata fleksibilnosti u odgovarajućem obliku; međutim, boji se da bi predložena povećanja mogla biti nedostatna te da će biti potrebno još više sredstava;

Globalna Europa

40. smatra da sredstva za borbu protiv uzroka krize u proračunu EU-a za 2016. godinu moraju biti dokaz odlučnosti EU-a da na međunarodnom planu preuzme aktivniju i pouzdaniju ulogu i da vodi računa o lokalnim i regionalnim, ali i međunarodnim interesima i obvezama;

Sljedeći koraci

41. poziva na ranije predstavljanje i donošenje ključnih zakonodavnih prijedloga za sljedeće programsko razdoblje (nakon 2020.). Kašnjenja u usvajanju višegodišnjeg financijskog okvira, Uredbe o zajedničkim odredbama te drugih uredbi povezanih s ESIF-om, koje proizlaze iz teških pregovora, prouzročila su spor početak programskog razdoblja 2014.-2020. i jedan su od glavnih razloga za porast nepodmirenih obveza (RAL). Odbor regija nastojat će aktivno doprinosti prvim raspravama o budućnosti kohezijske politike nakon 2020. te će svoj doprinos pravodobno podnijeti;

42. naglašava važnost Skupine na visokoj razini za vlastita sredstva i njezinog prvog izvješća o ocjeni u kojem se predlaže da se pitanje vlastitih sredstava ispita iz što je više moguće perspektiva;
43. ističe spremnost Odbora regija da doprinese raspravi o reformi sustava vlastitih sredstava EU-a. Odbor smatra da je neizbježna temeljita reforma jer su njegovi sadašnji nedostaci uzrokovali zastoje u pregovorima o proračunu te se mora računati s još većim teškoćama, primjerice u pogledu negativnih posljedica koja će još nepodmirena plaćanja i dugovanja imati za sufinanciranje investicijskih projekata na nacionalnoj, lokalnoj i regionalnoj razini;
44. Odbor je pravovremeno otvorio preliminarnu raspravu o planiranju mjera za sljedeće programsko razdoblje nakon 2020. kojima se izravno i neposredno utječe na lokalne i regionalne proračune i uzimaju u obzir potrebe koje se mijenjaju. Na taj način, trebalo bi izbjeći probleme koji su se pojavili u prethodnim programskim razdobljima, a posebice na početku programskog razdoblja 2014.-2020.

Bruxelles, 14. listopada 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA

Mišljenje Europskog odbora regija – Ususret globalnom klimatskom sporazumu u Parizu

(2015/C 423/10)

Izvjestiteljica:	gđa Annabelle JAEGER (FR/PES), članica Regionalnog vijeća regije Provansa-Alpe-Azurna obala
Referentni dokument:	Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Pariški protokol – plan za rješavanje problema klimatskih promjena nakon 2020. (COM(2015) 81 završna verzija)

I. PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

Svega nekoliko mjeseci prije 21. Konferencije stranaka Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama (COP21) i u duhu svojih prethodnih izvješća⁽¹⁾:

- snažno potiče Europku uniju (EU) da u potpunosti preuzme svoju ulogu voditelja u međunarodnim pregovorima,
- poziva EU da prije 2020. godine i stupanja na snagu novog klimatskog sporazuma ubrza svoje djelovanje, posebice u pogledu energetske učinkovitosti, cjenovnog signala CO₂ u Europi i mobilizacije međunarodnog financiranja za borbu protiv klimatskih promjena u zemljama u razvoju,
- potiče EU da prije Pariza, a najkasnije do 2016., povisi razinu svog predviđenog i na nacionalnoj razini određenog doprinosa (*INDC – Intended Nationally Determined Contribution*) i smatra da bi sporazum u Parizu trebao biti održiv i dinamičan te sadržavati mehanizam koji će omogućiti redovito (petogodišnje) ocjenjivanje i povećavanje doprinosa država članica,
- potiče EU da pokaže na koji će način poštovati svoj dio financijskih sporazuma preuzetih 2009. godine u Kopenhagenu te da stane u obranu pravičnog pristupa financiranju i diferencijaciji koji joj omogućavaju da podrži energetska tranziciju i otpornost najsiriša i najugroženijih područja na svijetu,
- poziva na novi model globalnog upravljanja na području klime koji se temelji na načelima višerazinskog upravljanja i u okviru kojeg se djelovanje nedržavnih dionika u potpunosti priznaje, a svaka razina upravljanja može maksimalno pojačati svoje aktivnosti na području klime.

Ključna uloga Europske unije za ambiciozni sporazum u Parizu

1. S obzirom na 5. izvješće o procjeni Međuvladina tijela za klimatske promjene (IPCC) i njegovo objedinjeno izvješće, OR je duboko zabrinut zbog toga što svijet nije na dobrom putu da zadrži rast temperature ispod 2 °C. Uviđa da je hitno potrebno ubrzati poduzimanje mjera za smanjenje stakleničkih plinova, prilagodbu posljedicama klimatskih promjena i usvajanje sporazuma u Parizu koji će omogućiti zadržavanje temperature ispod tog praga.
2. OR stoga poziva EU da aktivno podrži dugoročni globalni cilj zasnovan na najsigurnijim predviđanjima IPCC-a. Cilj je da se emisije ugljika do 2050. godine smanje na nulu. Takav zajednički cilj svim bi zemljama i dionicima, a posebice ulagačima, odaslao snažan signal da svjetsko gospodarstvo udalje od fosilnih energija.

⁽¹⁾ Mišljenje CdR 2691/2014 „Okvir za klimatsku i energetska politiku u razdoblju 2020.–2030.“, Annabelle Jaeger (FR/PES); Mišljenje CdR 5810/2013 „Zelena knjiga o oblikovanju klimatske i energetske politike za 2030.“, Sirpa Hertell (FI/EPP); Rezolucija CdR 5883/2013 „19. konferencija ugovornih stranaka (COP 19) Okvirne konferencije UN-a o promjeni klime (UNFCCC) – napredak u provedbi međunarodnog programa o promjeni klime“; Mišljenje CdR 3752/2013 „Strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama“, Neil Swannick (UK/PES).

U vezi s tim, OR podsjeća da si je EU postavio dugoročni cilj smanjenja emisije stakleničkih plinova od 80–95 % do 2050. godine .

3. Iako smatra da prve obveze koje je EU preuzeo u okviru svog predviđenog i na nacionalnoj razini određenog doprinosa idu u dobrom smjeru, OR ga ipak poziva da ode korak dalje time što će povećati broj svojih obveza koje je utvrdilo Europsko vijeće u listopadu 2014. godine. OR smatra ⁽²⁾ da bi smanjenje od najmanje 50 % stakleničkih plinova u Europi za nju bilo ostvarivo i dobro. Također je moguće, a i poželjno, postići udio od barem 40 % energije iz obnovljivih izvora i 40 % energetske učinkovitosti. Osim toga, OR smatra da bi EU trebao potaknuti uvrštavanje u pariški sporazum razdoblja za izvršavanje obaveza i petogodišnjeg ciklusa revizije koji bi počeli 2025. godine, kako bi se izbjegla dugoročna razdoblja niskih ambicija i redovito vodilo računa o razvoju znanosti i tehnologije.

4. OR poziva Europsku Uniju i razvijene zemlje izvan EU-a da najave „financijski paket” prije konferencije COP21 kako bi se podržala prilagodba klimatskim promjenama i ublažile posljedice emisija stakleničkih plinova u zemljama u razvoju. OR očekuje da EU izradi plan za povećanje financiranja koje mora biti predvidljivo, transparentno, novo i dodatno. U tom će dokumentu EU navesti kako namjerava ispuniti obvezu aktiviranja svog dijela obveze od 100 milijardi američkih dolara godišnje do 2020. godine. U sporazumu u Parizu EU također mora podržati načelo preuzimanja novih financijskih obveza za razdoblje nakon 2020., koje se određuje svakih pet godina sa zasebnim ciljevima prilagodbe i kojem se dodjeljuje puno manje sredstava nego borbi protiv klimatskih promjena.

5. OR pozdravlja stav Europske komisije da sporazum i prateća odluka moraju osigurati okvir za snažna pravila o transparentnosti i zajednički, jedinstveni sustav redovitog mjerenja, izvješćivanja i potvrđivanja rezultata svake od stranaka u ostvarivanju ciljeva na području emisije stakleničkih plinova. Takav okvir bit će ključni temelj sadržajne globalne suradnje na području klime, a nužan je i kako bi se promicalo povjerenje u ispunjavanje preuzetih obveza. On će isto tako biti nužan i za razumijevanje dostignute razine ublažavanja te poticanje ambicioznosti. Takav je okvir ujedno i u interesu svih strana.

6. OR pozdravlja stav Europske komisije, koja prilagodbu želi uključiti kao jedan od stupova sporazuma (uz smanjenje stakleničkih plinova i financiranje). Od ključne je važnosti prepoznati jasnu vezu između porasta temperature i sve veće potrebe za prilagodbom.

OR izražava zadovoljstvo i zbog toga što je Zeleni klimatski fond (eng. *Green Climate Fund*) odlučio svoja sredstva jednakomjerno podijeliti na ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu. Europskoj komisiji preporuča da inicijativu *Mayors Adapt*, pokrenutu 2014. godine u okviru europske strategije za prilagodbu klimatskim promjenama, iskoristi kao primjer dobre prakse koju bi međunarodni partneri mogli slijediti kako bi poboljšali otpornost lokalnih i regionalnih područja.

Kad se radi o posljedicama klimatskih promjena, najugroženije su zemlje u razvoju, a posebice najmanje razvijene zemlje i male otočne države. Novi klimatski sporazum trebao bi omogućiti da se u obzir uzme njihova potreba za prilagodbom.

7. OR Europskoj uniji preporuča da smjesta pojača svoje napore u borbi protiv klimatskih promjena (i da ne čeka da pariški sporazum stupi na snagu 2020. godine) i to tako da:

— znatno povisi cijenu ugljika u Europi dok ne dosegne vjerodostojnu razinu, čime će se preusmjeriti javna i privatna ulaganja. Nakon usvajanja rezerve za stabilnost tržišta EU-ovog sustava trgovanja emisijama (EU ETS) ⁽³⁾, strukturna reforma ovog instrumenta nakon 2020. trebala bi zauvijek smanjiti višak kvota CO₂ i povećati prinos koje države članice dobivaju od prodaje kvota.

Europska unija treba podržati dodjeljivanje sveukupnih prihoda sustava EU-a za trgovanje emisijama (EU ETS) energetske tranziciji i globalnoj borbi protiv klimatskih promjena, a barem 50 % u okviru Zelenog klimatskog fonda,

⁽²⁾ Mišljenje CdR 2691/2014 „Strateški okvir za klimatsku i energetske politiku u razdoblju 2020.–2030.”, Annabelle Jaeger (FR/PES).

⁽³⁾ Sustav Europske Unije za trgovanje emisijama (eng. *European Union Emission Trading Scheme – EU ETS*).

- naveliko iskorištava obnovljive izvore energije i energetska učinkovitost,
- brzo smanji javne potpore i subvencije za fosilna goriva – glavne uzročnike klimatskih promjena (bilo da se radi o istraživanju novih rezervi, proizvodnji ili potrošnji),
- podržava konkretne lokalne aktivnosti i mobilizira sve dionike,
- potiče zelenu javnu nabavu energetska učinkovitijih proizvoda i usluga.

Regije i gradovi kao ključ uspjeha klimatskih ciljeva

8. Gradovi i regije igraju ključnu ulogu u ostvarivanju i provođenju nacionalnih klimatskih ciljeva. Budući da se bave mobilnošću i prometom, urbanizmom, izgradnjom, energijom i zelenom infrastrukturom, oni su nezaobilazni sudionici u naporima koji se na globalnoj razini ulažu u smanjenje stakleničkih plinova i povećanje otpornosti na posljedice klimatskih promjena.

9. OR izražava zadovoljstvo zato što se može očekivati da će u okviru novog klimatskog režima veći naglasak biti na učinkovitom ispunjavanju obaveza preuzetih Pariškim protokolom. Ulogu gradova i regija naglašavaju Europska komisija i brojni drugi sudionici u UN-ovim ⁽⁴⁾ klimatskim pregovorima. Oni se zalažu za to da novi sporazum uvaži mjere koje gradovi i regije poduzimaju, a bez kojih države članice ne bi mogle ispuniti svoje obveze. Vjerodostojnost obveza koje su strane preuzele ovisit će o čvrstoj i stvarnoj predanosti gradova i regija, kao i sektora ili ulagača.

10. Treba se više usredotočiti na Sporazum gradonačelnika i produžiti ga do 2030. i 2050. godine kako bi 6 500 europskih gradova i regija koji su ga potpisali i obvezali se da će nadmašiti europske ciljeve smanjenja emisije stakleničkih plinova do 2020. godine dobili novi poticaj.

OR potiče globalno širenje Sporazuma gradonačelnika i poziva Europsku komisiju da osigura sredstva potrebna za takav razvoj koji će se odvijati u skladu sa stvarnom situacijom na terenu. To bi se proširenje trebalo ostvariti u skladu s drugim međunarodnim i nacionalnim inicijativama koje provode mreže lokalnih vlasti poput inicijative *Compact of Mayors* (Ugovor gradonačelnika) i uvažavanjem tih inicijativa. U isto vrijeme ne treba marginalizirati gradove koji su odlučili uhvatiti se u koštac s klimatskim promjenama, a nisu potpisnici Sporazuma.

11. OR poziva EK da se u sklopu novog sporazuma založi da se u obzir uzmu kvalitativno i kvantitativno mjerljivi napori gradova i regija u okviru nacionalnih doprinosa (povezani sa smanjenjem stakleničkih plinova, uštedom energije i energijom iz obnovljivih izvora). Europska komisija posebice bi se mogla osloniti na rad inicijativa *Compact of States and Regions* (Ugovor gradova i regija) i *Compact of Mayors* te Sporazuma gradonačelnika, koji svi sadrže jasne, konkretne i transparentne obveze gradova i regija u Europi i diljem svijeta.

OR smatra da također treba postaviti potrebne uvjete (u pogledu regulative i financijskih mehanizama) kako bi se gradovima i regijama omogućilo optimalno djelovanje.

12. OR ističe potrebu za dobrovoljnom i inovativnom investicijskom politikom usmjerenom prema regijama iz održivih projekata, posebice na području energije i prilagodbe. Ta bi politika gradove i regije uključila u proces dodjeljivanja financijskih sredstava, a u skladu s Junckerovim planom uključila bi i manje projekte. Odbor preporuča da se prouči mogućnost da se ulaganja u klimatska pitanja isključe iz izračuna „maastrichtskog“ duga.

13. OR preporučuje da se gradovima i regijama olakša pristup glavnim globalnim fondovima za klimu – Zelenom klimatskom fondu, Globalnom fondu za okoliš (eng. *Global Environment Facility*) i Fondu za prilagodbu (eng. *Adaptation Fund*).

Izravni pristup regionalnih i lokalnih tijela najugroženijih zemalja u razvoju globalnim klimatskim fondovima, pogotovo Zelenom klimatskom fondu, omogućio bi im da poduzimaju više aktivnosti u sklopu zajedničkog pristupa klimatskim promjenama i milenijским razvojnim ciljevima.

⁽⁴⁾ Ujedinjeni narodi.

14. OR predlaže globalno upravljanje na području klime u okviru kojeg će djelovanje gradova i regija biti formalizirano i koje će se temeljiti na načelima višerazinskog upravljanja:

- napominje da regionalne i lokalne vlasti žele da se u tekst sporazuma unese odlomak o ključnoj ulozi koju one igraju u rješavanju klimatskih pitanja i da se njihova uloga formalizira u postupku Okvirne konferencije UN-a o promjeni klime (UNFCCC) kako bi se njihov potencijal za borbu protiv klimatskih promjena mogao maksimalno iskoristiti,
- posebice traži da tijekom Konferencije ugovornih stranaka Tajništvo UNFCCC-a i zemlja domaćin sustavno organiziraju jedan dan posvećen lokalnim vlastima i odrede prostor posvećen lokalnim vladama, kao što je bio slučaj ove godine tijekom konferencije COP21,
- OR traži uspostavu strukturnog dijaloga za vrijeme čitavog trajanja pregovora, a ne samo tijekom međunarodnih konferencija koje se održavaju krajem godine. Europska komisija mogla bi poslužiti kao primjer kad bi nekoliko puta godišnje, prije i tijekom konferencija koje organizira UNFCCC (COP i pripremne konferencije u Bonnu, u Njemačkoj), uspostavila dijalog s OR-om.

15. OR pozdravlja Svjetski sastanak na vrhu o klimi i teritorijima koji će se 1. i 2. srpnja održati u Lyonu, kao i Svjetski samit lokalnih vlasti o klimatskim pitanjima koji će se održati u Parizu 4. i 7. prosinca, na kojima namjerava sudjelovati. Ti događaji pružaju priliku svim nedržavnim dionicima da zajedno rade prije i tijekom konferencije COP21 i da ponovo potvrde svoju ključnu ulogu time što će najaviti preuzimanje čvrstih obaveza čiji je cilj potaknuti globalnu borbu protiv klimatskih promjena, posebice onu koju vode države članice.

16. Naposljetku, OR Europskoj uniji preporuča da podrži provedbu odluke Konferencije ugovornih strana kojom se za gradove i regije uspostavlja program rada za borbu protiv klimatskih promjena i koja definira način rada između lokalnih i regionalnih vlasti s jedne strane i država članica s druge. Kao primjer možemo uzeti Konvenciju o biološkoj raznolikosti (CBD) u kojoj je 2010. godine usvojen „plan rada za gradove i regije”⁽⁵⁾. Takvim bi se planom na fleksibilan način primijenilo načelo višerazinskog upravljanja na međunarodnoj razini.

Za uspjeh konferencije COP21 i svjetske borbe protiv klimatskih promjena neophodna je uključenost svih dionika.

17. IPCC i Program Ujedinjenih naroda za zaštitu okoliša (UNEP) jasno nam poručuju da je, želi li se do kraja ovog stoljeća porast temperature zadržati ispod 2 °C neophodno da svi dionici smjesta počnu intenzivno raditi na smanjenju emisija, počevši sa zemljama koje su najodgovornije za klimatske promjene.

Nova klimatska politika trebala bi se zasnovati na širokoj podršci svih dionika i provoditi se pristupom odozdo prema gore. U tom pogledu gradovi i regije igraju ključnu ulogu u smislu obavještanja, obrazovanja i okupljanja dioničkih inicijativa.

18. Uzimajući u obzir rasprave koje se trenutno vode o „Akcijskom programu” koji su predložili francuski i peruanski supredsjedatelji COP-om kako bi potakli sve dionike na borbu protiv klimatskih promjena, OR ponavlja svoju želju da se gradovi i regije uključe u taj program. Odbor regija:

- poziva gradove i regije Europe da se i dalje što više angažiraju na postizanju mjerljivih ciljeva poput smanjenja stakleničkih plinova, čistog prometa, razvoja energije iz obnovljivih izvora i uštede energije kako bi dali novi poticaj sporazumu u Parizu; poziva ih da se priključe Sporazumu gradonačelnika i inicijativama *Compact of Mayors* i *Compact of States and Regions* te da svoju odlučnost dokažu sudjelovanjem na glavnim sastancima u Lyonu i Parizu,
- poziva regije i gradove da nastave dijeliti europske dobre prakse te da ih dijele i između sjevera i juga, pogotovu pomoću platforme NAZCA⁽⁶⁾ te inicijativa *Compact of Mayors* i *Compact of States and Regions*,

⁽⁵⁾ Odluka CBD COP10: X/22 *Plan of Action on Subnational Governments, Cities and Other Local Authorities for Biodiversity* (Plan djelovanja za bioraznolikost namijenjen podnacionalnim vlastima, gradovima i drugim lokalnim vlastima) <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=12288>

⁽⁶⁾ Platforma nedržavnih dionika za borbu protiv klimatskih promjena (*Non-State Actor Zone for Climate Change – NAZCA*).

- svjestan je da vjerodostojnost preuzetih obaveza ovisi o kriteriju odabira projekata i inicijativa, njihovoj transparentnosti, strogosti metoda i ozbiljnosti njihove procjene. Sporazum gradonačelnika referentna je točka na ovom području i mogao bi drugim postojećim i predstojećim inicijativama poslužiti kao inspiracija za osiguranje pouzdanog sustava praćenja, izvještavanja i provjeravanja (MRV ⁽⁷⁾). U tom smislu OR poziva EU da osigura dosljednost i usklađenost na europskoj, pa čak i na široj razini,
- također poziva europske gradove i regije da svojom međunarodnom decentraliziranom suradnjom podrže energetske tranzicije i otpornost u trećim, a posebice siromašnim i ugroženim, zemljama. Njihovi privilegirani odnosi s regijama i gradovima iz čitavog svijeta mogu se iskoristiti za razvoj klimatske diplomacije na svim razinama.

19. U tom duhu kolektivnog djelovanja, OR namjerava prenijeti poruke koje su u skladu s porukama Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, kako bi pokazao da su gradovi i regije, zajedno s civilnim društvom i poduzećima, spremni za COP21.

20. Globalno zatopljenje jedan je od najvećih izazova s kojima se suočava ljudski rod sa stanovišta održivog razvoja, zdravlja i globalne ekonomije. Pariška konferencija nije sama sebi cilj. Ona predstavlja početak jednog dinamičnog i naprednog procesa kojim će se međunarodnoj zajednici omogućiti da se prilagodi i vrati na pravi put, koji će osigurati da se porast temperature zadrži ispod 2 °C. Novi svjetski sporazum o klimatskim promjenama u Parizu neophodan je da bi se među dionicima stvorila i ojačala volja te da bi se osigurala zajednička reakcija koja bi bila na razini problema s kojima se suočavaju.

Bruxelles, 14. listopada 2015.

*Predsjednik
Europskog odbora regija*
Markku MARKKULA

⁽⁷⁾ Praćenje, izvještavanje i provjeravanje emisija stakleničkih plinova (eng. *Monitoring, reporting and review – MRV*).

Mišljenje Europskog odbora regija – Razvoj potencijala energije oceana

(2015/C 423/11)

Izvjestitelj: Rhodri Glyn THOMAS (UK/EA)

Član Skupštine okruga Carmarthen East i Dinefwr

PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

Važnost energije oceana

1. naglašava važan doprinos energije oceana zadovoljavanju budućih energetske potreba ne samo Europske unije nego i globalno; također pozdravlja njezino uvrštavanje u pet prioriteta područja strategije plavog rasta te smatra da bi EU mogao biti važan akter u području energije oceana;
2. napominje da energija oceana, kao pouzdan i predvidljiv izvor obnovljive energije, ima potencijal da:
 - pridonese ispunjavanju obveza EU-a u pogledu klime i obnovljive energije,
 - pridonese diversifikaciji energetske miksa,
 - pridonese ostvarivanju ciljeva energetske sigurnosti i smanjivanju nepostojanosti opskrbe energijom,
 - stvara radna mjesta i potiče rast pridonoseći diversifikaciji i revitalizaciji europskih luka te otočnih i obalnih zajednica, od kojih se mnoge nalaze u udaljenim dijelovima EU-a, kao i sektoru turizma/rekreacije i akvakulturi ⁽¹⁾,
 - osigura bogat izvor intelektualnog kapitala, istraživanja, znanja, inovacija i unapređenja vještina (uključujući na području inženjeringa, testiranja, proizvodnje, prijevoza, postavljanja, rukovanja i održavanja oceanskih energetske postrojenja i lučkih objekata),
 - donese sveobuhvatnu korist okolišu, primjerice na polju zaštite obalnih područja od poplava ili poticanja novih oblika morske ekologije;
3. ističe da činjenica da energija oceana uključuje brojne različite tehnike znači da ju je potrebno razviti na mnogo različitih razina te u raznim kontekstima. EU bi s obzirom na svoje brojne obalne regije mogao biti uspješan globalni akter na tom području;
4. uzima na znanje procjene iz Europskog plana za energiju oceana (EOER) 2010.–2050.:
 - do 2050. godine u EU-u bi se moglo otvoriti do pola milijuna radnih mjesta, od kojih 26 000 izravnih radnih mjesta do 2020. godine,

⁽¹⁾ SL C 62, 2.3.2013., str. 47. Vidjeti npr. prijedlog o plimnoj laguni Swansea Bay.

- energija oceana mogla bi 2050. godine pokrivati 10 do 15 % energetske potrebe u EU-u (predlaže se 100 GW ⁽²⁾), odnosno osiguravati struju za 115 milijuna domaćinstava,
 - prelazak na energiju oceana mogao bi dovesti do znatnog smanjenja emisija CO₂: do 2020. godine emisije bi se mogle smanjiti za 2,61 milijun tona, a do 2050. godine za 136,3 milijuna tona;
5. prepoznaje da Atlantski ocean ima najveći potencijal za energiju oceana u EU-u, međutim naglašava važan doprinos drugih mora i morskih bazena u EU-u, uključujući Sjeverno more, Baltičko more, Engleski kanal i Sredozemno more;
6. prepoznaje važnost potencijala čiste energije oceana za mnoge otoke u EU-u; iskorištavanje te energije moglo bi doprinijeti energetskej autonomiji otoka i perifernih primorskih regija, uključujući i najudaljenije regije ⁽³⁾, te bi istodobno otvorilo golem potencijal za gospodarski i socijalni razvoj otvaranjem radnih mjesta na lokalnoj razini u tim zajednicama, uključujući i dobre prilike za brojne luke male i srednje veličine u EU-u;
7. naglašava da je razvoj sektora energije oceana od interesa za cijeli EU: prilike za ulaganje u istraživanje, znanje, vještine i razvoj, proizvodnja i izvoz dijelova te razvoj opskrbenih lanaca nisu ograničeni samo na obalna/otočna područja;
8. naglašava važnost holističkog pristupa energiji iz obnovljivih izvora na moru. Niz istih problema pojavljuje se na polju energije oceana i na području drugih izvora energije na moru, primjerice pristup mreži i povezivost, kao i razvoj vještina;
9. uzima na znanje različite vrste izvora energije oceana: visinski raspon plime i oseke (npr. plimne lagune), plimnu struju, energiju valova, energiju gradijenta saliniteta i pretvorbu termalne energije oceana ⁽⁴⁾;
10. primjećuje da su tehnologije za te različite izvore energije oceana u različitim fazama zrelosti i s iznimkom visinskog raspona plime i oseke sve su u fazi istraživanja i razvoja, uglavnom u obliku malih pilot-projekata, a ne u obliku pogona koji rade na komercijalnoj razini te za koje još ne postoji konsenzus o preferencijalnim tehnološkim uređajima;
11. naglašava međutim da pretvornici plimne struje i energije valova privlače sve veći komercijalni interes te da bi u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju mogli postati relevantniji jer mogu proizvoditi energiju na velikom broju lokacija;

EU i njegove regije na čelu... Koliko dugo?

12. primjećuje da je EU trenutno svjetski predvodnik u razvoju ovog sektora u kojem provodi obilje malih demonstracijskih i istraživačkih aktivnosti, da ima više od 500 poduzeća aktivnih u sektoru energije oceana te da provodi više od 50 % aktivnosti na polju energije plime i oseke na globalnoj razini; neki su projekti financijski zaključeni ⁽⁵⁾;
13. prepoznaje da u mnogim slučajevima poticaji za razvoj energije oceana i mora dolaze s podnacionalne razine država članica, kao primjerice iz Cornwalla, Bretanje, Akvitanije, Regije Loire, Donje Normandije, Baskije, Kantabrije, Galicije, Škotske, Walesa, Flandrije, regije Västra Götaland i drugih;
14. primjećuje, međutim, da je unatoč interesu industrije te sudjelovanju nekoliko multinacionalnih i energetske poduzeća u aktivnostima istraživanja i razvoja, količina ulaganja manja u odnosu na druge sektore obnovljivih izvora energije, a ciljevi u pogledu uvođenja te vrste energije predviđeni za 2020. godinu nisu ostvareni;
15. prepoznaje da bez poduzimanja dovoljno mjera EU riskira gubitak svog vodećeg položaja na svjetskoj sceni;

⁽²⁾ Projekt Strateška inicijativa „Ocean“.

⁽³⁾ Prikaz transformatora oceanske energije: npr. Kanarski otoci, Reunion i Martinik.

⁽⁴⁾ Izvor: Ocean Energy Europe.

⁽⁵⁾ Na primjer: projekt Meygen.

Izazovi za razvoj energije oceana

16. ističe niz međusobno povezanih prepreka koje je potrebno prevladati, a koje koče rast sektora:

- tehnološke prepreke,
- financijske prepreke,
- administrativne/upravljačke prepreke (uključujući probleme pristanka/planiranja i dostupnosti/pristupa podacima),
- pitanja povezana s mrežom (povezivost),
- utjecaj na okoliš;

17. ističe da je sva ta pitanja potrebno riješiti, ali da su tehnološki i financijski izazovi ipak posebno gorući s obzirom na to da će se bez potvrde koncepta i pouzdane tehnologije u toj industriji teško postići velik napredak i dokazati da je ona održiva;

18. izražava zabrinutost zbog toga što rana faza razvoja velikog dijela tehnologije na polju energije oceana, uz visoke troškove ispitivanja u oceanima i morima, posebice u teškim i nepredvidivim uvjetima, predstavlja veliku prepreku opsežnim ulaganjima čime se otežava napredak u tehnološkom razvoju; to predstavlja poseban problem za privatne ulagače s obzirom na to da su potvrda koncepta i prilagodljivost tehnologije ključni faktori za pristup financijskim sredstvima i za smanjenje jediničnog troška;

19. ponovno ističe važnost okolišnih implikacija iznesenih u Okvirnoj direktivi o pomorskoj strategiji i u novijem mišljenju Odbora o toj temi ⁽⁶⁾; podržava dodatna istraživanja i inovacije u cilju razvijanja održivih rješenja u pogledu aktivnosti testiranja i uporabe na području energije oceana s obzirom na to da uvođenje energije u more (buka, svjetlost, toplina i zračenje) utječe na morski okoliš i morske ekosustave;

20. poziva da se izvuku pouke iz sektora energije vjetra i sektora energije vjetra na moru, posebno u pogledu suradnje poduzeća i istraživačkih instituta kako bi se izbjeglo udvostručavanje napora i dvostruko financiranje, kao i u pogledu poticanja standardizacije unutar industrije koja je potrebna radi poboljšanja troškovne konkurentnosti;

Djelovanje na razini EU-a i bolja koordinacija/suradnja

21. tvrdi da je s obzirom na opseg ulaganja potrebnih za ostvarivanje potencijala sektora energije oceana nužno usklađeno djelovanje različitih razina upravljanja u EU-u te poziva Europsku komisiju da organizira konferenciju zajedno s Europskom investicijskom bankom, Europskim parlamentom i ostalim institucijama EU-a te u suradnji s državama članicama, lokalnim i regionalnim vlastima, istraživačkim institutima i sveučilištima, nevladinim organizacijama, novim industrijskim granama i potencijalnim ulagačima;

22. pozdravlja inicijativu Europske komisije za osnivanje Forum za energiju oceana čiji je zadatak objaviti plan za energiju oceana kojim bi se usmjerio razvoj ovog sektora te svojim mišljenjem namjerava osigurati da taj plan na odgovarajući način uzme u obzir veliku lokalnu i regionalnu dimenziju u razvoju ove industrije;

23. poziva Europsku komisiju da Forum za energiju oceana pretvori u industrijsku platformu koja bi poticala provedbu ključnih mjera iz plana za energiju oceana;

24. poziva na uspostavu ciljeva u pogledu energije oceana na razini EU-a kao jasnu izjavu o namjeri kako bi se ulagačima pružila sigurnost za preuzimanje dugoročnih obaveza;

⁽⁶⁾ ENVE-VI-001.

25. naglašava potrebu za dosljednim pristupom svim aktivnostima povezanim s morima i oceanima; tvrdi da bi razvoj sektora energije oceana mogao potaknuti razvoj pomorske industrijske politike EU-a;

26. pozdravlja razvoj nacionalnih strategija za energiju mora i oceana u Irskoj i Portugalu; pozdravlja uključivanje energije oceana u nacionalne planove djelovanja za energiju iz obnovljivih izvora u osam država članica: Ujedinjenoj Kraljevini, Irskoj, Francuskoj, Portugalu, Španjolskoj, Finskoj, Italiji i Nizozemskoj, kao i inicijative u drugim državama članicama, primjerice Danskoj i Švedskoj;

27. poziva države članice da osiguraju strateško i političko vodstvo za razvoj ove industrije davanjem jače potpore istraživačkim i demonstracijskim projektima na svom teritoriju; povrh toga, naglašava da je važno da države članice osiguraju stabilne regulatorne okvire i isplative sustave potpora za obnovljive izvore energije kako bi se privukli ulagači s dugoročnim planovima;

28. ponovno poziva na stvaranje posebne zajednice znanja i inovacija za plavo gospodarstvo⁽⁷⁾ s obzirom na to da razvoj vještina i prijenos ideja s područja istraživanja mora na privatni sektor ima presudnu ulogu u razvoju energije oceana;

29. naglašava potrebu da se iskoriste postojeće uspješne inicijative i partnerstva⁽⁸⁾ kako bi se u potpunosti iskoristilo znanje stečeno u okviru Plana za strateške energetske tehnologije (SET) i njegova istraživačkog stupa, Europskog savezništva za energetska istraživanja; drugim riječima, kako bi se dionici u planu SET, projektu Pametni gradovi i programu Obzor 2020. uključili u razvoj lokalnih i regionalnih energetskih strategija;

30. stoga pozdravlja uključivanje dvaju zasebnih poziva koji se odnose na sektor energije oceana u radni program Obzora 2020. za razdoblje 2016.–2017. u okviru Plavog rasta i Energije s niskim emisijama ugljika (eng. *Low Carbon Energy*, LCE; LCE 15: Povećanje struktura u sektoru energije oceana i LCE 16: Druga generacija alata za projektiranje za razvijanje i uvođenje uređaja i struktura na polju energije oceana);

31. ističe potrebu da se razvija stručno osposobljavanje za vještine potrebne za postavljanje i održavanje postrojenja za energiju oceana, čime se trenutno bave naftna i plinska poduzeća kao i da se dionici sektora potiču da razmjenjuju znanja i uče jedni od drugih;

Državne potpore

32. pozdravlja odobrenje državne potpore koje je u travnju 2015. dano portugalskom programu kojim se podupiru demonstracijski projekti (instaliranog kapaciteta od 50 MW) za proizvodnju obnovljive energije iz oceana (energija valova, plimna energije) te inovativne tehnologije za iskorištavanje vjetra na moru;

33. primjećuje da mnogi dionici opisuju Smjernice iz 2014. o državnim potporama za zaštitu okoliša i energetiku kao fleksibilne za podupiranje demonstracijskih projekata na tom području;

34. poziva na to da stručnjaci za državnu potporu u suradnji s Forumom o energiji oceana provedu dodatnu tehničku analizu kako bi se osiguralo da je sustav državnih potpora prilagođen posebnim izazovima u tom sektoru, te da će omogućiti velika javna ulaganja u, primjerice, mrežnu infrastrukturu i velike pretkomercijalne projekte u pilot-fazi;

Atlantska makroregija

35. poziva na to da se budući programi financiranja EU-a koji podupiru teritorijalnu suradnju, uključujući Prijelazni program za Atlantsku regiju, preusmjeravaju na potporu za razvoj energije oceana;

⁽⁷⁾ SL C 19, 21.1.2015., str. 24.

⁽⁸⁾ Zajednički programi, zajednička programska inicijativa Oceani, strateška inicijativa Oceani, SEAS-ERA, OCEANERA-NET.

36. preporučuje da se dobro razmotri mogućnost razvijanja Atlantske makroregije usmjerene na razvoj energije oceana; tim bi se pristupom osiguralo jasno težište suradnje za pet država članica i nacije/regije u tom području; to bi također moglo dovesti do dosljedne pomorske industrijske strategije za Atlantsku makroregiju usredotočene na energiju iz obnovljivih izvora i povezivost;

37. preporučuje da se za sve različite morske bazene razviju odgovarajuće i prilagođene strategije/tehnologije kojima bi se iskoristila dosadašnja iskustva/razvoj naprednih tehnologija u interesu regija koje imaju slabiji/različit potencijal energije mora;

38. pozdravlja Komunikaciju Komisije C(2015) 6317 „Ususret integriranom planu za stratešku energetska tehnologiju (SET)”, a posebice upućivanje na jačanje regionalne suradnje u pogledu energije oceana u atlantskom proćelju kako bi se na tom području ostvarile veće uštede;

Svladavanje financijskih izazova

39. tvrdi da je znatna javna potpora, uključujući potporu iz inovativnih privatno-javnih partnerstava, nužna za razvoj energije oceana;

40. prepoznaje ključnu ulogu postojećih mehanizama potpore Europske investicijske banke (EIB-a)⁽⁹⁾; ipak naglašava potrebu za novim i inovativnim instrumentima na razini EU-a kojima bi se stvorilo okruženje pogodnije za podupiranje ulaganja u „riskantnije” inovativne energetske tehnologije, posebice na polju razvoja tehnologije za energiju oceana;

41. stoga pozdravlja nove energetske demonstracijske projekte u okviru instrumenta InnovFin koje su u lipnju 2015. pokrenule Europska investicijska banka i Europska komisija te poziva države članice, kao i lokalne i regionalne vlasti, da potaknu korištenje tog novog mehanizma za podupiranje projekata energije oceana;

42. naglašava važnost ulaganja u međusobno povezivanje, posebno između država članica i njihovih regija, unapređenja prijenosne infrastrukture kako bi se povećao kapacitet uvođenja električne energije iz obnovljivih izvora, ulaganja u distribucijske mreže, proširenja mreže do udaljenih područja, kao i razvoja i implementacije rješenja u pogledu pametnih mreža;

43. poziva EIB i Europsku komisiju da daju prednost uporabi novog Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) za potporu ulaganja u sektor energije oceana, uz razmatranje načina na koji se taj fond može iskoristiti za potporu razvoja mreža i povezivosti;

44. pozdravlja sve veću usmjerenost na obnovljivu energiju mora u okviru niza strategija za pametnu specijalizaciju (S3); pozdravlja pokretanje Platforme za pametnu specijalizaciju na području energije te ističe da je važno osigurati da se tom platformom dopuni rad Foruma o energiji oceana;

45. pozdravlja činjenicu da se u okviru regionalnih operativnih programa daje prioritet ulaganjima u energiju mora;

46. naglašava važnost jačanja veza između energetske i kohezijske politike EU-a te poziva Europsku komisiju da dostavi pojedinosti o tome kakav se prioritet daje energiji oceana u okviru regionalnih operativnih programa za ESIF u razdoblju 2014.–2020. i da osigura analizu kojom će se pokazati koje regije daju prioritet energiji oceana u svojim strategijama S3;

47. pozdravlja odluku Europskog vijeća iz listopada 2014. da se obnovi program NER300 te primjećuje da će odsad i mali projekti biti prihvatljivi⁽¹⁰⁾;

48. poziva na uvođenje stabilne više cijene za emisije CO₂ i na osiguravanje većih sredstava za financiranje (inovativnih) projekata za energiju iz obnovljivih izvora u okviru novog sustava;

⁽⁹⁾ EIB – zajednički programi institucija EU-a: Europski fond za energiju, klimatske promjene i infrastrukturu 2020., Fond za globalnu energetska učinkovitost i obnovljivu energiju i Europski fond za energetska učinkovitost, Plana za strateške energetske tehnologije (plan SET).

⁽¹⁰⁾ Programa NER300 daje potporu prezentaciji ekološki sigurnih tehnologija za hvatanje i skladištenje ugljika kao i inovativnih tehnologija za obnovljivu energiju.

49. pozdravlja projekte poput ERA-NET-a za energiju oceana kojim se nastoje koordinirati aktivnosti među državama članicama i regionalnim agencijama u cilju podupiranja istraživanja i inovacija u tom sektoru te sa zadovoljstvom očekuje mnoštvo projekata za energiju oceana koji će primati potporu iz programa Obzor 2020. i drugih programa poput Erasmusa +;

50. ponovno poziva da se osigura veći politički prioritet ostvarivanju sinergije između proračuna EU-a, država članica, i podnacionalne razine (lokalnih i regionalnih vlasti) ⁽¹¹⁾ u cilju pružanja potpore ulaganjima koja su od ključne važnosti za Europu, poput energije oceana;

Pitanja koja se tiču okoliša i odobrenja

51. tvrdi da se energija oceana može razvijati na način kojim se podupire prirodni okoliš;

52. naglašava važnost osiguravanja sudjelovanja regionalnih vlasti, organizacija za zaštitu okoliša i drugih nevladinih organizacija u Forumu o energiji oceana i drugim strateškim inicijativama na razini EU-a te poziva države članice, lokalne i regionalne vlasti i industriju da u potpunosti surađuju s tim tijelima kako bi osigurali da se ta nova industrija razvija na održiv način, uz što manji utjecaj na okoliš;

53. naglašava izrazito važnu ulogu pomorskog prostornog planiranja u podupiranju razvoja industrije energije oceana (i mora) s obzirom na to da se time osigurava mehanizam kojim se povezuju različiti korisnici mora/oceana (energetski sektor, pomorski promet, akvakultura, ribarstvo, rekreacija i zaštita okoliša) radi vođenja dijaloga, razmjene informacija i donošenja usklađenih odluka u vezi s korištenjem primorskog prostora čime se izbjegavaju sukobi među sektorima, razvija sinergija i smanjuje negativan učinak na ekosustave; potiče države članice i lokalne i regionalne vlasti uključene u pomorsko prostorno planiranje da uključe razvoj energije oceana u taj postupak;

54. naglašava važnost pojednostavljivanja administrativnih postupaka za planiranje i izdavanje odobrenja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini te ističe priznate dobre prakse na tom polju u Škotskoj, gdje su uvedeni programi za sektorsko planiranje morskog okoliša, za okolišna istraživanja i strateško praćenje, kao i jedinstveno tijelo koje se bavi odobrenjima te savjetovanje za potrebe traženja odobrenja;

55. naglašava važnost pristupa podacima i razmjene informacija kako bi se izbjeglo udvostručavanje, smanjili troškovi pokretanja projekata, te u okviru šireg javnog interesa za razumijevanje morskog okoliša i potencijalnog učinka na morski ekosustav;

56. naglašava važnost razumijevanja, praćenja i istraživanja morskog okoliša i ekologije u cilju izrade skupa podataka koji bi bio sveobuhvatniji od postojećeg, a to bi uključivalo provođenje opsežnih studija o utjecaju na okoliš uz pristup temeljen na ekosustavima radi razmatranja biološke raznolikosti u tim regijama i mjerenja potencijalnog učinka uređaja na morski okoliš;

Podizanje svijesti i komunikacija

57. vjeruje da bi informiranje o prednostima i potencijalu energije oceana trebalo biti ključni prioritet u osiguravanju pune podrške građana EU-a;

58. naglašava važnost dijaloga i komunikacije sa svim zainteresiranim dionicima, uključujući ribare, sektor akvakulture i druge korisnike mora i primorja;

59. ističe ulogu koju Europska komisija i Odbor regija mogu imati u podizanju svijesti u vezi s energijom oceana, primjerice uz pomoć Tjedna održive energije, Tjedna otvorenih dana gradova i regija, Sporazuma gradonačelnika i potencijalno uspostavljanjem novih programa.

Bruxelles, 14. listopada 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA

⁽¹¹⁾ SL C 62, 2.3.2013., str. 32.

Mišljenje Odbora regija – Paket mjera za energetska uniju

(2015/C 423/12)

Izvjestitelj:	g. Pascal MANGIN (FR/EPP), član Regionalnog vijeća Alsacea
Referentni dokumenti:	„Okvirna strategija za otpornu energetska uniju s naprednom klimatskom politikom” COM(2015)80 završna verzija i „Ostvarenje cilja od 10 % elektroenergetske interkonekcije – Priprema europske elektroenergetske mreže za 2020.” COM(2015)82 završna verzija

PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

Ključne napomene

1. ističe da u svrhu postizanja ciljeva energetske unije, države članice te lokalne i regionalne vlasti moraju osigurati strogu primjenu postojećeg zakonodavstva na području unutarnjeg tržišta te energetske i klimatske politike;
2. podsjeća da je energija ključni element europske integracije (Pariški ugovor iz 1951., Ugovor o Euratomu od 25. ožujka 1957.); zapaža da izbor između različitih izvora energije i opća struktura opskrbe energijom ostaju u ovlasti država članica (članak 194. UEU-a), no ističe da je na razini EU-a potrebna veća koordinacija kako bi se osiguralo dobro funkcioniranje energetskeg tržišta, ojačala konkurentnost te osigurao prijelaz na održivu i sigurnu opskrbu energijom za sva područja u Europskoj uniji;
3. ukazuje na to da, u skladu sa zaključcima Europskog vijeća od 20. ožujka 2015., energetska unija obuhvaća pet ravnopravnih dimenzija;
4. pozdravlja činjenicu da je Komisija usvojila nezakonodavni paket za energetska uniju, što predstavlja istinski napredak prema bolje integriranom energetskeg tržištu u 28 država članica i pruža okvir za proširenje rasprave o trenutnim ključnim izazovima na području energetske politike, čime se Odbor regija već bavio u svojem političkom radu i nedavnim mišljenjima o održivoj energiji, cjenovno pristupačnoj energiji i sigurnosti opskrbe;
5. poziva Europsku komisiju da u predstojećim zakonodavnim prijedlozima koji se odnose na energetska uniju poštuje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti;
6. podsjeća na udio uvoza energije u cjelokupnoj trgovinskoj bilanci EU-a i na njegovu rastuću ovisnost o trećim zemljama;
7. u skladu s prethodnim razmatranjima poziva na donošenje regulatornih inicijativa i provedbu infrastrukturnih projekata kojima se može učinkovito riješiti problem prekomjerne uvozne ovisnosti država članica EU-a o pojedinim dobavljačima;
8. podsjeća da je europski sustav električne energije danas u tranziciji. On zbog pojave energije iz nestalnih obnovljivih izvora ima znatan kapacitet za proizvodnju viškova, što povećava potrebu za uravnotežujućom energijom i zbog čega mnogo starijih elektrana treba zamijeniti, dok istodobno sigurnost opskrbe daje povod za određene zabrinutosti na koje treba hitno odgovoriti;
9. konstatira da su zbog povećanja proizvodnje energije iz obnovljivih izvora europske veleprodajne tržišne cijene i isplativost starih sredstava proizvodnje pali, što je, paradoksalno, u nekim slučajevima dovelo do ponovnog otvaranja elektrana na ugljen i slijedom toga, do povećanja emisija CO₂; uviđa da je ta situacija, među ostalim, posljedica nepostojanja dostatnih mehanizama za promicanje ulaganja koji bi sustav mogli učiniti učinkovitijim i održivim;

10. u predstavljenim dokumentima ne nalazi gotovo nikakve navode o tome kako riješiti jedan od glavnih problema korištenja energije, odnosno na koji način uskladiti dugoročna ulaganja s velikom nestabilnošću izazvanom otvaranjem tržišta. Time su, na primjer, pogođene ne samo hidroelektrane i reverzibilne hidroelektrane, već i suvremene, visoko učinkovite kogeneracijske elektrane na plin te kombinirani pogoni na plin i paru;

11. ističe da se tržište struje suočava s velikim izazovima i da su veleprodajne cijene u stalnom opadanju pa ne odražavaju ukupne troškove koje će prouzročiti razvoj i modernizacija infrastrukture; povrh toga naglašava da to tržište mora iskoristiti postojeće resurse i infrastrukturu u raznim državama članicama, uzimajući ipak u obzir da neki tržišni subjekti posluju u različitim zemljama ili čak i na europskoj razini.

12. zapaža da cijene za krajnjeg korisnika, europske građane, rastu zbog velike potrebe za ulaganjem, povećanja poreza, programa podrške u korist obnovljive energije i alternativnih izvora energije te monopolističkog određivanja cijena za potrošače, ali i zbog prikrivenih poticaja za fosilne i druge oblike energije iz neobnovljivih izvora;

13. smatra da je od temeljne važnosti povezati europsku politiku za borbu protiv globalnog zatopljenja i energetske politiku te podsjeća da je dobro funkcioniranje tržišta ugljika koje dovodi do stvarne cijene CO₂, uz povećanu energetske učinkovitost i ulaganje u obnovljivu energiju najučinkovitiji instrument za postizanje željenih ulaganja u zeleno gospodarstvo s niskom razinom ugljika;

14. insistira na tome da je potrebno onemogućiti „traženje najboljih poticaja” potpunom internalizacijom energetskih troškova i smanjivanjem neuravnoteženosti među raznim sustavima potpora i poticaja; traži od Europske komisije da objavi smjernice i preporuke kojima bi se uskladili svi sustavi potpora, poticaja i poreznih olakšica u EU-u;

15. izražava zabrinutost zbog mogućnosti potpunog zanemarivanja rizika i dokazanih nedostataka nuklearne energije. Tvrdnjom da EU „ima ulogu predvodnika” u „proizvodnji najsigurnije nuklearne energije na svijetu”, sugerira se da je nuklearna energija sigurna, dok se s njom povezane opasnosti ne spominju. Isto tako, ako se napiše da se EU mora pobrinuti za poštovanje najviših standarda zbrinjavanja otpada daje se do znanja da zbrinjavanje nuklearnog otpada zaista postoji. Međutim, prema sadašnjem stanju tehnologije moguće je jedino skladištenje nuklearnog otpada, a istinsko se uklanjanje ne provodi. Problem zbrinjavanja otpada time se odgađa do daljnega, ali se u ni u kojem slučaju ne rješava.

16. izražava žaljenje zbog toga što je nuklearna energija predstavljena na posebno neuravnotežen način te ocijenjena neprimjereno pozitivno i uglavnom posve nekritički. Na više mjesta u tekstu koristi se izraz „niska razina emisije ugljika” kao kôd za nuklearnu energiju; ako se tim izrazom prvenstveno htjelo opisati obnovljive izvore energije, trebao se koristiti izraz „obnovljiva energija s niskom razinom emisija ugljika”. Tekst stvara dojam da je nuklearna energija nužno sredstvo za dekarbonizaciju; tim povezivanjem smanjenja emisije CO₂ i nuklearne energije zapravo se uvodi dvojbena smjernica u odnosu na početnu napomenu o slobodi izbora država članica u pogledu energije.

17. pozdravlja prijedlog da se reformira sustav trgovanja emisijama te ističe da je energetske uniju nužno poduprijeti poboljšanim sustavom trgovanja emisijama jer će se sustavom koji loše funkcionira rascjepkati unutarnje tržište i narušiti jednaki uvjeti tržišnog natjecanja, što bi dovelo do vraćanja nacionalnih mjera.

18. smatra da je europska energetska politika važan katalizator za teritorijalnu koheziju na razini EU-a jer u obzir uzima ograničenja i jake strane različitih područja te vjeruje da združene snage i slabosti svakog od njih moraju dovesti do poboljšanja za sve; posebice ističe da prijelaz na održivu energiju s niskim emisijama ugljika u mnogim regijama pruža veliki potencijal za razvoj, naročito u regijama koje trenutno zaostaju, ali koje su možda bogate održivim izvorima energije poput sunca i vjetra;

19. izražava želju da ga se kao institucionalnog partnera uključi u nedavno pokrenutu raspravu o energetskej uniji te želju da svojim političkim preporukama doprinese radu drugih institucija, posebice radu na zakonodavstvu i na upravljanju energetskej unijom.
20. ističe važnost lokalnih i regionalnih vlasti za jačanje sigurnosti opskrbe energijom i razvoj zajedničkog tržišta energije u Europskej uniji;
21. također zapaža posebnu ulogu dodijelenu lokalnim i regionalnim vlastima u sklopu paketa mjera za energetske uniju u vezi s nastojanjima potrebnima na području izgradnje energetske učinkovite zgrade i pozdravlja predanost Europske komisije poboljšanju okvirnih uvjeta za financiranje projekata energetske učinkovitosti, uključujući i one na lokalnoj i regionalnoj razini;
22. traži da ga se snažnije uključi u rad Komisije, a naročito u uspostavljanje nove inicijative za financiranje pametnih zgrada te u pogledu mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti postojećih zgrada;
23. izražava žaljenje zbog toga što lokalne i regionalne vlasti nisu spomenute u osnovnim područjima paketa za energetske uniju, a to su energija iz obnovljivih izvora, inovacije i tehnologija, sigurnost opskrbe i vanjski odnosi te traži veće sudjelovanje Odbora regija, kao i uzimanje u obzir njegovih preporuka o politikama tijekom postupka pripreme novog zakonodavstva u Komisiji, predviđenog paketom mjera za energetske uniju;
24. ističe da će se uspjeh energetske unije mjeriti prema njezinoj dodanoj vrijednosti koja leži u osiguravanju slobodnog protoka energije, sigurnosti opskrbe energijom i transparentnosti energetske sektora po konkurentnim i pristupačnim cijenama, jer je to temelj modernizacije energetske sektora pri pokušajima izgradnje niskougljičnog gospodarstva koje je nužno za ostvarivanje ciljeva očuvanja klime. S obzirom na to da sigurnost opskrbe energijom, dovršenje unutarnjeg energetskeg tržišta i modernizacija infrastrukture čine samu srž energetske unije, sve se ostale mjere za njezino ostvarivanje moraju također usmjeravati na jačanje tih ključnih aspekata;
25. podsjeća na važnost pridržavanja politika na svim razinama kako bi provedba europske politike bila uspješna te ističe da će ostvarenje ambiciozne vizije energetske unije zahtijevati snažan angažman europske institucije, država članica, nacionalne parlamenata, lokalne i regionalne vlasti, poduzeća i građana, svakog na svojoj razini i u okviru svoje nadležnosti;
26. ističe ulogu lokalne i regionalne vlasti kao nezaobilazne dionice u energetskej uniji, posebice na području uštede energije u gradskom i međugradskom prijevozu, međuregionalne strategije komunikacije, prekogranične energetske infrastrukture, suradnje na novim tehnologijama skladištenja, sufinanciranja pametne i energetske štedljive javne zgrade, usvajanja zakona koji se odnose na gospodarstvo s niskom stopom emisije ugljika te korištenja europske strukturne i investicijske fondove za prekograničnu suradnju na području energije iz obnovljivih izvora. Lokalne i regionalne vlasti u nekim su slučajevima vlasnici proizvodne infrastrukture, što ih čini proizvođačima energije;
27. ističe da je Sporazum gradonačelnika primjer doprinosa lokalne i regionalne vlasti provedbi održive energetske politike; podsjeća da je Odbor regija snažno podržao tu inicijativu te smatra da bi je trebalo više koristiti kao moguće sredstvo provedbe energetske unije i energetske ciljeve EU-a u razdoblju do 2030.; poziva Komisiju da poveća svoju potporu Sporazumu gradonačelnika do 2030. kako bi se pridobili novi potpisnici; također poziva na poticanje lokalne i regionalne inicijative koje nisu obuhvaćene ovim sporazumom, ali koje su dovele do ambicioznih rezultata, poput mreže Eurocities i Vijeća europske općina i regija;

Ambiciozni ciljevi za energetske učinkovitost i energiju iz obnovljivih izvora za razdoblje do 2030.:

Povećanje podrške lokalnim i regionalnim dionicima

28. zapaža da bi trebalo ojačati ili uvesti međunarodne, nacionalne i regionalne sustave podrške za lokalne i regionalne napore na području energije i klime. To je moguće postići i u sklopu i izvan Sporazuma gradonačelnika suradnjom između lokalne i regionalne vlasti, država članica, regija, regionalne agencije za energiju itd.;

29. ističe da je regionalna suradnja jedan od najvažnijih čimbenika za ostvarenje potpuno funkcionirajućeg jedinstvenog energetskeg tržišta EU-a kao i energetske unije. Regionalnu suradnju treba dalje jačati i podići na višu razinu, prvenstveno u svrhu ostvarivanja viših političkih prioriteta i osiguravanja funkcioniranja istinske energetske unije uz pomoć regionalne integracije;

30. podsjeća na to da mjere EU-a ne bi trebale biti usmjerene samo na velike gradove s obzirom na to da je otprilike 56 % gradova u EU-u male ili srednje veličine s 5 000 do 100 000 stanovnika te da imaju važan kumulativni učinak;

31. u tu svrhu predlaže, primjerice, da se u uskoj suradnji sa Sporazumom gradonačelnika razmotri stvaranje regionalnog foruma za lokalne i regionalne vlasti EU-a s kojim bi Odbor regija surađivao i koji bi uključivao odjel za energetske unije, a mogao bi doprinijeti širenju dobrih praksi u energetske sektoru i informacija o mogućnostima financiranja, ali i istraživanju i promicanju metoda kojima bi se postiglo da građani podrže projekte energetske tranzicije i prihvate ih.

32. smatra da bi mjere na lokalnoj i regionalnoj razini vlasti trebale biti usmjerene na diversifikaciju dobavljača, izvora sirovina i opskrbenih putova sirovina. Stoga je važno provoditi projekte od zajedničkog interesa, uključujući one na lokalnoj i regionalnoj razini, pojednostavljanjem postupaka, izdavanjem dozvola i sl.;

33. poziva da se u postupku savjetovanja o projektima od općeg interesa uzimaju u obzir stajališta uključenih regija;

Uzimanje u obzir nastojanja i doprinosa lokalnih i regionalnih vlasti

34. podsjeća da lokalne vlasti često dobrovoljno postavljaju puno ambicioznije ciljeve nego što to zakonodavstvo Europske unije propisuje;

35. naglašava potrebu uspostavljanja dobrovoljnih mehanizama za udruživanje potražnje, u obliku zajedničkih kupnji, te ukazuje na dobre prakse koje već postoje na ovom području na razini lokalnih i regionalnih vlasti, primjerice kada one skupno kupuju toplinsku energiju;

36. poziva Komisiju da prepozna te dobre prakse i da ih uzme u obzir pri pretvaranju ciljeva energetske unije u propise;

37. predlaže da regionalni forum pomaže u toj misiji u uskoj suradnji sa Sporazumom gradonačelnika i Komisijom; on bi mogao prikupljati obveze koje su preuzele lokalne i regionalne vlasti i omogućiti im potreban publicitet te jamčiti njihovu kompatibilnost i pouzdanost;

Jačanje i širenje djelovanja Sporazuma gradonačelnika

38. podsjeća na višerazinski pristup, koji je uspješno primijenjen na Sporazum gradonačelnika i koji bi trebalo dodatno ojačati i prenijeti na druga područja djelovanja u okviru energetske unije;

39. ukazuje na to da je Odbor regija spreman pridonijeti određivanju strategije Sporazuma gradonačelnika za razdoblje nakon 2020.;

40. ističe važnost razmjene energetske podataka, u okviru zakonodavstva država članica te poštujući buduće eventualno zakonodavstvo EU-a, između ključnih partnera u energetske sektoru uključenih u razvoj, upravljanje i iskorištavanje projekata te između poduzeća za distribuciju energije na lokalnoj i regionalnoj razini, posebice agencija za energiju, mrežnih operatera, opservatorija i poduzeća, u svrhu razvoja, provedbe i praćenja akcijskih planova za održivu energiju i jamčenja njihovog praćenja uz korištenje lokalnih energetske podataka za izračun Referentnog inventara emisija CO₂;

Poziv na pretvaranje najudaljenijih područja u platforme za testiranje energetske tranzicije

41. priznaje poseban karakter najudaljenijih područja koja najčešće nisu međusobno povezana i koja ovise o proizvodnji energije s iznimno visokim emisijama ugljika, iako imaju velik potencijal za razvoj energije iz obnovljivih izvora;

42. poziva Komisiju da podrži inovativne projekte u najudaljenijim područjima kako bi ih pretvorila u istinske laboratorije energetske tranzicije;

Financiranje projekata energetske učinkovitosti i održive energije na lokalnoj i regionalnoj razini:

Raspolaganje učinkovitim financijskim alatima

43. potvrđuje da je njegov prioritet suradnja s drugim institucijama kako bi se poboljšali zakonodavni i financijski uvjeti primjenjivi na lokalna i regionalna ulaganja u održivu energiju; naglašava važnost uspješnih inicijativa EIB-a i kontinuirane suradnje na području mjera financiranja;

44. prepoznaje važnost bolje promocije financijskih instrumenata posebice za energetske učinkovitost, tehnologije s niskim razinama emisija ugljika i obnovljivu energiju u prometnom i građevinskom sektoru, naročito na lokalnoj razini, poput buduće inicijative Komisije koja se odnosi na „pametno financiranje za pametne zgrade” i koju Odbor regija smatra važnom inicijativom;

45. poziva Komisiju da izdvoji i istakne najbolje lokalne prakse koje podržavaju nastojanja na području energetske učinkovitosti zgrada kako bi se razvili inovativni i učinkoviti mehanizmi financiranja pod okriljem EBRD-a, EIB-a i drugih programa financiranja EU-a te stvorile sinergije između njih; Pritom bi se trebalo usredotočiti ne samo na poboljšanje učinkovitosti ovojnica objekata, već i na smanjenje energetske potrebe uz pomoć lokalnih i kolektivnih rješenja poput centraliziranih sustava grijanja i hlađenja;

46. u ovom kontekstu poziva na to da se fondovima i financijskim instrumentima EU-a i EIB-a podupiru ne samo veliki infrastrukturni projekti, već također i mali projekti, ovisno o njihovoj važnosti za lokalne zajednice.

47. ističe da će te politike u brojnim slučajevima ovisiti o aktiviranju privatnih fondova. Kako bi se to postiglo, zakonodavno okruženje treba biti usklađeno i zaštićeno, no istodobno treba dopuštati razvoj inovacija kako bi se potrošačima mogao ponuditi pametniji sustav te jeftinije i kvalitetnije usluge;

48. kritizira činjenicu da bi javna ulaganja u proizvodnju obnovljive energije bila znatno otežana kad bi se proveli planovi Europske komisije. Gotovo je nemoguće postići ambiciozan cilj povećanja udjela energije iz obnovljivih izvora u EU-u na najmanje 27 % do 2030. godine ako se potpora pruža samo uz pomoć tržišnih mehanizama koji ne smiju narušavati unutarnje tržište energije, budući da se time znatno ograničava manevarski prostor država članica te regionalne i lokalne razine;

49. insistira na tome da korištenje i promicanje obnovljivih izvora energije i dalje treba biti moguće u svim državama članicama, jer bi centralizacija pod upravom EU-a spriječila promicanje mnogih obnovljivih energenata u određenim državama članicama u budućnosti, što bi znatno povećalo potrebu za interkonekcijom. Regionalne obnovljive energije ne smiju se diskriminirati;

50. poziva Komisiju da osigura da nove smjernice za državne potpore ne stvore dodatni teret za lokalne i regionalne projekte koji se bave energijom iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitošću ili za lokalne modele koji se temelje na „pametnim mrežama” i skladištenju koji se neće moći natjecati s velikim operaterima;

Naglasak stavljen na potrošače na unutarnjem tržištu energijom:

51. pozdravlja komunikaciju Komisije „Ostvarivanje novih pogodnosti za potrošače energije” jer se njome obuhvaćaju područja koje je Odbor regija odredio kao ključna u svojim zadnjim mišljenjima o energetske politici, posebice aktivno uključivanje potrošača u energetske sustav; podsjeća da se pitanjima kao što je energetska siromaštvo i zaštita ugroženih potrošača također treba pozabaviti na razini EU-a;

Promicanje energetske učinkovitosti kako bi se smanjila potrošnja energije

52. uviđa da je cilj Europske unije povezan s daljnjim iskorištavanjem potencijala energetske učinkovitosti u građevinskom sektoru od temeljne važnosti. Mjere na tom polju trebale bi dovesti do smanjenja računa za struju stanara u zgradama, a istodobno i do smanjenja ugljičnog otiska EU-a i njegove ovisnosti o uvozu energije;
53. podsjeća da bi podrška učinkovitoj energetske izolaciji domova mogla biti važna mjera za borbu protiv energetske siromaštva i za razvoj zapošljavanja na lokalnoj razini;
54. naglašava da ta politika može biti u potpunosti učinkovita samo ako se široko provodi;
55. u vezi s tim podsjeća da se učinkovitost te mjere temelji na visokim ciljevima energetske učinkovitosti i na bliskoj suradnji lokalnih vlasti i stanara;

Postojanje učinkovitih propisa za zaštitu potrošača

56. ističe da je regulativa osnovni element uspješnog funkcioniranja energetske tržišta i da je uspostava cjenovnog signala nužna za optimalno smještanje infrastrukture i proizvodnih sredstava, kao i za poduzimanje zajedničkih mjera u cilju optimizacije troškova za korisnike energije. Osim toga, trebalo bi osigurati transparentnost uvjeta tržišnog natjecanja raščlanjivanjem energetske troškova na stavke radi usporedbe;
57. napominje da je, iz perspektive potrošača, presudno osigurati transparentnost u funkcioniranju tržišta plina i električne energije u Europskoj uniji. Potrebno je na odgovarajući način iskorištavati instrumente koji su dostupni na ovom području, primjerice u okviru Uredbe o cjelovitosti i transparentnosti veleprodajnog tržišta energije (REMIT). U tom pogledu Odbor regija poziva Europsku komisiju da od 2016. u proračunu osigura odgovarajuća sredstva za Agenciju za suradnju energetske regulatora (ACER) za obavljanje tih poslova;
58. poziva Europsku komisiju da, u kontekstu planiranih zakonodavnih prijedloga, predloži učinkovit mehanizam za *ex ante* provjeru međunarodnih ugovora i trgovinskih sporazuma kako bi se osiguralo da budu u skladu s pravom EU-a i prioritetima koji su utvrđeni u svrhu osiguravanja njegove energetske neovisnosti;
59. uzimajući u obzir prethodno navedene napomene, ističe potrebu da se poveća transparentnost tržišta i u okviru revizije Uredbe o sigurnosti opskrbe plinom;
60. podsjeća da energetske sektor i dalje zahtijeva velike količine kapitala, što podrazumijeva dugoročnu stabilnost na području propisa;
61. zapaža da rast proizvodnje energije iz obnovljivih izvora, koja je po svojoj naravi raspršenija, zahtijeva disperziju mjesta proizvodnje, a s time i veliku uključenost lokalnih i regionalnih vlasti. To će omogućiti jačanje proizvodnje energije unutar EU-a;

62. traži od Europske unije da potakne nacionalna regulatorna tijela da u svoj rad uključe predstavnike lokalnih i regionalnih vlasti;
63. nada se da će ACER u svoj rad uključiti predstavnika lokalnih i regionalnih vlasti, kojeg bi mogao imenovati Odbor regija;

Borba protiv energetske siromaštva: prioritet na europskoj razini

64. izražava žaljenje zbog rasta energetske siromaštva, tj. situacije u kojoj ljudi nemaju normalan i stalan pristup izvorima energije potrebnima za zadovoljavanje potreba kod kuće, ali i na putu;
65. predlaže da se izradi definicija energetske siromaštva koja bi u obzir uzimala individualne značajke država članica te da se odrede europski pokazatelji za bolje prepoznavanje i rješavanje tog problema;
66. predlaže da regionalni forum organizira redovite sastanke kako bi se raspravilo energetske siromaštvo, promicale lokalne, nacionalne i europske inicijative te izradile praktične preporuke za donositelje odluka u politici, udrugama i industriji;

67. smatra da borba protiv energetske siromaštva mora biti rezultat provedbe politika na području energetske učinkovitosti, posebice donošenjem mjera o zgradama s kućanstvima niskih prihoda, politika na području prometa te obrazovnih i socijalnih politika;

68. smatra da rješavanje najtežih slučajeva zahtijeva sveobuhvatni pristup problemu koji bi mogao uključivati mjere socijalne politike, izravnu financijsku potporu, informativne inicijative i savjetovanja, ali i više dugoročnih mjera energetske politike;

Pametne mreže i brojlila: pomagala u službi potrošača

69. insistira na važnosti bržeg razvoja pametnog sustava na razini mreža i na razini proizvođača/potrošača kako bi se optimizirao sustav u cijelosti i uvela pametna brojlila, što je ključno za učinkovito upravljanje potražnjom, uz aktivno uključivanje potrošača; podsjeća na potrebu rješavanja pitanja zaštite i sigurnosti podataka u tom kontekstu;

Energetska infrastruktura: nužna međusobna povezanost određenih država

70. uviđa stratešku važnost potpuno integriranog energetske tržišta u kojem bi se povezali plin i struja u cijelom EU-u; slaže se da je nužno osigurati da se postojeća infrastruktura optimalno koristi prije no što se uloži u novu infrastrukturu te da su ulaganja u pametne mreže i sustave najviši prioritet;

71. ističe važnost ulaganja u energetske infrastrukturu i traži da se Odbor regija uključi u aktivnosti foruma o energetske infrastrukturi;

72. ističe potrebu da se ulaže u otpornu energetske infrastrukturu kako bi se smanjili rizici povezani s elementarnim nepogodama i katastrofama uzrokovanim ljudskim djelovanjem. Podsjeća na to da se više isplati graditi otpornu infrastrukturu nego je kasnije popravljati;

73. podsjeća, međutim, da tu infrastrukturu financiraju potrošači i da bi se ona stoga trebala temeljiti na iscrpnim analizama isplativosti te stvarnim naporima da se građane informira i uključi u taj proces, u svrhu osiguravanja široke javne podrške tim ulaganjima u razumnom roku;

74. kako bi se u najvećoj mjeri povećala učinkovitost mehanizama solidarnosti u skladu s Uredbom o sigurnosti opskrbe plinom, predlaže uvođenje obvezne izrade prekograničnih planova za prevenciju i postupanje u kriznim situacijama. Definiciju pojma „zaštićeni kupci” u smislu Uredbe o sigurnosti opskrbe plinom treba uskladiti tako da se ne ograničavaju mogućnosti za međusobnu pomoć između država članica u slučaju krize u opskrbi plinom;

Prepoznavanje doprinosa lokalnih i regionalnih vlasti osiguravanju električne mreže;

75. zapaža da su lokalne i regionalne vlasti važne za osiguravanje potreba pri proizvodnji energije optimalnim smještajem proizvodnih sredstava, posebice uzimajući u obzir lokalne energetske potencijale;

76. smatra da se inovacije u energiji iz obnovljivih izvora, održivoj mobilnosti, modernizaciji postojeće energetske infrastrukture, izgradnji pametnih elektrana, hvatanju ugljika i skladištenju energije moraju promicati i na lokalnoj razini;

77. predlaže da Europska unija, u skladu s načelom supsidijarnosti, potiče izradu planova za razvoj energetske sustava ustanovljenih barem na regionalnoj razini i čija će se dosljednost nadzirati na europskoj razini;

Pretvaranje prekograničnih područja u laboratorije energetske unije

78. izražava žaljenje zbog toga što su uslijed graničnog položaja i raznolikosti nacionalnih propisa mnoga prekogranična područja u nepovoljnoj situaciji ili ne mogu u potpunosti iskoristiti svoj energetske potencijal za pronalaženje inovativnih i održivih rješenja te stoga predlaže da Komisija potakne dobrovoljne regionalne pristupe kojima bi se nastojalo nadvladati negativan utjecaj granica;

79. poziva EU da po potrebi podrži regulatorne i zakonodavne okvire poput EGTS-a kojima se može promicati međusobna povezanost distribucijskih mreža s obje strane granice i optimizirati energetske integracije;

80. poziva Europsku komisiju da posebno podrži i potakne regionalne projekte suradnje na području distribucije;

81. predlaže stalno održavanje ravnoteže između troškova Europske unije za veliku prekograničnu infrastrukturu i zadovoljavanje lokalnih potreba kako bi se u mrežu još bolje uključila lokalno proizvedena energija iz obnovljivih izvora te istodobno razvile pametne mreže za distribuciju;

Istraživanje i inovacije: Inovacije, poluga energetske tranzicije i temelj zapošljavanja

82. prepoznaje stratešku ulogu istraživanja i inovacija u energetskim tehnologijama u cilju uspješne dekarbonizacije energetskog sustava EU-a te posljedičnog smanjenja emisija;

83. ističe da prioritet energetske unije treba biti uspostava visokotehnoloških industrijskih sektora kojima se potiče aktivno upravljanje potražnjom, pametno korištenje energije i energetska učinkovitost, u bliskoj suradnji s istraživačkim centrima i sveučilištima; također smatra da se prednost treba dati inovacijama u industrijskim sektorima u kojima se koriste najveće količine energije;

84. smatra da bi takva tranzicija, ako se brzo postigne, mogla prvenstveno doprinijeti energetske konkurentnosti, smanjenju emisija CO₂ i stvaranju nepremjesticivih radnih mjesta.

85. smatra da lokalne vlasti na području zapošljavanja i inovacija na raspolaganju imaju moćna sredstva za povećanje korištenja obnovljive energije i jačanje energetske učinkovitosti, i to ne samo uz pomoć svoje građevinske i stambene politike, politike mobilnosti i prostornog planiranja, već i uz pomoć obrazovanja i stručnog osposobljavanja;

86. izražava interes Odbora za suradnju s Glavnim upravama za energetiku (GU ENER) i regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) te Zajedničkim istraživačkim centrom kako bi se istražile mogućnosti ostvarivanja najboljih veza/sinergija između politika EU-a i njegovih programa financiranja u svrhu optimizacije regionalnih i lokalnih ulaganja u energiju u okviru strategije pametne specijalizacije;

87. upozorava na visoku dodanu vrijednost snažnije energetske zajednice koja je, između ostalog, nastala poboljšavanjem mehanizama primjene prava Unije u državama koje toj zajednici pripadaju. U isto vrijeme vidjeti veliku dodanu vrijednost sudjelovanja država koje su dio energetske unije u mehanizmima energetske sigurnosti EU-a, uključujući i u novim mehanizmima iz Uredbe o sigurnosti opskrbe plinom;

88. poziva države članice da u skladu s načelom solidarnosti usklade svoja stajališta te s trećim zemljama pregovaraju kao jedinstveni blok; ističe da suradnja na području energije može pridonijeti promicanju i jačanju demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u partnerskim zemljama;

Vanjska dimenzija energetske politike

89. naglašava da Odbor regija redovito sudjeluje u platformi Istočnog partnerstva za energetske sigurnost i da iskustva Europske unije trebaju koristiti našim vanjskim partnerima te u isto vrijeme promicati industrijska i tehnološka znanja i vještine naših poduzeća;

90. ističe da su lokalni i regionalni projekti na području održive energije ključni za smanjenje energetske ovisnosti Europske unije o vanjskim izvorima energije i dobavljačima koji su često iz trećih zemalja te da je potrebno uložiti veće napore da bi se taj potencijal u potpunosti iskoristio; predlaže da se OR izravnije uključi u razvoj budućih inicijativa na području vanjske energetske politike, posebice na lokalnoj i regionalnoj razini.

Bruxelles, 14. listopada 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA

III.

(Pripremni akti)

ODBOR REGIJA

114. PLENARNO ZASJEDANJE, 12. – 14. LISTOPADA 2015.

Mišljenje Europskog odbora regija – Postupak odlučivanja o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje

(2015/C 423/13)

Izvjestitelj:	Mark WEINMEISTER, državni tajnik za europske poslove, savezna zemlja Hessen (DE/EPP)
Referentni dokumenti:	Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) 1829/2003 u pogledu mogućnosti država članica da ograniče ili zabrane uporabu genetski modificirane hrane i hrane za životinje na svojem državnom području COM(2015) 177 završna verzija Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o preispitivanju postupka odlučivanja o genetski modificiranim organizmima (GMO-ovima) – COM(2015) 176 završna verzija

I. PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. u načelu pozdravlja pristup na kojem se temelji Prijedlog Komisije, naime da regije dobiju veće pravo glasa i veću slobodu izbora;
2. u ovom slučaju, međutim, izrazito kritički promatra svrsishodnost predložene mjere;
3. podsjeća na to da je veliki dio stanovništva skeptičan prema genetski modificiranim organizmima i nedovoljno ih prihvaća; tu skeptičnost i nedovoljnu prihvaćenost treba imati na umu te stoga, pored ostalog, uvesti transparentniji postupak odobravanja genetski modificirane hrane i hrane za životinje;
4. ponavlja zahtjev za jasna pravila o označavanju koja će potrošačima omogućiti da donose svjesne odluke o kupovini. Transparentno označavanje mora podrazumijevati i razumljivu specifikaciju genetski modificiranih proizvoda upotrijebljenih u proizvodnji hrane za životinje;
5. s tim u vezi upućuje na Mišljenje Odbora regija „Sloboda država članica da odlučuju o uzgoju genetski modificiranih usjeva na svom državnom području” (CdR 338/2010 fin) (88. plenarno zasjedanje, 27.–28. siječnja 2011.) te na „Rezoluciju o prioritetima za radni program Europske komisije za 2016. godinu” (113. plenarno zasjedanje, 9. srpnja 2015.);

Postupak izdavanja odobrenja za genetski modificiranu hranu i hranu za životinje

6. prima na znanje činjenicu da Europska unija ima sveobuhvatan pravni okvir za izdavanje odobrenja, sljedivost i označavanje genetski modificiranih organizama (GMO) i genetski modificirane (GM) hrane i hrane za životinje, koji se temelji na Direktivi 2001/18/EZ o namjernom uvođenju u okoliš genetski modificiranih organizama i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/220/EEZ, Uredbi (EZ) br. 1829/2003 od 22. rujna 2003. o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje te Uredbi (EZ) br. 1830/2003 od 22. rujna 2003. o sljedivosti i označavanju genetski modificiranih organizama te sljedivosti hrane i hrane za životinje proizvedene od genetski modificiranih organizama i o izmjeni Direktive 2001/18/EZ;
7. napominje da predloženi zakonski okvir predviđa da genetski modificirani organizmi ili genetski modificirana hrana ili hrana za životinje ne smiju biti stavljeni na tržište bez prethodnog odobrenja izdanog u skladu s odgovarajućim pravnim propisima;
8. napominje da postupak odobravanja genetski modificirane hrane i hrane za životinje iziskuje da Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) provede završno znanstveno ocjenjivanje dokumentacije priložene zahtjevu;
9. ističe da Komisija, po primitku očitovanja EFSA-e, državama članicama Stalnog odbora za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje, dostavlja na glasovanje nacrt odluke o odobrenju ili odbijanju odobrenja;
10. prima na znanje da je Komisija, ako ni u Stalnom odboru za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje ni u Odboru za žalbe nema jasnog ishoda glasovanja, u skladu s regulatornim okvirom za GMO-e i Poveljom o temeljnim pravima obvezna donijeti odluku o zahtjevu za odobrenje;

Revizija postupka izdavanja odobrenja za genetski modificiranu hranu i hranu za životinje

11. napominje da je Komisija u svom radnom programu za 2015. godinu najavila reviziju postupka izdavanja odobrenja za genetski modificirane organizme kako bi odgovorila na zabrinutost građana i država članica u pogledu sadašnje zakonske obveze Komisije da izdaje odobrenje za GMO-ove čak i u slučajevima kada se tome protivi kvalificirana većina država članica;
12. izražava iznenađenje što se ta revizija sada tiče samo prijedloga o uporabi genetski modificirane hrane i hrane za životinje, ali ne i temeljitog preispitivanja postupka izdavanja odobrenja, kao što je prvotno najavljeno;
13. skreće pozornost na glasovanje pojedinih država članica u vezi sa sadašnjim postupkom izdavanja odobrenja za genetski modificiranu hranu i hranu za životinje u skladu s Uredbom (EZ) br. 1829/2003;
14. izražava žaljenje zbog činjenice da se prilikom glasovanja o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje u Stalnom odboru i Žalbenom odboru uglavnom ne postiže kvalificirana većina za ili protiv predloženih odluka;
15. ističe da razlog za negativan glas ili suzdržanost država članica, pored bojazni koje se odnose na znanstvene procjene, često može biti zabrinutost zbog drugih aspekata koji nisu izneseni u EFSA-inoj procjeni rizika;
16. prima na znanje da, u skladu s postojećim pravnim propisima, Komisija mora donijeti odluku o zahtjevima za odobrenje;
17. naročito izražava žaljenje što Komisija stoga *de facto* uvijek donosi odluku bez podrške država članica, pri čemu se u slučaju pozitivnog očitovanja EFSA-e u pravilu odlučuje za odobrenje zahtjeva;
18. izražava žaljenje što se iz tog razloga kod donošenja odluke o odobrenju u pravilu ne uzimaju u obzir primjerice društveno-političke primjedbe jedne ili više država članica iznesene tijekom rješavanja zahtjeva za odobrenje;

19. naglašava da odobrenja izdana isključivo na temelju procjene rizika koju provede EFSA stoga sve češće podliježu kritikama;

Prijedlozi za poboljšanje sadašnjeg postupka izdavanja odobrenja

20. dijeli mišljenje država članica da je zbog velikog javnog interesa za izdavanje ili neizdavanje odobrenja za GMO-ove od presudne važnosti da se u procesu donošenja odluka vodi, primjerice, računa i o pitanjima koja nemaju znanstveni karakter;

21. izražava žaljenje zbog činjenice da to kod postojećeg postupka zapravo nije slučaj jer se odluke Komisije zbog razlika u stajalištima država članica, a samim time i nepostojanja potrebne većine glasova, temelje uglavnom na procjeni rizika koju provede EFSA;

22. zalaže se za to da pozitivna odluka Komisije o odobrenju ubuduće načelno bude moguća samo ako i Stalni odbor odnosno Odbor za žalbe svoju odluku donesu barem kvalificiranom većinom, pod uvjetom da se provede pravna provjera i ne dovodeći u pitanje napomene o predmetnom Prijedlogu uredbe;

23. smatra da bi se na taj način bolje vodilo računa o daljnjim primjedbama država članica te da bi se ojačao osjećaj odgovornosti država članica za vlastite odluke pri glasovanju;

24. ne dijeli stajalište Komisije da se postojeći pravni okvir mora zadržati te da se pravila glasanja ne smiju mijenjati samo zato što se primjenjuju i u drugim područjima politika;

25. stoga poziva Komisiju da razmotri je li, u skladu s europskim zakonodavstvom, moguća izmjena načina odobravanja u pogledu upravljanja rizicima u području GMO-a;

26. dijeli stajalište Komisije koja se zalaže za jedinstveni sustav procjene rizika;

27. poziva na bolju suradnju između Europske komisije i nacionalnih odnosno regionalnih tijela odgovornih za uzgoj GMO-a;

28. naglašava da bi to moglo pridonijeti prihvaćenosti procjene rizika u državama članicama, ali i poboljšati kvalitetu same procjene;

29. zalaže se za to da se razmotri mogućnost uvođenja poboljšane analize ekoloških aspekata genetski modificiranih biljaka i genetski modificirane hrane i hrane za životinje u postupak izdavanja odobrenja;

30. smatra iznimno važnim da se strože smjernice EFSA-e za procjenu rizika genetski modificiranih biljaka za okoliš što prije unesu u priloge Direktivi br. 2001/18/EZ o uvođenju u okoliš, kako bi dobile pravno obvezujući karakter;

Ocjena Prijedloga uredbe

31. napominje da se Komisija u svojoj Komunikaciji COM(2015) 176 bavi postupkom izdavanja odobrenja koji smatra nezadovoljavajućim te da predlaže izmjenu Uredbe o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje, uglavnom po uzoru na Direktivu (EU) 2015/412 (o izuzeću u pogledu uzgoja GMO-a);

32. smatra kako se cilj Komisije da se pojedinačnim interesima država članica posvećuje veća pozornost može bolje postići brzom revizijom procjene rizika za okoliš tijekom postupka izdavanja odobrenja, kako je upravo utvrđeno u članku 3. Direktive (EU) 2015/412, i to na učinkovitiji način nego što bi to bilo moguće primjenom odredbi ovog Prijedloga uredbe;

33. primjećuje da cilj Prijedloga nije izmjena jedinstvenih sigurnosnih standarda nastalih na temelju procjene rizika koju provodi EFSA na europskoj razini. Pravni okvir EU-a već sadrži odredbe koje, u slučajevima kada postoje novi dokazi da bi genetski modificirana hrana i hrana za životinje mogla predstavljati ozbiljan rizik za zdravlje ljudi ili okoliš, omogućuju državama članicama da zabrane dotični proizvod do novog preispitivanja na razini EU-a;

34. napominje da državama članicama treba dati pravo da na nacionalnoj razini donose odluke o ograničavanju ili zabrani upotrebe GMO-a u hrani i hrani za životinje koji su odobreni na razini EU-a (odredbe o izuzeću u pogledu upotrebe GMO-a);
35. napominje, međutim, da se države članice pritom moraju pobrinuti da njihove mjere budu u skladu s pravom EU-a, uzimajući u obzir načelo proporcionalnosti i zabrane diskriminacije u pogledu domaćih i stranih proizvoda, te s međunarodnim obvezama EU-a na razini WTO-a;
36. ukazuje na to da te mjere moraju biti u skladu ne samo s propisima WTO-a na globalnoj razini, već i – na razini unutarnjeg tržišta – s načelom slobodnog kretanja robe iz članka 34. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), koji zabranjuje sve mjere s učinkom istovrsnim količinskim ograničenjima slobodnog kretanja robe;
37. napominje da države članice koje žele iskoristiti svoje pravo zabrane moraju opravdati svoju odluku u skladu s člankom 36. UFEU-a i potkrijepiti je uvjerljivim razlozima od javnog interesa u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije te da takvo obrazloženje država članica u prilog zabrani ne smije biti u suprotnosti s EFSA-inom procjenom rizika za zdravlje ljudi i životinja te za okoliš;
38. kritizira činjenicu da su takve zabrane, sudeći po dosadašnjem iskustvu, povezane s nesrazmjerno velikim preprekama koje države članice moraju svladati prije no što mogu iskoristiti mogućnost uvođenja zabrane na nacionalnoj razini, što izaziva zabrinutost u pogledu supsidijarnosti i upućuje na to da će ovaj prijedlog jasno prekršiti načelo proporcionalnosti;
39. s tim u vezi izražava žaljenje što ne postoji ogledni popis argumenata kojima bi države članice mogle pravno potkrijepiti zabranu na nacionalnoj razini. Takav popis, koji se pokazao korisnim za jamčenje pravne sigurnosti, postoji, primjerice, u Direktivi (EU) 2015/412 o izmjeni Direktive 2001/18/EZ u pogledu mogućnosti država članica da ograniče ili zabrane uzgoj genetski modificiranih organizama (GMO-a) na svojem državnom području;
40. s tim u vezi izražava žaljenje što uz Prijedlog nije priložena procjena učinka;
41. ukratko, kritizira to što Komisija državama članicama u Prijedlogu doduše daje mogućnost ograničenja ili zabrane upotrebe GMO-a u hrani i hrani za životinje odobrenih na razini EU-a, ali im ne razlaže kako na pravno siguran način mogu provesti takvu odluku na nacionalnoj razini;
42. stoga smatra da je trenutačno vrlo teško procijeniti u kojoj se mjeri – s obzirom na mnoštvo uvjeta koje treba ispuniti – mogućnost zabrane uopće može iskoristiti u praksi;
43. kritizira to što, sudeći po trenutačnom stanju stvari i s obzirom na slobodno kretanje robe na jedinstvenom tržištu i globalizirane tokove robe kao i velik broj dionika u lancima industrijske proizvodnje hrane i hrane za životinje, zabranu na nacionalnoj razini nije moguće nadzirati bez velikog utroška sredstava;
44. mišljenja je da prednost ne treba davati nacionalnim odredbama o zabrani, već da se – uz pomoć izmijenjenog načina glasovanja u odborima – veća pozornost treba posvećivati primjedbama država članica. Propisi o zabranama na nacionalnoj razini mogu se donijeti samo prevladavanjem velikih prepreka, a uz to ih je teško nadzirati;
45. u tom smislu ne dijeli zaključak Komisije na kojem se temelji ovaj Prijedlog uredbe;
46. stoga poziva na odbacivanje Prijedloga uredbe.

Bruxelles, 13. listopada 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA

Mišljenje Europskog odbora regija – Paket mjera za poreznu transparentnost

(2015/C 423/14)

Izvjestitelj:	Hicham IMANE (BE/PES), zastupnik u Valonskom parlamentu
Referentni dokumenti:	Prijedlog direktive Vijeća o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2003/48/EZ
	COM(2015) 129 završna verzija
	Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja
	COM(2015) 135 završna verzija
	Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o poreznoj transparentnosti za sprečavanje utaje i izbjegavanja poreza
	COM(2015) 136 završna verzija

I. PREPORUKE ZA IZMJENE (COM(2015) 135 završna verzija)

Amandman 1.

Uvodna izjava 8.

<i>Prijedlog Komisije</i>	<i>Amandman OR-a</i>
(8) Države članice trebale bi i s Komisijom razmjenjivati osnovne informacije koje se priopćavaju. Time bi se Komisiji omogućilo da u svakom trenutku prati i ocjenjuje učinkovitu primjenu automatske razmjene informacija o prethodnim poreznim mišljenjima s prekograničnim učinkom i prethodnim sporazumima o transfernim cijenama. To priopćavanje države članice ne bi oslobodilo od obveze prijave državnih potpora Komisiji .	(8) Države članice trebale bi i s Komisijom razmjenjivati osnovne informacije koje se priopćavaju. Time bi se Komisiji omogućilo da u svakom trenutku prati i ocjenjuje učinkovitu primjenu automatske razmjene informacija o prethodnim poreznim mišljenjima s prekograničnim učinkom ili o mišljenjima čiji je cilj smanjiti poreznu osnovicu u domaćem poreznom pravu zbog strukture određene grupacije poduzeća, kao i o prethodnim sporazumima o transfernim cijenama. To priopćavanje države članice ne bi oslobodilo od obveze prijave Komisiji državnih potpora u pogledu oporezivanja poduzeća koje bi se prema članku 107. točki 1. UFEU-a mogle smatrati državnom potporom.

Obrazloženje

Preciznija pravna formulacija o djelokrugu državnih potpora o kojima se radi.

Amandman 2.

Uvodna izjava 12.

<i>Prijedlog Komisije</i>	<i>Amandman OR-a</i>
<p>(12) Kako bi se unaprijedila uporaba resursa i olakšala razmjena informacija te kako sve države članice ne bi same morale razviti slične sustave za pohranu informacija, trebalo bi predvidjeti mogućnost uspostave središnjeg direktorija koji bi bio dostupan svim državama članicama i Komisiji i gdje bi države članice moгле preuzeti i pohraniti informacije umjesto da ih razmjenjuju elektroničkom poštom. Komisija bi trebala donijeti praktična rješenja potrebna za uspostavu takvog direktorija u skladu s postupkom iz članka 26. stavka 2. Direktive 2011/16/EU.</p>	<p>(12) Kako bi se unaprijedila uporaba resursa i olakšala razmjena informacija te kako sve države članice ne bi same morale razviti slične sustave za pohranu informacija, trebalo bi predvidjeti mogućnost uspostave središnjeg direktorija koji bi bio dostupan svim državama članicama i Komisiji i gdje će države članice preuzeti i pohraniti informacije. Komisija bi trebala donijeti praktična rješenja potrebna za uspostavu takvog direktorija u skladu s postupkom iz članka 26. stavka 2. Direktive 2011/16/EU osiguravajući državama članicama mogućnost da utvrde korisnika ili korisnike određenog mišljenja.</p>

Obrazloženje

Preuzimanje i pohranjivanje relevantnih informacija u središnjem direktoriju ne bi se trebalo predočiti kao fakultativno. Povrh toga, taj postupak nije nespojiv s dodatnom razmjenom informacija elektroničkom poštom.

Amandman 3.

Članak 1., novi članak 8.a, točka 2.

<i>Prijedlog Komisije</i>	<i>Amandman OR-a</i>
<p>2. Nadležno tijelo države članice nadležnim tijelima svih drugih država članica te Europskoj komisiji dostavlja i informacije o prethodnim poreznim mišljenjima s prekograničnim učinkom i prethodnim sporazumima o cijenama koji su izdani tijekom razdoblja od deset godina prije stupanja na snagu ove Direktive i još uvijek su bili valjani na dan stupanja na snagu Direktive.</p>	<p>2. Nadležno tijelo države članice nadležnim tijelima svih drugih država članica te Europskoj komisiji dostavlja i informacije o prethodnim poreznim mišljenjima s prekograničnim učinkom ili o mišljenjima čiji je cilj smanjiti poreznu osnovicu u domaćem poreznom pravu zbog strukture određene grupacije poduzeća, kao i o prethodnim sporazumima o cijenama koji su valjani na dan stupanja na snagu Direktive. I ti će se podaci pohranjivati u središnjem direktoriju.</p>

Obrazloženje

Ovim se amandmanom uzima u obzir zabrinutost koju su izrazila različita tijela javne vlasti da bi prenošenje svih presuda na području oporezivanja u zadnjih 10 godina, koje nisu nužno i dalje valjane, predstavljalo pretjerano administrativno opterećenje.

Amandman 4.

Članak 1., novi članak 8.a, točka 3.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
3. <i>Stavak 1. ne primjenjuje se u slučaju kada se prethodno porezno mišljenje u prekograničnim predmetima isključivo odnosi na porezna davanja jedne ili više fizičkih osoba.</i>	

Obrazloženje

Čini se da ovaj prijedlog za ograničavanje područja primjene sužava područje primjene u odnosu na Direktivu 2011/16/EU.

Amandman 5.

Članak 1., novi članak 8.a, nova točka 3.a

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
	3.a <i>Poduzeća koja zapošljavaju više od 250 osoba ili čiji je godišnji promet veći od 50 milijuna eura ili čija ukupna bilanca prelazi 43 milijuna eura i koja su aktivna u prekograničnim operacijama priopćavaju izravno Komisiji sva izdana prethodna porezna mišljenja s prekograničnim učinkom ili mišljenja čiji je cilj smanjiti poreznu osnovicu u domaćem poreznom pravu zbog strukture određene grupacije poduzeća, kao i prethodne sporazume o transfernim cijenama kojima podliježu svi dijelovi poduzeća u državama članicama Europske unije. Komisija objavljuje registar tih informacija koje su mu dostavila ta velika multinacionalna poduzeća.</i>

Obrazloženje

Velika multinacionalna poduzeća trebala bi biti podložna posebnim obvezama u pogledu transparentnosti uz predočavanje prethodnih poreznih mišljenja s prekograničnim učinkom i prethodnih sporazuma po državama s obzirom na to da su ona u najpovoljnijem položaju za izvlačenje profita iz narušavanja tržišnog natjecanja te također kako bi se klijentima omogućilo da ih pozivaju na odgovornost u vezi s moralnim načelima plaćanja poreza.

Amandman 6.

Članak 1., novi članak 8.a, točka 4., podtočka (b)

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(b) u pogledu informacija razmijenjenih u skladu sa stavkom 2.: do 31. prosinca 2016.	(b) u pogledu informacija razmijenjenih u skladu sa stavkom 2.: do 31. prosinca 2015.

Obrazloženje

Nema razloga da se za objavješćivanje o izdanim prethodnim poreznim mišljenjima s prekograničnim učinkom i prethodnim sporazumima o cijenama koji su još važeći na dan stupanja na snagu izmijenjene direktive određuje rok različit od roka do kojeg države članice trebaju usvojiti i objaviti zakonske, regulativne i administrativne odredbe potrebne za usklađivanje s izmijenjenom direktivom (vidi članak 2. Prijedloga direktive).

Amandman 7.

Članak 1., novi članak 8.a, točka 5., nova podtočka (f)

<i>Prijedlog Komisije</i>	<i>Amandman OR-a</i>
	<i>(f) čim bude dostupan, europski porezni identifikacijski broj (PIB), kao što je navedeno u Akcijskom planu Komisije o borbi protiv poreznih prijevvara i utaje poreza iz 2012.</i>

Amandman 8.

Članak 1., novi članak 8.a, točka 6.

<i>Prijedlog Komisije</i>	<i>Amandman OR-a</i>
6. Kako bi olakšala razmjenu informacija, Komisija donosi mjere i praktična rješenja potrebna za provedbu ovog članka, uključujući mjere za standardizaciju priopćavanja informacija iz stavka 5. ovog članka, u okviru postupka za utvrđivanje standardnog obrasca iz članka 20. stavka 5.	6. Kako bi olakšala razmjenu informacija, Komisija donosi mjere i praktična rješenja potrebna za provedbu ovog članka, uključujući mjere za standardizaciju priopćavanja informacija iz stavka 5. ovog članka, u okviru postupka za utvrđivanje standardnog obrasca iz članka 20. stavka 5. <i>U državama članicama u kojima decentralizirane teritorijalne i administrativne jedinice imaju nadležnost u poreznim pitanjima, Komisija državama članicama pruža podršku kako bi osigurala da one ispunjavaju svoju dužnost pružanja obuke i podrške tim jedinicama.</i>

Obrazloženje

Obveze na području transparentnosti predviđene direktivom mogu se isto tako primjenjivati i na teritorijalne i administrativne jedinice. Iako je pružanje obuke i podrške tim jedinicama odgovornost država članica, Komisija se mora osigurati da njeni zakonodavni prijedlozi imaju praktični učinak.

Amandman 9.

Članak 1., novi članak 8.a, točka 8.

<i>Prijedlog Komisije</i>	<i>Amandman OR-a</i>
8. Države članice mogu, u skladu s člankom 5., zatražiti dodatne informacije od države članice koja je izdala prethodno porezno mišljenje s prekograničnim učinkom ili prethodni dogovor o cijenama, uključujući njihov cjeloviti tekst.	8. Države članice, kao i po potrebi njihove teritorijalne ili administrativne jedinice, uključujući lokalne vlasti , mogu, u skladu s člankom 5., zatražiti dodatne informacije od države članice koja je izdala prethodno porezno mišljenje s prekograničnim učinkom ili prethodni dogovor o cijenama, uključujući njihov cjeloviti tekst.

Obrazloženje

Obveze u pogledu transparentnosti predviđene u Prijedlogu direktive odnose se ne samo na središnje porezne vlasti država članica, već i na teritorijalne ili administrativne jedinice, uključujući lokalne vlasti.⁽¹⁾ Stoga i one, ako je to potrebno, moraju imati mogućnost zatražiti takve dodatne informacije.

Amandman 10.

Članak 1., novi članak 8.a, nova točka 10.

<i>Prijedlog Komisije</i>	<i>Amandman OR-a</i>
	10. Komisija mora proučiti sve sankcije koje će se uvesti u slučaju odbijanja ili izostanka razmjene podataka.

II. PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. pozdravlja prijedloge Komisije koji predstavljaju značajan korak u odgovoru Europske unije na činjenicu da porezna utaja i izbjegavanje poreza u EU-u godišnje uzrokuju gubitak potencijalnih poreznih prihoda koji se procjenjuje na bilijun eura, s time da porezni prihodi u EU-u predstavljaju otprilike 90 % ukupnih javnih prihoda. Taj gubitak prihoda ozbiljno ugrožava učinkovitost i pravednost poreznih sustava u EU-u, povećava porezno opterećenje koje tereti sve građane i poduzeća, uzrokuje konkretno smanjenje količine javnih sredstava za javna i privatna ulaganja te zbog narušavanja tržišnog natjecanja koje utječe na izbor mjesta na kojem se odvijaju gospodarske aktivnosti, ugrožava ostvarivanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije u EU-u;

2. stoga podržava prijedlog Komisije da proširi područje primjene Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja kako bi se u nju uključile informacije o prethodnim poreznim mišljenjima s prekograničnim učinkom ili o mišljenjima čiji je cilj smanjiti poreznu osnovicu u domaćem poreznom pravu zbog strukture određene grupacije poduzeća, kao i o prethodnim sporazumima o cijenama s obzirom na to da ih određena poduzeća koja se bave transnacionalnim poslovanjem koriste za uvođenje struktura kojima se umanjuje porezna osnovica u državama članicama i šteti učinkovitosti unutarnjeg tržišta;

3. podsjeća na to da paket mjera koji je predstavila Komisija ne osuđuje praksu izdavanja poreznih mišljenja s obzirom na to da su takvi sporazumi predviđeni zakonom u 22 države članice EU-a te da je zakonom dopušteno da poduzeće koje počinje poslovati na nekom području unaprijed provjeri iznos poreza koji će mu biti nametnut. No ipak je potrebno izbjeći da netransparentnost mjera dovede do narušavanja tržišnog natjecanja i smanjenja porezne osnovice na štetu europskih javnih prihoda u cijelosti;

4. ističe da se obveze u pogledu transparentnosti predviđene u Prijedlogu direktive odnose ne samo na središnje porezne vlasti država članica, već i na teritorijalne ili administrativne jedinice, uključujući lokalne vlasti. Stoga se čini opravdanim da i one mogu zatražiti informacije te da bi im, imajući u vidu ograničene resurse koje imaju na raspolaganju, Komisija po potrebi trebala moći osigurati potporu i obuku;

⁽¹⁾ Članak 2. Direktive 2011/16/EU.

5. pita se kako je moguće da prijedlog Komisije ne predviđa određene mehanizme sankcija za države članice koje krše obveze u pogledu transparentnosti;
6. smatra da bi se direktivom o izmjeni Direktive br. 2011/16/EU osigurao novi temelj koji bi Komisiji omogućio da na razini OECD-a pregovara o standardu u pogledu smanjenja porezne osnovice i prijenosa dobiti (standard BEPS) koji bi bio ambiciozniji od projekta o kojem se trenutačno pregovara;
7. uzima na znanje činjenicu da je Komisija kao pravnu osnovu za svoj Prijedlog direktive o izmjeni Direktive 2011/16/EU uzela članak 115. UFEU-a o dovršenju unutarnjeg tržišta, a ne članak 113. UFEU-a o poreznom usklađivanju. S obzirom na to da se članak 115. UFEU-a odnosi na područje podijeljene nadležnosti, primjenjuje se načelo supsidijarnosti. No, objašnjenja koja je iznijela Komisija u točki 2.3 svog obrazloženja o dodanoj vrijednosti normativne mjere na razini Europske unije i poštovanju načela supsidijarnosti i proporcionalnosti potpuno su uvjerljiva;
8. podsjeća na to da iako EU nema izravnu ovlast nad nacionalnim poreznim sustavima, Komisija može ispitati predstavljaju li određeni porezni sustavi nezakonitu državnu potporu određenim poduzećima time što im osiguravaju selektivne porezne olakšice. Imajući u vidu velik opseg istraga koje su u tijeku i koje uključuju 21 državu članicu i, u prosjeku, pet do deset mišljenja koja se preispituju po državi članici te da dvije države članice još nisu dostavile pregled poreznih mišljenja izdanih od 2010. godine,⁽²⁾ čini se nužnim da Komisija izda smjernice o izradi poreznih mišljenja u odnosu na državnu potporu;
9. slaže se s važnošću stavljanja izvan snage Direktive Vijeća 2003/48/EZ o oporezivanju dohotka od kamata na štednju („Direktiva o oporezivanju štednje”) s obzirom na to da Direktiva Vijeća 2014/107/EU kojom je izmijenjena Direktiva Vijeća 2011/16/EU pokriva sve financijske proizvode, uključujući one na koje se odnosi Direktiva o oporezivanju štednje kao i na to da je potrebno izbjeći da se dva propisa primjenjuju istovremeno;
10. pozdravlja plana djelovanja o oporezivanju dobiti poduzeća koji je Komisija predstavila u lipnju 2015. godine, a koji će uključivati druge mjere usmjerene na suzbijanje izbjegavanja poreza i štetne porezne konkurencije, a osobito obavezu koju je Komisija preuzela da 2016. izradi novi prijedlog o uvođenju zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit (CCCTB) koja bi bila obavezna barem za multinacionalna poduzeća. Podsjećamo da bi prema podacima Europske komisije iz 2011. godine projekt CCCTB omogućio poduzećima u EU-u uštedu od 700 milijuna eura godišnje na troškovima usklađivanja i 1,3 milijarde eura zahvaljujući konsolidaciji. Stoga ponavlja svoj zahtjev upućen Komisiji da se savjetuje s Odborom regija o svojem novom prijedlogu u vezi s CCCTB-om.

Bruxelles, 14. listopada 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA

⁽²⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5140_en.htm?locale=en.

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR