

Službeni list

Europske unije

C 264



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Svezak 59.
20. srpnja 2016.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

516. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 27. i 28. travnja 2016.

2016/C 264/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Nova strategija vanjske i sigurnosne politike EU-a” (samoinicijativno mišljenje)	1
2016/C 264/02	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora „Pravednija mobilnost radne snage u EU-u” (razmatračko mišljenje)	11
2016/C 264/03	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi: „Integracija izbjeglica u EU-u” (razmatračko mišljenje)	19
2016/C 264/04	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Vanjska dimenzija energetske politike EU-a”	28

III Pripremni akti

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

516. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 27. i 28. travnja 2016.

2016/C 264/05	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Zelenoj knjizi o maloprodajnim financijskim uslugama – Bolji proizvodi, veći izbor i više mogućnosti za potrošače i poduzeća (COM(2015) 630 final)	35
2016/C 264/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Ususret modernom europskom okviru za autorska prava (COM(2015) 626 final)	51

HR

2016/C 264/07	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja [COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD)] i prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima ugovora o prodaji robe na internetu i drugoj prodaji robe na daljinu [COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD)]	57
2016/C 264/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o propisima o javnoj nabavi u vezi s trenutačnom azilantskom krizom” (COM (2015) 454 final)	73
2016/C 264/09	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 91/477/EEZ o nadzoru nabave i posjedovanja oružja (COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD))	77
2016/C 264/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima prava trgovačkih društava (kodificirani tekst)” (COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD))	82
2016/C 264/11	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osiguravanju prekogranične prenosivosti usluga internetskog sadržaja na unutarnjem tržištu (COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD))	86
2016/C 264/12	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EU) br. 575/2013 u pogledu izuzeća za trgovce robom (COM(2015) 648 final – 2015/0295 (COD))	91
2016/C 264/13	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja (COM (2016) 25 final - 2016/0010 (CNS)) i Prijedlogu direktive Vijeća o utvrđivanju pravila protiv praksi izbjegavanja poreza kojima se izravno utječe na funkcioniranje unutarnjeg tržišta (COM(2016) 26 final - 2016/0011 (CNS))	93
2016/C 264/14	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Zatvaranje kruga – akcijski plan EU-a za kružno gospodarstvo” (COM(2015) 614 final)], o „Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu” (COM (2015) 596 final – 2015/0276 (COD)), o „Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu” (COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD)) o „Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada” (COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD)) te o „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni direktiva 2000/53/EZ o otpadnim vozilima, 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi” (COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD))	98
2016/C 264/15	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Izmijenjenom prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pristupu robe i usluga iz trećih zemalja unutarnjem tržištu javne nabave Unije i postupcima koji doprinose pregovorima o pristupu robe i usluga iz Unije tržištima javne nabave trećih zemalja” (COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD))	110
2016/C 264/16	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci: Stanje energetske unije 2015. (COM(2015) 572 final)	117

2016/C 264/17	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Trgovina za sve – Prema odgovornijoj trgovinskoj i ulagačkoj politici” (COM(2015) 497 final) 123
2016/C 264/18	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu odluke Vijeća o smjernicama za politike zapošljavanja država članica (COM(2016) 71 final – 2016/43 (NLE)) 134

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

516. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 27. I 28. TRAVNJA 2016.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Nova strategija vanjske i sigurnosne politike EU-a”

(samoinicijativno mišljenje)

(2016/C 264/01)

Izvjestitelj: José María ZUFIAUR NARVAIZA

Dana 21. siječnja 2016., sukladno pravilu 29. stavku 2. Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je sastaviti samoinicijativno mišljenje o temi

Nova strategija vanjske i sigurnosne politike EU-a

(samoinicijativno mišljenje).

Stručna skupina za vanjske odnose, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 19. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 28. travnja), sa 190 glasova za, 10 protiv i 50 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO se slaže da je potrebno revidirati sadašnju europsku sigurnosnu strategiju iz 2003. kako bi mogla odgovoriti na međunarodne okolnosti koje su se promijenile iz temelja. Odbor također smatra da ga se, kao savjetodavno tijelo europskih institucija i predstavnika organiziranog civilnog društva, mora uključiti u izradu nove strategije te da je neophodno i strukturirano sudjelovanje civilnog društva. Po mišljenju EGSO-a, opću strategiju trebalo bi revidirati češće, na primjer svakih pet godina, u skladu s mandatima Parlamenta i Komisije.

1.2. Europska unija se suočava s krizom čija su glavna obilježja društvena dezintegracija, međusobna ovisnost, slabost institucija i opća nejednakost. U današnje se vrijeme sukobi u znatnoj mjeri temelje na društvenoj isključenosti, i u tim okolnostima vojno djelovanje očigledno nije dovoljno.

1.3. Sve dinamičnije geopolitičko i geoekonomske tržišno natjecanje te ustrajnost nekih sila da svijet podijele na interesne sfere imaju utjecaja na europski strateški model zasnovan na suradnji i pozitivnoj uvjetovanosti, zbog čega je potrebna odgovarajuća prilagodba.

1.4. Po mišljenju EGSO-a, Europljani će u ovako složenoj međunarodnoj situaciji biti u stanju obraniti svoje vrijednosti i interese samo ako im ciljevi, politike i sredstva budu jedinstveni. Europska vanjska politika počinje kod kuće, s obzirom na to da nije moguće odvojiti vanjsku politiku od unutarnje.

1.5. Europski građani neće više biti tako nezainteresirani, osjećat će se Europljanima i angažirati se za Uniju samo ako EU promijeni smjer i, kao zagovornik jednakosti, počne promicati sigurnost, slobodu i blagostanje u Europi i u ostatku svijeta.

1.6. Nužno je ojačati europsku političku integraciju kako bi se postigla suverenost u globaliziranom svijetu, kako bi se donosile odluke koje na temelju obnovljenog socijalnog ugovora ponovno bude entuzijazam u pogledu europskog projekta te kako bi se prevladao demokratski deficit.

1.7. Vanjska politika i sigurnosna i obrambena politika EU-a, kojima bi trebalo dodijeliti više sredstava, zahtijevaju fleksibilnije radne metode koje su istodobno bolje koordinirane među državama članicama i europskim institucijama.

1.8. Obrana EU-a iziskuje bolju koordinaciju i zajedničko planiranje. To zahtijeva povećanje financijskih sredstava i razvoj europske obrambene industrije te izbjegavanje dupliciranja troškova uz pomoć instrumenata za udruživanje i dijeljenje (eng. *pooling* i *sharing*). U istu svrhu od presudne su važnosti i bolje upravljanje i dosljedna institucionalna struktura, kao i promicanje velikih zajedničkih projekata. To ne dovodi u pitanje transatlantske veze i usku suradnju u okviru saveza i partnerstava koji uključuju većinu zemalja EU-a, kao što je NATO.

1.9. Po mišljenju EGSO-a, prioriteti nove globalne strategije trebali bi biti sljedeći: (a) osnaživanje pristupnog procesa zemalja kandidatkinja, posebice onih na Zapadnom Balkanu, i stabilizacija istočnog i južnog susjedstva tako što će se, među ostalim, posvetiti pažnja tokovima migranata i izbjeglica, (b) poticanje učinkovitije, djelotvornije i vidljivije zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP), poduprte snažnijom i jasnije definiranom tehnološkom i industrijskom bazom europskog obrambenog sektora (EDTIB), (c) jačanje učinkovitog i reformiranog multilateralnog sustava za sigurnost, socioekonomsko i razvojno upravljanje te (d) promicanje trgovine i ulaganja. Navedene prioritete moraju odlikovati dvije transverzalne dimenzije: opći održivi razvoj i jačanje organizacija civilnog društva.

1.10. EU bi svojom tradicionalnom preventivnom i multilateralnom diplomacijom trebao biti regulatorna i konstruktivna sila koja će poticati uključivo upravljanje i podupirati sudjelovanje gospodarstava u usponu u multilateralnim institucijama.

1.11. Glavni cilj globalne strategije Europske unije, koja je osnovana radi učvršćivanja mira u Europi, treba biti održavanje i promicanje mira. Za postizanje tog cilja od presudnog su značaja sigurnosna i obrambena politika, diplomatsko djelovanje i uloga civilnog društva.

1.12. U pogledu izbjegličke krize, EGSO smatra ključnim da EU usvoji zajedničku politiku za izbjeglice, azil i imigraciju koju će provoditi neka od europskih institucija, kako bi se osiguralo da europske države svoje odgovornosti izvršavaju zajedno, proporcionalno i solidarno.

1.13. Po mišljenju EGSO-a, trebalo bi uvesti promjene u mehanizam dodjele europskih fondova za razvoj kako bi isti bili fleksibilniji, višenamjenski i prilagođeni konkretnim okolnostima.

1.14. Skup vrlo velikih trgovinskih sporazuma o kojima se trenutno pregovara ili su u postupku ratifikacije poprima, osim čisto trgovinskih aspekata, i neospornu geopolitičku dimenziju. Neki od temeljnih aspekata buduće globalne strategije EU-a bit će briga o geopolitičkom utjecaju takvih sporazuma, jačanje multilateralnih odnosa i izbjegavanje sukoba među trgovinskim blokovima. S obzirom na utjecaj koji imaju na način života, Odbor smatra da je nužno uzeti u obzir zahtjeve i bojazni civilnog društva i građanstva općenito u pogledu takvih sporazuma.

1.15. Po mišljenju EGSO-a, za provedbu vanjske i sigurnosne politike EU-a od temeljne je važnosti jačanje civilnog društva, njegova djelovanja i veza, koje treba ići usporedo s diplomatskim djelovanjem. Sukladno tome, EGSO potiče da se u prioritetne ciljeve zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) izričito uvede taj element.

1.16. Smatramo da je EGSO, kao savjetodavno tijelo europskih institucija i predstavnik svih velikih organizacija organiziranog civilnog društva država članica, u najboljem položaju da bude ključni partner institucija EU-a uključenih u zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a, posebice Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) i Europske komisije.

1.17. U tu svrhu, EGSO predlaže zajedničko ispitivanje navedenih prioriteta i načina na koji bi se mogla formalno ostvariti suradnja između ESVD-a i Odbora.

1.18. EGSO nudi pomoć ESVD-u u izradi izvješća o ocjeni sadašnjeg sudjelovanja civilnog društva u području europske vanjske politike.

1.19. EGSO predlaže održavanje godišnjeg sastanka o vanjskoj i sigurnosnoj politici u organizaciji Odbora, uz prisustvovanje visoke predstavnice i sudjelovanje najvažnijih europskih organizacija civilnog društva.

2. Novi kontekst za vanjsko djelovanje EU-a

2.1. EGSO ističe da je neophodna strategija koja će u opći, dosljedan i ažuriran okvir uključiti sve instrumente za vanjsko djelovanje EU-a, uključujući i instrumente za sigurnost i obranu. Potrebno je stoga promijeniti ciljeve, prioritete, interese i instrumente europskog vanjskog djelovanja u okviru sveobuhvatne perspektive koja će nadvladati pristrane pristupe i otpor država članica te ojačati koordinaciju i fleksibilnost ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

2.2. Usprkos znatnom društvenom napretku u pogledu različitih aspekata Milenijskih razvojnih ciljeva, druge pojave, poput gubitka utjecaja Zapada, učvršćivanja novih sila u usponu, sve većeg utjecaja informacijskih tehnologija, demografskih tendencija i sve veće nejednakosti, upućuju na složeniji svjetski geopolitički kontekst u kojem će razvoj sustava utemeljenog na pravilima i vrijednostima otvorenih društava nailaziti na velik otpor. To se događa s multilateralnim institucijama koje se nisu prilagodile novom multipolarnom svijetu. Posljedica je urušavanje međunarodnih normi i istodobno redefiniranje važnosti geopolitike. Raste i broj dionika, među kojima su nedržavni akteri i nadnacionalna poduzeća, te se razvijaju disruptivne tehnologije, što otežava uspostavljanje strateškog plana i upravljanje složenim okruženjima.

2.3. Neposredni izazovi s kojima se EU suočava su upravljanje migracijskim tokovima, zaštita Europe od terorističkih prijetnji i suzbijanje mogućih vojnih i kibernetičkih napada na države članice EU-a. Drugi izazovi, prijetnje i opasnosti sada su uglavnom globalnog karaktera: klimatske promjene, financijske i gospodarske krize, utaja poreza, korupcija, organizirani kriminal, pandemije, humanitarne krize itd. Unija mora biti aktivna na svim tim područjima. Zajednička vanjska i sigurnosna politika mora postati mnogo učinkovitiji instrument nego što je to sada kako bi branila interese Unije i država članica, što je pak nužno za njihovo mnogo aktivnije uključivanje u vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a. To je istakla i visoka predstavnica i potpredsjednica Komisije: „Treba nam strategija koja će proaktivno štititi naše interese, pri čemu treba imati na umu da je jačanje naših vrijednosti sastavni dio naših interesa.”

⁽¹⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a pod naslovom „Vanjska dimenzija obnovljene Lisabonske strategije (SL C 128, 18.5.2010., str. 41.).

⁽²⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a pod naslovom „Nova vanjska i sigurnosna politika EU-a i uloga civilnog društva” (SL C 24, 28.1.2012., str. 56.).

2.4. Od kad je 2003. donijeta strategija, došlo je do dvije značajne strukturne promjene.

2.4.1. Prva je promjena to što se suočavamo s krizom čija su glavna obilježja društvena dezintegracija, međusobna ovisnost, slabost institucija i opća nejednakost. Danas globalizacija podrazumijeva blizinu, vidljivost i gustoću stanovništva. Nejednakost je postala globalno mjerilo. Intenzitet društvenih razlika temelj je masivnih preseljenja. Sve povezaniiji, a izuzetno nejednak svijet izvor je nestabilnosti i nesigurnosti. U današnje se vrijeme sukobi temelje na društvenoj isključenosti, i u tim okolnostima vojno djelovanje očigledno nije dovoljno. Suočeni smo s globalnim socijalnim pitanjem koje valja dijagnosticirati i na njega odgovoriti, kao što je to učinjeno u 19. i 20. stoljeću u europskim nacionalnim državama te, na međunarodnoj razini, Filadelfijskom deklaracijom iz 1944., prvom na tom području. Za to će biti potrebne regulatorne politike te politike solidarnosti i suradnje.

2.4.2. Drugi je izazov ponovna veća važnost geopolitike, i to ne samo u europskom susjedstvu. Uvjetovani smo našim zemljopisnim položajem. Sukobi u Ukrajini, Siriji, Iraku, Libiji i Sahelu, primjerice, imaju na nas izravne trgovinske posljedice, kao i posljedice povezane s džihadističkim terorizmom, isporukom energije ili kretanjem izbjeglica, odnosno imigranata. To utječe na europski strateški model koji se temelji na suradnji i pozitivnoj uvjetovanosti.

2.4.3. I danas je točna tvrdnja iz važeće strategije: najbolja zaštita naše sigurnosti je svijet demokratskih država kojima se dobro upravlja. No, ta je strategija na vidjelo iznijela i određene nedostatke: 1. taj koncept nije, općenito, polučio željene rezultate osim u nekim slučajevima, prije svega onima vezanim uz proces pristupanja EU-u; 2. postoje i druga stajališta, zasnovana na posebnoj interpretaciji religije, kao u slučaju samoproglašene Islamske države, ili na određenom autoritarnom nacionalizmu, primjerice u Rusiji i Kini (radi se o velikim silama koje izravno utječu na šire susjedstvo EU-a), čija se geopolitika temelji na konceptu interesnih sfera; 3. mnogo puta nije se vodilo računa o razlikama među zemljama s kojima je EU htio uspostaviti veze; 4. često je nedostajala dosljednost između diskursa EU-a i politika koje je provodio u praksi; 5. nije se vodilo dovoljno računa o tome da se demokracija i vladavina prava ne nameću izvana nego se razvijaju iznutra.

2.5. U cilju zaštite svojih načela i univerzalnih vrijednosti te njihovog učinkovitijeg promicanja, EU svoju strategiju treba prilagoditi konceptu koji ESVD naziva „pragmatičnim idealizmom”.

3. Vanjska politika počinje kod kuće

3.1. Općeprihvaćena je činjenica da je vanjska politika produžetak unutarnje politike. Obje politike stoga, da bi bile djelotvorne, moraju težiti istim ciljevima, biti integrirane i koordinirane te ne smiju odstupati jedna od druge u svojim središnjim i zajedničkim aspektima. EGSO smatra da se kod kuće grade dva vitalna stupa globalne strategije vanjske politike EU-a.

3.1.1. Prvi je od njih glavni element privlačnosti EU-a u svijetu: europski način života koji se temelji na slobodi i ljudskim pravima te socijalnoj koheziji cjelokupnog stanovništva. Ne čini se realnim osmišljavati strukturiraniju, zajedničku i učinkovitu vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a ako se ne zaustave rast gospodarskih i socijalnih nejednakosti među državama članicama, slabljenje europskog socijalnog modela, simptomi nesolidarnosti i nepovjerenja, povlačenje u nacionalne prostore, teškoće pri donošenju zajedničkih odluka, sva veća nezainteresiranost građana i porast populističkih, ksenofobnih i eurofobnih pokreta. Nužno je ojačati europsku političku integraciju, primjerice pomoću bolje suradnje predviđene ugovorima, kako bi se postigla suverenost u globaliziranom svijetu, donosile odluke koje ponovno bude entuzijazam u pogledu europskog projekta uz pomoć obnovljenog socijalnog ugovora te kako bi se demokratiziralo donošenje odluka.

3.1.2. Drugi se stup odnosi na jaču europsku integraciju i uspostavu politika i instrumenata za zajedničko djelovanje na područjima poput migratornih kretanja, energetske opskrbe, klimatskih promjena, međunarodnog terorizma, prehrambene sigurnosti, trgovinske politike, borbe protiv organiziranog kriminala, djelotvornog europskog plana ulaganja i stvaranja radnih mjesta, socijalne dimenzije Europe te dovršetka unutarnjeg tržišta. Europski građani neće više biti tako nezainteresirani, osjećat će se Europljanima i vezati se s Unijom samo ako EU promijeni smjer i, kao zagovornik jednakosti, počne promicati sigurnost, slobodu i blagostanje u Europi i u ostatku svijeta.

3.2. Po mišljenju EGSO-a, usavršavanje jedinstvenog europskog tržišta – industrijske politike, financijskog sustava, telekomunikacijskih i prometnih politika, digitalnih tehnologija, obrambene industrije – prioritet je EU-a. Vanjska se politika treba pozabaviti sve većim brojem pitanja koja su povezana s drugim politikama EU-a, poput socijalne, okolišne, energetske, digitalne, prometne, gospodarske i industrijske politike. S druge strane, potrebno je definirati dugoročnu viziju u kojoj će vanjska gospodarska politika biti središnji stup za promociju trgovine i ulaganja. Osim toga, valja žurno donijeti zajedničku energetska politiku, kao i politiku migracije i azila.

3.3. Suočena s novom globalnom geostrateškom konfiguracijom, Europska unija nema drugog izbora nego razvijati svoje kapacitete u području sigurnosti i obrane. To neminovno zahtijeva integriraniju vanjsku politiku – države članice na međunarodnoj su razini sve manje važne, pa im zajedničko djelovanje svima koristi – i podrazumijeva ustupanje većeg prostora europskoj obrambenoj politici. To traži mnogo šire poimanje sigurnosti i obrane no što je primjena sile i znači da se obrambena politika može koristiti preventivno i da ima odvraćajući učinak, ali i da je u isto vrijeme posljednje sredstvo koje treba upotrijebiti kada se ključni interesi i odgovornost za zaštitu ne mogu obraniti na drugi način. To iziskuje veće i bolje korištenje resursa. Premda ima 28 različitih vojnih struktura, EU na nacionalnu obranu troši 40 % sredstava koje troši SAD čemu, osim toga, treba dodati i znatno dupliciranje i slabu razvijenost obrambene industrije. Zbog toga su nužna veća financijska sredstva i zajednički instrumenti za planiranje i nadzor. Vlade i građani EU-a moraju biti svjesni toga da su sigurnost, prosperitet i sloboda neodvojivi. Veća strateška autonomija EU-a na području obrane ne smije, međutim, biti nespojiva ili u suprotnosti s prekoatlantskim odnosima i suradnjom u okviru saveza i tijela u kojima sudjeluje većina država članica EU-a, a posebno NATO-a, koji je i dalje temelj njene zajedničke obrane.

3.4. Europska obrambena politika trebala bi se usredotočiti na dva glavna područja: s jedne strane, sadašnja geopolitička situacija iziskuje da EU, kao čimbenik sigurnosti izvan svojih granica, podržava ljudska prava i pridonosi razvoju susjednih zemalja, ali i da posvećuje pozornost širem susjedstvu te, s druge strane, doprinosi slobodi pristupa javnim dobrima na globalnoj razini i svjetskom poretku zasnovanom na normama.

3.5. Obrambena industrija EU-a mora imati važnu ulogu u postizanju strateške autonomije Europske unije. Njezina konkurentnost vrijednost je koja ide mnogo dalje od interesa privatnog sektora. Mora nadvladati svoju rascjepkanost; uspjeh tog procesa u uskoj je vezi s primjenom određenih ključnih instrumenata, poput pokretanja projekata suradnje, dodjele odgovarajućih sredstava za sljedeće pripremno djelovanje⁽³⁾ i uvođenje posebne proračunske linije u sklopu sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira.

3.6. Ideja da je stabilnost našeg stvarnog susjedstva – naših susjeda i susjeda naših susjeda – nužna za našu vlastitu stabilnost može se izravno primijeniti na terorističke prijetnje takozvane Islamske države. To, primjerice, znači da je odgovornost za iznalaženje političkog rješenja za rat u Siriji izravno povezana s EU-om, jer uključuje rješavanje jednog od uzroka problema. To uključuje i bolju koordinaciju aktivnosti na području antiterorizma i obavještajnih službi. Intenzivnija razmjena informacija između država članica, pa čak i osnivanje europske obavještajne službe, trebali bi biti imperativ. Nadalje, potrebno je razviti globalnu strategiju za bobu protiv terorizma koja će analizirati njegove uzroke i izbjegavati sukob između vjerskih pogleda te, umjesto toga, promicati suradnju između različitih vjerskih zajednica u borbi protiv terorističkog fanatizma. Osobito je važno pružiti potporu arapsko-islamskom svijetu (koji je najteže pogođen napadima tzv. Islamske države), kako bi se suprotstavio toj prijetnji u vlastitoj sredini. Jednako tako, jedan od elemenata europske strategije za borbu protiv terorizma trebalo bi biti poduzimanje akcija protiv prodaje i krijumčarenja oružja ili izvora financiranja. Odnosi između civilnog društva i našeg šireg susjedstva mogu igrati pozitivnu ulogu u tom nastojanju.

⁽³⁾ Europska komisija priprema u suradnji s Europskom obrambenom agencijom Pripremno djelovanje za istraživanje u vezi sa ZVSP-om u razdoblju 2017.–2019.

3.7. Vanjsko djelovanje trebalo bi biti fleksibilnije. Viši stupanj fleksibilnosti ne smije dovesti do rascjepkanosti nego ga treba postići na temelju sveobuhvatnog korištenja instrumenata koji su predviđeni u UEU-u i UFEU-u. Potrebno je i povećati konstruktivno suzdržavanje država članica u Vijeću u području ZVSP-a i ZSOP-a. U tom kontekstu, kad se govori o jačanju međunarodne sigurnosti, Odbor još jednom ističe potrebu da se zadrže određene vrijednosti na polju vanjske politike, posebice poštovanje Povelje Ujedinjenih naroda. Međutim, kad ne bude moguće naći zadovoljavajuće rješenje u okviru postojećih instrumenata, bit će potrebno ustanoviti *ad hoc* skupine u kojima će sudjelovati i ured visoke predstavnice ili, ako to ne bude moguće, druga tijela europskih institucija kako načelo jednoglasnosti ne bi paraliziralo mogućnosti Unije u vanjskoj politici. Mreža za zelenu diplomaciju, koja je prvotno uspostavljena radi promicanja uključivanja ciljeva na području okoliša u vanjske odnose EU-a i koja je odigrala važnu ulogu u poticanju i koordinaciji diplomatskih aktivnosti EU-a uoči konferencije COP21, može poslužiti kao model za druge mreže.

3.8. EU ne bi smio čekati sljedeću krizu kako bi se vanjskoj politici dodijelila sredstva. Sredstva moraju biti usklađena s ciljevima i ne smiju se suštinski razlikovati ovisno o situaciji. Odgovarajućim planiranjem trebalo bi utvrditi područja u kojima Unija nema dovoljno sredstava. Na taj bi se način izbjeglo reaktivno ponašanje koje je posljednjih godina obilježilo djelovanje EU-a u različitim krizama. Potrebno je povećati proračun EU-a za vanjsko djelovanje, osobito u području humanitarne pomoći, migracija, razvoja, obrazovanja, borbe protiv terorizma te diplomacije, kao i jačanja organiziranog civilnog društva.

4. Preispitivanje uloge EU-a u svijetu

4.1. EGSO smatra da nova strategija podrazumijeva reviziju analize međunarodnog konteksta koju je proveo EU i uloge koju želi igrati ubuduće. Ključno je pronaći novi diskurs koji se temelji na aktivnom, ravnopravnom sudjelovanju građana na području sigurnosti, slobode i napretka. Važno je i istaknuti prednosti EU-a. Među njima su: najveće jedinstveno tržište na svijetu, aktivna trgovinska politika, politika suradnje i najizdašnije humanitarne pomoći u svijetu, način života utemeljen na poštivanju vladavine prava i demokratskih načela, socijalni model koji se temelji na gospodarskoj i socijalnoj koheziji, obrana modela održivog razvoja koji se temelji na borbi protiv nejednakosti i zaštiti okoliša uz utvrđivanje jasnih ciljeva klimatske politike.

4.2. Nedostatak unutarnje kohezije i političke volje tradicionalno ograničavaju ulogu EU-a u svijetu. Unija ne želi biti velesila, već učinkovitije ostvarivati svoju moć. Zato se treba usredotočiti na područja u kojima njezino djelovanje pruža dodanu vrijednost i može imati značajniji utjecaj, osobito u neposrednom okruženju i u međunarodnim institucijama poput Ujedinjenih naroda, MMF-a, Svjetske banke ili skupine G-20, gdje je usklađenost između država članica slaba, zbog čega su njene mogućnosti utjecaja ograničene. U tom smislu, EGSO pozitivno ocjenjuje prijedlog Komisije iz listopada 2015. u korist jedinstvenog predstavljanja europodručja u MMF-u i drugim međunarodnim tijelima.

4.3. EU mora nastaviti svoju tradicionalnu preventivnu i multilateralnu diplomaciju, težeći uložiti regulatorne i konstruktivne sile. Obrana otvorenog svjetskog poretka utemeljenog na propisima temeljno je obilježje identiteta Unije u međunarodnom okruženju. Kao velika trgovinska sila, EU ima koristi od povezanog svijeta bilo da se radi o području energetike, financija, interneta ili pak pomorskih puteva (oko 90 % vanjske trgovine EU-a odvija se pomorskim putem). Nuklearna i energetska sigurnost moraju ostati u središtu pozornosti.

4.4. Također treba nastaviti suradnju u raznim procesima regionalne integracije, poput Gospodarske zajednice zapadnoafričkih država (ECOWAS), Zajednice naroda jugoistočne Azije (ASEAN) ili Mercosura.

4.5. EU mora jačati demokratsko uključivo upravljanje tako što će pružati potporu sudjelovanju gospodarstava u usponu u multilateralnim institucijama, kako bi mirnim putem ublažio napetosti i obeshrabrio stvaranje alternativnih mehanizama upravljanja ili onih koji su neprijateljski raspoloženi prema postojećim mehanizmima.

4.6. EU mora zadržati svoje vrijednosti i načela, univerzalnost i nedjeljivost ljudskih prava, nastaviti borbu protiv smrtno kazne i nasilja protiv žena i djevojčica te zaštitu osoba različitih spolnih identiteta (LGBTI). Usporedo s time, Unija svoju vanjsku i sigurnosnu politiku mora temeljiti na socijalnom modelu koji je obilježava i koji je temelj njezine sigurnosti, slobode i prosperiteta.

5. Veće sudjelovanje u širem susjedstvu

5.1. U sadašnjoj fazi globalne strategije trebalo bi jasno istaknuti važnost europskog istočnog i južnog susjedstva za sigurnost i prosperitet same Europe te bi EU-u trebalo osigurati veći učinak i utjecaj na ključne događaje u tim područjima prilikom prihvata i reguliranja tokova migranata i izbjeglica. Navedene prioritete moraju odlikovati dvije transverzalne dimenzije: održivi razvoj i jačanje organizacija civilnog društva ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

5.2. Prošireno ili strateško susjedstvo (od Sahela do Zaljeva i od Središnje Azije do Arktika) područje je od najveće važnosti, ne samo za europsko vanjsko djelovanje, već i za unutarnju dimenziju država članica. Taj prostor danas proživljava duboku društvenu i institucionalnu dezintegraciju čiji su uzroci brojni, poput ratnih sukoba, prisilnih preseljenja, međunarodnog terorizma, propasti državnih struktura, korupcije, organiziranog kriminala, povratka autoritarnih režima kao u slučaju Turske ili asertivnosti sila te hibridne i vojne agresije Rusije. Sve to podrazumijeva duboke dugoročne strukturne izazove i snažan utjecaj na Uniju.

5.3. Suočen s tom obeshrabrujućom stvarnošću, EU mora preuzeti veću odgovornost u poboljšanju gospodarskog, društvenog i sigurnosnog stanja u svom susjedstvu. EU ne smije odustati od obrane demokracije, vladavine prava i temeljnih ljudskih i socijalnih prava – u koja se ubrajaju sloboda udruživanja i pravo na kolektivno pregovaranje – u svojem susjedstvu, za što je ključna potpora lokalnom civilnom društvu i socijalnim partnerima, kao i obrana njihove neovisnosti.

5.4. Odbor pozitivno ocjenjuje reviziju europske politike susjedstva i potvrdu da postoji povezanost između nestabilnosti, siromaštva i nejednakosti i nedostatka mogućnosti, te da oni mogu povećati osjetljivost na radikalizaciju. U tom smislu, vanjsko djelovanje može stvoriti sinergije kad je potrebno objediniti sigurnost, razvoj i trgovinu. Kako bi se postigao taj cilj, najvažnije je stati na kraj kršenjima prava na udruživanje i slobodnu organizaciju poduzetnika, radnika ili organizacija iz trećeg sektora. Također treba ojačati instrumente za rano uzbunjivanje kako bi se spriječile moguće buduće krize.

5.5. EGSO poziva da se zadrži strogo, ali ne ograničavajuće, stajalište u pogledu proširenja i liberalizacije viznog sustava, pod uvjetom da se provode reforme koje je moguće nadzirati.

5.6. Uz ovo susjedstvo usko se veže afrički kontinent koji, po mišljenju EGSO-a, treba biti drugi geografski prioritet vanjske politike EU-a, ne samo zato što je on izvor velikog broja izazova, nego i zbog mogućih partnerstava koja mogu doprinijeti gospodarskom razvoju i globalnom upravljanju ⁽⁶⁾. Program održivog razvoja do 2030. i Pariški sporazum o klimatskim promjenama pružaju neupitne mogućnosti za uspostavu i jačanje partnerstava s Afrikom.

⁽⁴⁾ REX/458 – Mišljenje EGSO-a „Preispitivanje Europske politike susjedstva”, usvojeno 25. svibnja 2016. (još nije objavljeno u SL).

⁽⁵⁾ Vidjeti Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Strategiji proširenja EU-a” (SL C 133, 14.4.2016., str. 31.).

⁽⁶⁾ REX/455 – Mišljenje EGSO-a „Budućnost odnosa EU-a sa zemljama iz skupine AKP”, usvojeno 25. svibnja 2016. (još nije objavljeno u SL).

5.7. S geopolitičke točke gledišta, stabilnost našeg šireg susjedstva podrazumijeva isto tako i posvećivanje pozornosti velesilama koje u njemu imaju najveći utjecaj, posebice Rusiji i Kini. Zbog nove asertivnosti Rusije te zbog kineske politike „novog Puta svile” (tzv. „Jedan pojas, jedan put” – masovna ulaganja u infrastrukturu za povezivost) nikad nije bilo važnije da EU naspram te dvije sile nastupa jednoglasno, a ne s 28 glasova.

5.8. U pogledu izbjegličke krize, EGSO smatra ključnim da EU usvoji zajedničku politiku za izbjeglice i azilante i politiku useljavanja koju će provoditi neka od europskih institucija, kako bi se osiguralo da europske države svoje odgovornosti izvršavaju zajedno, proporcionalno i solidarno. Jačanje kanala za zakonitu migraciju od temeljnog je značaja da bi se odgovorilo kako na potrebu za zapošljavanjem i utočištem, tako i na potrebu EU-a za migrantima zbog njegovog demografskog slabljenja, te radi sprečavanja trgovine ljudima. Također je nužno poštivanje međunarodnog prava i prava EU-a, zajednički odgovor na humanitarnu krizu kojom su pogođeni ljudi koji se već nalaze na području Unije, povećanje sredstava namijenjenih zaštiti zajedničkih granica i potrazi i spašavanju na moru te osnivanje Europske granične i obalne straže u skladu s prijedlogom Komisije.

6. Poticanje razvojne politike EU-a

6.1. EU mora uskladiti unutarnje i vanjske politike s ciljevima Programa održivog razvoja do 2030. U svojoj razvojnoj politici EU mora osobito staviti naglasak na Akcijski plan iz Adis Abebe. Sporazum o klimatskim promjenama iz Pariza pokazao je da se svijet neizbježno okreće zelenom gospodarstvu, u čemu EU igra pionirsku ulogu.

6.2. EGSO pozdravlja djelovanja za preusmjeravanje službene razvojne pomoći (ODA) najmanje razvijenim zemljama, financiranje „Novog dogovora za angažman u nestabilnim državama”, stratešku ocjenu pomoći za rodnu jednakost, povećanje sredstava za zaštitu bioraznolikosti i obveze EIB-a u borbi protiv klimatskih promjena, kao i financijsku podršku zemljama u razvoju u iznosu od 100 milijardi dolara godišnje do 2020. godine na koju su se obvezali potpisnici Pariškog sporazuma.

6.3. Gospodarska dimenzija europske vanjske i sigurnosne politike mora se osnažiti, ali ne i ograničiti samo na područje trgovine. Nužno je poduprijeti i stručno usavršavanje, inovacije i poduzetništvo, s obzirom na to da stabilizacija naših susjeda ovisi o njihovom gospodarskom i društvenom razvoju. Zemlje poput Tunisa, Libanona i Jordana, između ostalih, morale bi imati razvojni plan kojim će osnažiti svoje gospodarstvo. Pomoć trećim zemljama pri prelasku na niskougljično gospodarstvo, uključujući pomoć za učinkoviti prijenos tehnologije i suradnju, pruža mogućnosti za obje strane.

6.4. EGSO primjećuje da su klimatske promjene čimbenik koji doprinosi migracijama izazvanima nestabilnošću država, nesigurnošću i nestašicom resursa. EU mora podupirati zemlje u razvoju, posebice one najugroženije, te im pomoći da izravno pređu na niskougljično gospodarstvo i ojačaju svoju otpornost na klimatske promjene.

6.5. EGSO naglašava da, usprkos trenutnim proračunskim ograničenjima u mnogim državama članicama, izdvajanje najmanje 0,7 % bruto nacionalnog dohotka za ODA-u treba biti prioritet. Također treba osnažiti dosljednost razvojnih politika i poticati koordinaciju između država članica i institucija EU-a ⁽⁷⁾.

6.6. U financiranje ciljeva održivog razvoja nužno je uključiti sve vrste dionika, pa tako i civilno društvo i razvojne financijske institucije. U upravljanje projektima također valja u što većoj mjeri uključiti socijalne partnere ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Vidjeti Mišljenje EGSO-a pod naslovom „Politika razvoja Europske unije – Europski konsenzus” (SL C 24, 31.1.2006., str. 79.).

⁽⁸⁾ Vidjeti Mišljenje EGSO-a pod naslovom „Financiranje razvoja – položaj civilnog društva” (SL C 383, 17.11.2015., str. 49.).

6.7. Po mišljenju EGSO-a, trebalo bi uvesti promjene u mehanizam dodjele europskih fondova za razvoj kako bi isti bili fleksibilniji, višenamjenski i prilagođeni konkretnim okolnostima. U tom bi smislu trebalo uvesti, između ostalog, modalitete kao što su okvirni sporazumi, operativne subvencije, subvencije u skladu s kaskadnim modelom, višegodišnji sporazumi, sredstva za hitne slučajeve ili uvođenje paketa instrumenata utvrđenog u Strukturiranom dijalogu ⁽⁹⁾.

7. Novi okvir za trgovinu i ulaganja

7.1. EGSO podupire slobodnu trgovinu, jedan od stupova same Europske unije. Istodobno naglašava da je potrebno voditi računa o neravnoteži među pregovaračkim stranama, o poštivanju temeljnih radnih prava i propisa o zaštiti okoliša. Istodobno, Odbor i dalje podržava multilateralni pristup u pravilima trgovanja WTO-a. Po mišljenju EGSO-a, iz temelja treba razmotriti savjetodavno i stvarno sudjelovanje najreprezentativnijih organizacija organiziranog civilnog društva u sporazumima ⁽¹⁰⁾.

7.2. Veliki sporazumi, kao što su TTP, CETA, TTIP, sporazumi o slobodnoj trgovini s Japanom i Indijom ili RCEP, osim čisto trgovinskih aspekata, poprimaju i neospornu geopolitičku dimenziju. Imajući u vidu da utječu na propise i standarde, uz velike posljedice na način života, sve više privlače zanimanje civilnog društva. To je osobito važno s obzirom na utjecaj koji u demokratskom odlučivanju imaju mehanizmi za rješavanja sporova između ulagača i država te odbori za zakonodavnu suradnju.

7.3. Izazov s kojim se suočava EU u ovom području leži u tome što prilikom otvaranja gospodarskih i geostrateških mogućnosti mora osigurati europske propise i norme, javne usluge i zaštitu temeljnih područja političkog reguliranja, kao što su zdravstveni standardi, radni standardi i standardi u zaštiti okoliša ⁽¹¹⁾. Mišljenje EGSO-a, kao i mišljenje civilnog društva, sklono je tome da zaštitu ulagača osiguravaju redovni sudovi, a ako to nije moguće, neovisni međunarodni sud koji će osnovati Ujedinjeni narodi. Također podupire stvarno sudjelovanje civilnog društva u sporazumima, uz koje treba ići transparentna politika informiranja u stvarnom vremenu, kako u pogledu pregovora tako i u pogledu odluka koji utječu na civilno društvo ⁽¹²⁾.

8. Jačanje civilnog društva kao temeljnog elementa vanjske i sigurnosne politike EU-a

8.1. Po mišljenju EGSO-a, organizirano civilno društvo jedan je od temeljnih elemenata demokracije. Civilno društvo sa slobodom i pravima, s jakim socijalnim partnerima, stvarnim sudjelovanjem u odlučivanju i s priznanjem institucija bitno je za postizanje i učvršćivanje demokracije, sprečavanje autoritarnih skretanja, poticanje gospodarskog razvoja, izgradnju mira, poticanje socijalne kohezije, borbu za jednakost u njezinim različitim aspektima, promicanje i omogućavanje modela održivog razvoja i obogaćivanje demokratske institucionalne strukture. Također je ključno za jačanje veza s civilnim društvima drugih zemalja i regija u svijetu, i to kroz djelovanje koje ide usporedo s diplomatskim, a koje je od temeljne važnosti za povezivanje povijesti, kultura, vjerovanja i globalnih ciljeva.

8.2. Sukladno tome, EGSO potiče da se u prioritetne ciljeve ZVSP-a što prije uvede taj element. U cilju tog jačanja valja upotrijebiti razna sredstva, kao što su fondovi za suradnju i razvoj ljudskih prava, djelovanje i zahtjevi na diplomatskoj razini, stvarno i učinkovito, savjetodavno, a ne samo pasivno sudjelovanje civilnog društva u trgovinskim sporazumima ili sporazumima o udruživanju u kojima ono treba biti sastavni dio i doprinositi svim temama, jačanje politike koja teži tome da europska poduzeća prisutna u drugim zemljama ili regijama ispunjavaju temeljne sporazume Međunarodne organizacije rada i razvijaju politike korporativne odgovornosti koje podupire EU.

⁽⁹⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a pod naslovom „Sudjelovanje civilnog društva u razvojnim politikama EU-a” (SL C 181, 21.6.2012., str. 28.).

⁽¹⁰⁾ Pismo predsjednika Malossea povjerenici Malmström od 18. lipnja 2015. koje sadrži ocjenu i preporuke za savjetodavne skupine u sporazumima o udruživanju.

⁽¹¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Trgovina za sve: prema odgovornijoj trgovinskoj i ulagačkoj politici” (vidjeti stranicu 123 ovog Službenog lista).

⁽¹²⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Zaštita ulagača i rješavanje sporova između ulagača i država u trgovinskim i investicijskim sporazumima EU-a s trećim zemljama” (SL C 332, 8.10.2015., str. 45.).

8.3. EGSO smatra da je u tu svrhu nužno da ZVSP uključi europsko organizirano civilno društvo u oblikovanje i provedbu svojih ciljeva i prioriteta. EGSO smatra da se uloga civilnog društva može poboljšati:

- jačanjem civilnog društva u europskom susjedstvu, s namjerom da se pruži podrška procesima stabilizacije i demokratizacije,
- boljim odabirom sugovornika u skladu s kriterijima koji su kompatibilni s europskim socijalnim modelom, konkretno, u skladu s priznavanjem jednakosti socijalnih partnera,
- poticanjem sudjelovanja tijela civilnog društva, kao što su gospodarsko-socijalna vijeća,
- ublažavanjem nedostatka civilnog i socijalnog dijaloga u zemljama EPS-a,
- promicanjem razvoja sektorskih organizacija na regionalnoj razini, kao što već postoje u području socijalne ekonomije, organizacija poslodavaca i sindikata, poljoprivrednih udruga; poticanjem poduzetništva među ženama, ljudskih prava itd.,
- boljom kontrolom i nadzorom vanjskog djelovanja EU-a koje bi provodilo europsko civilno društvo,
- učinkovitim sudjelovanjem civilnog društva u trgovinskim sporazumima, sporazumima o pridruživanju i partnerstvima,
- poticanjem stvaranja povoljnog okruženja za sudjelovanje organizacija civilnog društva trećih zemalja u razvojnim politikama EU-a,
- uključivanjem civilnog društva u politiku za azil i izbjeglice na polju integracije i borbe protiv ksenofobnih otpora,
- sudjelovanjem različitih dionika civilnog društva – poduzetnika, sindikata, društveno-gospodarskih organizacija trećeg sektora, nevladinih organizacija – na strukturirani način, a ne u okviru pukog okupljanja na skupštinama.

9. Uloga EGSO-a

9.1. Smatramo da EGSO, kao savjetodavno tijelo europskih institucija i predstavnik svih velikih organizacija organiziranog civilnog društva država članica, najbolje ispunjava uvjete da bude ključni sugovornik Europskoj službi za vanjsko djelovanje i Europskoj komisiji u jačanju i daljnjem razvijanju učinkovite zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a. To uvjerenje podupiru njegov tripartitni sastav, globalna vizija, bogato iskustvo i odnosi s civilnim društvom drugih zemalja svijeta, većim dijelom utemeljeni na ovlastima dobivenima raznim međunarodnim sporazumima koje je potpisao EU: sporazumima o pridruživanju, strateškim udruživanjima, sporazumima o slobodnoj trgovini, sporazumima sa zemljama kandidatkinjama za pristupanje EU-u ⁽¹³⁾.

9.1.1. EGSO predlaže održavanje godišnjeg sastanka o vanjskoj i sigurnosnoj politici u organizaciji Odbora, uz prisustvovanje visoke predstavnice i sudjelovanje najvažnijih europskih organizacija civilnog društva.

9.2. EGSO smatra da bi bilo pozitivno uspostaviti strateški odnos s ESVD-om, utemeljen na obostranom uvjerenju da je građansko društvo važno u sklopu vanjske politike EU-a, osobito u ostvarivanju određenih prioritetnih ciljeva. U tu svrhu EGSO predlaže zajedničko ispitivanje navedenih prioriteta i načina na koji bi se mogla ostvariti suradnja između ESVD-a i EGSO-a.

9.3. EGSO može pomoći ESVD-u u izradi izvješća o ocjeni sadašnjeg sudjelovanja civilnog društva u području europske vanjske politike.

9.4. U području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, EGSO će ojačati suradnju s organizacijama Ujedinjenih naroda, kao što su Međunarodna organizacija rada (ILO) ili Organizacija za prehranu i poljoprivredu (FAO).

Bruxelles, 28. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹³⁾ EGSO trenutno ima 23 međunarodne strukture za praćenje međunarodnih pitanja.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora „Pravednija mobilnost radne snage u EU-u”**(razmatračko mišljenje)**

(2016/C 264/02)

Izvjestiteljica: Laura GONZÁLEZ DE TXABARRI ETXANIZ**Suizvjestiteljica: Dorthe ANDERSEN**

Pismom od 16. prosinca 2015., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Ministarstvo socijalnih poslova i zapošljavanja zatražilo je u ime nizozemskog predsjedništva EU-a od Europskog gospodarskog i socijalnog odbora da izradi razmatračko mišljenje:

„Pravednija mobilnost radne snage u EU-u”

(razmatračko mišljenje).

Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 4. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 27. travnja), s 232 glasa za, 2 protiv i 5 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da u trenutnom političkom kontekstu i Komisija i države članice moraju uložiti poseban napor da bi se, izbjegavanjem neopravdanih ograničenja i za radnike i za poduzeća, osiguralo i promicalo slobodno kretanje radnika u EU-u ukidanjem svake diskriminacije koja se temelji na državljanstvu s obzirom na to da je ono temeljna sloboda propisana UFEU-om i jedan od najvažnijih uspjeha u postupku izgradnje Europe. Odbor podržava inicijative koje mogu ohrabriti i potaknuti pravednu mobilnost radne snage u EU-u, za što se je založilo i nizozemsko predsjedništvo te što Komisija nastoji promicati.

1.2. Kada je mobilnost radnika pozitivna mogućnost koja se temelji na pravednim uvjetima, može donijeti zadovoljstvo i korist radnicima, poslodavcima i društvu u cjelini. Mobilnost radne snage je temelj unutarnjeg tržišta i može pomoći da se europskim građanima i poduzećima otvore mogućnosti za zapošljavanje i blagostanje. Ona može biti važno sredstvo za ispunjenje ciljeva zapošljavanja i gospodarskog rasta EU-a jer može pomoći da se postigne ravnoteža između različitih razina zaposlenosti u državama članicama i radnu snagu i talent usmjeriti tamo gdje su potrebni, kao i omogućiti bolje raspoređivanje ljudskih resursa te promicati prijenos znanja, inovacije i razvoj vještina, što su važni aspekti u svijetu tehnoloških promjena. Istodobno može pridonijeti ublažavanju posljedica starenja radne snage u određenoj zemlji.

1.3. Međutim, u nekim slučajevima i u nekim sektorima, mobilnost radnika može izazvati i takozvani odljev mozgova u nekim zemljama s visokom stopom nezaposlenosti, posebice kad mladi ljudi odlaze u potrazi za zaposlenjem ili boljim radnim mogućnostima. Istodobno, pozitivni doprinos slobodnog kretanja radne snage ne smije se umanjiti ili dovoditi u pitanje zbog neutemeljenog straha od bilo koje vrste zloupotrebe.

1.4. Kako bi se izbjegle takve situacije, EGSO poziva Komisiju i države članice da promiču gospodarske politike koje će potaknuti rast i produktivnost i stvoriti kvalitetna radna mjesta u svim državama članicama kako bi se poboljšali životni uvjeti svih građana Europe.

1.5. Pravedna mobilnost zahtijeva jamstvo da će se u skladu s pravnom stečevinom EU-a poštovati načela jednakosti postupanja i nediskriminacije na osnovu državljanstva za europske mobilne radnike koji ostvaruju pravo na slobodno kretanje, podvrgnuti su uvjetima rada i pravilima određivanja naknada u zemlji domaćinu, uz puno poštivanje nacionalnih sustava kolektivnog pregovaranja i radnih odnosa.

1.6. EGSO poziva Komisiju da se savjetuje sa socijalnim partnerima o svim potrebnim pitanjima koja se odnose na poticanje mobilnosti radne snage u cilju borbe protiv nepoštenih praksi koje dovode do socijalnog dampinga. Na isti način, svaka nova mjera na europskoj razini mora poštovati i nacionalne nadležnosti za kolektivno pregovaranje i različite sustave radnih odnosa.

1.7. U pogledu prekograničnih/pograničnih radnika, Odbor smatra da je potrebno pratiti situaciju i prikupljati podatke na razini EU-a kako bi se uklonile eventualne prepreke i zajamčila slobodna i pravedna mobilnost tih radnika.

1.8. EGSO poziva Komisiju da, u skladu s namjerom koju je iskazala da stane na kraj socijalnom dampingu i zlouporabi, ne dopusti da ih druge inicijative u području unutarnjeg tržišta ipak omoguće (uključujući predviđenu putovnicu za usluge).

1.9. Inspekcija rada treba igrati ključnu ulogu u osiguravanju pravedne mobilnosti. Kako bi se to omogućilo, Odbor poziva države članice da nacionalne inspekcije i tijela za kontrolu tržišta rada opskrbe dostatnim nadležnostima, osobljem i sredstvima te istodobno podupire poboljšanje europskih prekograničnih instrumenata za inspekciju tržišta rada uključujući bolje prekogranično izvršenje sankcija.

1.10. EGSO podupire pojednostavljenje propisa za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti i suradnju među državama članicama u njihovoj provedbi te naglašava potrebu da se u svakoj reviziji Uredbe (EZ) br. 883/2004 ⁽¹⁾ poštuje u svakom slučaju načelo jednakog postupanja prema mobilnim radnicima kako bi se izbjeglo da zbog odlaska na rad u drugu državu članicu izgube stečena prava ili ostanu bez prava.

2. Uvod

2.1. EGSO sastavlja ovo razmatračko mišljenje o pravednijoj mobilnosti radne snage u EU-u na zahtjev nizozemskog predsjedništva koje je među svojim prioritetima istaklo da „mobilnost radnika može potaknuti gospodarski rast i zapošljavanje, ali u isto vrijeme potrebno je suočiti se s teškoćama u cilju jačanja javne potpore slobodnom kretanju radnika.”

2.2. Slobodno kretanje radnika predstavlja jednu od temeljnih sloboda unutarnjeg tržišta i jedan od stupova procesa europske integracije. Ono je također jedno od postignuća koje europski građani najviše cijene. Unutarnje tržište, nastalo na temelju slobode kretanja, pridonijelo je stvaranju gospodarskog rasta, radnih mjesta i prilika za građane, radnike i poduzeća. Mobilnost radne snage ostvarena pod pravednim uvjetima može biti korisna za radnike, poduzeća i društvo u cjelini, pa je stoga valja olakšati tako što će se u što većoj mjeri ukloniti sve što je priječi. Ne smije se prihvatiti nepošteno tržišno natjecanje niti diskriminacija radnika na unutarnjem tržištu.

⁽¹⁾ Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 166, 30.4.2004., str. 1.).

2.3. Mobilnost radne snage može dovesti do niza teškoća koje treba riješiti kako bi se smanjili rizici koje one uključuju, a radnicima i poduzećima omogućilo da u potpunosti iskoriste mogućnosti koje mobilnost pruža.

2.4. EU radi na povećanju pravedne mobilnosti radne snage u Europi tako što uklanja prepreke koje ju otežavaju. Europska komisija je u svojem programu rada za 2016. najavila prijedloge u vezi s mobilnošću radne snage s „mjerama za suzbijanje zlouporabe u vidu bolje provedbe i usklađivanja sustava socijalnog osiguranja kao i ciljanu reviziju Direktive o upućivanju radnika⁽²⁾ s ciljem uklanjanja nepoštenih praksi koje uzrokuju socijalni damping i odljev mozgova jamčenjem iste plaće za isti posao na istom radnom mjestu” te promicanje mobilnosti radne snage u EU-u.

2.5. Cilj je ovog mišljenja razmotriti različite aspekte mobilnosti radne snage u kontekstu tržišta rada još uvijek izloženih visokoj nezaposlenosti i koja zbog globalizacije, društvenih promjena i tehnoloških inovacija prolaze kroz goleme preobrazbe.

2.6. Nakon što su migracijski tokovi unutar Zajednice desetljećima bili vrlo skromni, proširenje EU-a, kriza koja je započela 2008. i porast nezaposlenosti doveli su do veće mobilnosti radnika. U EU-u je 2014. bilo oko 15 milijuna mobilnih osoba u odnosu na gotovo 12 milijuna 2006.⁽³⁾ Iste godine broj mobilnih radnika u radnoj dobi koji žive i rade u drugoj državi članici iznosio je 8,3 milijuna, što je predstavljalo 3,4 % ukupne radne snage, dok je još 1,6 milijuna osoba živjelo u jednoj zemlji, a radilo u drugoj (pogranični radnici)⁽⁴⁾.

2.7. Slobodno kretanje građana i radnika u EU-u danas je, međutim, dovedeno u pitanje zbog raznih čimbenika. EGSO izražava svoju zabrinutost zbog tih promjena. S jedne strane ograničenja koja neke države članice nameću schengenskom prostoru zbog priljeva izbjeglica⁽⁵⁾, a s druge strane iznimke u jednakom postupanju prema mobilnim radnicima iz EU-a koje su dogovorene s Ujedinjenom Kraljevinom na sastanku Europskog vijeća 18. i 19. veljače 2016.⁽⁶⁾ mogli bi se odraziti na jedno od najznačajnijih postignuća u izgradnji Europe.

2.8. Slobodno kretanje radnika i nediskriminacija na osnovu državljanstva temeljna su načela propisana Ugovorom o funkcioniranju Europske unije koja treba zajamčiti i promicati. Nadalje, Schengenski prostor predstavlja jedan od središnjih elemenata u procesu europske integracije i preduvjet je ispravnog funkcioniranja njezina gospodarstva. Prioritet i dužnost EU-a i njegovih država članica mora biti da se osigura da granice ostanu otvorene, kao i da građani imaju jednaka prava kretati se, živjeti i raditi u bilo kojoj državi članici.

2.9. Budući da se to posebno odražava na radnike i poduzeća, Komisija se mora savjetovati sa socijalnim partnerima, kako na sektorskoj tako i na međusektorskoj razini, o potrebi za bilo kojom inicijativom na tom području i o njezinim mogućim sadržajima. Na isti način, svaka nova mjera na europskoj razini mora poštovati i nacionalne nadležnosti za kolektivno pregovaranje i različite sustave radnih odnosa.

⁽²⁾ Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL L 18, 21.1.1997., str. 1.).

⁽³⁾ Europska komisija, „Zapošljavanje i socijalna kretanja u Europi 2015.,” str. 33.

⁽⁴⁾ Europska komisija, Govor povjerenice Marianne Tyssen o europskoj ideji pravedne mobilnosti radne snage, Dublin, 13. studenog 2015.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm.

⁽⁶⁾ Odluka šefova država ili vlada, koji su se sastali u okviru Europskog vijeća, u vezi s novim rješenjem za Ujedinjenu Kraljevinu unutar Europske unije, odjeljak D Socijalne naknade i sloboda kretanja.

3. Opća zapažanja i komentari

3.1. Slobodno kretanje radnika regulirano je u članku 3. stavku 2. Ugovora o Europskoj uniji te u članku 4. stavku 2. točki (a) i člancima 20., 26. i 45. do 48. Ugovora o funkcioniranju EU-a (UFEU). Ono podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, prihodima od rada i ostalim uvjetima rada. Slobodno kretanje radnika omogućuje pristup pravima na mobilnost, boravak i ekonomska i socijalna prava, koja su temeljno uređena Direktivom 2004/38/EZ o slobodnom kretanju i boravku u EU-u ⁽⁷⁾ i Direktivom 2014/54/EU o mjerama za lakše ostvarivanje prava zajamčenih radnicima u kontekstu slobode kretanja radnika ⁽⁸⁾.

3.2. Sloboda kretanja radnika propisuje pravo na slobodno kretanje i boravak u nekoj od država članica u cilju obavljanja rada u skladu sa zakonskim, pravnim i administrativnim odredbama koje se primjenjuju na zapošljavanje radnika predmetne države članice, stoga podrazumijeva i samu slobodu kretanja i pravo na jednako postupanje u pogledu, primjerice, zapošljavanja, socijalnih usluga, obrazovanja i osposobljavanja.

3.3. Mobilnost radne snage u pravednim uvjetima može biti korisna za radnike, poduzeća i društvo u cjelini. Ona može predstavljati veliku priliku za osobni, gospodarski i socijalni razvoj građana i radnika te je stoga treba olakšati.

3.4. Mobilnost je ključni čimbenik zapošljivosti i razvoja talenta i može biti sredstvo za uklanjanje razlika u razinama zaposlenosti u različitim državama članicama te tako pomoći da se ublaži nedostatak radne snage tamo gdje do njega dođe i bolje iskoriste vještine radnika i radnica. Ona radnicima i radnicama nudi veće mogućnosti zapošljavanja, a poslodavcima šire područje za traženje talenta. U tom smislu mobilnost može biti važno sredstvo za postizanje ciljeva u pogledu zapošljavanja i gospodarskog rasta iz strategije Europa 2020.

3.5. Mobilnost radne snage može također služiti za promicanje prijenosa znanja, inovacija i razvoja ljudskog kapitala, što su ključni aspekti u kontekstu globalizacije i brzih tehnoloških promjena. U odgovarajućim uvjetima, pravedna mobilnost radne snage trebala bi poticati interakciju među europskim građanima i poboljšati uzajamno poznavanje i prihvaćanje te na taj način doprinijeti tolerantnijem i uključivijem društvu.

3.6. Ne smijemo, međutim, zanemariti ni to da mobilnost radne snage uključuje niz teškoća. Europski radnici koji rade u drugoj državi članici ponekad su iz raznih razloga izloženi zloupotrebama i diskriminaciji u pogledu socijalnog osiguranja, uvjeta rada i plaće, pristupa socijalnim naknadama i obrazovanju, poreznih pitanja itd. Sve to može izazvati narušavanje natjecanja među poduzećima, posebice u sektorima koji zapošljavaju velik broj niskokvalificiranih radnika, poput građevinarstva, i s velikim brojem malih poduzeća. Mobilnost može dovesti do razdvajanja obitelji i integracijskih teškoća u drugoj zemlji koje su posljedica jezičnih, kulturnih i drugih prepreka. EGSO je izradio brojna mišljenja o važnosti podrške mobilnosti unutar EU-a i uklanjanja tih prepreka ⁽⁹⁾.

3.7. Postojanost negativnih gospodarskih izgleda, visoke stope nezaposlenosti i besperspektivnost u pogledu zapošljavanja u nekim zemljama EU-a potiču neke radnike, osobito mlade, da potraže posao ili bolju plaću i radne uvjete u drugim zemljama. To može imati pozitivnu stranu jer mladima omogućuje da, umjesto da budu nezaposleni u vlastitoj zemlji podrijetla, rade u inozemstvu, stječu iskustva i razvijaju vještine. Osim toga, stečeno iskustvo bit će po povratku korisno za njihovu zemlju. U isto vrijeme, međutim, može dovesti do takozvanog odljeva mozгова i pogoršati posljedice starenja stanovništva u njihovim zemljama podrijetla.

⁽⁷⁾ Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice (SL L 158, 30.4.2004., str. 77.).

⁽⁸⁾ Direktiva 2014/54/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o mjerama za lakše ostvarivanje prava zajamčenih radnicima u kontekstu slobode kretanja radnika (SL L 128, 30.4.2014., str. 8.).

⁽⁹⁾ SL C 424, 26.11.2014., str. 27.; SL C 18, 19.1.2011., str. 74.; SL C 228, 22.9.2009., str. 14.

3.8. Osim toga, velika mobilnost može uzrokovati velike izazove i dovesti do napetosti na tržištu rada u određanim zemljama, osobito ako gospodarska situacija ne jamči odgovarajuću razinu rasta i otvaranja radnih mjesta koji bi spriječili porast nezaposlenosti.

3.9. Neophodan preduvjet za najbolje iskorištavanje prednosti mobilnosti radne snage unutar EU-a, uz istodobno smanjenje opasnosti koje ona donosi te pružanje mogućnosti radnicima i poduzećima da u potpunosti iskoriste prilike koje ona nudi, jest promicanje gospodarske politike koja će poticati rast, produktivnost i otvaranje radnih mjesta, čime će se poboljšati uvjeti života u svim zemljama.

3.10. Javna percepcija u nekim zemljama da mobilnost radnika može izazvati natjecanje u pogledu socijalnih uvjeta i plaća, popraćena neutemeljenim uvjerenjem da sami mobilni radnici zloupotrebljavaju javne i socijalne službe – takozvani „socijalni turizam” – pridonose porastu osjećaja neprijateljstva prema mobilnosti radne snage. Nasuprot tom vjerovanju, razne studije pokazale su da nema dokaza da su više naknade za socijalnu pomoć u nekim državama u odnosu na države podrijetla značajan razlog za mobilnost radne snage. Tome je dokaz činjenica da mobilni radnici unutar Unije manje koriste ove naknade u odnosu na državljane dotičnih zemalja. Radnici migranti neke naknade koriste u većoj mjeri kad to iziskuju njihove specifične društveno-ekonomske okolnosti⁽¹⁰⁾. Studije pokazuju da je veza između mobilnosti i socijalnih naknada minimalna, a da veću ulogu imaju stopa nezaposlenosti u zemlji ili razina plaća⁽¹¹⁾.

4. Posebne napomene

4.1. Pravednija mobilnost radne snage

Pravedna mobilnost radne snage podrazumijeva da se prema mobilnim radnicima koji ostvaruju pravo na slobodno kretanje u skladu s pravnom stečevinom EU-a postupa u skladu s načelima jednakog postupanja i nediskriminacije. Za to je presudno da države članice, kako bi se spriječila opasnost od socijalnog dampinga i dampinga plaća, kao i nepoštenog tržišnog natjecanja među poduzećima, mobilnim radnicima osiguraju potpunu provedbu zakonodavstva u pogledu socijalnih prava, radnih uvjeta i plaća. To ima i pozitivan učinak na unutarnje tržište.

4.1.1. Jednako tako potrebno je prevladati upravne, institucionalne i jezične prepreke koje i dalje otežavaju mobilnost radne snage i, u skladu s prijedlozima sadržanima u prethodnim mišljenjima Odbora⁽¹²⁾, poduzeti konkretne mjere u suradnji s mrežom EURES i europskom mrežom javnih službi za zapošljavanje u pogledu informiranja i savjetovanja mobilnih radnika, kao i mjere za poboljšanje jezičnih vještina, priznavanje stručnih kvalifikacija itd.

4.1.2. Pravedna mobilnost radne snage treba biti popraćena mjerama koje jamče rast i otvaranje radnih mjesta u svim zemljama EU-a kako bi se izbjeglo produbljivanje postojećih razlika između njih i osiguralo da od mobilnosti svi imaju koristi.

4.1.3. Samo se pod tim uvjetima pravedna mobilnost radne snage može jamčiti kao pozitivna mogućnost za radnike i radnice, a ne kao prisilan odabir.

⁽¹⁰⁾ Europska komisija, *A fact finding analysis on the impact on the Member States social security systems of the entitlements of non active intra-EU migrants to special no contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence* (Analiza utvrđivanja činjenica o utjecaju ostvarivanja prava neaktivnih migranata unutar EU-a na novčanu pomoć neovisnu o socijalnim davanjima i na zdravstveno osiguranje na temelju boravišta na sustave socijalne skrbi država članica).

⁽¹¹⁾ Giuletti Corrado, IZA-World of Labor, *The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants* (Hipoteza magnetna socijalne skrbi i ostvarivanje socijalne skrbi migranata), str. 5.–6.

⁽¹²⁾ SL C 327, 12.11.2013., str. 65.; SL C 424, 26.11.2014., str. 27.; SL C 18, 19.1.2011., str. 74. i SL C 228, 22.9.2009., str. 14.

4.2. Upućivanje radnika

4.2.1. Upućeni radnici podliježu različitom pravnom režimu s obzirom da ne koriste prava na slobodu kretanja, već je poslodavac taj koji se služi slobodom pružanja usluga da bi privremeno poslao radnike u drugu zemlju. Poslodavac i radnik imaju pogodnost da ne trebaju mijenjati mjesto rada iz ugovora i mogu i dalje uplaćivati doprinose za socijalno osiguranje u državi podrijetla.

4.2.2. Pravni režim za upućene radnike uređen je Direktivom 96/71/EZ⁽¹³⁾ i Direktivom 2014/67/EU⁽¹⁴⁾ o njezinoj provedbi, usvojenom u svibnju 2014. godine.

4.2.3. Iako ne postoje službene statistike o plaćama upućenih radnika, u izvješću koje je naručila Komisija⁽¹⁵⁾ iznosi se da u građevinskom sektoru i sektoru prometa primaju čak do 50 % nižu plaću nego lokalni radnici. Te se razlike mogu objasniti neispravnom primjenom minimalne plaće i drugim razlozima, poput sklonosti da se upućene radnike smjesti na nižu razinu na konvencionalnoj ljestvici klasifikacije. Iako manje, razlike postoje i u drugim proizvodnim sektorima, ovisno o zemlji. Potrebno je skrenuti pozornost na raznolikost izvora informacija: inspekcije rada, izvješća sindikata i organizacija poslodavaca te mediji⁽¹⁶⁾.

4.2.4. Sud Europske unije bavio se pitanjem plaće koja se primjenjuje na upućene radnike i njegova je sudska praksa izazvala veliku kontroverzu. Komisija je zbog toga predložila Direktivu 2014/67/EU⁽¹⁷⁾, čija je svrha učinkovitija borba protiv prevare i zloupotrebe prilikom upućivanja radnika. Države članice imaju rok do 18. lipnja 2016. za prijenos Direktive o provedbi u vlastito zakonodavstvo. EGSO je već iznio mišljenje da ova Direktiva, iako znači napredak u jačanju socijalne dimenzije unutarnjeg tržišta, ne zadovoljava u dovoljnoj mjeri zahtjeve Odbora⁽¹⁸⁾.

4.2.5. Komisija je u okviru paketa za mobilnost radne snage najavila posebnu reviziju Direktive o upućivanju radnika „s ciljem uklanjanja nepoštenih praksi koje uzrokuju socijalni damping i odljev mozgova jamčenjem iste plaće za isti posao na istom radnom mjestu”⁽¹⁹⁾. Komisija je 8. ožujka, prije predstavljanja paketa za mobilnost radne snage i prije isteka roka za prijenos Direktive o provedbi, objavila svoj zakonodavni prijedlog revizije Direktive⁽²⁰⁾. Odbor će se svim pitanjima o prijedlogu Komisije pozabaviti u posebnom mišljenju.

4.2.6. U svakom slučaju, EGSO pozitivno ocjenjuje namjeru Europske komisije da stane na kraj socijalnom dampingu. EGSO ponovno ističe svoj stav iz mišljenja SOC/460: „naglašavajući važnost jamčenja zaštite upućenih radnika, uz poštivanje različitih modela tržišta rada u državama članicama i uz suzbijanje socijalnog dampinga i nepoštenog tržišnog natjecanja”. Važno je, kako sad tako i u budućnosti, uravnotežiti potrebu za promicanjem slobode pružanja usluga i potrebu za zaštitom prava upućenih radnika. EGSO će još govoriti o tome.

4.2.7. EGSO poziva Komisiju da, u skladu s namjerom koju je iskazala da stane na kraj socijalnom dampingu i zloporabi, ne dopusti da ih druge inicijative u području unutarnjeg tržišta ipak omoguće (uključujući predviđenu putovnicu za usluge).

⁽¹³⁾ Op. cit.

⁽¹⁴⁾ Direktiva 2014/67/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI”) (SL L 159, 28.5.2014., str. 11.).

⁽¹⁵⁾ Europska komisija, *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 96/71/EC in a selected number of Member States and sectors Final report* (Studija o sustavima za određivanje plaća i minimalnim plaćama primjenjivim na upućene radnike u skladu s Direktivom 96/71/EZ u određenom broju država članica i u određenim sektorima).

⁽¹⁶⁾ Ibid., str. 18.–20.

⁽¹⁷⁾ Op. cit.

⁽¹⁸⁾ SL C 351, 15.11.2012., str. 61.

⁽¹⁹⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Program rada Komisije za 2016., COM(2015) 610 final.

⁽²⁰⁾ Prijedlog direktive Europskog Parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, COM (2016) 128 final.

4.3. *Prekogrančni radnici*

U skladu s Uredbom (EZ) br. 883/04, prekogranični radnici uključeni su u sustav socijalne sigurnosti u državi u kojoj rade. U nekim slučajevima, međutim, mogu biti predmetom nekih oblika diskriminacije zbog nedovoljnog poštivanja postojećih odredbi. Potrebno je stoga pratiti situaciju i prikupljati podatke na razini EU-a kako bi se uklonile eventualne prepreke slobodnom kretanju prekograničnih radnika i zajamčila odgovarajuća provedba europskih i nacionalnih zakona u skladu s načelom nediskriminacije i jednakog postupanja.

4.4. *Uloga inspekcije rada*

4.4.1. EGSO smatra da nacionalna inspekcija rada mora imati temeljnu ulogu u borbi protiv fiktivnih poduzeća, potplaćenosti i neprijavljenog rada te osigurati poštovanje i provedbu prava mobilnih i upućenih radnika te sprečavanje zlouporaba. To će također onemogućiti narušavanje tržišnog natjecanja među poduzećima.

4.4.2. Postojeći nedostatak kontrole u nekim zemljama, bilo zbog nepostojanja odgovarajućeg inspektorata rada, manjka primjerenih kompetencija i odgovarajuće stručnosti ili nedostatka potrebnih sredstava, pogoduje zlouporabama. Inspektorati rada i ostala tijela za nadzor nad tržištem rada mogu biti djelotvorni samo ako raspolažu dovoljnim financijskim i ljudskim resursima koji su usto odgovarajuće stručno osposobljeni. U tom smislu potrebni su propisi na europskoj razini, uključujući bolje prekogranično izvršenje sankcija, kao i potpora državama članicama koje imaju poteškoća u stvaranju takve infrastrukture.

4.4.3. Usporedo s time, poboljšanje europskih instrumenata za prekograničnu inspekciju, u skladu s Rezolucijom Europskog parlamenta od 14. siječnja 2014. ⁽²¹⁾, doprinijelo bi otkrivanju i suzbijanju slučajeva socijalnog dampinga, osobito otkrivanjem fiktivnih poduzeća.

4.4.4. To bi u potpunosti bilo u skladu s nedavno osnovanom europskom platformom za borbu protiv neprijavljenog rada.

4.5. *Prenosivost socijalnih prava i zaštita mobilnih radnika*

4.5.1. EGSO podupire pojednostavljenje propisa za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti i suradnju među državama članicama u njihovoj provedbi te naglašava potrebu da se u svakoj reviziji Uredbe (EZ) br. 883/2004 poštuje u svakom slučaju načelo jednakog postupanja prema mobilnim radnicima kako bi se izbjeglo da zbog odlaska na rad u drugu državu članicu izgube stečena prava ili ostanu bez prava.

4.5.2. Jamčenje prenosivosti socijalnih prava mobilnih radnika jednako je tako potrebno za pravednu mobilnost, kako za one koji odlaze na rad u drugu zemlju tako i za one koji se vraćaju u zemlju podrijetla nakon rada u drugoj zemlji.

4.5.3. Kako bi se olakšalo slobodno kretanje osoba i promicala mobilnost radnika, u EU-u je usvojen pristup koordinacije sustava socijalne sigurnosti čiji je cilj regulirati odnose među nacionalnim sustavima, ali bez mijenjanja sadržaja propisa.

4.5.4. Izmjenama Ugovora usvojena su pravila o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, među ostalim Uredba (EEZ) br. 1408/71 (temeljna uredba) i Uredba (EEZ) br. 574/72 (provedbena uredba), koje su zamijenjene Uredbom (EZ) br. 883/2004 (temeljna uredba) i Uredbom (EZ) br. 987/2009 ⁽²²⁾ (provedbena uredba). Trenutačno se provodi revizija Uredbe (EZ) br. 883/2004.

⁽²¹⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 14. siječnja 2014. o učinkovitoj inspekciji rada kao strategiji za poboljšanje radnih uvjeta u Europi, P7_TA(2014)0012.

⁽²²⁾ Uredba (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 284, 30.10.2009., str. 1.).

4.5.5. Čim Komisija dostavi prijedlog revizije Uredbe (EZ) br. 883/2004 EGSO će o njemu izraditi detaljno izvješće. Kao što je već iznio u prijašnjem mišljenju, zakonodavni okvir mora se prilagoditi promjenjivoj stvarnosti tržišta rada, novim oblicima zapošljavanja, a osobito novim oblicima mobilnosti ⁽²³⁾.

4.5.6. EGSO vjeruje da su načela jednakog postupanja, zbrajanja razdoblja, prijenosa prava u drugu zemlju i utvrđivanja primjenjivog zakonodavstva (načelo jedinstvenosti) temeljna za slobodno kretanje radne snage i trebala bi biti zajamčena svakom budućom revizijom Uredbe (EZ) br. 883/2004.

4.5.7. U pogledu slobode kretanja osoba u potrazi za poslom u drugoj državi, EGSO bilježi izjavu povjerenice Thyssen od 13. studenog 2015. u Dublinu: „Po našem mišljenju potrebno je podržati i pravo kretanja osoba u potrazi za poslom – posebno u svjetlu velikih razlika u broju nezaposlenih u raznim državama članicama. Međutim, vrlo je bitno da to ne bude na račun sustava socijalne skrbi zemlje domaćina. Imajući to na umu, želimo omogućiti osobi koja ostane bez posla da prenese svoju naknadu za nezaposlene u drugu zemlju gdje će imati veće mogućnosti za pronalaženje posla. To je već sada moguće na razdoblje od tri mjeseca.” Komisija želi produžiti to razdoblje na šest mjeseci.

4.5.8. Složenost odredbi Uredbe (EZ) br. 883/2004 zahtijeva usku suradnju između tijela država članica kako bi se osiguralo da razlike u nacionalnim propisima ne otežavaju slobodu kretanja dok informacije trebaju biti što jasnije da bi korisnici naknada i poduzeća znali svoja prava i obveze. Potrebno je također u većoj mjeri koristiti elektroničke medije i intenzivirati suradnju među državama članicama kako bi se smanjili zahtjevi u pogledu informiranja koje moraju ispuniti radnici i poduzeća.

Bruxelles, 27. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽²³⁾ SL C 228, 22.9.2009., str. 14.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi: „Integracija izbjeglica u EU-u”**(razmatračko mišljenje)**

(2016/C 264/03)

Izvjestiteljica: Christa SCHWENG**Suizvjestitelj: Panagiotis GKOFAS**

U pismu od 16. prosinca 2015., u ime nizozemskog predsjedništva Vijeća i u skladu s člankom 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Ministarstvo zapošljavanja i socijalnih pitanja zatražilo je od Europskog gospodarskog i socijalnog odbora da izradi razmatračko mišljenje o temi

„Integracija izbjeglica u EU-u”

(razmatračko mišljenje).

Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 4. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 27. travnja), s 232 glasa za, 3 protiv i 3 suzdržana.

1. Uvod

Nizozemsko predsjedništvo iznijelo je sljedeće razloge za svoj zahtjev:

EU i njegove države članice mahom su nepripremljene za golemi priljev izbjeglica s kojim se trenutačno suočavaju. Međutim, broj ljudi koji pristižu predstavlja tek neznatan dio migracija na globalnoj razini, a riječ je o pojavi koja nije bez presedana u nedavnoj europskoj povijesti. Potrebna je suradnja svih razina vlade i brojnih organizacija civilnog društva kako bi se primilo izbjeglice i osigurala njihova integracija nakon što steknu zaštićeni status. Pristup, mjere i razina organiziranog odgovora razlikuju se među državama članicama. Primjeri postojećih dobrih praksi mogu se naći u različitim bazama podataka koje mogu poslužiti kao temelj za dublju analizu.

Cilj je razmatračkog mišljenja sastaviti preporuke na temelju aktualnih iskustava i na primjeru drugih geografskih područja i vremena koja su svjedočila usporedivom ili mnogo većem priljevu izbjeglica i drugih migranata. Mišljenje će se pritom usredotočiti na ulogu organizacija civilnog društva. Trebalo bi odgovoriti na sljedeća pitanja: koji su modeli suradnje između nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva najbolji? Koji inovativni pristupi već postoje? Kako ih se može prenijeti u drugi kontekst?

2. Preporuke

2.1. EGSO je uvjeren da je integracija nužna za naša društva ako želimo očuvati socijalnu koheziju.

2.2. Kako bi bili učinkoviti i vratili povjerenje u vrijednosti naših društava, EGSO smatra da se zajednički europski sustav azila te temeljita reforma Uredbe Dublin i europski plan za migracije moraju odmah provesti.

2.3. EGSO ističe da je integracija postupak koji se odvija u dva smjera. Primjeri najbolje prakse u integracijskim politikama nisu usmjereni samo na izbjeglice, nego i na lokalno stanovništvo. Takav pristup ključan je za prihvaćanje integracijskih mjera. Mediji, tijela lokalne vlasti, sindikati, udruge poslodavaca i nevladine organizacije imaju važnu ulogu u tom postupku. Kako bi se ostvario pozitivan odnos prema izbjeglicama u zemljama koje ih primaju, posebno u vremenu kad se u nekim zemljama ne predviđa velik ekonomski rast, a na tržištima rada nema puno mogućnosti, lokalnom stanovništvu i izbjeglicama potrebno je omogućiti integracijske mjere i socijalna ulaganja kojima se pokrivaju specifične potrebe svake ciljane skupine.

2.4. Učenje jezika potrebno je organizirati ubrzo nakon registracije ako se očekuje pozitivna odluka o statusu azila. Ono treba uključivati osnovne informacije o vrijednostima, kulturama i postupcima te utvrđivanje vještina i kvalifikacija. Cedefop bi mogao pomoći u razvoju metoda za utvrđivanje vještina stečenih u zemlji podrijetla.

2.5. EGSO preporučuje obraćanje posebne pozornosti maloljetnim osobama, osobito onima bez pratnje, koje su često traumatizirane i trebaju sociopedagošku podršku. Njima je potrebno omogućiti brzu integraciju u školski sustav ili pružiti savjetovanje o mogućnostima stručnog osposobljavanja.

2.6. EGSO naglašava da izbjeglice moraju imati pristup informacijama o općim pravima i obvezama u zemlji domaćinu te posebice na tržištu rada. Na tržištu rada mora se jednako postupati prema izbjeglicama kao i prema lokalnom stanovništvu kako bi se spriječila nepravredna konkurencija te socijalni damping i damping plaća.

2.7. EGSO potvrđuje pohvalu solidarnosti koju su pokazali određeni dijelovi civilnog društva, sindikati, organizacije poslodavaca, pojedinci i poduzeća, posebno mikropoduzeća te mala i srednja obrtnička poduzeća, koji su dobrovoljno pomogli tražiteljima azila. EGSO ističe važnost pružanja zaštite i potpore takvom djelovanju pojedinaca, s odgovarajućim poticajima, posebno tijekom humanitarnih kriza, čime se promiče solidarnost u civilnom društvu.

2.8. EGSO naglašava potrebu da EU svoj trenutni odgovor na situaciju temelji na solidarnosti i pravednoj podjeli odgovornosti i troškova, kako je navedeno u članku 80. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

2.9. Države članice i nadležna tijela EU-a, uključujući i ona u „tranzitnim” zemljama, trebaju surađivati s organizacijama civilnog društva u praćenju, ažuriranju podataka i usklađivanju aktivnosti kako bi u EU-u postojala zajednička učinkovitija politika azila. Potrebno je razvijati zajedničke, usklađene i ažurirane statističke sustave kako bi se mogle odrediti mogućnosti politike u EU-u i državama članicama.

2.10. Za trajni uspjeh integracije izbjeglica potrebni su veći naponi u pogledu ulaganja u promicanje gospodarskog rasta i zapošljavanja, kako u okviru Junckerovog plana tako i šire. Za lokalno stanovništvo i izbjeglice potrebna su dodatna ulaganja u integracijske mjere i socijalna ulaganja, kojima se pokrivaju specifične potrebe svake ciljane skupine. EGSO je primijetio moguće pozitivne učinke poreza na financijske transakcije za javne financije, čime se jamči pravedniji doprinos iz financijskog sektora. Zbog izvanrednih okolnosti i u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu, dodatni troškovi prihvata izbjeglica ne bi se trebali, nakon temeljitog ispitivanja, uračunavati u proračunske deficite država članica. Ulaganje u mjere integracije skupo je kratkoročno i srednjoročno, ali ga je potrebno vidjeti kao ulaganje u ljude, što će se dugoročno isplatiti. Ako integracija bude uspješna, dovest će do socijalne kohezije, gospodarskog rasta i otvaranja radnih mjesta. Također bi trebalo na odgovarajući način povećati sredstva Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI) i Europskog socijalnog fonda (ESF), posebice u državama članicama u kojima su premašene kvote izbjeglica, kako bi se postiglo bolje sufinanciranje mjera za integraciju izbjeglica.

3. Pozadina

3.1. Sukobi na Bliskom istoku uzrokovali su dosad neviđeni priljev izbjeglica u Europu. Zajedno s osobama iz zemalja pogođenih ratom pristižu i osobe koje su htjele napustiti svoju zemlju iz ekonomskih razloga. Sve europske zemlje potpisale su Ženevsku konvenciju iz 1951. godine o statusu izbjeglica kojom se izbjeglicama dodjeljuju temeljna prava kako bi se zaštitila ta ranjiva skupina. S obzirom na velik broj osoba i kako bi se poštovale odredbe Ženevske konvencije i opća načela ljudskih prava, važno je jasno razlikovati ekonomske migrante i izbjeglice, odnosno osobe kojima je potreban zaštićeni status (posebice azil ili supsidijarna zaštita).

3.2. Iako je s točke gledišta pojedinaca potpuno razumljivo da pojedine osobe napuštaju svoju zemlju kako bi u inozemstvu pronašle bolje ekonomske prilike, trenutačno stanje i društveno ozračje u većini država članica zahtijeva ovo jasno razlikovanje. Ekonomski migranti moraju se vratiti u svoju zemlju podrijetla ako su zaštićeni status zatražili na temelju neopravdanih razloga. Države članice trebaju slijediti Akcijski plan EU-a o vraćanju te priručnik o vraćanju u slučajevima kada je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen.

3.3. Zbog toga je potreban zajednički europski sustav azila s učinkovitom zaštitom vanjskih granica, pravilnom registracijom u centrima za prihvata, brzom obradom zahtjeva za azil te s mjerama za vraćanje u zemlju podrijetla, odnosno treću zemlju s kojom je sklopljen sporazum o ponovnom prijemu, ako zahtjev za azil bude odbijen, a status međunarodne zaštite ne bude odobren. Osnivanje centara za prihvata u trećim zemljama koje graniče s EU-om i imaju sporazume o migracijskoj politici za registraciju i zahtjeve za azil također bi moglo biti značajno i djelotvorno.

3.4. Događaji tijekom druge polovice 2015. godine pokazali su da državljani trećih zemalja često dolaze u Europu s pogrešnim očekivanjima i idejama o sjajnom životu u EU-u u koje ih obično uvjere krijumčari. Kad se suoče sa stvarnošću, ti državljani trećih zemalja često se razočaraju, a ponekad i dobrovoljno vrate natrag. U sklopu programa dobrovoljnog vraćanja, osobe koje se vrate mogle bi pridonijeti stvaranju realističnije slike europskog života kod građana u svojoj domovini, čime bi se ostale moglo odvratiti od kretanja na opasno putovanje prema Europi.

3.5. Osim potrebe da se zajednički europski sustav azila učini potpuno funkcionalnim, uspostavi održiva i pravedna podjela odgovornosti i troškova te smanji pritisak na postojeći sustav azila, bit će potrebno brzo usvojiti novi europski pristup za migracije i provesti duboku reformu Uredbe Dublin kojom se mogu riješiti kratkoročni i dugoročni izazovi, kao što je najavio predsjednik Juncker za prvo tromjesečje 2016. godine. EGSO će izraziti svoja stajališta u zasebnom mišljenju.

3.6. U svojoj rezoluciji o izbjeglicama donesenoj u prosincu 2015. EGSO je istaknuo da „sadašnja situacija od EU-a iziskuje uvođenje sigurnih humanitarnih koridora za izbjeglice iz zemalja koje su zahvaćene ratom i kojima prijete teroristički napadi, i to u suradnji sa zemljama s najvećom koncentracijom tih izbjeglica”. EGSO potvrđuje da bi se postupak registracije trebao odvijati već izvan granica EU-a.

3.7. Rat, klimatske promjene i nedostatak izgleda za budućnost u trećim zemljama mogu uzrokovati neprekidan, pa čak i povećan, priljev izbjeglica i migranata. Ograničavanje čimbenika koji općenito pokreću migracije izazov je na svjetskoj razini. Međutim, ovo je mišljenje posvećeno isključivo integraciji pojedinaca kojima je dodijeljen zaštićeni status te osobama koje su zatražile taj status.

4. Usporedivost s izbjegličkim valovima u prošlosti?

4.1. Nizozemsko predsjedništvo zatražilo je da se u pogledu integracije izvuku pouke iz prethodnih kriza koje su uzrokovale velike izbjegličke valove. EGSO je došao do zaključka da se trenutačna izbjeglička kriza ne može usporediti s prethodnima, ponajprije s obzirom na broj ljudi koji sudjeluju u migracijama (tijekom 2015. godine više od 900 000 migranata ušlo je na područje EU-a kroz Grčku), a zatim i s obzirom na brzinu kojom se razvija, što dovodi do povećane neizvjesnosti među lokalnim stanovništvom. Gledajući, primjerice, austrijski slučaj kada je početkom 90-ih godina u državu došlo otprilike 90 000 izbjeglica bježeći od rata u bivšoj Jugoslaviji, sasvim se jasno mogu vidjeti razlike: osobe iz Bosne često su imale rođake u Austriji ili su već tamo bile radile. Kvalifikacije ostvarene u zemlji podrijetla imale su neposrednu vrijednost za austrijske tvrtke, a žene su u potpunosti sudjelovale na tržištu rada. Time se povećavao obiteljski prihod, a obitelji su postale mobilnije, što je spriječilo stvaranje posebnih četvrti i pridonijelo boljemu socijalnom miješanju u školama i na tržištu rada.

4.2. Iskustva iz situacije u 90-ima nisu u potpunosti usporediva s današnjom situacijom. Ljudi koji dolaze sada imaju raznovrsniju pozadinu. Neki imaju sveučilišnu diplomu koja se može usporediti s europskom diplomom, drugi imaju izobrazbu koja se u Europi ne može neposredno iskoristiti, dok treći imaju vrlo ograničeno obrazovanje. Pored toga, mnoge žene nikada nisu sudjelovale u tržištu rada. Osim toga, ljudi u zemljama koje primaju izbjeglice i dalje osjećaju posljedice gospodarske krize te su poprilično rezervirani prema strancima koji su im konkurencija na tržištu rada.

5. Što je integracija?

5.1. Prema UNHCR-u, niti je postignut konsenzus o definiciji integracije imigranata u kontekstu razvijenih zemalja niti postoji službena definicija u međunarodnom pravu o izbjeglicama. Širokim shvaćanjem integracije kao fenomena koji se odvija postupno, pojedinačno i u dva smjera podupiru se pokušaji mnogih vlada i akademika da definiraju kako integracija ili integrirano društvo izgledaju.

5.2. U samom središtu definicije UNHCR-a stoji ideja integracije kao postupka koji se odvija u dva smjera i koji se temelji na „adaptaciji” jedne strane i „dobrodošlici” koju izražava druga strana. Integracija se pak razlikuje od asimilacije jer se od izbjeglica ne očekuje da se odreknu svojega kulturnog identiteta⁽¹⁾. Ta definicija odgovara mišljenju EGSO-a⁽²⁾.

5.3. EGSO je istaknuo potrebu za povezivanjem integracije s vrijednostima i načelima utvrđenima u Ugovoru, Povelji o temeljnim pravima, Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, planu Europa 2020., politici zapošljavanja i socijalnom programu. EGSO smatra da to upućivanje ima ključnu važnost jer se njime uzima u obzir postojanje krize vrijednosti u određenim društvenim i političkim sektorima u Europi. Integracija te ekonomska i socijalna kohezija dvije su strane iste medalje⁽³⁾. Jamčenjem pristojnih životnih uvjeta i mogućnosti za sve potaknut će se prihvaćanje integracijskih mjera.

5.4. Zajednička osnovna načela politike integracije useljenika (2004.) i instrument za njezinu provedbu, Zajednički plan integracije (2005.), čine osnovu na kojoj se oblikuje integracija migranata u EU-u te, prema njima, integracija obuhvaća sljedeće:

- dinamičan postupak koji se odvija u dva smjera,
- podrazumijevanje poštovanja vrijednosti EU-a,
- zapošljavanje predstavlja ključan dio integracije i nužno je za sudjelovanje,

⁽¹⁾ Novi početak: integracija izbjeglica u Europi (2013).

⁽²⁾ SL C 181, 21.6.2012., str. 131. Vidjeti također SL C 347, 18.12.2010., str. 19.

⁽³⁾ Novi izazovi integracije – izvjestitelj Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

- poznavanje jezika, povijesti i institucija društva koje prima useljenike sastavni je dio uspješne integracije,
- obrazovanje je ključno za aktivno sudjelovanje,
- omogućen pristup institucijama, proizvodima i uslugama na istoj osnovi kao i državljanima temelj je integracije,
- interakciju između migranata/građana,
- prakticiranje različitih kultura i religija potrebno je zaštititi,
- sudjelovanje u demokratskom procesu,
- uključivanje integracijskih politika,
- jasni ciljevi, pokazatelji i mehanizmi vrednovanja potrebni su za prilagodbu integracijske politike.

5.5. Iako se prema tim načelima integracija migranata ne razlikuje od integracije izbjeglica, EGSO ipak smatra ta načela temeljem za integraciju izbjeglica. Međutim, zbog velikog broja osoba koje dolaze u Europu, potrebni su dodatni naporu kako bi se osiguralo učenje jezika, smještaj i integracija na tržište rada.

5.6. Kako bi se ostvario pozitivan odnos prema izbjeglicama u zemljama koje ih primaju, posebno u vremenu kad se u nekim zemljama ne predviđa velik ekonomski rast, a na tržištima rada nema puno mogućnosti, lokalnom stanovništvu i izbjeglicama potrebno je omogućiti integracijske mjere i socijalna ulaganja kojima se pokrivaju specifične potrebe svake ciljane skupine. EGSO je naveo važnost povezivanja i uključivanja socijalnih ciljeva u kontekst integracije⁽⁴⁾.

5.7. EGSO je uvjeren da je integracija izbjeglica nužna za naša društva ako želimo očuvati socijalnu koheziju. Izostanak integracije može dovesti do paralelnih društava koja bi mogla narušiti stabilnost zemalja koje primaju izbjeglice. Stoga je u našem interesu da započnemo integracijske mjere u vrlo ranim fazama. Trebalo bi poticati medije da uvide važnost integracije i uloge koju imaju u stvaranju pozitivnog političkog i društvenog ozračja.

5.8. Demografski razvoj u većini europskih zemalja pokazuje smanjenje radno sposobnog stanovništva. Kako bi naši društveni sustavi postali održivi za buduće generacije, integracija ukupne radne snage na tržište rada, neovisno o npr. spolu, dobi, fizičkim mogućnostima, vjeri, seksualnoj orijentaciji ili (etničkom) podrijetlu, mora postati prioritet. Ulaganje u mjere integracije skupo je kratkoročno i srednjoročno, ali ga je potrebno vidjeti kao ulaganje u ljude, što će se dugoročno isplatiti. Ako integracija bude uspješna, dovest će do socijalne kohezije, gospodarskog rasta i otvaranja radnih mjesta.

5.9. Lokalna zajednica mora imati odlučujuću ulogu u integraciji jer je to mjesto gdje ljudi žive zajedno i gdje se izostanak integracije najprije može vidjeti. Zajednice bi trebale dobiti savjete i smjernice o integracijskim mjerama koje dobro funkcioniraju, npr. pozivanjem izbjeglica na sudjelovanje u lokalnim dobrovoljnim udrugama kao što su sindikati, nevladine organizacije, vatrogasna društva ili sportski klubovi.

5.10. Internetske stranice Europske komisije posvećene integraciji⁽⁵⁾ sadržavaju obilje informacija o primjerima integracije. Korištenjem filtera za pretraživanje mogu se pronaći primjeri najbolje prakse, primjerice prema državi, području integracije ili ciljnoj skupini. Te internetske stranice trebaju se promicati kako bi nadahnule države članice, lokalne vlasti, nevladine organizacije i socijalne partnere u pogledu integracijskih aktivnosti.

⁽⁴⁾ SL C 347, 18.12.2010., str. 19.

⁽⁵⁾ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>.

5.11. Na temelju prijedloga EGSO-a već je uspostavljena strukturirana suradnja između organizacija civilnog društva, EGSO-a i Europske komisije putem Europskog migracijskog foruma, koji se bavi svim pitanjima povezanim s migracijom, azilom i integracijom. Osim toga, moglo bi biti korisno proširiti mandat savjetodavnog odbora o slobodnom kretanju osoba na integraciju izbjeglica jer je to tijelo preko kojega vlade raspravljaju i razmjenjuju ideje sa socijalnim partnerima. Taj bi odbor mogao osigurati dodatan prostor za razmjenu najboljih praksi.

6. Integracijske mjere

6.1. Tražitelji azila koji stižu u Europu nakon (u većini slučajeva) iscrpljujućeg i često traumatičnog putovanja ponajprije trebaju mjesto na kojemu mogu prenočiti i odmoriti se. Nadležna tijela trebala bi iskoristiti to vrijeme za pravilnu registraciju tih osoba i otprilike procijeniti postoji li mogućnost da te osobe dobiju status izbjeglica. U tom bi slučaju integracijske mjere trebale započeti u vrlo ranoj fazi. Prema najnovijem istraživanju Svjetske zdravstvene organizacije, postoji potreba za posebnom medicinskom skrbi za izbjeglice s posttraumatskim stresnim poremećajem, što nerijetko predstavlja najveću zapreku za dinamiku integracije.

6.2. Integracija je nezamisliva bez barem osnovnog znanja jezika zemlje koja prima izbjeglice. Stoga bi s učenjem jezika trebalo početi što prije tijekom postupka za dobivanje azila. To zahtijeva uvođenje novih struktura kao i poboljšano upravljanje posrednim razinama kako bi se moglo nositi s velikim brojem tražitelja azila. Tečajevi jezika također bi se trebali koristiti za upoznavanje tražitelja azila s vrijednostima (npr. ravnopravnost žena i muškaraca, sloboda izražavanja, zabrana obiteljskog nasilja) i kulturom zemlje primateljice. U sklopu tih tečajeva također se tražiteljima azila mogu dati osnovne smjernice u pogledu organizacija, institucija i informacija kome se obratiti u slučaju poteškoća. Tražitelji azila često dolaze iz vrlo različitih kultura. Ponašanje koje je uzrokovano manjkom osviještenosti o temeljnim vrijednostima, pravima i obvezama u zemlji primateljici može naštetiti integraciji.

6.3. Djeca izbjeglica trebaju krenuti u školu s lokalnom djecom što je prije moguće i primiti pomoć u učenju jezika zemlje u koju su stigli. Posebnu pozornost potrebno je posvetiti maloljetnim osobama, osobito onima bez pratnje, koje su često traumatizirane. Ako zbog svoje dobi više ne smiju pohađati školu, potrebno je osigurati primjerene ponude posebno osmišljene za tu skupinu kako bi se izbjegle frustracije. Države članice trebaju biti svjesne posebnih potreba koje imaju traumatizirana djeca i maloljetne osobe bez pratnje te im ponuditi sociopedagošku pomoć (npr. grad Beč pomoću postojećih okvira pokušava smjestiti djecu bez pratnje u udomiteljske obitelji).

6.4. Rano utvrđivanje i klasifikacija certifikata, vještina i kvalifikacija nužni su u pogledu jamčenja brze integracije na tržište rada. Već na početku postupka za dobivanje azila potrebno je detaljno navesti stručne vještine i kvalifikacije tražitelja azila u suradnji sa stručnjacima za tržište rada. Ti su aspekti nužni za ciljano promicanje jezika, započinjanje tečaja osposobljavanja, priznavanje stručnih kvalifikacija, pružanje potrebnih sekundarnih kvalifikacija i učinkovito nalaženje odgovarajućeg zaposlenja. Međutim, utvrđivanje vještina može biti jako težak postupak. Mnoge izbjeglice nemaju čak ni osobne dokumente sa sobom, a kamoli svjedodžbe ili certifikate kojima se potvrđuje razina njihovih kvalifikacija. Različite države članice razvijaju različite metode za provjeravanje njihovih vještina i sposobnosti (npr. Njemačka, Austrija). Cedefop bi mogao pružiti platformu za uzajamno učenje i razmjenu najboljih praksi u tom području.

6.5. Postupak za dobivanje azila često dugo traje zbog čega su tražitelji azila u nesigurnom položaju. Dugotrajna razdoblja tijekom kojih tražitelji azila ne mogu voditi život koji sami odrede mogu uzrokovati psihosocijalnu nestabilnost, gubitak samopouzdanja i sindrom ovisnosti, što im može ugroziti prilike za zapošljavanje čak i nakon što im se prizna izbjeglički status. Budući da je djeci potrebno stabilno okruženje, ona su još više pogođena. EGSO stoga poziva države članice da što prije donesu odluke o postupcima za dobivanje azila. Prema podacima OECD-a o potpori integraciji tražitelja azila ⁽⁶⁾, postupci traženja azila najkraće traju u Grčkoj, Belgiji i Danskoj i uključuju učenje jezika te obrazovanje odraslih i osposobljavanje.

⁽⁶⁾ Making Integration Work, 28.1.2016., OECD.

6.6. S obzirom na predviđeni gospodarski rast i stanje na tržištu rada, zemlje mogu iskušavati mjere za smanjenje vremena čekanja na pristup tržištu rada. Njemačka i Mađarska već su smanjile vrijeme čekanja na zaposlenje, dok su Finska, Belgija i Luksemburg poduzeli neke mjere za njegovo smanjenje. Pravednim, transparentnim i razumnim propisima za odobrenje pristupa tražitelja azila tržištu rada sprečava se nezakonito zapošljavanje i podiže razina prihvaćanja kod lokalnog stanovništva. Istodobno, osobe sa zaštićenim statusom trebale bi imati šansu za ostanak u zemlji domaćinu ako su integrirane na tržište rada ili u društvo zemlje domaćina. Tražitelji azila moraju biti upozoreni da njihov pristup tržištu rada ovisi o pravilima države u kojoj su zatražili azil. Zbog nedovoljne informiranosti neki tražitelji azila odlaze u druge države članice u nadi da će tamo pronaći posao, a zapravo se nađu u nezakonitoj situaciji koja se može lako izbjeći uz odgovarajuće informacije.

6.7. Smještaj je vrlo važan za integraciju: prihvatni centri zadovoljavaju neposrednu potrebu za mjestom odmora (često i dulje od planiranog vremena), ali svakim se dužim boravkom otežava integracija. U Austriji je pokrenut projekt „Kosmopolis” za privatni smještaj. U jednom novoizgrađenom naselju određen broj stanova rezerviran je za izbjeglice koji su se već zaposlili. Kako bi se izbjegli nesporazumi između izbjeglica i ostalih stanara, u blizini je otvoren informacijski centar. U Portugalu je protokolom između općine Lisabon i portugalskih nevladinih organizacija omogućeno pružanje smještaja izbjeglicama i pristup općinskim uslugama u svrhu osposobljavanja, obrazovanja i integracije na tržište rada ⁽⁷⁾.

6.8. Nakon pozitivne odluke o statusu azila izbjeglice moraju same naći smještaj. To je razdoblje često vrlo teško jer više ne primaju pomoć koju su u početku primali od države te moraju pronaći posao na isti način kao što ga pronalaze državljani zemlje koja ih prima.

6.9. Javna služba za zapošljavanje ima posebnu ulogu u tom kontekstu. Ponajprije bi trebala aktivno izvršavati svoju ulogu u pojednostavljivanju održivog zapošljavanja, ali mora odlučivati i o dodatnim kvalifikacijama koje bi izbjeglice možda morale steći ako žele uspjeti na tržištu rada. Potrebno je napomenuti i uzeti u obzir činjenicu da se, čak i nakon četiri godine boravka, samo 25 % izbjeglica zaposlilo, a čak i nakon 10 godina taj broj ne premašuje 50 % ⁽⁸⁾. Kako bi ih se u potpunosti integriralo na tržište rada, s izbjeglicama je moguće sklopiti pojedinačne ugovore o integraciji koji sadrže odgovarajuće mjere koje se moraju poduzeti (dodatno osposobljavanje, broj prijave itd.). EGSO naglašava da se na tržištu rada prema izbjeglicama mora postupati jednako kao prema lokalnom stanovništvu kako bi se spriječila nepoštena konkurencija te socijalni damping i damping plaća. Ako ne postoji mogućnost da se u razumnom vremenskom roku izbjeglicama pronađe posao, kao dobru alternativu moguće im je ponuditi volonterski društveno koristan rad. Time se može podržati stjecanje dodatnih jezičnih vještina i pomoći izbjeglicama da se integriraju u društvo.

6.10. Dobar je primjer Njemačka, koja je nedavno odlučila uvesti osobnu iskaznicu posebno za tražitelje azila. Nakon prve registracije iskaznica postaje središnji i obavezan način identifikacije te se povezuje sa središnjom bazom podataka u kojoj se nalaze informacije kao što su obrazovanje i stručno iskustvo.

6.11. Među izbjeglicama, kao i među lokalnim stanovništvom, nalazimo osobe s poduzetničkim interesima i vještinama. Njima treba pružiti informacije i smjernice o tome kako osnovati poduzeće i postati poslodavac.

6.12. U Njemačkoj i Slovačkoj trenutno se vode rasprave o tome kako se izbjeglice s visokom razinom kvalifikacija u deficitarnim zanimanjima mogu primiti na tržište rada preko ubrzanih postupaka.

6.13. Izbjeglicama su potrebne informacije o tržištu rada općenito, mogućnostima stručnog osposobljavanja i dostupnim radnim mjestima. Budući da je visok postotak izbjeglica tipične učeničke i studentske dobi, između 16 i 25 godina, prije nego što započnu s osposobljavanjem potrebno im je pružiti osnovne informacije ili pripremne tečajeve u različitim strukama. U Njemačkoj su trgovačke i industrijske komore pokrenule inicijative za pomoć pri zapošljavanju, kao što su npr. kratki i brzi razgovori između kandidata i poslodavaca. Trgovačke i industrijske komore u Njemačkoj podupiru poduzeća u pružanju kvalifikacija i osposobljavanja putem projekta obveze osposobljavanja (*commitment to training*). One također pokušavaju privući dobrovoljne sponzore koji bi se brinuli o izbjeglicama i tvrtkama, savjetujući i jedne i druge. Osim toga, komore pružaju potporu izbjeglicama koji žele osnovati svoja poduzeća.

⁽⁷⁾ Approaches towards the labour market integration of refugees in the EU, 7.1.2016., EurWORK.

⁽⁸⁾ Vidjeti bilješku 6.

6.14. U Austriji je pokrenut projekt čiji je cilj postaviti mlade izbjeglice na slobodna mjesta za naukovanje uz potporu državnog zavoda za zapošljavanje i mentora. Prije nego što se potpiše službeni sporazum o naukovanju, moguće je odraditi pripravništvo. Nadalje, Austrijske savezne željeznice (ÖBB) pokrenule su projekt pod nazivom „Raznolikost kao prilika” („Diversität als Chance”) u sklopu kojega nude 50 mjesta za naukovanje maloljetnim izbjeglicama bez pratnje u dobi između 15 i 17 godina.

6.15. Kako bi se olakšala integracija visokokvalificiranih migranata, Austrijska gospodarska komora razvila je program „Mentoriranje za migrante”, koji je proširen i na visokokvalificirane izbjeglice. Mentori su osobe koje su dobro integrirane na austrijsko tržište rada i koje podupiru migrante tijekom njihove potrage za poslom tako da im pružaju informacije ili čak pristup svojim profesionalnim mrežama. Taj program također pridonosi izbjegavanju nesporazuma među kulturama.

6.16. U nizu država članica o izbjeglicama se brinu takozvani „prijatelji izbjeglica” (*Refugee Buddies*). Oni dobrovoljno sudjeluju u radu raznih organizacija te se redovito sastaju s jednim od izbjeglica kako bi uspostavili osobni kontakt. To je tim važnije jer velik broj izbjeglica čine maloljetne osobe bez pratnje koje su ostavile svoje obitelji za sobom. Prijatelji također mogu zastupati interese izbjeglica kako bi poboljšali sliku koja se u njihovoj državi stvorila o izbjeglicama.

6.17. Organizacije socijalnih partnera u nekim državama članicama (npr. Španjolskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Češkoj, Austriji) pozvale su svoje vlade na učinkovitije rješavanje pitanja integracije izbjeglica. U Španjolskoj je u politike godišnjeg plana zapošljavanja uključena dodatna mjera koja je posebno usmjerena na integraciju izbjeglica na tržište rada.

6.18. Danska primjenjuje takozvani „model stepeništa” za integraciju izbjeglica na tržište rada: u prvoj fazi (od četiri do osam tjedana) utvrđuju se kompetencije svakog pojedinca i daju satovi danskog jezika; u drugoj fazi (od 26 do 52 tjedna) stažist dolazi u poduzeće (ne o trošku poslodavca) i dobiva dodatne satove danskog jezika; nakon toga izbjeglica može dobiti radno mjesto sa subvencioniranom plaćom. Djelotvornom provedbom takvih modela trebalo bi se poticati stvaranje dodatnih mogućnosti zapošljavanja i spriječiti istiskivanje lokalnog stanovništva (bez učinaka „rotirajućih vrata”).

6.19. Kako bi se zajamčilo pošteno tržišno natjecanje, moraju se u cijelosti poštovati uvjeti rada, uključujući i plaće, neovisno o nacionalnosti ili statusu radnika (načelo *lex loci laboris*). Države članice moraju osigurati djelotvorne mjere, mehanizme i administrativne kapacitete kako bi se to postiglo. Sindikati podupiru radnike koji su izbjeglice ili migranti, a koji nemaju dokumente, u zahtijevanju njihovih prava („Ecole des solidarités” – Belgija, „UNDOK” – Austrija).

7. Financiranje integracije izbjeglica

7.1. EGSO ističe da će se bilo koja mjera morati financirati na odgovarajući način kako bi imala trajan pozitivni učinak na naše društvo. Za trajni uspjeh integracije izbjeglica potrebni su veći naponi u pogledu ulaganja u promicanje gospodarskog rasta i zapošljavanja, kako u okviru Junckerovog plana tako i šire. Za lokalno stanovništvo i izbjeglice potrebna su dodatna ulaganja u integracijske mjere i socijalna ulaganja, kojima se pokrivaju specifične potrebe svake ciljane skupine. EGSO je primijetio moguće pozitivne učinke poreza na financijske transakcije za javne financije, čime se jamči pravedniji doprinos iz financijskog sektora. Zbog izvanrednih okolnosti i u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu, dodatni troškovi prihvata izbjeglica ne bi se trebali, nakon temeljitog ispitivanja, uračunavati u proračunske deficite država članica ⁽⁹⁾.

7.2. Države članice prvog prihvata, poput Italije, Malte, Španjolske i Grčke, trebale bi dobiti izravnu gospodarsku pomoć za svaku izbjeglicu ili migranta kako bi točno i brzo mogle obraditi zahtjeve za azil ili organizirati povratak u slučaju da osoba ne ispunjava uvjete za dodjelu azila. Države članice koje preuzimaju odgovornost integracije većeg broja izbjeglica u svoja društva nego što se od njih traži temeljem načela solidarnosti također bi trebale moći računati na financijsku potporu EU-a.

⁽⁹⁾ Deklaracija EGSO-a o izbjeglicama.

7.3. Financijska sredstva Fonda za azil, migracije i integraciju trebaju se povećati kako bi se moglo bolje surađivati s državama članicama u financiranju integracije izbjeglica, osobito u pogledu programa koje provode lokalne vlasti i nevladine organizacije. Također je potrebno osigurati dovoljno sredstava u sklopu Europskog socijalnog fonda za poticanje socijalne integracije izbjeglica, jednakosti žena, podrške poduzećima i uključivanja izbjeglica na tržište rada, za što je potreban dijalog i suradnja sa socijalnim partnerima. Osim toga, Fond za regionalni razvoj treba raspolagati dodatnim resursima za urbana područja koja provode mjere potrebne za prijem i integraciju izbjeglica.

7.4. Međunarodna suradnja u pogledu financiranja integracije izbjeglica trebala bi se istražiti u posebnoj suradnji s UNHCR-om i Međunarodnom organizacijom za migracije.

Bruxelles, 27. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Vanjska dimenzija energetske politike EU-a”

(2016/C 264/04)

Izvjestitelj: Vitas MAČIULIS

Dana 16. prosinca 2015., sukladno članku 262. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, predsjedništvo Vijeća Europske unije odlučilo je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Vanjskoj dimenziji energetske politike EU-a.

Stručna skupina za vanjske odnose, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 19. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 28. travnja 2016.), sa 143 glasa za, 0 protiv i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke: prema konsolidiranoj i otpornoj vanjskoj energetskej politici u EU-u

1.1. Pitanje energetike neodvojivi je dio međunarodne politike i trenutačno je među glavnim programima EU-a. Budući da neki međunarodni akteri pokušavaju iskoristiti pitanje energetike kao alat za postizanje političkih ciljeva, u interesu je građana Europske unije da EU i dalje bude oprezan u pogledu pitanja povezanih s energetikom.

1.1.1. Tri čimbenika najvažnija za vanjsku dimenziju energetske politike jesu: diversifikacija, jednoglasan pristup i ispravno razvijen unutarnji energetskej sustav.

1.2. Diversifikacija energetskej izvora EU-a, njezinih dobavljača i ruta važna je sastavnica vanjske energetskej politike. Kako je naglašeno u strategiji EU-a za energetskej uniju, ključni je izazov za EU činjenica da više od polovice iskorištene energije dolazi iz uvoza, što se mora osigurati određenim trgovinskim politikama.

1.2.1. Krug partnera u području uvoza energije potrebno je proširiti neprestanom potragom za novim, pouzdanim i predvidljivim dobavljačima energije i uspostavom dijaloga s njima.

1.2.2. Novi veliki infrastrukturni projekti koji pridonose ciljevima diversifikacije trebaju ispunjavati ciljeve strategije za energetskej uniju te u cijelosti biti usklađeni s pravnom stečevinom EU-a. Također bi trebali biti u potpunosti usklađeni s ciljem razvoja decentraliziranog energetskej sustava u kojem obnovljivi izvori igraju ključnu ulogu.

1.2.3. Potrebno je poticati suradnju između predstavnika privatnih i političkej sektora kako bi se pronašli najprikladniji načini i partneri za vanjskej energetskej razvoj. Uvijek je potrebno uzeti u obzir ciljeve energetskej sigurnosti i održivosti.

1.3. Potrebno je slijediti jednoglasan pristup usprkos različitim energetskej mješavinama, strukturama uvoza energije i tradicionalnim partnerima među državama članicama. Zajedničko unutarnje stajalište EU-a ključno je za postizanje snažne vanjske dimenzije.

1.3.1. EGSO potiče države članice da koordiniraju svoje pojedinačne interese u pogledu energetike te da neprestano održavaju uzajamnu solidarnost i transparentnost.

1.3.2. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije od 16. veljače 2016. kojim se jača postojeći mehanizam razmjene informacija s obzirom na međuvladine sporazume i neobvezujuće instrumente.

1.3.3. Zajednički standardi zaštite okoliša i nuklearne sigurnosti u okviru energetske projekata koji se provode u susjednim zemljama EU-a trebaju biti važna točka europske vanjske energetske politike. Potrebno je ograničiti uvoz energije iz zemalja koje ne poštuju te standarde.

1.4. Snažan unutarnji energetski sustav od temeljne je važnosti za smanjenje vanjskog utjecaja: jedna od ključnih dimenzija Energetske unije stvaranje je potpuno funkcionalnog i transparentnog unutarnjeg energetskeg tržišta EU-a. Izravno bi se pretvorio u djelotvorniji pristup EU-a vanjskim energetskeg pitanjima.

1.4.1. Potrebno je uspostaviti sve potrebne dijelove energetske infrastrukture, omogućujući optimizaciju i pojednostavnjenje uvoza energetske izvora u EU.

1.4.2. EGSO naglašava potrebu za potpunom integracijom energetske mreža i sustava svih država članica u unutarnje tržište EU-a te jamčenjem da oni u cijelosti budu sinkronizirani.

1.4.3. Konkurentnost proizvođača energije EU-a mora se očuvati uspostavljanjem jednakih uvjeta za europske i ostale proizvođače energije.

1.4.4. EGSO poziva da se u osmišljavanju i provedbi vanjske energetske politike EU-a vodi računa o potrebi da se europskoj industriji, posebice energetske intenzivnim industrijama, osigura konkurentna, dostupna i predvidljiva opskrba energijom, kako bi mogle poslovati u jednakim uvjetima kao i međunarodni konkurenti.

1.5. Napredna energetska politika koja bi pomogla u postizanju vanjskih ciljeva EU-a, uključujući u okviru sporazuma postignutog na konferenciji COP21, trebala bi se prvenstveno oslanjati na sustavno posvećivanje pozornosti ciljevima europske klimatske politike i naporima koje međunarodna zajednica poduzima s ciljem ograničavanja klimatskih promjena, posebice razvojem triju ključnih čimbenika: obnovljivih izvora energije, energetske učinkovitosti i istraživanja i razvoja.

1.5.1. Obnovljivi izvori energije ključni su element za povećanje energetske sigurnosti i smanjenje ovisnosti u uvozu.

1.5.2. EU bi trebao učiniti sve kako bi zadržao vodeći položaj u tom području.

1.5.3. Energetska učinkovitost jedan je od temelja za smanjenje potrošnje energije EU-a, a time i količine uvezene energije. Stoga je neophodno smanjiti potrošnju energije privatnih i komercijalnih potrošača.

1.6. Istraživanje i razvoj moraju primiti odgovarajuća sredstva, što bi dovelo do povećane djelotvornosti i smanjenih troškova proizvodnje energije. Naravno, u ovom je kontekstu također važna međunarodna suradnja.

1.7. Budući da bi energija trebala biti povoljna za potrošače te podupirati konkurentnost industrije, EGSO poziva Komisiju i nacionalne vlade da dodijele veću ulogu civilnom društvu, socijalnim partnerima i organizacijama potrošača. Stoga se EGSO zalaže za europski dijalog o energiji i europski energetski forum uz sudjelovanje svih dionika. To je ključno za uspostavljanje inteligentne, učinkovite i održive vanjske energetske politike EU-a.

1.7.1. EGSO mora potaknuti svoja međunarodna tijela da preuzmu aktivnu ulogu u stvaranju djelotvorne i otporne vanjske energetske politike EU-a.

2. Kontekst

2.1. Energetska pitanja tek su nedavno postala značajna u političkim raspravama EU-a i probila se među glavne programe Europske komisije. EGSO je također aktivan u području vanjske dimenzije energetske politike i već je izdao brojna mišljenja o toj temi ⁽¹⁾.

2.2. S obzirom na sve veću ovisnost EU-a o uvozu energenata, posebice nafte i plina, vanjska dimenzija energetske politike EU-a postaje ključna za postizanje sigurnosti opskrbe energijom.

2.2.1. Više od polovice (53,2 %) bruto domaće potrošnje energije EU-a čine uvezeni energenti. EU uvozi 44,2 % krutih goriva (od čega više od polovice čini kameni ugljen), 87,4 % nafte i naftnih proizvoda te 65,3 % prirodnog plina (podaci Eurostata, 2013.).

2.2.2. Ove brojke jasno pokazuju u kojoj je mjeri EU ovisan o trgovini s dobavljačima iz trećih zemalja. Stoga bi, ako se dobavljač pokaže nepouzdanim ili nepredvidivim ili ako se infrastruktura ne održava na odgovarajući način, energetska sigurnost cijelog EU-a mogla biti ozbiljno narušena.

3. Značenje diversifikacije u vanjskim energetske odnosima

3.1. EU bi trebao tražiti nove mogućnosti za suradnju te jačati postojeća partnerstva na području energetike s trećim zemljama u smislu diversifikacije izvora, dobavljača i ruta.

3.2. Vrlo je vjerojatno da će Rusija u doglednoj budućnosti ostati glavni partner EU-a za uvoz energije. To je posebno bitno u pogledu plina dostavljanog plinovodima.

3.2.1. Ključni prioritet Rusije jest barem održavanje povoljnog položaja na energetske tržištu EU-a, koji je njezin najveći uvoznik energenata i vrlo pouzdani kupac.

3.2.2. Projekt plinovoda Nord Stream II trenutačno je ključna točka energetske programa Rusije, koji je usmjeren na povećanje izvoza prirodnog plina u EU. Unutar EU-a postoji bojazan da taj projekt može biti nesukladan sa strategijom EU-a za energetske uniju u smislu diversifikacije opskrbe plinom. EGSO smatra da je najvažnija uloga Komisije provođenje temeljite procjene projekta Nord Stream II te njegove sukladnosti s pravnom stečevinom EU-a, uključujući treći energetske paket, kao i s ciljevima strategije za energetske uniju, posebice povećanja raznolikosti izvora energije, dobavljača i ruta.

3.2.3. Pri utvrđivanju zajedničkog stajališta EU-a o projektu Nord Stream II valja uzeti u obzir interese svijeta država članica. Komercijalni aspekti projekta ne smiju biti jedini čimbenik pri donošenju odluke, posebice s obzirom na sklonost Rusije da se koristi energijom kao alatom za postizanje geopolitičkih ciljeva.

⁽¹⁾ 1. „Doprinosi civilnog društva reviziji Strategije EU-a za Srednju Aziju”, mišljenje EGSO-a, SL C 242, 23.7.2015., str. 1.
2. „Strateški okvir za energetske uniju”, mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, SL C 383, 17.11.2015., str. 84.
3. „Energija – čimbenik razvoja i produbljivanja postupka pristupanja zemalja zapadnog Balkana EU-u”, mišljenje EGSO-a, SL C 32, 28.1.2016., str. 8.
4. „Osiguranje uvoza osnovnih proizvoda za EU – kroz sadašnju trgovinsku politiku EU-a i s njom povezane politike”, mišljenje EGSO-a, SL C 67, 6.3.2014., str. 47.
5. „Međuvladini sporazumi između država članica i trećih zemalja u području energetike”, mišljenje EGSO-a, SL C 68, 6.3.2012., str. 65.
6. „Uključivanje civilnog društva u uspostavu buduće Europske energetske zajednice”, mišljenje EGSO-a, SL C 68, 6.3.2012., str. 15.
7. „Vanjska dimenzija energetske politike EU-a”, mišljenje EGSO-a, 2009. SL C 182, 4.8.2009., str. 8.

3.3. Norveška je vrijedan partner EU-a na međunarodnoj pozornici jer imaju zajedničke političke prioritete, uključujući energetske sektor. Kao potpisnica Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru, Norveška je dio unutarnjeg tržišta EU-a.

3.3.1. Važnost Sjeverne dimenzije vjerojatno će rasti, kao što je to slučaj u pogledu suradnje u sjevernim područjima u vezi s poljima nafte i plina u Arktičkom oceanu. Međutim, potrebno je posebno naglasiti osjetljivi kontekst okoliša ako i kada poduzeća počnu ozbiljno istraživati potencijale resurse u tom području.

3.4. Energetska suradnja EU-a s južnim i istočnim sredozemnim partnerima dobila je novi poticaj zahvaljujući nedavnoj uspostavi regionalnih platformi koje obuhvaćaju plin, električnu energiju, obnovljive izvore energije i energetske učinkovitost. Očekuje se da će te platforme biti ključne za omogućavanje i jačanje suradnje u području energetike.

3.5. Budući da Srednju Aziju smatra regijom od strateške važnosti bogatom izvorima energije, Europska unija obvezala se da će s njom uspostaviti trajan i stabilan odnos. Kako je navedeno u zaključcima Vijeća za vanjske poslove o strategiji EU-a za Srednju Aziju donesenima 22. lipnja 2015., EU poziva na jačanje energetske veze, što bi pridonijelo uzajamnoj energetske sigurnosti.

3.6. Povezivanjem regije Kaspijskog jezera s tržištem EU-a preko južnog plinskog koridora stvorit će se nove mogućnosti za trgovinu prirodnim plinom, što će pridonijeti cilju diversifikacije EU-a. Zajedno s transjadranskim plinovodom (TAP), transanatolijski plinovod (TANAP) bit će središnji dio veze.

3.7. Energetski odnosi sa SAD-om postaju sve bitniji dio programa EU-a, što je vidljivo iz Vijeća o energetici EU-a i SAD-a. SAD trenutačno uživa u razdoblju niskih cijena plina zbog nekonvencionalne proizvodnje plina. EU treba iskoristiti priliku i poticati razvoj transatlantske trgovine ukapljenim prirodnim plinom (LNG) jer bi se time znatno pridonijelo diversifikaciji opskrbe energijom.

3.7.1. Partnerstvo za transatlantsku trgovinu i ulaganja (TTIP) može postati važnim alatom za promicanje, između ostaloga, transatlantske energetske sigurnosti. EGSO potiče uključene strane da usmjere sve napore prema rješavanju energetske pitanja u sporazumu.

3.8. Energetska sigurnost EU-a usko je povezana s energetske pitanjima u susjednim zemljama, što znači da EU treba nastaviti blisko surađivati sa svojim susjedima i širiti područje uzajamno korisne suradnje.

3.8.1. EGSO poziva Komisiju da dodatno ojača Energetsku zajednicu, posebice s obzirom na provedbu pravne stečevine EU-a u području energetike u pogledu ugovornih strana ⁽²⁾.

3.8.2. Ključni cilj Energetske zajednice proširenje je unutarnjeg energetske tržišta EU-a. EU mora nastaviti jačati suradnju sa susjednim zemljama i njihovim civilnim društvima u svrhu uspostavljanja istinskog paneuropske energetske tržišta. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije o propisima za sigurnost opskrbe koji izravno obuhvaćaju zemlje članice Energetske zajednice.

3.9. S obzirom na potencijalnu ulogu koju Iran može imati u povećanju raznolikosti izvora opskrbe EU-a energijom, nakon ukidanja međunarodnih sankcija Iranu EU mora iskoristiti trenutak i ponovno uspostaviti energetske odnose.

3.10. EU također treba ubrzati i ojačati napore usmjerene na poticanje čvrstih partnerstava s tako različitim, ali važnim trećim zemljama, kao što su Kanada, Turska i Alžir. EGSO pozdravlja pokretanje dijaloga s tim zemljama na visokoj razini tijekom 2015.

⁽²⁾ Ugovorne strane: Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, bivša jugoslavenska republika Makedonija, Moldova, Crna Gora, Srbija i Ukrajina.

3.1.1. Energetska dimenzija trebala bi se odražavati u trgovačkim sporazumima s trećim zemljama. Osim toga, energetske sporazumi s dobavljačima iz trećih zemalja moraju u cijelosti biti sukladni s pravnim odredbama EU-a i načelima energetske sigurnosti.

4. Važnost jednoglasnog i jedinstvenog pristupa energetske pitanjima

4.1. Dana 20. srpnja 2015. Vijeće za vanjske poslove odobrilo je Akcijski plan za energetske diplomaciju kojim se pruža potpora vanjskoj dimenziji strategije za energetske uniju. Planom se žele ojačati zajedničke poruke kako bi EU mogao biti jednoglasan u vezi s glavnim energetske pitanjima i ispunjavati energetske ciljeve u duhu solidarnosti i zajedničkog interesa, a ne renacionalizirati energetske politike.

4.1.1. Ključne dimenzije Akcijskog plana za energetske diplomaciju uključuju diplomatsku potporu diversifikaciji izvora energije, dobavljača i ruta, povećanju suradnje s tranzitnim zemljama (posebice Ukrajinom) i ključnim energetske partnerima iz trećih zemalja, daljnjem jačanju Energetske zajednice i održavanju strateškog angažmana EU-a u višestranim inicijativama u području energetike.

4.2. Mehanizam razmjene informacija za međuvladine ugovore uspostavljen je Odlukom Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. kako bi se zajamčilo da je sporazum pravno jasan i transparentan te usklađen s pravom EU-a. Komisija je u veljači 2016. izradila prijedlog kojim se jača postojeći mehanizam.

4.2.1. EGSO pozdravlja nastojanja da se postigne pravna sukladnost i transparentnost sporazuma EU-a s trećim stranama⁽³⁾ te stoga podržava jačanje trenutnog mehanizma za razmjenu informacija.

4.3. EU treba ostati posvećen promicanju i trajnom poboljšavanju standarda zaštite okoliša i nuklearne sigurnosti u trećim zemljama.

4.3.1. Potrebno je pridati posebnu pozornost nuklearnim elektranama koje treće zemlje grade u blizini granica s EU-om (kao što je nuklearna elektrana Astraviec (Ostrovec) u Bjelarusu, za koju je utvrđeno da ne ispunjava odredbe Konvencije Espoo). EU trećim stranama treba naglasiti važnost postizanja potpune sigurnosti takvih projekata u skladu s Konvencijom o nuklearnoj sigurnosti Međunarodne agencije za atomsku energiju (IAEA) i ostalim primjenjivim međunarodnim sporazumima. Komisija treba povećati napore kako bi zajamčila da zemlje koje su pristale na provođenje ispitivanja nuklearnih elektranu na opterećenja u skladu s pravilima EU-a što prije ispune tu obvezu. Povrh toga, nesigurnim elektranama trebalo bi ograničiti pristup energetske mrežama EU-a.

5. Učinak snažnog unutarnjeg energetske sustava

5.1. Snažan unutarnji energetske sustav izravno prelazi na otporan vanjski položaj. Stoga bi EU trebao pojednostaviti svoj unutarnji pristup energetske pitanjima.

5.2. Strategija za energetske uniju prioritetna je inicijativa usmjerena na usklađivanje zajedničkog odgovora EU-a na izazove u području energetike. Budući da je energetske sigurnost temelj gospodarskog i društvenog blagostanja EU-a, ona postaje zajednička odgovornost država članica, proizvođača energije, potrošača, tranzitnih zemalja i međunarodne zajednice, koji sudjeluju na današnjim globaliziranim energetske tržištima.

5.2.1. Ključan stup Energetske unije poboljšanje je međusobnih veza između država članica i potpuna provedba pravne stečevine u području unutarnjeg energetske tržišta. Potpunom integracijom unutarnjeg tržišta EU-a povećat će se konkurentnost među pružateljima energije, što će dovesti do boljih cijena za krajnje potrošače.

⁽³⁾ Vidjeti bilješku 1. točku 5.

5.2.2. Budući da LNG postaje još dostupniji na globalnoj razini, EU-u se pružaju nove mogućnosti za diversifikaciju opskrbe plinom. Stoga bi se unutarnje infrastrukture LNG-a trebale ojačati i razviti. U tom okviru, EGSO pozdravlja strategiju za skladištenje LNG-a i plina koju je Komisija donijela u veljači 2016.

5.2.3. Potpuna integracija EU-a znači uklanjanje „energetskih otoka”. EGSO naglašava potrebu za potpunom integracijom energetskih mreža i sustava svih država članica u unutarnje tržište EU-a razvojem fizičke infrastrukture koja povezuje mreže i rješavanjem pitanja sinkronizacije triju baltičkih država ⁽⁴⁾, čiji sustav opskrbe električnom energijom trenutačno ovisi o operateru iz treće zemlje (Rusije).

5.2.4. Valja očuvati konkurentnost proizvođača energije u EU-u. Potrebno je uspostaviti jednake uvjete za europske i ostale proizvođače energije kako bi se zajamčilo da svi sudionici na energetskom tržištu slijede pravila EU-a o tržišnom natjecanju.

6. Napredna energetska politika kao značajan čimbenik vanjske dimenzije

6.1. Obnovljivi izvori energije izravno omogućuju EU-u da smanji svoju ovisnost o uvezenim fosilnim gorivima, ali i da svoju domaću proizvodnju električne energije učini održivom. EGSO prepoznaje razvoj obnovljivih izvora energije kao jednu od najbitnijih aktivnosti za postizanje sigurnije energetske budućnosti. Međutim, EU se ne bi trebao oslanjati na prethodne uspjehe te bi trebao učiniti sve kako bi zadržao vodeći položaj u tom području. Osim toga, dužnosnici EU-a trebali bi potaknuti treće zemlje na postavljanje ambicioznih ciljeva za obnovljivu energiju.

6.1.1. EU već razmatra razdoblje nakon 2020. godine te je postavio još ambicioznije ciljeve za 2030. Za postizanje zajedničkog cilja od barem 27 % energije dobivene iz obnovljivih izvora države članice moraju povećati suradnju na regionalnoj razini, čime se dalje konsolidira energetski sektor EU-a.

6.1.2. U kontekstu ublažavanja klimatskih promjena EGSO pozdravlja sporazum postignut na Konferenciji o klimatskim promjenama (COP21) i obvezu EU-a da smanji emisije stakleničkih plinova za barem 40 % (u odnosu na razine iz 1990.) do 2030., kako je utvrđeno u klimatskom i energetskom okviru. EU bi trebao poticati svoje partnere da aktivno djeluju u tom području, ali i pružati praktičnu pomoć ako je to potrebno.

6.1.3. Decentralizirana proizvodnja energije i energetske zadruge pridonijele bi postizanju klimatskih i energetskih ciljeva EU-a. To omogućuje uključivanje šireg društva u cilju postizanja energetske neovisnosti i sigurnosti u svojim zemljama, kao i u cijelom EU-u. Stoga je potrebno usvojiti najbolje prakse u primjeni ekonomične vlastite proizvodnje i potrošnje.

6.2. Energetska učinkovitost također je izravan način rješavanja pitanja visokih razina uvoza u EU. Za 2030. godinu je postavljen cilj poboljšanja energetske učinkovitosti za barem 27 % (isto kao za obnovljive izvore energije) na razini cijelog EU-a, a Europska komisija ulaže ozbiljne napore da primijeni načelo „energetska učinkovitost na prvom mjestu”. Zauzvrat će energetska unija nastaviti s promicanjem boljeg pristupa instrumentima financiranja za energetska učinkovitost, posebice u prometnom i građevinskom sektoru, te će poticati države članice da energetska učinkovitost smatraju prioritetom u vlastitim politikama.

6.3. Doprinos odgovarajućih financijskih sredstava u području istraživanja i razvoja ključan je za održavanje tehnološkog napretka u proizvodnji i pametnoj distribuciji energije. To je posebice bitno u pogledu obnovljive energije u cilju postizanja cjenovno isplative i pouzdane proizvodnje. Osim toga, potrebno je nastaviti s razvojem naprednih tehnologija, kao što je uporaba vodika, gorivnih članaka i nuklearne fuzije u proizvodnji energije.

⁽⁴⁾ SL C 228, 22.9.2009., str. 84.

6.4. EGSO potiče EU da zauzme vodeću ulogu u rješavanju energetske pitanja zemalja u razvoju na održiv način s pomoću politika i inicijativa usmjerenih na proširenje financijske, tehničke i pravne podrške. Podrška obrazovanju i osposobljavanju u srodnim područjima treba biti glavni alat za širenje suradnje sa zemljama u razvoju.

7. Civilno društvo kao aktivan dionik u vanjskim energetske pitanjima

7.1. Budući da potrošači očekuju da energija bude dostupna te da podržava konkurentnost industrije, EGSO poziva Komisiju i nacionalne vlade da uključe civilno društvo, socijalne partnere i udruge potrošača u energetske pitanja te da održavaju otvoreni dijalog. To bi znatno pridonijelo boljem razumijevanju aktualnih energetske pitanja.

7.1.1. Energetsko siromaštvo globalni je problem koji ne smiju previdjeti ni unutarnja ni vanjska energetske politika EU-a. Valja pomoći najugroženijima.

7.2. Civilno društvo trebalo bi pokazati veću inicijativu u postupcima donošenja energetske politika. EGSO pozdravlja Zajedničku deklaraciju o energiji koju je 11. veljače 2016. potpisala Platforma civilnog društva EU-a i Ukrajine, u cilju jačanja uloge civilnog društva i izrade preporuka o vladavini prava za relevantna tijela.

7.2.1. Energetske pitanja trebaju postati dio programa međunarodnih sjednica EGSO-a te važna tema rasprave s civilnim društvima partnerskih zemalja.

Bruxelles, 28. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

516. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 27. I 28. TRAVNJA 2016.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Zelenoj knjizi o maloprodajnim financijskim uslugama – Bolji proizvodi, veći izbor i više mogućnosti za potrošače i poduzeća

(COM(2015) 630 final)

(2016/C 264/05)

Izvjestiteljica: Milena ANGELOVA

Dana 10. prosinca 2015., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

Zelenoj knjizi o maloprodajnim financijskim uslugama – Bolji proizvodi, veći izbor i više mogućnosti za potrošače i poduzeća

(COM(2015) 630 final).

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 13. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 27. travnja 2016.), sa 191 glasom za i 5 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja izraženi cilj Komisije u vezi s objavom Zelene knjige i činjenicu da je Komisija na dobrom putu i ima ambiciozan program za provedbu Akcijskog plana o izgradnji unije tržišta kapitala ⁽¹⁾.

1.2. EGSO podupire ideju Komisije da pokuša olakšati prekogranično prodiranje maloprodajnih financijskih usluga i mogućnosti promjene pružatelja usluga za potrošače. Takve bi mjere trebale zajamčiti konkurentniju strukturu tržišta i povećati pogodnosti za korisnike financijskih usluga, između ostalog i promicanjem jednakog pristupa mehanizmima izvansudskih pravnih lijekova u svim državama članicama ⁽²⁾.

⁽¹⁾ SL C 133, 14.4.2016., str. 17.

⁽²⁾ SL C 181, 21.6.2012., str. 93. i SL C 181, 21.6.2012., str. 99. Stanje bi također trebalo poboljšati sada jer su države članice trebale prenijeti Direktivu o alternativnom rješavanju sporova – SL L 165, 18.6.2013., str. 63. i SL L 165, 18.6.2013., str. 1.

1.3. EGSO pozdravlja pristup Komisije u Zelenoj knjizi usmjeren na iznalaženje odgovarajućih politika kojima bi se potaknule obje strane maloprodajnog tržišta financijskih usluga: ponuda i potražnja.

1.4. EGSO podupire ideju da je potrošačima, kada god je to moguće, potrebno osigurati mogućnost usporedbe različitih proizvoda kako bi mogli donijeti informirani odabir. U tom pogledu EGSO u cijelosti podupire Direktivu o tržištima financijskih instrumenata (MiFID) II – dok istodobno i dalje priprema svoje mišljenje o nedavno predloženim revizijama ⁽³⁾ – i Uredbu o upakiranim investicijskim proizvodima za male ulagatelje i investicijske osigurateljne proizvode, koje zahtijevaju bolju transparentnost i otkrivanje informacija ⁽⁴⁾.

1.5. Jedan je od ciljeva Zelene knjige smanjiti rascjepkanost tržišta maloprodajnih financijskih usluga. U tu svrhu EGSO želi istaknuti da ne postoje sasvim pouzdani dokazi da je neuspjeh na tržištu unutar EU-a jedini uzrok razlike u cijeni. Nacionalni i lokalni čimbenici također utječu na cijene proizvoda i usluga, čime se otežava usklađivanje cijena između država članica. Primjerice, premija osiguranja motornih vozila za potrošača u jednoj državi članici i ekvivalentna premija u drugoj mogu biti potpuno različite zbog pokazatelja gubitka koji se temelji na broju automobilskih nesreća i broju slučajeva prijave u tim pojedinim zemljama. Slično tomu, kreditna kamatna stopa potrošača može se razlikovati između država članica ovisno o njihovoj razini loših dugova. Na takve lokalne čimbenike ispravno se upućuje u Zelenoj knjizi, ali oni zahtijevaju daljnje analize. EGSO stoga nestrpljivo iščekuje rezultate savjetovanja i poziva Komisiju da nastavi tražiti dokaze o nedostatnom tržišnom natjecanju i jasnije razloge kojima bi objasnila utvrđene razlike u cijeni. To ispitivanje također treba uzeti u obzir pri procjeni učinka koju je potrebno provesti prije očekivanih pravnih prijedloga.

1.6. EGSO istodobno želi naglasiti da su mnogi problemi istaknuti u Zelenoj knjizi o maloprodajnim financijskim uslugama iz 2007 ⁽⁵⁾, prisutni i u sadašnjoj Zelenoj knjizi, objavljenoj osam godina poslije. EGSO je općenito podupirao tu prethodnu Zelenu knjigu ⁽⁶⁾ i hvalio mjere koje su bile poduzete radi pronalaženja nekih praktičnih rješenja ⁽⁷⁾. Međutim, unatoč nekim pozitivnim rezultatima, napredak je bio ograničen te su i dalje prisutni problemi u funkcioniranju jedinstvenog tržišta maloprodajnih financijskih usluga. Stoga je, prema mišljenju EGSO-a, rezultate savjetovanja o ovoj Zelenoj knjizi ovaj put potrebno pretvoriti u ambiciozniji program kojim će se savladati dugotrajni problemi.

1.7. U Zelenoj knjizi uzet je u obzir širok raspon financijskih proizvoda, a za sve njih je nemoguće istodobno ostvariti veći izbor i veće mogućnosti. Jasno da će biti potrebno različito ih razvrstati prema važnosti i dodijeliti im različite vremenske okvire. EGSO predlaže da se rezultati savjetodavnog postupka primijene kao prioritet na jednostavnije proizvode u pogledu kojih su lokalni čimbenici razmjerno manje važni. Na taj će način postupak stvaranja jedinstvenog tržišta za financijske proizvode dobiti zamah i povjerenje. Primjeri takvih proizvoda mogu biti usluge platnog prometa, sveeuropski mirovinski proizvodi (PEPP), štedni računi te osiguranje motornih vozila i životno osiguranje. Jedan od prvih koraka mogao bi biti taj da se u svim državama članicama primijeni sustav bonus/malus u osiguranju motornih vozila koji umanjuje važnost lokalnih čimbenika, a premije osiguranja usko povezuje s profilima pojedinaca. Proizvodi kao što su hipoteke, potrošački krediti, osiguranje od profesionalne odgovornosti i upravljanje imovinom trebaju slijediti u vremenskom okviru.

1.8. Dok se u Zelenoj knjizi naglasak stavlja uglavnom na digitalne tehnologije, EGSO primjećuje dva važna čimbenika za veću prekograničnu potražnju za proizvodima koje također treba uzeti u obzir:

- financijsko obrazovanje ključno je za održavanje povjerenja u financijski sustav i jamčenje odgovorne potrošnje financijskih proizvoda. EGSO je već iznio svoje stajalište o tom pitanju ⁽⁸⁾,
- financijsko savjetovanje treba biti dobro uređeno na razini EU-a, a razlike između savjetovanja i marketinga trebaju biti jasne. U tu svrhu trebaju se spomenuti i usluge koje pružaju neovisni brokeri.

⁽³⁾ COM(2016) 56 final; COM(2016) 57 final; SL L 173, 12.6.2014., str. 1.; SL L 257, 28.8.2014., str. 1.

⁽⁴⁾ SL C 191, 29.6.2012., str. 80.

⁽⁵⁾ COM(2007) 226 final.

⁽⁶⁾ SL C 151, 17.6.2008., str. 1.

⁽⁷⁾ SL L 257, 28.8.2014., str. 214.; SL L 60, 28.2.2014., str. 34. SL L 337, 23.12.2015., str. 35. SL L 26, 2.2.2016., str. 19.; SL L 173, 12.6.2014., str. 349.

⁽⁸⁾ SL C 318, 29.10.2011., str. 24.

1.9. EGSO smatra da je nužno poduzeti svaki napor kako bi se izbjeglo ponovno otvaranje tek donesenih direktiva (kao što su nova Direktiva o uslugama platnog prometa (PSD2) i Direktiva o hipotekarnim kreditima⁽⁹⁾). Mora se omogućiti određeno vrijeme za učinkovito provođenje mjera, a uvođenje novih regulatornih mjera treba provesti s oprezom kako ne bi došlo do prekomjerne regulacije financijskih tržišta.

2. Cilj Zelene knjige. Prijašnji rad Komisije i EGSO-a u vezi s maloprodajnim financijskim uslugama

2.1. Europska komisija objavila je Zelenu knjigu u vezi s Akcijskim planom o izgradnji unije tržišta kapitala⁽¹⁰⁾ kako bi ispitala na koji se način europsko tržište maloprodajnih financijskih usluga, odnosno osiguranja, kredita, plaćanja, tekućih i štednih računa i ostalih proizvoda za ulaganje u maloprodaju, može dalje otvoriti i tako potrošačima i poduzećima omogućiti ostvarivanje boljih rezultata, a da se pritom zadrži primjerena razina zaštite potrošača i ulagača na europskoj i na nacionalnoj razini.

2.2. U Zelenoj knjizi osobito se pokušava odgovoriti na izazove digitalizacije, što može pomoći u smanjenju cijena i poboljšanju usporedivosti proizvoda, osnažujući time potrošače u njihovim financijskim izborima. Dugoročno gledano, digitalizacija treba omogućiti poduzećima da svoje proizvode učine dostupnima bilo gdje u Uniji, što bi ostvarenje jedinstvenog europskog tržišta učinilo izglednijim.

2.3. Drugo važno pitanje koje se postavlja u Zelenoj knjizi jest pitanje izgradnje pouzdanja i povjerenja s obzirom na to da su oni ključni za širenje jedinstvenog tržišta maloprodajnih financijskih usluga. Da bi se ti ciljevi postigli, dokument se usredotočuje na to kako proizvode i usluge učiniti razumljivijima.

2.4. U Zelenoj se knjizi također istražuje što se može učiniti kako bi se jedinstvenom tržištu financijskih usluga pomoglo da u živote ljudi u EU-u donese opipljiva poboljšanja i kako stvoriti nove tržišne prilike za dobavljače, podupirući time rast europskog gospodarstva i stvaranje radnih mjesta.

3. Napomene o trenutnom stanju tržišta maloprodajnih financijskih usluga

3.1. EGSO vjeruje da je razlog rascjepkanosti tržišta maloprodajnih financijskih usluga istaknutoj u Zelenoj knjizi kombinirani utjecaj nacionalnih i lokalnih čimbenika na cijene proizvoda i usluga (pravne, regulatorne i kulturološke specifičnosti te specifičnosti javnih sustava socijalne zaštite), kao i izazovi tržišta povezani s potražnjom i ponudom koji će se i ubuduće morati rješavati.

3.2. Glavni izazovi povezani s ponudom su sljedeći:

- neopravdane i nepotrebne razlike u nacionalnim propisima kao rezultat prekomjerne regulacije i nacionalne tradicije i specifičnosti te drugih nacionalnih razlika u čimbenicima koji utječu na troškove poslovanja,
- teškoće prekogranične identifikacije korisnika i izvora njihovih sredstava,
- teškoće prekogranične procjene imovine korisnika i provedbe naplate osiguranja,
- različiti pravni mehanizmi u državama članicama, a posebno u pogledu oduzimanja zaloga (tj. trajanje postupka ovrhe, nužno traženje pomoći javnog bilježnika, različita pravila knjiženja zemljišta).

3.3. Glavni izazovi povezani s potražnjom jesu sljedeći:

- korisnici, koji su navikli na određeni standard zaštite u vlastitoj zemlji, ne mogu se osloniti na isti standard u drugoj državi članici,
- neujednačena provedba sukladnosti s europskim zakonodavnim zahtjevima,

⁽⁹⁾ SL L 337, 23.12.2015., str. 35.; SL L 60, 28.2.2014., str. 34.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 468 final.

- neujednačen pristup mehanizmima izvansudskih pravnih lijekova za korisnike financijskih usluga u različitim državama članicama ⁽¹¹⁾,
- jezične prepreke,
- zahtjevi u pogledu vještina i kvalifikacija financijskih savjetnika pravo su nacionalnih regulatornih tijela, ali nisu ujednačeni u svim državama članicama. Mali je broj stručnih financijskih savjetnika koji pružaju objektivno savjetovanje, posebice o prekograničnim kupnjama.

3.4. EGSO također prihvaća činjenicu da razvoj digitalizacije stvara novo okruženje te znatno povećava opseg za pružanje novih usluga i poboljšanu prekograničnu aktivnost. Međutim, mora se zajamčiti da se digitalni napredak ne koristi za obmanu potrošača pružanjem informacija o financijskim uslugama koje su pretjerano složene, nevažne ili teško usporedive.

3.5. EGSO ističe da se financijska pismenost ljudi i dalje uvelike razlikuje od jednog mjesta do drugoga te da je razmjerno niska u usporedbi s drugim razvijenim zemljama, kao što su SAD, Australija i Kanada ⁽¹²⁾. Financijsko savjetovanje prije prodaje nije dobro uređeno i ne jamči da će korisnici odabrati proizvode koji im najbolje odgovaraju, a usluge profesionalnog financijskog savjetovanja nedovoljno su razvijene u usporedbi sa zemljama izvan EU-a.

3.6. Mogućnosti koje pružaju nove tehnologije i povećana ponuda – uključujući onu prekograničnu – stvaraju prilike, ali te prilike također prate određeni potencijalni rizici. Oni bi mogle dovesti do visokih razina duga, hipotekarnih jamstava i više slučajeva nesolventnosti ako korisnicima nedostaje potrebno financijsko znanje. Korisnici koji proizvode osiguranja i mirovinske proizvode kupuju preko interneta mogu biti izloženi riziku jer često ne provode dostatna istraživanja i mogu potpisati ugovore, a da toga nisu ni svjesni ⁽¹³⁾. Nacionalna regulatorna tijela stoga trebaju osigurati da poduzeća koja proizvode prodaju preko interneta poštuju „dužnost savjetovanja” u svrhu zaštite potrošača. Postoji više nego dovoljno argumenata koji pokazuju važnost financijskog obrazovanja i odgovarajućeg savjetovanja.

3.7. Potrošači koji ne razumiju koncept kamate na kamatu gomilaju veće dugove te plaćaju veće kamatne stope i troškove transakcija ⁽¹⁴⁾, dok potrošači s financijskim znanjem bolje planiraju, više štede za mirovinu ⁽¹⁵⁾ i diversificiraju financijske rizike ⁽¹⁶⁾. Isto vrijedi i na makroekonomskoj razini na kojoj se može vidjeti da financijska pismenost ima snažan pozitivan učinak na nacionalnu štednju i akumulaciju bogatstva ⁽¹⁷⁾. U tu svrhu snažno se preporučuje utvrđivanje jasnije razlike između aktivnosti uključenih u marketing proizvoda i aktivnosti uključenih u prodaju proizvoda, osobito u slučajevima pružanja savjeta. Savjet se ni u kojem slučaju ne smije upotrebljavati kao marketinški alat i savjetnici trebaju biti istinski neovisni. Predugovorne informacije trebaju se pružati i iznositi na jasan i razumljiv način. EGSO je čvrsto uvjeren da su – kako bi se vratilo povjerenje u tržišta financijskih usluga, povećala prekogranična aktivnost i poboljšala prenosivost financijskih proizvoda – potrebne ciljane mjere za obrazovanje pojedinih ulagača i poboljšanje financijskog savjetovanja.

⁽¹¹⁾ Vidjeti bilješku 2.

⁽¹²⁾ Stupanj financijske pismenosti znatno varira unutar EU-a. U prosjeku je financijski pismeno 52 % odraslog stanovništva, a najveći su postotci zabilježeni (najmanje 65 %) u Danskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj i Švedskoj. U južnim europskim zemljama zabilježen je mnogo manji postotak: (Grčka (45 %), Španjolska (49 %), Italija (37 %) i Portugal (26 %). Slično tomu, niski su i pokazatelji za zemlje koje su EU-u pristupile 2004. i poslije: Bugarska (35 %), Cipar (35 %) i Rumunjska (22 %). S globalnog stajališta, Europa u prosjeku zaostaje za SAD-om (57 %), Kanadom (68 %) i Australijom (64 %). Izvor podataka: Klapper, Leora, Annamaria Lusardi, Peter van Oudheusden, *Financial Literacy Around the World*, 2015.

⁽¹³⁾ Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) u svojem mišljenju o zaštiti potrošača i prodaji proizvoda osiguranja i mirovinskih proizvoda tvrdi da korisnici ne provode dostatna istraživanja prije kupnje proizvoda preko interneta – EIOPA-BoS-14/198 28. siječnja 2015. EIOPA Mišljenje o prodaji proizvoda osiguranja i mirovinskih proizvoda preko interneta.

⁽¹⁴⁾ Lusardi, Annamaria i Peter Tufano (2015.). *Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness*, Journal of Pension Economics and Finance, svez. 14, posebno izdanje 4., str. 332. – 368., listopad 2015.

⁽¹⁵⁾ Behrman Jere R., Olivia S. Mitchell, Cindy K. Soo i David Bravo (2012.). *The Effects of Financial Education and Financial Literacy: How Financial Literacy Affects Household Wealth Accumulation*, American Economic Review: Papers & Proceedings, svez. 102(3), str. 300. – 304.

⁽¹⁶⁾ Abreu, Margarida i Victor Mendes (2010.). *Financial Literacy and Portfolio Diversification*, Quantitative Finance, svez. 10(5), str. 515. – 528.

⁽¹⁷⁾ Jappelli, Tullio i Mario Padula, *Investment in financial literacy and saving decisions*, radni dokument CFS, br. 2011/07.

4. Odgovori na pitanja postavljena u Zelenoj knjizi

4.1. Opća pitanja:

1. *Za koje bi se financijske proizvode boljom prekograničnom ponudom moglo povećati tržišno natjecanje na nacionalnim tržištima u pogledu boljeg izbora i cijena?*

4.1.1. Zelena knjiga sadrži pitanja koja se tiču različitih bankarskih i nebankarskih proizvoda i usluga, ali postoje znatne razlike između glavnih transakcijskih proizvoda (kao što su tekući računi i oročeni depoziti) i ugovornih proizvoda (kao što su hipoteke ili proizvodi štednje i ulaganja). Kada je riječ o proizvodima štednje i ulaganja, neki drugi pravni instrumenti EU-a (kao što je MiFID ili inicijativa o stvaranju unije tržišta kapitala) utjecat će na tržište kada stupe na snagu.

4.1.2. Za sve proizvode o kojima se raspravljalo u Zelenoj knjizi prekogranično pružanje usluga ima potencijal povećanja tržišnog natjecanja na nacionalnim tržištima. Međutim, proizvodi s najvećim potencijalom u ovoj fazi nedvojbeno su mirovinski proizvodi i proizvodi ulaganja. Sustav bodovanja koji Komisija primjenjuje ocjenjuje tržište tih proizvoda kao najgore od 31 potrošačkog tržišta⁽¹⁸⁾. Ponudnim mirovinskim proizvodima svojstveni su lokalni pristup i visoke naknade. Uzmu li se u obzir inflacija, naknade za upravljanje i dodatna plaćanja, ti proizvodi često imaju negativan stvarni povrat i pokazuju gore rezultate od relevantnih tržišnih pokazatelja⁽¹⁹⁾. Iz tog razloga EGSO snažno podupire ideju jedinstvenog tržišta za mirovinske proizvode te, konkretnije, za razvoj sveeuropskog proizvoda osobnih mirovina⁽²⁰⁾ koji će dovesti do povećanja ekonomije razmjera, nižih cijena i većeg izbora za korisnike.

4.1.3. Što se tiče proizvoda osiguranja, neki od njih lako su prenosivi, kao što su proizvodi životnog osiguranja, pri čemu je potrošač zaštićen čak i kad se odseli izvan lokalnih granica. Međutim, drugi imaju elemente koji su lokalno uređeni i zahtijevaju prilagodbe ako ih subjekti pokušaju prenijeti u različite zemlje. Člankom 11. Direktive o raspodjeli osiguranja (preinaka)⁽²¹⁾ propisuje se da države članice moraju uspostaviti središnju točku za kontakt odgovornu za pružanje informacija o pravilima o „općem dobru” u dotičnoj državi članici i zadužuje EIOPA-u da na svojim internetskim stranicama navede poveznice na internetske stranice nadležnih tijela gdje su objavljene informacije o tim pravilima o „općem dobru”. Nadalje, cjelovito prekogranično pružanje usluga i dalje neće biti moguće, pa čak ni poželjno, zbog stvarnih potreba klijenata koje se ispunjavaju proizvodima i zbog razlika u ponašanju te čimbenicima rizika koji utječu na uvjete proizvoda. EGSO pozdravlja rješenja koja će pomoći u ublažavanju nedostatka prenosivosti proizvoda i preporučuje da se u nekim slučajevima pronađu barem djelomična rješenja, kao što je mogućnost da ugovaratelji osiguranja plate samo razliku između veće pokrivenosti i manje pokrivenosti u različitim državama članicama.

2. *Koje su to prepreke zbog kojih poduzeća ne mogu izravno pružati prekogranične financijske usluge, a kupci ne mogu izravno kupovati proizvode preko granica?*

4.1.4. Najveće prepreke povezane s ponudom navedene su u točki 3.2. Za prevladavanje tih prepreka potrebno je sljedeće:

- pojednostaviti prekogranične pravne postupke povezane s djelotvornom provedbom presuda,
- utvrditi zajednička pravila/standarde za sljedeće stavke:
 - identifikacija potrošača u vezi sa zahtjevima o poznavanju klijenta i sprečavanju pranja novca,
 - identifikacija društava na temelju toga kako posluju ili, alternativno, odgovarajuća identifikacija krajnjih korisnika,

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/10_edition/docs/cms_10_factsheet_en.pdf.

⁽¹⁹⁾ Europska federacija ulagača i korisnika financijskih usluga, *Pension Savings: The Real Return*, izdanje iz 2015., Izvješće o istraživanju organizacije Better Finance.

⁽²⁰⁾ Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA), *Savjetodavni dokument o stvaranju standardiziranog paneuropskog proizvoda osobnih mirovina (PEPP)*, 2015.

⁽²¹⁾ Direktiva (EU) 2016/97 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. siječnja 2016. o distribuciji osiguranja (SL L 26, 2.2.2016., str. 19.).

- internetski ugovori o financijskim proizvodima (na primjer fondovi, kupoprodaja udjela itd.),
- marketing i oglašavanje financijskih proizvoda i usluga (posebice u slučaju agresivnih oglašivačkih kampanja),
- društva koja se bave distribucijom i isporučuju proizvode potrošačima (primjerice proizvode osiguranja),
- standardizirani zahtjevi o minimalnim informacijama za potvrđivanje izvora sredstava,
- transparentnost/usporidivost – minimalne standardizirane informacije o proizvodima i uslugama (pružanje informacija ne samo o troškovima koje će korisnici snositi nego i o koristima koje će uživati),
- uzimanje u obzir fiskalnih prepreka, posebice u vezi s proizvodima štednje i ulaganja, jer one mogu znatno utjecati na profitabilnost. Mnogi su proizvodi razvijeni, primjerice, kako bi se ostvario profit na temelju prilika koje su stvorila fiskalna regulatorna tijela kako bi na određeni način potaknula štednju (tj. općenito se daje prednost dugoročnoj štednji, ali granične vrijednosti ili vozila na koje se primjenjuje ovaj povlašteni postupak uvelike se razlikuju od jedne zemlje do druge),
- komunikacija matičnih regulatornih tijela s regulatornim tijelima u zemlji domaćinu trebala bi biti dovoljna da se izbjegne nametanje dodatnih zahtjeva ili opterećenja, istodobno zadržavajući uspostavljenu razinu zaštite potrošača (npr. proizvodi osiguranja). Štoviše, potrebno je poduzeti mjere kako bi se izbjegle situacije u kojima dobavljači snose dodatne troškove radi postizanja sukladnosti s lokalnim propisima.

4.1.5. Najznačajnije prepreke povezane s potražnjom navedene su u točki 3.3.

3. *Mogu li se neke od tih prepreka prevladati u budućnosti digitalizacijom i inovacijom u sektoru financijske tehnologije (Fintech)?*

4.1.6. Zahvaljujući novim tehnologijama, osobito digitalizaciji, prvi put je moguće ostvariti stvaran napredak u prekograničnom pružanju financijskih proizvoda. One mogu imati znatnu ulogu u pružanju više informacija i pružanju kvalitetnijih informacija, u povećanju transparentnosti i usporedivosti proizvoda te u identificiranju potrošača. One bi također mogle ostvariti uštede jer ne bi bilo potrebe za zadržavanjem fizičkih točaka za kontakt. Međutim, one nisu zamjena za prevladavanje važnih prepreka, kao što su nejednaka razina usklađenosti pravnih režima i zaštite potrošača.

4. *Na koji se način može osigurati da se digitalizacijom financijskih usluga ne uzrokuje veća financijska isključenost, posebno digitalno nepismenih osoba?*

4.1.7. Nesumnjivo je da će u budućnosti i dalje postojati ljudi koji iz određenog razloga neće biti u mogućnosti upotrebljavati digitalne tehnologije. To ne bi trebalo obeshrabiliti nastojanja u poticanju na uporabu takvih tehnologija pri pružanju financijskih proizvoda. To je stoga što će, kao prvo, tradicionalni oblici pružanja takvih proizvoda i dalje još dugo postojati i, kao drugo, takvi će ljudi moći pristupiti širokom rasponu proizvoda na temelju dobro uređenih usluga financijskog savjetovanja.

5. *Kakav bi trebao biti naš pristup ako prilike za rast i širenje digitalnih tehnologija donesu nove rizike u pogledu zaštite potrošača?*

4.1.8. Široko rasprostranjena uporaba digitalnih tehnologija nedvojbeno će stvoriti određene izazove u pogledu informacijske sigurnosti i zaštite podataka i potrošača. Stoga, osim raznih propisa koji uređuju ponudu – i potražnju – financijskih proizvoda s pomoću takvih tehnologija, potrebno je provesti procjenu rizika koje ti izazovi donose i predložiti načine kako ih smanjiti.

6. Imaju li potrošači pristup sigurnim, jednostavnim i razumljivim financijskim proizvodima diljem Europske unije? Ako ne, što bi se moglo učiniti kako bi se omogućio taj pristup?

4.1.9. Ne postoji općeprihvaćena definicija sigurnih, jednostavnih i razumljivih financijskih proizvoda. Međutim, općenito se smatra da takvi proizvodi trebaju sadržavati značajke kao što su transparentnost cijena, prikladnost i razumljivost na jeziku korisnika za učinkovitu komunikaciju, mogućnosti usporedbe sa sličnim proizvodima, jasnoća te konkretni rezultati. Njih nije lako postići u tako složenom svijetu kao što je financijsko tržište.

4.1.10. Proizvodi s točno tim značajkama rijetko su dostupni na tržištima i zato im potrošači ne mogu lako pristupiti. To vrijedi za zemlje s dobro razvijenim financijskim tržištima i za one s manje razvijenim tržištima. Velika raznolikost proizvoda u nekim državama članicama potrošačima nužno ne olakšava situaciju zbog toga što može dovesti do zbunjenosti, teškoća u odlučivanju i pogrešnog konačnog izbora.

4.1.11. Pristup takvim proizvodima može se osigurati pružanjem osnovnog razreda financijskih proizvoda⁽²²⁾ na razini Europe koji su u skladu s određenim standardiziranim zahtjevima ovisno o potrebama koje se njima trebaju ispuniti. Oni trebaju biti certificirani i nositi poseban naziv kako bi ih potrošači mogli lako prepoznati. Takav razred može uključivati zajedničke proizvode kao što su različiti štedni računi i životno osiguranje s određenim trajanjem. Zbog razmjerno visoke stope prekograničnog marketinga UCITS-a opravdano je očekivati da se sveeuropski mirovinski proizvod može izraditi na temelju uspješnih čimbenika UCITS-a i uključiti u isti razred. Postojanje takvog razreda proizvoda povećalo bi povjerenje u financijska tržišta.

7. Ima li kvaliteta provedbe zakonodavstva EU-a u području maloprodajnih financijskih usluga diljem EU-a negativan učinak na povjerenje potrošača i integraciju tržišta?

4.1.12. U mnogim zemljama uočeni su „prekomjerna regulacija”⁽²³⁾, različita tumačenja europskog zakonodavstva, kašnjenja u ujednačavanju, razlike u prijenosu europskog zakonodavstva u nacionalno zakonodavstvo kao i razlike u konkretnoj primjeni, na način koji dovodi do pretjerano visokih administrativnih zahtjeva i prepreka. Sve su to prepreke integraciji i štetno utječu na povjerenje potrošača.

4.1.13. Europska nadzorna tijela (ESA-e) također su odgovorna za zaštitu potrošača. EGSO preporučuje provedbu tog zadatka u skladu sa sljedećim načelima:

- mobilnost potrošača između različitih pružatelja usluga ne bi trebala biti apsolutni cilj; ona uvijek ovisi o odabiru potrošača, a njegov odabir ovisi o različitim čimbenicima: kvaliteti i raznolikosti ponuđenih proizvoda i usluga, potencijalnoj komplementarnosti ponuda, razini zadovoljstva itd.,
- praksa povezane prodaje strukturiranih financijskih proizvoda trebala bi se provoditi uz oprez te se potrošačima trebaju osigurati jasne i transparentne informacije. Ako se nude takvi proizvodi, oni trebaju biti sljedivi⁽²⁴⁾.

4.1.14. Naposljetku, ESA-e bi uvijek trebale davati prednost praksama koje su bolje za potrošače. Prioritet treba dati:

- smanjenju složenosti trenutnog regulatornog okvira,

⁽²²⁾ Kao što je primjerice opisano u Dodatku 1. samoinicijativnom mišljenju EGSO-a „Financijsko obrazovanje i odgovorna potrošnja”, SL C 318, 29.10.2011., str. 24.

⁽²³⁾ U komunikaciji „Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a” (COM(2015) 215 final, str. 7.) Komisija iznosi sljedeću definiciju prekomjerne regulacije: „Države članice često pri provedbi zakonodavstva EU-a na nacionalnoj razini prelaze granicu zahtijevanoga (tzv. prekomjerna regulacija)”. U istom stavku Komisija navodi da se time „mogu povećati koristi, ali i stvoriti dodatni troškovi poduzećima i javnim tijelima koji se pogrešno pripisuju zakonodavstvu EU-a”. Stručna skupina INT trenutno sastavlja informativno izvješće o postupcima prenošenja koje se bavi upravo dodavanjem nacionalnih propisa direktivama EU-a. Europski parlament također provodi ispitivanje o „Prekomjernoj regulaciji u europskim strukturnim i investicijskim fondovima”.

⁽²⁴⁾ SL C 82, 3.3.2016., str. 1.

- osiguravanju sredstava potrebnih za aktivnosti ESA-a,
- poticanju bolje financijske pismenosti potrošača.

8. *Moraju li se razmotriti drugi dokazi ili uzeti u obzir druge promjene u pogledu prekograničnog tržišnog natjecanja i izbora maloprodajnih financijskih usluga?*

4.1.15. Zelena knjiga dobro prati trendove koji trenutačno prevladavaju, a to su slabo prekogranično tržišno natjecanje u području maloprodajnih financijskih usluga i ograničen izvor financijskih proizvoda za potrošače.

4.2 **Omogućavanje potrošačima da kupuju financijske proizvode preko granica**

4.2.1. *Znati što je dostupno*

4.2.1.1. Više informacija za potrošače i pomoć u prebacivanju

9. *Koji bi bio najprikladniji kanal za podizanje svijesti potrošača o različitim maloprodajnim financijskim uslugama i osiguravateljskim proizvodima koji su dostupni u Uniji?*

4.2.1.1.1. Povećanje financijske pismenosti i dostupnosti financijskog savjetovanja nedvojbeno su ključni. Potrošači ne samo da trebaju imati dostupne informacije nego ih također trebaju moći razumjeti ili imati pristup visokokvalitetnim i odgovarajućim uslugama financijskog savjetovanja.

4.2.1.2. Usprkos tome što među potrošačima raste trend uporabe digitalnih usluga za dobivanje informacija, znatan postotak potrošača i dalje daje prednost osobnom kontaktu, posebno u pregovaranju o proizvodima. Međutim, s obzirom na trenutačno stanje u pogledu znanja, ponašanja i sklonosti potrošača, banke bi mogle osmisliti prikladnije kanale za povećanje znanja potrošača o financijskim uslugama, na primjer, sveeuropsku internetsku stranicu za potrošače. Trebalo bi dodatno raspraviti o izvorima financiranja takve internetske stranice, ali to bi moglo biti zajedničko ulaganje nacionalnih vlada, lokalnih vlasti i trećih strana u svojstvu agregatora. Prilikom stvaranja takvog alata treba uzeti u obzir činjenicu da instrumenti za usporedbu osiguranja pripadaju prvenstveno u nacionalni kulturni okvir. Stoga će za paneuropsku službu za usporedbu osiguranja velik izazov predstavljati uspješno snabdijevanje uslugama različitih korisnika/klijenata u Europi, osobito u pogledu usporedbe rizika osiguranja koji postoji u nacionalnom, lokalnom, kulturnom, pravnom, fiskalnom, društvenom i drugim kontekstima.

10. *Kako se još može olakšati prekogranična raspodjela financijskih proizvoda putem posrednika?*

4.2.1.2.1. EGSO podupire nastojanja u povećanju učinkovitosti, fleksibilnosti i transparentnosti tržišta te podržava usredotočenost trenutačne regulatorne inicijative na bolju zaštitu potrošača. Mišljenja je da se kvaliteta usluga koje prate pružanje financijskih usluga također može poboljšati boljom uporabom prednosti digitalizacije i iskorištavanjem potencijala različitih posrednika, s dobro osposobljenim i kvalificiranim osobljem te odgovarajućom metodologijom za pružanje potpunih, objektivnih i usporedivih informacija za izbor potrošača.

11. *Je li potrebno poduzeti dodatne mjere za poticanje usporedivosti i/ili olakšavanje prelaska na maloprodajne financijske usluge od pružatelja koji se nalaze u istoj ili drugoj državi članici? Ako jest, koje mjere i za koje segmente proizvoda?*

4.2.1.2.2. Pružene informacije korisnicima trebaju biti jasne, razumljive i bitne. Treba izbjegavati zatrpavanje korisnika informacijama, kao i pojednostavnjivanje stvarnosti radi naglašavanja boljeg povrata. Dobar je primjer praksa promjene pružatelja financijskih usluga u Ujedinjenoj Kraljevini, gdje treća strana jamči točnost promjene između banke pošiljatelja i banke primatelja, što osigurava da se promjena provodi na jednostavan način, transparentno i u roku od sedam radnih dana. Još jedna najbolja praksa jest prenosivost hipotekarnih kredita u Italiji koja je uvedena 2006⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ To je uvedeno bez ikakvih troškova za potrošače te tisuće domaćinstava i MSP-ova svake godine koriste ovu mogućnost kako bi ponovo pregovarali o svojim hipotekarnim kreditima i na taj način uštedjeli tisuće eura. Na toj se praksi temelji i usvajanje Direktive o hipotekarnim kreditima, 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća, 4.2.2014., SL L 60, 28.2.2014., str. 34.

4.2.1.3. Uklanjanje složenih i pretjerano visokih naknada za međunarodne transakcije

12. Što se može učiniti na razini EU-a u pogledu rješavanja problema pretjeranih naknada koje se naplaćuju za prekogranična plaćanja (npr. kreditni transfer) u koja je uključeno više valuta EU-a?

4.2.1.4. Uredbom (EZ) br. 924/2009 Europskog parlamenta i Vijeća⁽²⁶⁾ već su se uklonile razlike u naknadama koje se primjenjuju na prekogranični platni promet u eurima u odnosu na odgovarajući platni promet u eurima na nacionalnoj razini. Mogla bi se provesti *ad hoc* procjena kako bi se provjerilo bi li primjena ove odredbe na sve valute u okviru EU-a (tj. usklađivanje prekograničnih i nacionalnih naknada za plaćanje iskazanih u danj valuti) imala smisla i bi li donijela koristi potrošačima. Što se tiče informacija koje se daju korisnicima usluga platnog prometa, u skladu s novom Direktivom o uslugama platnog prometa (PDS2)⁽²⁷⁾ pružatelji usluga platnog prometa moraju obavijestiti klijenta (korisnika usluga platnog prometa), prije nego se na nešto obveže ugovorom ili ponudom, o svim naknadama koje mora platiti pružatelju usluga platnog prometa te o trenutnom ili referentnom tečaju koji će se primijeniti na platnu transakciju, u slučaju da se primjenjuje konverzija valute. Nova Direktiva o uslugama platnog prometa sadrži slične odredbe o informacijama koje pružatelji usluga platnog prometa moraju pružiti uplatitelju i primatelju nakon što se transakcija izvrši. EGSO smatra da nisu potrebne nikakve dodatne radnje jer nova Direktiva o uslugama platnog prometa već nameće pružateljima usluga platnog prometa jasne zahtjeve o transparentnosti. Osim toga, primjena Uredbe (EZ) br. 924/2009 o prekograničnim plaćanjima može se proširiti na druge valute u EU-u osim eura.

13. Pored postojećih zahtjeva o informiranju⁽²⁸⁾ postoje li dodatne mjere kojima se osigurava da potrošači znaju koje im se naknade naplaćuju za konverziju valute u prekograničnim transakcijama?

4.2.1.5. EGSO smatra da nova Direktiva o uslugama platnog prometa jasno utvrđuje zahtjeve transparentnosti koji će omogućiti uplatiteljima i primateljima da budu propisno upoznati s tečajem koji se primjenjuje prije i nakon prekogranične transakcije. Tu Direktiva treba prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do 13. siječnja 2018. pa stoga nije potrebna nikakva dodatna radnja.

4.2.2. Pristup financijskim uslugama s bilo kojeg mjesta u Europi

14. Kako se može ograničiti neopravdana diskriminacija na temelju boravišta u sektoru maloprodajnih financijskih usluga, uključujući osiguranje?

Pružanje maloprodajnih financijskih usluga u inozemstvu nije jednostavno te bi se dotičnim subjektima moglo pokazati neodrživim. Kulturne razlike između potrošača u pogledu spremnosti na preuzimanje rizika, ponašanja, iskustva i financijske pismenosti mogle bi se pokazati prevelikima. Banke su svjesne da je povjerenje ključno u financijskim odnosima. Iz tog razloga one mogu davati prednost kontaktiranju klijenata koji dijele isto znanje i imaju očekivanja koja one razumiju. U svakom slučaju, u tom će pogledu uvelike pomoći usklađivanje pravila navedenih u odgovoru na pitanje br. 2.

4.2.2.1. Boravište je važno za osiguratelje zbog sljedećih razloga:

Lokalne čimbenike kao što su klima ili seizmički podaci trebaju uzimati u obzir pri odlučivanju o, primjerice, uvjetima i cijeni osiguranja doma; bez određene kritične mase nemoguće je pružati usluge na osnovi pogodnosti. Aktuarski modeli funkcioniraju s visokom granicom dopuštene pogreške ako broj događaja upotrijebljenih za izračune nije dovoljno velik. Štoviše, u slučaju zaštite od rizika preko reosiguranja modeli reosiguranja različito određuju cijenu zaštite od rizika na temelju lokacije.

— Ti elementi čine pružanje usluga i proizvoda osiguranja u inozemstvu mnogo težim nego u onim zemljama gdje postoji dovoljan obujam operacija, a to se ne bi trebalo smatrati diskriminacijom na temelju mjesta boravišta klijenta.

⁽²⁶⁾ SL L 266, 9.10.2009., str. 11.

⁽²⁷⁾ SL L 319, 5.12.2007., str. 1.

⁽²⁸⁾ SL L 271, 9.10.2002., str. 16.; SL L 176, 27.6.2013., str. 338.; SL L 267, 10.10.2009., str. 7.; SL L 319, 5.12.2007., str. 1. (COM (2013) 547 final – C7-0230/2013 – 2013/0264 (COD)). Vidjeti članak 59. i članak 60. stavak 3.

- Prekogranična ponuda određenih osiguravateljskih proizvoda veoma je zahtjevna, a gotovo je nemoguća ako potrebe klijenta koje ti proizvodi ispunjavaju snažno ovise o kulturnoj raznolikosti i razlikama u ponašanju te o čimbenicima rizika koji su određeni izričito na nacionalnoj razini.
- U obzir bi trebalo uzeti psihološki aspekt usluga. Usluga osiguranja pruža se kada se klijent doista suočava s problemima. U tom trenutku može se očekivati da će klijentu biti potrebna potpora i razumijevanje. Ako je svoj proizvod osiguranja ugovorio preko interneta s poduzećem čije je sjedište u inozemstvu, a možda i na jeziku koji nije njegov materinski, mogao bi se osjećati nesigurno u trenutku kada mu bude potrebna potpora.
- Klijenti u nekim državama članicama žele nadoknadu u slučaju štete, dok u drugim državama članicama radije žele da se sve ispravi.

4.2.2.2. Povećanje prenosivosti proizvoda

15. *Kako se na razini EU-a može olakšati prenosivost maloprodajnih financijskih proizvoda kao što su životno i zdravstveno osiguranje?*

4.2.2.2.1. Općenito govoreći, proizvode osiguranja koji pružaju naknadu ili jednostavnu isplatu bilo bi lakše prenijeti nego one koji pružaju uslugu ili rješavanje odštetnih zahtjeva.

4.2.2.2.2. Proizvodi životnog osiguranja već su u određenoj mjeri prenosivi u smislu da osiguranje klijente pokriva tijekom putovanja u inozemstvo, osim u određenim slučajevima ako klijent putuje u visokorizične zemlje. Lokalno životno osiguranje također pruža pokrivenost neovisno o tome gdje se klijent nalazi. Ali i dalje ostaje slučaj kada ugovaratelj osiguranja ode u drugu zemlju ne kao putnik, nego kao stalni stanovnik. On bi u takvoj bi situaciji trebao imati mogućnost zadržavanja svojeg osiguranja s pomoću prilagodbe premije ili pokrivenosti koju pruža policia. Sve bi to bili slučajevi u kojima se preko proizvoda osiguranja ostvaruje određeni iznos novca.

4.2.2.2.3. Drugi proizvodi osiguranja nisu sami po sebi lako prenosivi zbog toga što su njihovi uvjeti neraskidivo povezani s čimbenicima zemlje. Primjerice, u slučaju zdravstvenog osiguranja, oblik proizvoda i njegova cijena uvelike ovise o pokrivenosti koju pruža sustav javnog zdravstva u svakoj pojedinoj zemlji.

4.2.2.2.4. S time je povezano i pitanje razmjera: prilagodba proizvoda točno određenom klijentu u skladu sa stvarnim uvjetima koje bi mogao zahtijevati tijekom života u inozemstvu teoretski je moguće, ali bi to podrazumijevalo odricanje od mogućnosti postizanja ekonomije razmjera. Proizvod bi bio previše prilagođen njegovu slučaju da bi subjekt koji pruža proizvod bio manje konkurentan od lokalnih pružatelja. Ovdje bi najbolja opcija bila promicanje suradnje između osiguravajućih društava koja su prisutna u različitim europskim zemljama.

4.2.2.3. Osiguranje doma i automobila drugi su proizvodi osiguranja koji pružaju usluge. Ti proizvodi koji pružaju popravke ili se bave prometnim nesrećama zahtijevaju da osiguravajuće društvo ima sklopljene sporazume s pružateljima usluga u cijeloj zemlji, što zahtjeva određen razmjer radi komercijalne održivosti. Međutim, izvediva je opcija promicanja suradnje s lokalnim (osiguravajućim) društvima radi pružanja te usluge i u ostalim zemljama.

4.2.2.4. Olakšavanje prekograničnog pristupa osiguranju od profesionalne odgovornosti i priznavanje tog osiguranja

16. *Kako se na razini EU-a pružateljima usluga može olakšati pristup obveznom osiguranju od profesionalne odgovornosti i prekogranično priznavanje tog osiguranja?*

4.2.3. Jedan od načina omogućavanja prekograničnog pristupa obveznom osiguranju od profesionalne odgovornosti bilo bi usklađivanje iznosa i uvjeta obveznog osiguranja od profesionalne odgovornosti.

4.2.3.1. Dati ljudima vjeru i povjerenje u iskorištavanje prilika u drugim dijelovima Europe

4.2.3.2. Olakšavanje prekograničnog pristupa osiguranju od profesionalne odgovornosti i priznavanje tog osiguranja

17. Postoji li potreba za daljnjim mjerama na razini EU-a kako bi se povećala transparentnost i usporedivost financijskih proizvoda (posebno primjenom digitalnih rješenja) za jačanje povjerenja potrošača?

4.2.3.2.1. EGSO smatra da su neovisne internetske stranice koje pružaju informacije i omogućuju usporedbu određenih proizvoda i usluga koje u različitim državama članicama nude različiti pružatelji dobra opcija za podizanje svijesti. Snažno potiče ideju namjenske službene internetske stranice koju bi održavao administrator imenovan na zakonodavnoj razini, s time da bi pružatelji bili obvezni sami ažurirati informacije u određenim vremenskim razmacima, ili bi se stranica održavala preko mreže koju bi izgradile organizacije potrošača u državama članicama. Različite internetske stranice također bi se moglo povezati u decentraliziran, međusobno povezan sustav.

Kada se digitalna rješenja upotrebljavaju za usporedbu, platforme trebaju pružiti jasne informacije za potrebe uspoređivanja jednakih proizvoda i rizika s kojima bi se potrošači mogli suočiti pri njihovoj uporabi. Kada postoji više razlika nego što ih platforma može usporediti (u središtu pozornosti platformi obično je cijena), treba jasno navesti značajke koje nisu uspoređene. Također je potrebno navesti sve bitne uvjete povezane s diferencijacijom proizvoda. Potrošače bi trebalo jasno upozoriti na rizike koji se mogu pojaviti kada upotrebljavaju platforme za usporedbu (na primjer, gomilanjem svojih osobnih podataka).

4.2.3.2.2. Predmet usporedbe trebaju biti važni parametri i ona ne smije biti obmanjujuća. Uporaba osobnih podataka treba biti ograničena na apsolutni minimum potreban da se potrošačima pruži korist, a informacije se trebaju pružiti na jasan i lako razumljiv način.

4.2.3.3. Pобољшanje pravne zaštite u maloprodajnim financijskim uslugama

18. Treba li poduzeti mjere za povećanje svijesti potrošača o mreži FIN-NET i njezinoj učinkovitosti u kontekstu provedbe Direktive o alternativnom rješavanju sporova?

4.2.3.3.1. Izvansudsko rješavanje sporova znatno je fleksibilnije od sudskog postupka: jeftinije je, brže i s mnogo manje formalnosti. Takav postupak posebno je koristan na međunarodnoj razini i, s obzirom na željeno povećanje prekogranične ponude i potražnje financijskih usluga, mreži FIN-NET treba dati veću ulogu. Nažalost, svijest potrošača o tome što mreža FIN-NET može ponuditi u ovoj je fazi razmjerno niska i potrebno je poduzeti mjere da se to poboljša. Štoviše, nisu sve države članice EU-a (samo 22 od njih 28) članice mreže FIN-NET⁽²⁹⁾. Ako takva situacija potraje, jasno je da neće biti moguće upotrebljavati mrežu FIN-NET kao infrastrukturu za olakšavanje izgradnje jedinstvenog tržišta za financijske usluge. S obzirom na to, potrebno je razmotriti mogućnosti zakonodavnih zahtjeva u tom pogledu.

19. Imaju li potrošači primjeren pristup financijskoj naknadi u slučaju zlouporabe pri prodaji maloprodajnih financijskih proizvoda i osiguranja? Ako ne, kako bi se to moglo osigurati?

4.2.3.3.2. U većini slučajeva takav pristup ne postoji. Koncept zlouporabe pri prodaji i dalje uglavnom nije razumljiv te se ne primjenjuje u praksi zbog svoje nejasne definicije i nedostatka iskustva među regulatornim tijelima⁽³⁰⁾. U mnogim su mjestima ispitivanja za utvrđivanje financijskih proizvoda koji su prikladni za potrošače formalna i nemaju za posljedicu odabir proizvoda koji bi za njih bio najprikladniji.

⁽²⁹⁾ FIN-NET trenutačno se sastoji od 56 članova iz 22 države članice, a nove organizacije neprestano se prijavljuju za članstvo (ubranje tog postupka očekuje se nakon usvajanja Direktive o alternativnom rješavanju sporova – IRS-ove Direktive Odjela za velika i međunarodna poslovanja o postupku provedbe zahtjeva za dobivanje informativnih dokumenata, 28. veljače 2014.).

⁽³⁰⁾ Koncept zlouporabe pri prodaji detaljno je objašnjen u točki 3.7. Taj će se problem djelomice prevladati primjenom Direktive MiFID i provođenjem u njoj predviđenih testova stabilnosti za određene vrste proizvoda. Vidjeti bilješku 3.

4.2.3.3.3. Moguće je jamčiti pristup financijskoj naknadi ako se uvede jedinstvena, precizna i praktična definicija „zlouporabe pri prodaji” i ako stupi na snagu sveeuropska regulatorna praksa za sankcioniranje takvih prodaja ⁽³¹⁾.

4.2.3.4. Zaštita žrtava u slučaju nesolventnosti pružatelja osiguranja od automobilske odgovornosti

20. Jesu li potrebne mjere kojima će se osigurati da su žrtve automobilskih nesreća u slučaju nesolventnosti osiguravateljskog društva pokrivena jamstvenim fondovima iz drugih država članica?

4.2.3.5. Postoji primjer najbolje prakse u Španjolskoj. Španjolski subjekt „Consortio de Compensación de Seguros” djeluje kao osiguravatelj ako ni jedno osiguravajuće društvo ne prihvaća rizik ili ako osiguravajućeg društva uopće nema – na primjer, u slučaju nesolventnosti i uvijek na supsidijarnoj osnovi. Osiguranje ovog subjekta primjenjuje se samo na španjolske subjekte. Kako bi osigurala da su žrtve automobilskih nesreća pokrivena na istoj razini, Europska komisija morat će zahtijevati uvođenje sličnog programa osiguranja u svim državama članicama. Na europskoj razini moglo bi se predvidjeti proširenje sličnog instrumenta na one zemlje gdje takav instrument ne postoji.

4.2.3.6. Povećanje transparentnosti i usporedivosti dodatnog osiguranja

21. Koje bi se dodatne mjere mogle poduzeti za jačanje transparentnosti o dodatnim proizvodima osiguranja i kako bi se osiguralo da potrošači imaju dovoljno informacija za donošenje odluke o kupnji tih proizvoda? Jesu li potrebne posebne mjere u sektoru iznajmljivanja automobila u pogledu dodatnih proizvoda?

4.2.3.6.1. Nova Direktiva o raspodjeli osiguranja ⁽³²⁾ pojačala je zahtjeve o transparentnosti informacija za distributere osiguranja, uključujući – iako uz određena ograničenja (prag) – za posrednike u dodatnom osiguranju. Nadalje, u 2015. godini pet velikih poduzeća za iznajmljivanje automobila obvezalo se poboljšati svoje internetske stranice radi boljeg informiranja potrošača o izbornom odricanju od odgovornosti i proizvodima osiguranja. To su dobri koraci prema naprijed. Države članice mogu prenijeti Direktivu o raspodjeli osiguranja do 23. veljače 2018. i stoga je prerano da bi se znalo hoće li biti potrebne dodatne mjere. Istodobno se čini uputnim da Komisija prati hoće li poduzeća za iznajmljivanje automobila ispuniti svoje obveze, pri čemu nije riječ samo o proizvodima osiguranja, te razmotri daljnje mjere za poboljšanje transparentnosti i sprečavanje štete koju trpe potrošači.

4.2.3.6.2. U slučaju sektora iznajmljivanja automobila važno je uzeti u obzir činjenicu da se zahtjevi u vezi s dodatnim proizvodima osiguranja često diferenciraju ovisno o profilu rizika unajmljivača (što je obično povezano s limitom kreditne kartice) ili ovisno o stopi odštetnih zahtjeva iz osiguranja motornih vozila ili drugim značajkama tržišta države članice. No, u svakom slučaju, predugovorne informacije i nastojanja da se različite ponude učine usporedivima važno je za potrošače i stoga bi bilo uputno pričekati potpuno provođenje zahtjeva ove Direktive prije nego što se započne s analizom toga je li potrebno poduzimati dodatne mjere.

4.3. Stvaranje novih prilika na tržištu za pružatelje usluga

4.3.1. Suočavanje s izazovima i iskorištavanje prilika koje donosi digitalizacija

4.3.1.1. Pomaganje poduzećima da bolje iskoriste digitalizaciju

22. Što se može učiniti na razini EU-a za poticanje trgovačkih društava na stvaranje i pružanje inovativnih digitalnih financijskih usluga diljem Europe, uz primjerenu razinu sigurnosne zaštite i zaštite potrošača?

4.3.1.1.1. EGSO pozdravlja promicanje inovativnih digitalnih financijskih usluga diljem Europe. Međutim, on priznaje da su banke najveći pružatelji financijskih usluga i da ih također treba poticati na aktivno iskorištavanje prilika koje pruža digitalna revolucija. U tu svrhu one moraju podlijegati istim pravilima kao njihovi konkurenti koji pružaju slične usluge, što zahtijeva reviziju glavnih slojeva bankarske uredbe u znatnom broju područja kako bi se jednaki uvjeti tržišnog natjecanja osigurali u vezi sa sljedećim aktivnostima:

⁽³¹⁾ SL C 271, 19.9.2013., str. 61. i SL C 18, 19.1.2011., str. 24.

⁽³²⁾ SL L 26, 2.2.2016., str. 19.

- bonitetni zahtjevi,
- pružanje usluga platnog prometa,
- primjena zahtjeva o poznavanju klijenta i postupaka sprečavanja pranja novca,
- preporuke u vezi sa sigurnošću tijekom plaćanja,
- najmodernija elektronička sigurnost.

4.3.1.2. Omogućavanje elektroničkog potpisa i provjere identiteta

23. *Je li potrebno poduzeti daljnje mjere za poboljšanje primjene zakonodavstva za suzbijanje pranja novca na razini EU-a, osobito kako bi se osiguralo da pružatelji usluga mogu identificirati potrošače na daljinu, pritom zadržavajući standarde trenutnog okvira?*

4.3.1.2.1. I dalje postoje razlike između propisa o elektroničkoj identifikaciji i zahtjeva o poznavanju klijenta i sprečavanju pranja novca. Postojeći propisi zahtijevaju provođenje osobne identifikacije i osobnih procjena radi trajnog prihvatanja kupaca. Takvi zahtjevi ograničavaju razvoj potpuno digitalnih financijskih usluga, stvarajući znatne prepreke preuzimanju novih klijenata i povećavajući troškove.

4.3.1.2.2. Potrebno je poduzeti daljnje mjere kako bi se prevladalo nepostojanje mehanizma za elektroničku identifikaciju i potpise na razini cijele Europe zbog razlika u nacionalnim praksama: iako se propisima utvrđuju zajednički standardi za digitalne potpise u državama članicama, način na koji ih lokalni subjekti primjenjuju na nacionalnoj razini onemogućuje prekogranično priznavanje digitalnih potpisa. Lokalni digitalni subjekti nisu međusobno povezani i time se ograničava njihova sposobnost da europskim potrošačima ponude potpuno digitalizirane financijske usluge.

24. *Je li potrebno poduzeti daljnje mjere za promicanje prihvatanja i uporabe elektroničkih identifikacijskih isprava (e-ID) i elektroničkih potpisa u području maloprodajnih financijskih usluga, uključujući u pogledu sigurnosnih standarda?*

4.3.1.2.3 Da, mjere su potrebne u vezi sa sljedećim:

- podupiranje uspostavljanja neovisnih agencija za certifikaciju radi potvrđivanja identiteta digitalnih klijenata i provedbu istraga za osobno prepoznavanje klijenata,
- objašnjavanje kontradiktornih aspekata propisa koji se odnose na digitalnu identifikaciju i postupaka sprečavanja pranja novca i poznavanja klijenta,
- uspostavljanje suradnje između financijskih poduzeća i europskih i nacionalnih regulatora o razvoju zajedničkih standarda za digitalnu identifikaciju potpisa, koje bi također primjenjivala javna tijela i financijska poduzeća,
- razmatranje mogućnosti donošenja jedinstvene europske digitalne identifikacije potpisa, koja bi u konačnici također bila temelj za identifikaciju klijenata u financijskim institucijama.

4.3.1.3. Poboljšanje pristupa financijskim podacima i njihova upotrebljivost

25. *Prema vašem mišljenju, koji su podaci nužni za procjene kreditne sposobnosti?*

4.3.1.3.1. Iako su se svi složili oko aspekata financijske situacije klijenta koje treba upotrebljavati za procjenu kreditne sposobnosti, zajmodavci upotrebljavaju svoje stručne procjene i unutarnje metode za procjenu i upravljanje svakim pojedinim slučajem. Iz tog je razloga potrebno izbjegavati inicijative koje obvezuju banke ili druge kreditne institucije da dijele stečene informacije o kreditnoj sposobnosti svojih klijenata. Istodobno, sirovi (neobrađeni) podaci mogu se dijeliti uz dopuštenje dotičnog klijenta i u skladu sa standardima EU-a u pogledu zaštite podataka. To bi poboljšalo usporedivost procjena o kreditnoj sposobnosti.

26. *Budući da poduzeća sve više upotrebljavaju financijske i nefinancijske podatke (uključujući poduzeća koja tradicionalno ne pružaju financijske usluge), je li potrebno poduzeti dodatne mjere za lakše pružanja usluga ili za osiguranje zaštite potrošača?*

4.3.1.3.2. Financijske institucije ulažu napore radi boljeg upoznavanja ponašanja klijenata kako bi što uspješnije diversificirale i personalizirale svoje proizvode i usluge. Međutim, ne postoje jasna pravila o tome kako se prikupljeni podaci trebaju upotrebljavati, čak i kad su klijenti dali svoj pristanak. EGSO smatra da bi bilo dobro osigurati da primjenjivost pravila u ovom području bude jasnija kako bi se osigurala zaštita potrošača i kako bi se potrošačima istodobno omogućila korist od financijskih inovacija.

27. *Treba li pojačati zahtjeve u vezi s oblikom, sadržajem ili pristupačnošću evidencije o odštetnim zahtjevima (na primjer u odnosu na obuhvaćeno razdoblje ili sadržaj) kako bi se tim poduzećima omogućilo prekogranično pružanje usluga?*

4.3.1.3.3. Evidencije o odštetnim zahtjevima sadrže osjetljive osobne podatke o klijentima. Osiguravajuće društvo koje pruža osiguranje doma ne smije te informacije prenositi ni jednom drugom dioniku, nego samo dotičnom klijentu. Odgovornost je klijenta da tu evidenciju dostavi novom osiguravajućem društvu. To ne stvara prepreku pružanju prekogranične usluge s obzirom na to da klijent svoju evidenciju može odnijeti u zemlju po svojem izboru. Istodobno Komisija treba uz pomoć EIOPA-e istražiti načine kako promicati standardizaciju razmjene evidencija o odštetnim zahtjevima između osiguravajućih društava i prihvaćanje sustava bonus/malus.

4.3.1.4. Olakšavanje pružanja usluga nakon prodaje

28. *Je li potrebno poduzeti daljnje mjere potpore poduzećima za pružanje usluga nakon sklapanja ugovora u drugoj državi članici bez osnivanja podružnice ili društva kćeri?*

4.3.1.4.1. Usluge nakon sklapanja ugovora u drugoj državi članici ne bi se trebale razlikovati od usluga u zemlji gdje su dotični proizvodi dostupni. To znači da se dotični proizvod i povezane usluge nakon sklapanja ugovora trebaju smatrati jedinstvenim subjektom za prekograničnu ponudu financijskih proizvoda. Potrebno je osigurati primjenu ovog načela, inače potrošačima neće biti osigurani jednaki uvjeti. Važno je da nadležna regulatorna tijela prate primjenu ovog načela.

4.3.1.4.2. Platforme koje podupiru poduzeća (tvrtke) u prekograničnoj ponudi njihovih proizvoda također trebaju obuhvaćati odjele za usluge nakon sklapanja sporazuma. Praktičan način pružanja takvih usluga nakon sklapanja ugovora bilo bi poticanje društava da se udruže u skupine i surađuju kako bi ostvarila dovoljan opseg poslovanja.

4.3.1.5. Usklađivanje postupaka za nesolventnost osobe, vrednovanje imovine i naplatu osiguranja

29. *Je li potrebno poduzeti dodatne mjere za poticanje zajmodavaca na prekogranično pružanje hipotekarnih ili potrošačkih kredita?*

4.3.1.5.1. Glavni problem u ovom području povezan je s prisilnom naplatom duga ako dužnici ne uspiju ispuniti svoje obveze iz ugovora o kreditu. S obzirom na to, zajmodavci trenutačno ne smatraju prekogranično pružanje hipotekarnih kredita privlačnom mogućnošću i stoga je potrebno poduzeti dodane mjere radi poticanja unutarnjeg tržišta EU-a u tom području.

4.3.1.5.2. Hipotekarni i potrošački krediti nalaze se među financijskim proizvodima čiji se prekogranični marketing suočava s nizom prepreka koje je teško prevladati. Iz cijelog niza financijskih proizvoda vjerojatno će upravo za te proizvode trebati najviše vremena za prevladavanje prepreka. Kao posljedica toga, u ovoj bi fazi bilo bolje usredotočiti početne napore na druge maloprodajne financijske usluge, za koje postoji manje prepreka, te steći praktično iskustvo i zamah kroz aktivan rad na njima.

4.3.2. Usklađenost s različitim regulatornim zahtjevima u državi članici domaćinu

4.3.2.1. Olakšavanje društvima da ispune pravne zahtjeve primjenjive u drugim državama članicama

30. *Je li nužno poduzeti mjere na razini EU-a kako bi se osigurala praktična pomoć vlada država članica ili nacionalnih nadležnih tijela (npr. u obliku jedinstvenih sučelja) za olakšavanje prekogranične prodaje financijskih usluga, posebice za inovativna društva ili proizvode?*

4.3.2.1.1. U različitim državama članicama primjena europskog zakonodavstva u mnogim područjima – kao što je, ali ne isključivo, pružanje proizvoda ulaganja – nedosljedna je i kontradiktorna. Posljedično tomu, potrebno je tražiti pomoć od nacionalnih nadležnih tijela kako bi se uklonila prekomjerna regulacija .

Druga je dobra inicijativa mreža SOLVIT, koja društvima na razini cijelog EU-a pomaže kad se susretnu s problemima s javnim tijelima koja ne primjenjuju pravo EU-a na ispravan način, a jedinstvene točke za kontakt pružaju pomoć društvima u vezi s njihovim obvezama u pogledu prekograničnog pružanja usluga ⁽³³⁾.

4.3.2.1.2. Iskustvo s mrežom SOLVIT poučava da bi bilo logično nastojati postići rješenje koje bi bilo posebno usmjereno na financijske proizvode, na bolju suradnju i koordinaciju između nacionalnih regulatora, uključujući pomoć regulatora inovativnim društvima kako bi razumjela svoje obveze.

31. *Kako bi se najbolje olakšalo poduzećima da iskoriste slobodu poslovnog nastana ili slobodu pružanja usluga za inovativne proizvode (kao što je usklađena suradnja između nadzornih tijela države podrijetla i države domaćina)?*

4.3.2.2. Potpuno iskorištavanje slobode poslovnog nastana

Osiguravatelji često moraju biti prisutni na lokalnoj razini kako bi bolje poznavali izravne rizike i potrošače kojima pružaju usluge. Stoga je sloboda poslovnog nastana na licu mjesta ključna za osiguravatelje kao što su društva za uzajamno osiguranje. Nepostojanje, na europskoj razini, priznanja oblika poduzeća socijalne ekonomije, uključujući društva za uzajamno osiguranje, sprečava osnivanje takvih vrsta poduzeća u državama članicama koje ih ne priznaju, čime se onemogućava njihov prekogranični razvoj te razvoj tržišta i tržišnog natjecanja. EGSO poziva Komisiju, Vijeće Europske unije, Europski parlament i države članice da se zauzmu za priznavanje modela uzajamnog osiguranja u Europskoj uniji.

4.3.2.3. Stvaranje neovisnih i usklađenijih sustava diljem EU-a

32. *Za koje bi proizvode maloprodajnih financijskih usluga sustavi standardizacije i izbora mogli biti najdjelotvorniji za prevladavanje razlika u zakonodavstvu država članica?*

4.3.2.3.1. Sa stajališta prekogranične distribucije, pažnju treba pridati sljedećim stavkama:

- identifikacija klijenata preko elektroničkih potvrda. EGSO smatra da bi registar priznatih izdavatelja elektroničkih potvrda trebalo voditi na razini EU-a (na primjer, da ga vodi Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala) u slučaju kad se financijske usluge pružaju na daljinu,
- mogućnost da pružatelji financijskih usluga budu upoznati s kreditnom poviješću klijenata. Vođenje registra kredita na razini EU-a ključno je za prekograničnu ponudu financijskih usluga, posebice onih usluga povezanih s dodjelom kredita,
- postupci oduzimanja zaloge koji je založen za potrebe odobravanje kredita. Sredstva i napore trebalo bi usmjeriti u izradu jedinstvenoga zakonodavnog okvira EU-a za naplatu osiguranja u prekograničnom pružanju financijskih usluga,
- kada je riječ o proizvodima osiguranja, najlakše je standardizirati one proizvode kojima se daje naknada štete. Klijent će dobiti određen iznos novca neovisno o tome gdje se nalazi. Poduzeće samo treba moći procijeniti rizik. Životno osiguranje bilo bi dobar primjer. Međutim, standardizacija i prenosivost nisu mogući za proizvode osiguranja koji pružaju uslugu (kao što je, na primjer, popravak štete). To posebno vrijedi za proizvode kao što je zdravstveno osiguranje.

⁽³³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_en.htm.

33. Je li na razini EU-a potrebno poduzeti daljnje mjere u vezi s načelom „mjesto rizika” u zakonodavstvu u području osiguranja i pojasniti pravila o „općem dobru” u sektoru osiguranja?

4.3.2.3.2. Mjesto rizika obično je mjesto uobičajenog boravišta osigurane osobe, uz određene iznimke u slučajevima nekretnina, pri čemu je mjesto rizika lokacija zgrade. To načelo obično je standardizirano diljem svijeta i podrazumijeva pravne i porezne posljedice za uključene strane. EGSO smatra da je načelo „mjesto rizika” u području osiguranja primjereno. Međutim, on shvaća da je pravila o „općem dobru” potrebno revidirati s obzirom na to da ona državama članicama daju mogućnost usvajanja zakonodavstva koje bi moglo spriječiti prekograničnu distribuciju proizvoda osiguranja.

Bruxelles, 27. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Ususret modernom europskom okviru za autorska prava

(COM(2015) 626 final)

(2016/C 264/06)

Izvjestitelj: Denis MEYNENT

Dana 22. prosinca 2015. godine, sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Ususret modernom europskom okviru za autorska prava

(COM(2015) 626 final).

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 13. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 27. travnja 2016.), s 216 glasova za, 3 protiv i 10 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO izražava žaljenje što u ovoj Komunikaciji Komisija nema više konkretnih prijedloga i što samo navodi mogućnosti bez izražavanja ikakvog stava, što štetno djeluje na pravilno strukturiranje rasprave.

1.2. Autorska prava i dalje su temeljno sredstvo kojim se osigurava zaštita i isplata pravednih naknada autora i sudionika u distribuciji djela i nastupa putem međusobno povezanih digitalnih mreža.

1.3. Odbor poziva na brzu ratifikaciju Ugovora iz Marakeša. Prednost treba dati i iznimkama u obrazovanju, znanstvenom istraživanju i razmjeni znanja, a Odbor zagovara i digitalizaciju djela siročadi.

1.4. EGSO smatra da je zauzimanje jedinstvenog europskog stava u pogledu izrade privatnih kopija moguće i poželjno. Bilo bi logično da se znatan dio sredstava dobivenih od naknada isplaćenih za izradu privatnih kopija usmjeri na financiranje književnog i umjetničkog stvaralaštva i promicanje kulturne raznolikosti te, primjerice, na javna dobra na području obrazovanja i istraživanja.

1.5. EGSO poziva na uspostavu pravnog konteksta koji bi promicao stvaranje djela zaštićenih autorskim pravima i, istodobno, upotrebu novih vrsta licencija i poslovnih modela za izgradnju jedinstvenog europskog tržišta, uz istodobno očuvanje ugovorne slobode te prava autora i stvaratelja da u potpunosti uživaju u plodovima svojeg stvaralaštva.

1.6. EGSO smatra da je uredba najbolji instrument za izgradnju jedinstvenog digitalnog tržišta i da bi trebalo učvrstiti postojeće zakonodavstvo.

1.7. EGSO potiče Komisiju na provođenje opsežnih studija i istraživanja o poslovnim modelima povezanim s besplatnim licencijama, o njihovoj trenutačnoj i potencijalnoj gospodarskoj važnosti, o prihodima i radnim mjestima koje oni mogu stvoriti u različitim područjima, kao i o eventualnim zakonskim prijedlozima koji bi bili korisni za njihovu promociju i upotrebu.

1.8. EGSO smatra da je kulturna raznolikost Europe ključni element europskog identiteta i da je treba poticati i promicati među državama članicama.

1.9. U okviru borbe protiv povrede autorskih prava trebalo bi u prvom redu zaustavljati i kažnjavati prekršaje u komercijalne svrhe; suradnja i razmjena informacija između tijela kaznenog progona i pravosudnih tijela država članica od ključne su važnosti za tu svrhu.

1.10. Trebalo bi razmotriti i pitanje prijenosa vrijednosti u mrežnom okruženju koje trenutno pogoduje samoproglašenim posrednicima koji izbjegavaju dobiti pristanak od stvaratelja i isplatiti im naknade.

2. Prijedlozi Komisije

2.1. Cilj ovog akcijskog plana jest modernizacija europskih propisa o autorskim pravima. U svojoj Komunikaciji Komisija utvrđuje osnovne elemente za ostvarivanje svoje strategije jedinstvenog digitalnog tržišta: povećati pristup sadržaju diljem Unije, predvidjeti iznimke autorskih prava, stvoriti pravednije tržište i boriti se protiv komercijalnog piratstva uz istodobno poticanje dugoročnog objedinjavanja autorskih prava.

2.2. Komunikacija predstavlja prijedlog uredbe o prekograničnoj prenosivosti usluga internetskog sadržaja ⁽¹⁾ koja će predstavljati novo pravo za europske potrošače i koja bi trebala postati stvarnost 2017. godine, a to je godina u kojoj se ukidaju naknade za roaming u Uniji.

3. Uvod

3.1. Kretanje digitalnog sadržaja među europskim zemljama predstavlja vrlo mali udio u ukupnom kretanju digitalnog sadržaja (4 %) jer se većina digitalnih usluga nalazi u SAD-u, a ostatak se odvija unutar državnih granica. Zasadu je europsko jedinstveno digitalno tržište vrlo slabo razvijeno. Prepreke su i dalje prisutne i izuzetno otežavaju kulturnu razmjenu mnogim europskim jezičnim manjinama koje su raspoređene na obje strane nekoliko nacionalnih granica.

3.2. U svom programu „Novi početak za Europu” ⁽²⁾ predsjednik Komisije dao je prioritet postizanju velikog povezanog digitalnog tržišta za sve države članice EU-a, bez nacionalne diskriminacije.

3.3. Autorska prava pravni su temelj stvaralaštva i osnova za isplatu naknada autorima, stvarateljima, prevoditeljima i drugim nositeljima prava i, općenito govoreći, temelj ekosustava kulturnih i kreativnih aktivnosti i sektora. Autorska prava teritorijalna su prava koja se razlikuju od države članice do države članice. Njima se daju sva ekskluzivna i temeljna prava nositeljima prava koji primaju prihode ne samo na temelju licencija, već i na temelju same mogućnosti da djelo bude kopirano na druge medije ili da ga kupac licencije da trećoj osobi, bez potrebe da se dokaže da je takva kopija uistinu izrađena (pristojbe za privatnu izradu kopija i oporezivanje praznih medija koji se mogu upotrijebiti za ilegalnu izradu kopija). U nekim državama postoje čak i kaznene kvalifikacije za pojedina djela koja je korisnik počinio u dobroj vjeri i pošteno, za razliku od drugih država u kojima su takve radnje dozvoljene.

3.4. Ograničenja i izuzeci od autorskih prava malobrojni su u svim državama. Budući da su nastala u vrijeme tiskanja na papiru i za potrebe tehnologija koje su postojale u to vrijeme, prvenstveno za izdavanje knjiga, a zatim za objavljivanje novina i časopisa te notnih materijala, autorska prava nisu u potpunosti u skladu s digitalnom civilizacijom i međusobno povezanim širokopojasnim mrežama koje se neprestano razvijaju, pa se stoga trebaju preciznije pojasniti. Na drugim područjima, kao što su novi načini pristupa glazbi i audiovizualnom stvaralaštvu, upravljanje pravima postalo je kompliciranije zbog fragmentacije repertoara što bi se trebalo riješiti novom direktivom o kolektivnom ostvarivanju autorskih prava ⁽³⁾. Od voštanih ploča do DVD-ova mnogo se toga promijenilo, posebice u pogledu distribucije ili posudbe djela. Nove tehnologije u potpunosti su promijenile model, a gotovo sve trgovine diskovima i DVD-ovima nestale su i zamijenjene su novim oblicima digitalne distribucije ili posudbe preko interneta. Isto vrijedi i za film, televiziju i sve umjetnosti koje se mogu postaviti na internet.

3.5. Budući da mjerodavno pravo nije u dovoljnoj mjeri promijenjeno, ne mogu se u potpunosti iskoristiti sve mogućnosti koje donosi digitalizacija djela i nematerijalnih tvorevina, a potom i njihovo kretanje na internetu koji se vrlo brzo razvija i postaje sveprisutan.

⁽¹⁾ COM(2015) 627 final (vidjeti str. 86 ovog Službenog lista).

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_fr_0.pdf

⁽³⁾ SL L 84, 20.3.2014., str. 72.; SL C 44, 15.2.2013., str. 104.

4. Opće primjedbe

4.1. EGSO izražava žaljenje što u ovoj Komunikaciji Komisija nema više konkretnih prijedloga i što samo navodi mogućnosti bez izražavanja ikakvog stava, što štetno djeluje na pravilno strukturiranje rasprave.

4.2. U svojem mišljenju od 26. listopada 2006. ⁽⁴⁾ EGSO je izričito pozvao Komisiju da iznese prijedloge za promicanje i zaštitu slobodnih licencija, uključujući licenciju „LGPL” za tehničku dokumentaciju ili licenciju „Creative Commons” za književna i umjetnička djela. No, unatoč važnosti ovog pitanja, uzimajući u obzir da većina poslužitelja i farmi poslužitelja u svijetu rade pod slobodnim licencijama kao što su Debian ili GPL za GNU/Linux, nužno je ustanoviti da Komisija nije otada iznijela nijedan prijedlog u tom smislu.

4.3. To je štetno za razvoj prekograničnog kretanja podataka i usluga na jedinstvenom europskom tržištu. Licencija „Creative Commons” i javna domena predstavljaju nova univerzalna područja koja su proizašla iz digitalizacije i međusobno povezane mreže, dok fragmentacija prava jednako toliko ometa prekograničnu razmjenu koliko je ometaju i granične prepreke.

4.4. Pravo bi trebalo omogućiti oslobađanje nevjerojatnog potencijala koji internet nudi autorima i stvarateljima s jedne strane i korisnicima s druge, a ne ih obuzdavati i ograničavati. Europsko zakonodavstvo trebalo bi omogućiti uklanjanje što većeg broja prepreka koje ometaju prekograničnu razmjenu u pogledu manjinskih jezika u Europskoj uniji i olakšati pristup uslugama i djelima.

4.5. Umjesto da strahuju od takvog razvoja situacije, nositelji prava trebali bi iskoristiti prilike koje on pruža. Slobodno ne znači automatski i besplatno. Primjerice, softveri otvorenog kôda omogućuju drugačiji poslovni model koji se temelji na usluzi i stvaranju novih radnih mjesta, za razliku od nekih postojećih praksi koje prednost daju prihodima vlasnika i njegovoj pravnoj zaštiti.

4.6. EGSO ponovno potiče Komisiju na provođenje opsežnih studija i istraživanja o poslovnim modelima povezanim s besplatnim licencijama, o njihovoj trenutačnoj i potencijalnoj gospodarskoj važnosti, o prihodima i radnim mjestima koje oni mogu stvoriti u različitim područjima, kao i o eventualnim zakonskim prijedlozima koji bi bili korisni za njihovu promociju i upotrebu.

4.7. Veliku pažnju treba posvetiti eksperimentima kao što je objavljivanje sljedećih sadržaja pod slobodnim licencijama na internetu: znanstvenih publikacija, izvješća o istraživanjima financiranim iz javnih subvencija, serija sveučilišnih kolegija (npr. svih predmeta koje nudi MIT) kako bi se nadoknadio nerazmjerno visok trošak visokog obrazovanja u nekim državama. Također bi trebalo proučavati njihovu potencijalnu primjenu u Europskoj uniji (MOOC – otvoreni tečajevi na internetu u kojima sudjeluje veliki broj sudionika). U tom smislu, visoko obrazovanje i kultura postaju javna dobra koja potiču ostvarenje društva znanja koje želimo razviti u EU-u.

4.8. Način proizvodnje se mijenja, a nematerijalna dobra i usluge koje se distribuiraju putem međusobno povezanih mreža predstavljaju novi vid gospodarskog razvoja te stvaranja novih radnih mjesta i inovativnih poduzeća. Obrasci potrošnje počeli su se mijenjati i novi se vrlo brzo nameću, ali moramo biti jasni: unatoč tome, još uvijek ne postoji europsko jedinstveno tržište u odnosu na trenutačne pružatelje nematerijalnih usluga. Glavni razlog tome su različite kulturne preferencije i prakse u državama članicama, jezici kojima potrošači govore i fragmentacija autorskih prava koja ne olakšava razvoj europskog tržišta niti stvaranje višeteritorijalnih ili, pak, europskih licencija.

4.9. EGSO poziva na uspostavu pravnog konteksta koji bi promicao stvaranje djela zaštićenih autorskim pravima i, istodobno, upotrebu novih vrsta licencija i poslovnih modela za izgradnju jedinstvenog europskog tržišta, uz istodobno očuvanje ugovorne slobode te prava autora i stvaratelja da u potpunosti uživaju u plodovima svojeg stvaralaštva. Ti novi modeli mogu se razvijati usporedo s modelima iz ugovora Svjetske organizacije za intelektualno vlasništvo (WIPO). Ovo pitanje trebalo bi biti sastavni dio digitalne strategije koju je Komisija najavila u svibnju 2015. i plana modernizacije autorskih prava koji se ovdje razmatra.

⁽⁴⁾ SL C 324, 30.12.2006., str. 8.

4.10. Druga prepreka su iznimke; EGSO poziva države članice da u što kraćem roku ratificiraju Ugovor iz Marakeša kojim se utvrđuje iznimka za slijepi ili slabovidne osobe. EU je potpisao taj ugovor, ali samo ga države članice mogu pojedinačno ratificirati kako bi stupio na snagu. EGSO preporučuje Komisiji da slijedi mišljenje Europskog parlamenta od 9. srpnja 2015. te da potakne države članice da što prije ratificiraju ovaj važan ugovor o kojem je bilo vrlo teško pregovarati zbog konzervativnih stavova pojedinih dionika. Odbor također potiče Europsko vijeće da učini sve da ubrza proces ratifikacije.

4.11. Trebalo bi pojačati i proizvodnju djela dostupnih slijepim ili slabovidnim osobama, uzimajući u obzir da im više od 95 % knjiga trenutačno nije dostupno.

4.12. U obzir bi trebalo uzeti i ostale iznimke povezane s digitalnim dobom i mrežama, posebice u pogledu javnog istraživanja, digitalizacije književnih djela koja potječu iz javne domene ili su djela siročad, koju provode sveučilišne i javne knjižnice, kao i posudbe digitalnih knjiga te audio i video medija, uzimajući u obzir brzo širenje e-čitača i veliku raznovrsnost novih medija. Istodobno treba napomenuti da neki tehnološki sektori pokušavaju ponovo zaštititi nešto što se već nalazi u javnom prostoru pa pristup ograničavaju iz komercijalnih razloga.

4.13. Geografska podjela na zone također predstavlja prepreku distribuciji djela. To utječe na sve potencijalne korisnike, a pogotovo na brojne jezične manjine u EU-u, zbog razlika između političke i jezične karte Europe, što je nasljeđe prošlosti i posljedica ratova u devetnaestom i dvadesetom stoljeću. Hitno rješavanje tog problema ima i političku dimenziju s obzirom na sve prisutniji populistički i nacionalistički diskurs. Europsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima ratificirao je već veliki broj država, ali je primjerice kulturni utjecaj televizijskih programa na regionalnim jezicima znatno umanjen zbog trenutačnih prepreka.

4.14. EGSO smatra da je kulturna raznolikost Europe ključni element europskog identiteta i da je treba poticati i promovirati među državama članicama.

4.15. EGSO ova pitanja smatra prioritarnima i potiče Komisiju da razmotri njegove prijedloge koji nisu u suprotnosti s međunarodnim ugovorima o autorskim pravima i kojima se mogu otvoriti nove mogućnosti za ostvarenje jedinstvenog digitalnog tržišta EU-a.

5. Posebne napomene

5.1. Bit će potrebne značajne promjene u vrlo bliskoj budućnosti ako uzmemo u obzir strategiju koja se sastoji od 16 inicijativa, objavljenu u svibnju 2015. i prethodne opće primjedbe kojima se predlaže velika nova inicijativa za promicanje javnih dobara, prekogranične interoperabilnosti i prekograničnih odnosa te besplatnih licencija. U svojim mišljenjima o pravima u pogledu digitalnih ugovora (INT/775) i o ekonomiji dijeljenja i samoregulaciji (INT/779), EGSO prepoznaje u kojoj su mjeri autorska prava važna za dobro definiranje prava dionika u pogledu digitalnih ugovora i ekonomije dijeljenja.

5.2. EGSO s interesom primjećuje da Komisija jasno navodi da se propisi o autorskim pravima Unije moraju prilagoditi tako da svi dionici na tržištu i svi građani mogu iskoristiti potencijal ove nove okoline te da je potreban snažniji europski pravni okvir za prevladavanje fragmentacije i problema u okviru funkcionalnog jedinstvenog tržišta. Odbor ima isti cilj, ali napominje da su vlade odlučne u obrani teritorijalnosti kao jedinog načina da se osigura financiranje stvaralačkog rada. Drugi načini postoje i oni se moraju istražiti, ali vrata se ne bi trebala zatvoriti barem dok se objektivno ne prouče sva alternativna rješenja.

5.3. Odbor smatra da pasivnost i odbijanje promjena u pogledu autorskih prava nisu u skladu s brzim tehnološkim promjenama i inovacijama povezanima s uslugama i distribucijom koje se neminovno pojavljuju i razvijaju paralelno s razvojem interneta i mreža te širokopojasne infrastrukture. Slaže se s Komisijom da treba, „kako bi se i dalje propisima ostvarivali ciljevi, ako je potrebno, prilagoditi propise o autorskim pravima novoj tehnološkoj stvarnosti”.

5.4. Prisutna je velika raznolikost u pogledu iznimki koje su usko povezane s obrazovanjem, istraživanjem i pristupu znanju, koja bi u budućnosti mogla biti još i veća. Te se iznimke mogu kretati od obične upotrebe u svrhu primjera ili ilustracija sve do (u praksi, ako ne i u teoriji) omogućavanja neograničenog pristupa djelima, knjigama ili tečajevima u obrazovne svrhe.

5.5. Direktiva 2001/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁵⁾ o autorskim pravima sadrži popis iznimaka. O provedbi elemenata s ove liste i njihovom razvoju trebalo bi raspraviti u skladu s praksom participativne demokracije kako bi se razvila individualna i kolektivna mišljenja i postiglo koherentno i jedinstveno europsko pravo koje se odnosi na iznimke, koje bi trebale biti jasno navedene i definirane u svrhu lakše primjene. EGSO se slaže s mišljenjem Komisije da bi izuzeci u obrazovanju, znanstvenim istraživanjima i razmjeni znanja trebali biti prioritet; istodobno bi se trebalo pripremiti za budućnost proučavanjem drugih javnih dobara.

5.6. EGSO smatra da je zauzimanje jedinstvenog europskog stava u pogledu izrade privatnih kopija moguće i poželjno. Odbor će u najkraćem roku podržati mjere koje Komisija donese u tom pogledu jer nacionalne razlike predstavljaju značajnu prepreku jedinstvenom tržištu elektroničkih dobara, posebice s pojavom novih medija. Dosljednost je neophodna za slobodno kretanje robe koja sadrži takve medije. Pri raspodjeli prihoda od pristojbi za medije za reprodukciju treba uzeti u obzir da većina tih medija nije namijenjena umnožavanju djela zaštićenih autorskim pravima; stoga bi bilo logično da znatan dio sredstava bude usmjeren na financiranje stvaralaštva i promicanje kulturne raznolikosti, kao što je već slučaj u nekim državama, kao i na npr. javna dobra za obrazovanje i istraživanje.

5.7. Odbor je uvjeren da načelo neutralnosti treba i dalje biti ključni element interneta kako bi se zajamčila potpuna jednakost potrošača bez obzira na njihovu gospodarsku moć. Neutralnost mreže temeljno je načelo interneta kojim se osigurava da telekomunikacijski operateri ne postupaju na različit način prema komunikaciji svojih korisnika, već da samo prenose informacije. Navedeno načelo omogućuje svim korisnicima, bez obzira na njihova financijska sredstva, pristup istoj mreži u njezinoj cijelosti. Ta definicija i potvrda o zaštiti neutralnosti trebaju biti jasno navedene u europskom zakonodavstvu.

5.8. U okviru borbe protiv povrede autorskih prava trebalo bi zaustavljati i kažnjavati prekršaje počinjene u komercijalne svrhe kojima se autori lišavaju velikog dijela prihoda. Odbor je više puta izrazio svoj stav o problemima u borbi protiv krivotvorenja robe i svih oblika kršenja autorskih i srodnih prava; stoga se poziva na svoja prethodna mišljenja jer smatra da su i dalje u potpunosti na snazi ⁽⁶⁾.

5.9. Autorska prava i dalje su temeljno sredstvo kojim se osigurava zaštita autora i sudionika u distribuciji djela i nastupa putem međusobno povezanih digitalnih mreža. Kako bi se prilagodila brzim tehnološkim promjenama i inovacijama u distribuciji i uslugama, autorska prava trebaju se razvijati. Ta bi se modernizacija trebala izvesti u okviru u kojem se jamče prava stvaratelja i izvođača, pravedna naknada za njihov kreativni trud, njihovo sudjelovanje u komercijalnom uspjehu djela i održavanje visoke razine zaštite i financiranja djela. Posebice bi trebalo ponovo razmotriti pravni status mrežnih platformi za pružanje usluga. Iako te platforme danas korisnicima služe kao glavni portal za pristupanje mrežnim sadržajima, one tvrde da su samo tehnički posrednici te stoga stvarateljima sadržaja odbijaju isplatiti naknade. Time se ugrožava učinkovitost tržišta, narušava tržišno natjecanje i smanjuje ukupna vrijednost kulturnih mrežnih sadržaja.

5.10. Odbijanjem prilagođavanja globalnoj naravi interneta, širokopojasnoj infrastrukturi i novim očekivanjima potrošača mogu se obezvrijediti prava korisna za napredak intelektualnih djela i njihovo širenje. Međutim, bit će potrebno prihvatiti iznimke opravdane pravima drugih sudionika, čije se socijalne potrebe mijenjaju, kao što su osobe s invaliditetom, studenti ili javne knjižnice. Ostale promjene za neprekidnu „europizaciju” autorskih i srodnih prava trebat će provoditi države članice koje u rukama drže ključ budućih zakonodavnih promjena.

⁽⁵⁾ SL L 167, 22.6.2001., str. 10.

⁽⁶⁾ SL C 230, 14.7.2015., str. 72.; SL C 44, 15.2.2013., str. 104.; SL C 68, 6.3.2012., str. 28.; SL C 376, 22.12.2011., str. 66.; SL C 376, 22.12.2011., str. 62.; SL C 18, 19.1.2011., str. 105.; SL C 228, 22.9.2009., str. 52.; SL C 306, 16.12.2009., str. 7.; SL C 182, 4.8.2009., str. 36.; SL C 318, 29.10.2011., str. 32.; SL C 324, 30.12.2006., str. 8.; SL C 324, 30.12.2006., str. 7.; SL C 256, 27.10.2007., str. 3.; SL C 32, 5.2.2004., str. 15.

5.11. EGSO smatra da je uredba najbolji instrument za izgradnju jedinstvenog digitalnog tržišta jer raznolikost nacionalnih zakona nedvojbeno dovodi do gotovo potpune blokade koja se treba prevladati dijalogom između svih zainteresiranih strana bez razlike, uključujući predstavnike licenci za softver otvorenog kôda i sadržaja, kao i predstavnike novih usluga i poslovnih modela koji iz njih proizlaze. Potrebno je detaljnije analizirati prepreke koje ometaju višeteritorijalne licencije i načine na koje se one mogu prevladati.

5.12. Razni interesi i predrasude u pogledu autorskih prava toliko su jaki da će možda biti moguće napredovati tek korak po korak, na temelju strogo ocjenjivanja i primjerenih odgovora. Ipak, treba poduzeti sve što se može kako bi se doista stvorilo društvo znanja i informacija koje je jedino sposobno izvući Europu iz stagnacije i krize koje ugrožavaju same temelje europskog ideala. U socijalnom gospodarstvu dinamičnog tržišta javni interes treba prevladati nad određenim pojedinačnim interesima.

Bruxelles, 27. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja

[COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD)]

i

prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima ugovora o prodaji robe na internetu i drugoj prodaji robe na daljinu

[COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD)]

(2016/C 264/07)

Izvjestitelj: Jorge PEGADO LIZ

Dana 18. i 21. siječnja 2016., Vijeće odnosno Europski parlament, sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja

[COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD)]

i

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima ugovora o prodaji robe na internetu i drugoj prodaji robe na daljinu

[COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD)].

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 13. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 27. travnja), sa 146 glasova za, 61 protiv i 44 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO podržava potrebu i mogućnost da se reguliraju neka od pitanja navedena u Komunikaciji Komisije (COM (2015) 633 final), naročito ona koja su navedena u Prijedlogu direktive o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja.

1.2. No EGSO smatra da su drugi čimbenici koje navodi mnogo važniji od regulacije ugovornih prava u ugovorima o prodaji materijalne pokretnine na internetu te presudniji i preči za ciljeve koje Komisija predlaže u pogledu stvaranja jedinstvenog digitalnog tržišta te da čine glavne prepreke razvoju prekogranične trgovine.

1.3. Ipak, u odnosu na navedene aspekte, EGSO se ne slaže s pravnom osnovom na koju se poziva Komisija i predlaže članak 169. UFEU-a.

1.4. Iz toga proizlazi da usvojene mjere u načelu trebaju biti utemeljene na direktivama o minimalnoj usklađenosti, kao što proizlazi iz stavka 2. točke (a) i stavka 4. istog članka i kao što općenito prihvaća europski zakonodavac.

1.5. EGSO smatra da je uređivanje tih pitanja s pomoću dviju direktiva umjesto jedinstvenog instrumenta prihvatljivo samo iz razloga hitnosti i zbog prilike da se trgovina digitalnim sadržajima na internetu regulira.

1.6. Povrh toga, smatra da odabir mogućnosti koja podrazumijeva ciljanu potpunu usklađenost nije u dovoljnoj mjeri opravdan da bi se ona usvojila umjesto drugih mogućnosti, poput tipskih ugovora ovjerenih znakom Zajednice ili minimalnog usklađivanja u skladu s člankom 169. UFEU-a.

1.7. U pogledu aspekata koji se trenutačno zasebno uređuju Prijedlogom o ugovorima o prodaji materijalnih pokretnina na internetu, smatra ispravnijim njihovo zajedničko uređivanje u trenutku revizije Direktive 1999/44/EZ, čije se jedno poglavlje odnosi na njih, u okviru primjene REFIT-a u odnosu na Zakon o potrošačima.

1.8. Zapravo je prijedlogom o prodaji materijalne robe na internetu Komisija stvorila dva sustava i omogućila drugačije postupanje za prodaju robe na internetu i izvan interneta, što je neprihvatljivo.

1.9. U slučaju da se namjera Komisije potvrdi u sadašnjem obliku, EGSO iznosi niz poboljšanja predloženih odredbi kako se ne bi smanjila prava potrošača te kako bi se istodobno zaista zajamčila visoka razina zaštite u skladu sa zahtjevima UFEU-a;

1.10. s posebnim naglaskom na regulaciji prodaje digitalnih sadržaja, koju smatra prioritetnom i u vezi s kojom iz pragmatičnih razloga prihvaća formulu o ciljanom maksimalnoj usklađenosti koju predlaže Komisija.

1.11. Na tom su području, međutim, prisutni nedostatno predviđanje i regulatorne manjkavosti, što je nespojivo s maksimalnom usklađenošću, te stoga nastaju nepremostive prepreke prenošenju i provedbi u državama članicama koje se pokušavaju ispraviti nizom posebnih prijedloga.

2. Uvod: jedna komunikacija, dva prijedloga direktive

2.1. Ovom Komunikacijom Komisija čini prvi korak u provedbi Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu ⁽¹⁾ i provodi jednu od najvažnijih mjera svojeg programa rada za 2015. godinu ⁽²⁾. Prijedlog ima za cilj osigurati „bolji pristup potrošača i poduzeća robi i uslugama na internetu u cijeloj Europi”, a sastoji se od sljedeća dva pravna instrumenta:

- (a) prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja;
- (b) prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima ugovora o prodaji robe na internetu i drugoj prodaji robe na daljinu.

2.2. Imajući na umu da su sa sustavnog gledišta glavni aspekti tih dvaju prijedloga usko povezani s Direktivom o prodaji robe potrošačima ⁽³⁾, Komisija je istaknula da su „koherentni onoliko koliko je to moguće”. Međutim, objasnila je da je donijela odluku o tome da „usvoji dva zakonska instrumenta” jer „specifičnost digitalnog sadržaja nameće, za različite standarde, uređenje koje se razlikuje od norma koje vrijede za druge vrste robe” i jer „brz tehnološki i komercijalni razvoj digitalnog sadržaja nameće procjenu primjene ove Direktive”, kao i kako bi opravdala „ugrađivanje tih odredbi u zasebni pravni instrument, tj. Direktivu o isporuci digitalnog sadržaja”.

2.3. Pomoću tih dvaju prijedloga Komisija namjerava postići pet ciljeva:

- (a) smanjenje troškova koji proizlaze iz razlika u ugovornim pravima;
- (b) pravnu sigurnost za poduzeća;
- (c) poticaj za prekograničnu kupovinu putem interneta unutar EU-a;
- (d) smanjenje štete pretrpljene zbog kvara kupljenog digitalnog sadržaja;

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a: SL C 71, 24.2.2016., str. 65.

⁽²⁾ COM(2014) 910 final.

⁽³⁾ SL L 171, 7.7.1999., str. 12.

(e) ukupnu ravnotežu između interesa potrošača i poduzeća te poboljšanje svakodnevnog života.

2.4. Komisija smatra da je u oba slučaja „ciljana” usklađenost najprikladnija metoda. U potpunosti će se uskladiti pravila koja se primjenjuju na ugovore o isporuci digitalnog sadržaja kao i o kupnji i prodaji robe na internetu, te obvezujuća prava i obveze strana ugovora o isporuci digitalnog sadržaja te kupnji i prodaji ostale robe na internetu. To pokriva gotovo sve odredbe direktive, osim pravila o nastanku, valjanosti i učincima ugovora, uključujući posljedice raskida ugovora (članak 1. stavak 4. Prijedloga direktive o prodaji na daljinu), i pojedinih aspekata njezine provedbe.

2.5. Komisija izričito ograničava opseg primjene uvjeta ugovornog prava koji se primjenjuju na odnose između poduzeća i potrošača jer, kao što je navedeno u procjeni učinka (str. 23.), ne postoje dokazi koji ukazuju na to da razlike u ugovornom pravu ometaju poduzeća na području EU-a u kupnji na internetu iz drugih država članica. Prepoznaje da se mala i srednja poduzeća, uz to što su slabije strane manje pregovaračke moći, susreću i s poteškoćama povezanim s ugovornim pravom, pogotovo u uporabi digitalnog sadržaja. Stoga, uzimajući u obzir osobito stavove dionika i država članica, Komisija je odlučila analizirati to pitanje u okviru drugih inicijativa najavljenih u Strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta.

2.6. Što se tiče izabranog pravnog instrumenta, Komisija opravdava izbor direktive umjesto uredbe na temelju uvjerenja o tome da direktive predstavljaju najprikladnije instrumente time što daju državama članicama slobodu u pogledu prenošenja u nacionalno pravo. Prema mišljenju Komisije pomoću te mogućnosti u kombinaciji s potpunom ciljanom usklađenosti obvezujućih prava potrošača stvorila bi se prikladna ravnoteža između visoke razine zaštite potrošača u Europskoj uniji i znatno povećanih prilika za poduzeća.

2.7. Navodno, ekonomsku opravdanost trenutčnih direktiva Komisija pronalazi u nekim pretpostavkama od kojih se ističu sljedeće:

- (a) europsko tržište elektroničke trgovine i dalje ima jak potencijal rasta koji treba istražiti;
- (b) uspostavom jedinstvenog digitalnog tržišta ostvario bi se dodatan rast u Europi;
- (c) poduzeća na području EU-a mogla bi povećati svoju konkurentnost lakšom prodajom na širem tržištu od tržišta koje čine nacionalna tržišta;
- (d) ako prava potrošača budu ujednačena, a razina zaštite visoka, povećat će se njihovo povjerenje prilikom kupnje u inozemstvu;
- (e) ako se prepreke u vezi s ugovornim pravom uklone, broj poduzeća s aktivnošću prekogranične prodaje na internetu povećao bi se za otprilike 122 000. Prekogranična trgovina EU-a mogla bi se povećati za oko milijardu eura. Povećanjem tržišnog natjecanja u maloprodaji na internetu došlo bi do smanjenja maloprodajnih cijena u svim državama članicama, u prosjeku za -0,25 % na razini EU-a, čime bi se izravno povećala potrošnja domaćinstava na području EU-a za oko 18 milijardi eura;
- (f) s druge strane, većim izborom proizvoda i usluga došlo bi do povećanja dobrobiti potrošača. Broj novih potrošača koji bi upotrebljavali mogućnost prekogranične kupnje na internetu iznosio bi između 7,8 i 13 milijuna. Očekuje se rast sveukupnog stvarnog BDP-a EU-a od približno 4 milijarde eura godišnje.

2.8. No, da bi se ti navodni rezultati postigli, nisu dovoljne dvije predložene direktive. One čine dio većeg paketa mjera od kojih Komisija ističe, između ostalog:

- (a) Prijedlog uredbe o osiguravanju prekogranične prenosivosti usluga internetskog sadržaja;

- (b) uspostavu visokokvalitetnih prekograničnih službi za dostavu paketa;
- (c) suzbijanje uskraćivanja pristupa na temelju geografske lokacije;
- (d) pokretanje platforme za rješavanje potrošačkih sporova na internetu ⁽⁴⁾.

2.9. Kao posljednje, Komisija naglašava da je važno „djelovati sada”, prije nego što bude prekasno, s obzirom na to da eventualna kašnjenja u području digitalnog sadržaja uključuju rizik od pojave nacionalnih odredbi koje bi dovele do fragmentacije jedinstvenog tržišta i otežale sudjelovanje potrošača i dobavljača u prekograničnim transakcijama.

3. Opće napomene

3.1. Navodno bi se u priloženoj studiji procjene učinka trebale nalaziti osnove ekonomske i psihološke naravi koje bi pokazale kakav je odnos između predloženih zakonodavnih mjera i povećanog opsega elektroničke trgovine te nužnog utjecaja tog povećanja na rast u Europi. No iz te detaljne analize nije očito ni sigurno da su podaci od kojih se polazi i do kojih se dolazi u potpunosti vjerodostojni, da na njih ne utječu drugi čimbenici te da druge mogućnosti ne bi dovele do boljih rezultata.

3.1.1. Čak i pod pretpostavkom da su statistički podaci od kojih se polazi neosporni – a prema kojima bi 62 % (str. 10.) europskih trgovaca, što odgovara više od 122 000 poduzeća, i više od 13,5 % (str. 13.) potrošača, što predstavlja između 8 i 13 milijuna potrošača, čime se ukupan broj penje na 70 milijuna, vršilo prekogranične transakcije na internetu da se ukinu navodne prepreke i dodatni troškovi koji izravno proizlaze iz trenutno važećeg zakonskog sustava – nije moguće sa sigurnošću odrediti povećanje opsega izvršenog prometa koje bi opravdalo posljedični procijenjeni rast europskog BDP-a u iznosu od 0,03 %, što iznosi približno 4 milijarde eura, kao nužnu i izravnu posljedicu. No, s druge strane, sigurno je da će svako poduzeće morati snositi troškove od u prosjeku 7 000 eura za prilagodbu ugovornih instrumenata novom režimu.

3.1.2. S druge strane, u istoj studiji nije ni na odgovarajući način kvantitativno dokazano da drugi dodatni čimbenici, kao što je primjerice jezično pitanje ili porezni režimi, kvaliteta, cijena i dostupnost usluge brzog interneta, rizik od prijevara, sudski troškovi, sigurnost načina plaćanja, potvrđivanje identiteta i podobnosti prodavatelja, nedostatak povjerenja u sudske ili izvansudske postupke rješavanja sporova, neće i dalje imati odlučujući utjecaj na mogućnosti transakcija na internetu na prekograničnoj razini, možda čak i veći nego važeći zakonski sustav (opisano na str. 7. i dalje te str. 18. i dalje procjene učinka).

3.1.2.1. Od posebne su važnosti u ovom kontekstu (a kao takvi spominju se i u svim studijama koje je naručila Komisija) kašnjenje u prenošenju zakonodavstva te poteškoće u primjeni i nedjelotvornost određenih sustava za alternativno rješavanje potrošačkih sporova utvrđenih Direktivom 2013/11/EU ⁽⁵⁾ iz razloga vrlo često povezanih s nedostatkom financijskih sredstava određenih država članica i, u većoj mjeri, s očitom nedjelotvornošću sustava za rješavanje potrošačkih sporova na internetu uvedenog Uredbom (EU) 524/2013 ⁽⁶⁾, koja je stupila na snagu 15. veljače 2016. godine i koja se pokazuje ključnom za funkcioniranje jedinstvenog digitalnog tržišta.

3.1.3. Također nije jasno prikazana relativna težina prilagodljivosti ponude i potražnje u izračunu zasićenja tržišta u smislu savršene konkurencije, što je u svakom slučaju, iako je posrijedi samo teoretska pretpostavka, ključno za vjerodostojnost modela; a da i ne spominjemo vanjske čimbenike makroekonomske politike koji su presudni za određivanje kupovnih odluka potrošača, kao što su posljedice politika štednje, u usporedbi s politikama rasta kejnzijanskog tipa utemeljenima na potrošnji i ulaganjima.

⁽⁴⁾ SL L 165 od 18.6.2013., str. 1.

⁽⁵⁾ SL L 165 od 18.6.2013.

⁽⁶⁾ Vidjeti bilješku 5.

3.1.4. Naposljetku, u ocjeni Komisije ističe se predloženi model, a ne uzimaju se na odgovarajući način u obzir gospodarske posljedice ostalih četiriju modela koji se nude (procjena učinka, str. 23. i dalje), a koji bi isto tako pridonijeli uklanjanju istih prepreka, čime bi se omogućila komparativna analiza. To se posebice odnosi na petu mogućnost – dobrovoljni europski tipski ugovor u kombinaciji sa znakom pouzdanosti EU-a (str. 25.), koja bi predstavljala ne samo jednostavnu opciju s niskim troškovima i malim birokratskim opterećenjem (str. 38. i dalje), već i opciju koja bi najbolje odgovarala načelima paketa mjera „Bolja regulativa”⁽⁷⁾ i programa REFIT⁽⁸⁾, a dobila je i potporu u pripremnim savjetovanjima.

3.2. Izbor direktiva o maksimalnoj usklađenosti također se ne smatra na odgovarajući način opravdanim. EGSO u načelu tvrdi da je u slučaju usklađivanja pitanja koja se prije svega tiču funkcioniranja unutarnjeg tržišta više sklon usvajanju uredbi, detaljnih u potrebnoj mjeri, dok također izražava stav da u pitanjima koja se odnose posebno na prava potrošača prednost daje direktivama za minimalnu usklađenost, kao što uostalom proizlazi iz načela utvrđenog u UFEU-u (članak 169. stavak 4.).

3.2.1. S druge strane, EGSO se u više navrata izjasnio protiv prevladavajućeg trenda Komisije u posljednjih nekoliko godina da donosi direktive o maksimalnoj usklađenosti kojima se osigurava niska razina zaštite i u slaboj mjeri zadovoljavaju interesi gospodarskih subjekata⁽⁹⁾.

3.2.2. U tom slučaju postoji čitav niz pitanja koja se u okviru direktiva ne rješavaju, a koja je bitno uskladiti, kao na primjer sposobnost maloljetnih osoba da sklapaju ugovore u digitalnom okruženju (što se u najnovijoj verziji Direktive o zaštiti podataka pojavljuje u pogledu osoba između 13 i 16 godina), definicija posebnih kategorija nepoštenih uvjeta za ugovore na internetu, koje nisu predviđene Direktivom 93/13/EEZ⁽¹⁰⁾, odnedavna praksa gumba „plati odmah” (pay now) na pojedinim stranicama društvenih mreža bez povezivanja na internetske stranice odgovorne platforme te preporučeno uključivanje tipske klauzule o koregulaciji.

3.3. Također se ne smatra opravdanim izbor dviju direktiva umjesto samo jedne jer se nepotrebno udvostručuju zakonske odredbe, podrazumijeva veći napor prilikom prenošenja kako bi se postigla koherentnost s unutarnjim odredbama svake države članice i zahtijevaju veći naponi u pogledu tumačenja, što je potpuno nepotrebno ako se tekst direktive o prodaji materijalne robe na internetu uzme kao temelj, a specifičnosti prodaje nematerijalne robe budu uključene kao iznimke od osnovnog režima, s obzirom na to da nije vidljiva razlika između materijalne robe i digitalnog sadržaja, osobito kada su međusobno povezani.

3.4. Prema Komisiji, instrument je odabran na temelju sljedećih elemenata: 189 odgovora prikupljenih u sklopu savjetovanja sa svim kategorijama dionika iz cijele Europske unije; savjetovanja sa skupinom od 22 organizacije koje predstavljaju širok spektar interesa, a koja se sastala sedam puta; seminara s državama članicama; te sastanaka s nacionalnim tijelima za provedbu zakona u okviru sastanka Odbora za suradnju u području zaštite potrošača i s nacionalnim tijelima odgovornim za potrošačku politiku u okviru sastanka Mreže za potrošačku politiku (u svibnju 2015.), koja je potom osporavala valjanost uzorka s obzirom na njegovu ograničenu veličinu⁽¹¹⁾.

3.4.1. Međutim, prema poznatim i objavljenim rezultatima⁽¹²⁾ ne postoji jasna većina u korist odabrane mogućnosti: organizacije potrošača jasno se suprotstavljaju svakom obliku primjene zakona prodavatelja, dok je većina strukovnih organizacija, kao i neki pripadnici akademskih krugova, naklonjena toj mogućnosti. Većina država članica dovela je pak u pitanje potrebu za novim zakonima o kupnji na daljinu (koja već uključuje prodaju na internetu) te osobito prikladnost dviju direktiva, uzimajući u obzir poteškoće u izdavanju preciznih i jasno definiranih smjernica. Na prvi pogled, iz objektivne analize odgovora dobivenih u sklopu savjetovanja pomislilo bi se da će peta mogućnost dovesti do općeg konsenzusa gospodarskih subjekata i potrošača, ovisno, naravno, o sadržaju normi tipskog ugovora koji sektor treba ugovoriti te o stupnju uporabe i prihvaćanja znaka pouzdanosti od strane poduzeća iz EU-a, posebno zato što predstavlja najniže troškove za gospodarske subjekte.

⁽⁷⁾ Mišljenje EGSO-a: SL C 13, 15.1.2016., str. 192.

⁽⁸⁾ Mišljenje EGSO-a: SL C 230, 14.7.2015., str. 66.

⁽⁹⁾ Vidjeti mišljenja EGSO-a: SL C 108, 30.4.2004., str. 81., SL C 317, 23.12.2009., str. 54. i SL C 181, 21.6.2012., str. 75.

⁽¹⁰⁾ Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima koja je kasnije izmijenjena Direktivom 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011.

⁽¹¹⁾ Mišljenje EGSO-a: SL C 383, 17.11.2015., str. 57.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/justice/newsroom/contract/opinion/>

3.5. Naposljetku, treba napomenuti da je EGSO imao priliku opsežno se izjasniti u brojnim mišljenjima o pitanju prava potrošača u digitalnom okruženju, pri čemu je uspostavio temeljnu smjernicu prema kojoj ista prava koja su priznata u „fizičkom” svijetu izvan interneta (u ugovorima licem u lice) moraju biti koherentna sa svijetom na internetu, ne dovodeći u pitanje specifičnosti transakcija digitalnih (nematerijalnih) sadržaja ili njima odgovarajuće oblike, ali uvijek u smjeru jačanja, a ne smanjenja ili slabljenja tih prava. Prijedlogom o prodaji materijalne robe na internetu Komisija je stvorila dva sustava i omogućila različito postupanje u slučaju prodaje robe na internetu i izvan interneta, što je neprihvatljivo.

4. Posebne napomene

4.1. Unatoč prethodnim napomenama EGSO u potpunosti podržava potrebu i priliku da se reguliraju neka pitanja iz prijedloga direktiva koje se razmatraju, a osobito u vezi s prodajom digitalnog sadržaja na internetu. U pogledu prodaje materijalne robe na internetu, EGSO preporučuje pravodobno usvajanje relevantnih mjera u okviru REFIT-a. U napomenama koja se u nastavku iznose za svaki tekst prijedloga zbog očite prostorne ograničenosti obuhvaćene su samo točke predloženih odredbi s kojima se EGSO ne slaže.

4.2. Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima ugovora o prodaji robe na internetu i drugoj prodaji robe na daljinu (COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD))

4.2.1. U pogledu pravne osnove, u skladu s prethodnim mišljenjima EGSO-a, predstavnici potrošača, kao i većina članova EGSO-a, smatraju da bi ona ponajprije trebala biti članak 169. stavak 2. UFEU-a jer su u biti posrijedi definicija prava potrošača i njihova zaštita i obrana, a ne isključivo ostvarenje jedinstvenog tržišta. Neki članovi EGSO-a, točnije, predstavnici poslodavaca koji pridaju vrijednost aspektu realizacije jedinstvenog tržišta slažu se s Komisijom.

4.2.2. U slučaju odabira jedne direktive, EGSO smatra da bi ona trebala biti za minimalnu usklađenost, u skladu s modelom važeće direktive o prodaji i jamstvima (Direktiva 1999/44/EZ), s obzirom na to da usvojena opcija dovodi do veće „fragmentacije”, manje pravne sigurnosti i dviju vrsta zaštite, pri čemu je neosporno da se uvedena „poboljšanja” trebaju primijeniti i na prodaju u „fizičkom svijetu”.

4.2.3. S obzirom na složenost zakona o zaštiti potrošača, prijedlog utječe na niz drugih pravila i nadopunjuje ih⁽¹³⁾, ali iziskuje nepotreban i težak napor u pogledu tumačenja, što je u suprotnosti s dobrim pravilima paketa „Bolja regulativa”, a stvaraju se i dodatne poteškoće u prenošenju u pogledu usklađivanja s postojećim nacionalnim standardima kojima su se prenijeli i dopunili standardi Zajednice, koji se razlikuju u različitim državama članicama.

4.2.4. Iz tog razloga, EGSO bi radije da se pravila sadržana u ovom Prijedlogu direktive uključe u reviziju Direktive 1999/44/EZ u sklopu Programa REFIT.

4.2.5. U nastavku su predložene neke konkretne izmjene pojedinih odredbi prijedloga:

4.2.5.1. Članak 1. – Predmet

Ugovaranje pojedinih usluga na internetu ili na daljinu ne bi smjelo biti isključeno iz predmeta Direktive, primjerice zakup robe (*leasing*).

4.2.5.2. Članak 2. – Definicije

1. Pojam komercijalnog jamstva trebao bi obuhvatiti druge oblike nadoknade, inače se oni neće smatrati obuhvaćenim pravilima iz članka 15.

⁽¹³⁾ Direktiva 2011/83/EU, SL L 304, 22.11.2011., str. 64.; Direktiva 2009/125/EZ, SL L 285, 31.10.2009., str. 10.; Direktiva 2010/30/EU, 19.5.2010., SL L 153, 18.6.2010., str. 1.

2. Pojam materijalne pokretnine nije pozitivno definiran, što otvara put različitim tumačenjima u državama članicama.
3. Također nisu isključene druge vrste proizvoda s posebnim propisima, kao što su lijekovi i medicinski proizvodi, izuzete od primjene drugih propisa o zaštiti potrošača.
4. Smatra se da nije definirano mogu li se platforme na internetu smatrati „prodavateljima”.
5. Također se smatra da nije definiran pojam proizvođača u odnosu na njegovu izravnu odgovornost prema potrošaču u skladu s člankom 16.

4.2.5.3. Članak 3. – Razina usklađivanja

Razina usklađivanja trebala bi biti minimalna, sa svim nužnim posljedicama u okviru tog režima.

4.2.5.4. Članci 4. i 5. – Usklađenost s ugovorom

1. Potrebno je uključiti kriterij „trajnosti” (¹⁴) koji će određivati razdoblje valjanosti jamstva.
2. Definicija zahtjeva usklađenosti treba biti formulirana u negativnom obliku kako bi potrošač izričito bio izuzet od dokazivanja toga da roba nije u skladu s zahtjevima, stavljajući pritom taj teret na prodavatelja.
3. Tekst iznimki od članka dovodi do općeg izuzeća u pogledu odgovornosti prodavatelja, što se ne može primijeniti na štetu potrošača, a da se ne dovede u pitanje pravo na pravnu zaštitu (primjenjivo u slučaju VW-a).

4.2.5.5. Članak 7. – Prava trećih osoba

Dodati na kraju: „...osim ako nije drugačije izričito dogovoreno između stranaka i precizno navedeno u uvjetima ugovora”.

4.2.5.6. Članak 8. – Relevantno vrijeme za utvrđivanje usklađenosti s ugovorom i prebacivanje tereta dokazivanja

1. Dodati na kraju stavka 2.: „... osim u situacijama u kojima osobita složenost ugradnje zahtijeva duže vrijeme, u dogovoru s prodavateljem”.
2. Prava dodijeljena ovim prijedlogom u vezi s prodavateljem trebaju se prenijeti na svakog posjednika u dobroj vjeri.

4.2.5.7. Članak 9. – Pravni lijekovi za potrošače za otklanjanje neusklađenosti s ugovorom

1. Odredba isključuje mogućnost da prva opcija bude da se roba odmah vrati i izvrši povrat novca, što je suprotno pravima potrošača u različitim državama članicama, uz znatne razlike (u Grčkoj, Portugalu, Irskoj, Ujedinjenoj Kraljevini, Danskoj, Litvi).
2. Pojam „razumnog roka” subjektivan je i omogućuje da se bitno pitanje poput ovog prenosi u nacionalna zakonodavstva na različite načine, što nije u skladu s naravi maksimalne usklađenosti. Primjerice, u zemljama kao što su Bugarska, Francuska, Portugal i Luksemburg rok je 30 dana. U Mađarskoj, Rumunjskoj, Grčkoj i Estoniji rok je 15 dana. Odredbom se mora uspostaviti razdoblje koje odgovara maksimalnom razdoblju koje se primjenjuje u nekim državama EU-a: 15 dana.
3. Izraz „nemogući” u stavku 3. točki (a) potrebno je zamijeniti izrazom „tehnološki nemogući”.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti Mišljenje EGSO-a: SL C 67, 6.3.2014., str. 23.

4. Pojam „znatne neugodnosti” također je subjektivan i potrebno ga je izbaciti ili zamijeniti formulacijom iz austrijskog zakona: „najmanje moguće neugodnosti”, uz popratnu mogućnost da potrošaču odmah bude stavljena privremeno na raspolaganje slična zamjenska roba dok ne bude završen popravak.
5. U prijedlogu Komisije nije uzet u obzir zahtjev koji je već prisutan u raznim nacionalnim zakonodavstvima (Francuske, Malte, Grčke, Rumunjske, Portugala i Slovenije) o obvezi proizvođača koji opskrbljuju trgovce da tijekom očekivanog vijeka trajanja robe održavaju odgovarajuću zalihu rezervnih dijelova ili da ih prodavateljima pravodobno osiguraju. To je pitanje povezano s planiranim zastarijevanjem i razdobljem jamstva za zamijenjeni dio.
6. Komisija bi trebala uspostaviti obvezu prodavatelja da privremeno osigura zamjensku robu.

4.2.5.8. **Članak 10. – Zamjena robe**

1. Komisija nije predvidjela prekid zakonskog jamstva za vrijeme trajanja popravka ili zamjene, što je slučaj u većini nacionalnih zakona. Isto vrijedi i za razdoblje mirenja, arbitraže ili ostvarivanja pravne zaštite.
2. U slučaju zamjene, zamijenjena roba trebala bi imati novi, istovjetan jamstveni rok koji počinje teći od datuma isporuke.

4.2.5.9. **Članak 11. – Odabir između popravka i zamjene za potrošače**

1. Pojam „znatne” iz prethodno je navedenih razloga potrebno izbaciti.
2. U slučaju „ponavljajućih” nedostataka potrošač treba imati automatsku mogućnost raskida ugovora.

4.2.5.10. **Članak 13. – Pravo potrošača na raskid ugovora**

1. Vrlo je upitna obveza potrošača da plati za uporabu ili za oštećenje ili uništenje robe u slučaju raskida ugovora.
2. Štoviše, Sud je već naveo da, u slučaju ostvarivanja prava na zamjenu, potrošač ne može biti obvezan platiti naknadu za uporabu neispravnih proizvoda (predmet *Quelle*)⁽¹⁵⁾.
3. Nije jasno koji iznos treba biti vraćen kada je kupnja izvršena po skupnoj cijeni za različitu robu bez razlike.

4.2.5.11. **Članak 14. – Rokovi**

Pri određivanju razdoblja trebalo bi imati u vidu i jamstvene rokove koji već postoje u nekim državama članicama (Finskoj, Nizozemskoj, Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini) i kojima se uzimaju u obzir trajnost i planirano zastarijevanje proizvoda.

4.2.5.12. **Članak 15. – Komercijalna jamstva**

1. Dodati u stavak 1. novu točku (d): drugim jamstvima koja nudi prodavatelj u ime trećih strana s ciljem dodjele jamstva (osiguranje opreme, jamstva marke itd.).
2. Također treba sadržavati i informaciju o mogućnosti prenošenja komercijalnog jamstva na treće strane.

4.2.5.13. **Članak 16. – Pravo na pravnu zaštitu**

1. Nedostatak usklađenosti ovog aspekta važan je izvor razilaženja u primjeni direktive s izrazito nepovoljnim posljedicama za trgovinu.
2. Odredbom treba predvidjeti izravnu i solidarnu odgovornost proizvođača prema potrošaču u slučajevima u kojima potrošač odabere popravak ili zamjenu robe.

⁽¹⁵⁾ Predmet C-404/06, Presuda Suda Europske unije od 17. travnja 2008. (prvo vijeće), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1461850459727&uri=CELEX:62006CC0404>

3. Također treba predvidjeti da, u slučaju da prodavatelj iskoristi pravnu zaštitu protiv proizvođača, prodavatelj ima pravo na povrat ukupnog iznosa troškova.
4. Kao u prethodnim točkama, treba predvidjeti solidarnu odgovornost platformi na internetu na kojima je potrošač kupio robu.

4.2.5.14. Članak 17. – Provedba

Nedostatak usklađenosti aspekata nadzora provedbe direktive jedna je od glavnih prepreka za učinkovitu zaštitu potrošača i poštenu konkurenciju.

4.3. Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja (COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD))

4.3.1. Kao što Komisija sama navodi, obrazloženje za prijedlog, prikupljanje stručnih znanja i procjene učinka odnose se na oba prijedloga koji su zamišljeni kao paket sa zajedničkim ciljevima. EGSO će se stoga suzdržati od ponavljanja pitanja općenitog karaktera koja su zajednička obama prijedlozima i ograničit će se na napomene koje se odnose na specifične aspekte. Međutim, potrebno je odmah naglasiti da prijedlog općenito zaslužuje načelnu suglasnost EGSO-a, osobito u pogledu sljedećih pitanja:

- (a) posebne zaštite potrošača pri kupnji nematerijalne robe na internetu s obzirom na povećanu složenost proizvoda, nedostatak transparentnosti u pregovorima, veće opasnosti za sigurnost te privatnost i zaštitu podataka, posebne oblike nepoštenih praksi i nepravednih uvjeta, skrivene troškove, različite cijene ovisno o lokaciji i smanjenu postojanost upotrijebljenih sredstava (interneta, mobilnih telefona, društvenih mreža itd.)
- (b) hitne potrebe za uspostavljanjem jasnih propisa u području u kojem očito samo jedna država članica (Ujedinjena Kraljevina) posjeduje posebne propise za tu vrstu ugovora
- (c) preporučljivosti ostvarivanja maksimalne usklađenosti, uz visoku razinu zaštite potrošača, ograničene na ugovore između poduzeća i potrošača, koja bi se uostalom bolje ostvarila uredbom
- (d) potrebe za definiranjem pravne naravi takve vrste ugovora na jedinstvenom način
- (e) potrebe za globalnim približavanjem cijelom nizu drugih mjera navedenih u Strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta, uključujući osobito inicijative povezane s mogućnošću prekograničnog prenošenja sadržaja, ulogom platformi, slobodnim protokom podataka, Europskom inicijativom o računalstvu u oblaku, opterećenjima u vezi s PDV-om, kao i mjere kojima se jamči prenosivost i međusobna operabilnost sadržaja, uzimajući u obzir početak djelovanja platforme za rješavanje sporova na internetu⁽¹⁶⁾ i reviziju Uredbe (EZ) br. 2006/2004 od 27. listopada 2004. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za provedbu zakona o zaštiti potrošača
- (f) potrebe za bavljenjem posebno pitanjem zaštite pojedinaca u pogledu obrade osobnih podataka, uređene Direktivom br. 1995/46/EZ od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka⁽¹⁷⁾ i Direktivom br. 2002/58/EZ od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija⁽¹⁸⁾. Te su odredbe u potpunosti primjenjive na isporuku digitalnog sadržaja jer to podrazumijeva obradu osobnih podataka
- (g) revizije regulatornog paketa koji se odnosi na elektroničke komunikacijske usluge
- (h) potrebe za dodjelom istaknutog mjesta ugovorima o računalstvu u oblaku.

⁽¹⁶⁾ SL L 165, 18.6.2013., str. 1.

⁽¹⁷⁾ SL L 281, 23.11.1995., str. 31.

⁽¹⁸⁾ SL L 201, 31.7.2002., str. 37.

4.3.2. U nastavku su predložene neke konkretne izmjene pojedinih odredbi prijedloga koji se sastoji od 24 članka (a ne od 20 kao što se pogrešno navodi u nekim verzijama, točki 5.):

4.3.2.1. **Članak 1. – Predmet**

Jasna narav „ugovora o pružanju usluga” iz predmeta prijedloga, što je jasno iz definicija „digitalnog sadržaja” i „isporuke” iz članka 2. stavka 1. i 10. ovoga prijedloga, dodatno ide u prilog prijedlogu iznesenom za članak 1. prethodnog prijedloga direktive.

4.3.2.2. **Članak 2. – Definicije**

Ponavlja prijedlog da se na osobnom području u definiciju potrošača uključe i pojedinačna slobodna zanimanja.

4.3.2.3. **Članak 3. – Područje primjene**

1. EGSO može prihvatiti da se plaćanje vrši u naravi („u zamjenu za druge nenovčane protučinidbe”) pod uvjetom da taj koncept bude precizno definiran u pogledu svojeg sadržaja, a u slučaju dostave osobnih ili drugih podataka potrebno je odrediti kojih podataka te pod kojim uvjetima i okolnostima.
2. Također će biti potrebno razjasniti jesu li uključene određene usluge kao što su pretplatnički televizijski kanali („pay TV”), kao i usluge *Google* i *Facebook Messenger*, te ubrajaju li se određene fizičke platforme za pristup ili internet stvari u materijalnu ili nematerijalnu robu.
3. Nije jasno uključuje li izuzeće u stavku 5. točki (a) zdravstvenu skrb, igre na sreću ili financijske usluge. To pitanje treba dodatno razjasniti, u protivnom može doći do pravne nesigurnosti.
4. Nije jasno obuhvaća li područje primjene i takozvana „skrivena plaćanja”, to jest, usluge koje se pružaju besplatno, ali mogu za vrijeme izvršenja uključivati i druge usluge koje su ipak moraju platiti.
5. Područje primjene članka 3. stavka 4., u vezi s podacima čija je obrada nužna, treba obuhvatiti ne samo izvršenje, nego i sklapanje ugovora. Obrada takvih podataka mora biti odobrena u skladu s pravilima utvrđenima u propisima o osobnim podacima.
6. Također je ključno objasniti razliku između proizvoda i usluga pruženih na internetu te onih koji su u potpunosti povezani s materijalnom robom, primjerice u slučaju takozvanih „nosivih računala” („wearables”) ili interneta stvari, u kojima se veći dio postupka odvija na digitalnoj razini, pri čemu se postojanje materijalne robe u njihovoj osnovi ne dovodi u pitanje.
7. Treba biti jasno da usluge podatkovnog centra, točnije tzv. računalstva u oblaku trebaju biti jasno utvrđene u predmetnom prijedlogu, neovisno o tome jesu li besplatne ili predmet protučinidbe, uzimajući u obzir činjenicu da su često povezane s drugim uslugama ili proizvodima koji se pružaju potrošačima, zbog čega postoji opasnost da budu isključene iz područja primjene direktive.
8. Također je potrebno razjasniti pokriva li područje primjene tog instrumenta kombinaciju usluga digitalnog sadržaja i komunikacijskih usluga kao što su *Facebook Messenger* ili *Google Hangout* s obzirom na to da te usluge trenutačno nisu uređene Direktivom 2002/21/EZ o elektroničkim komunikacijskim uslugama, a prihvaćeno je da neke od tih usluga treba smatrati elektroničkim komunikacijskim uslugama, uz veću razinu zaštite potrošača.

9. Isto tako nije jasna razlika između situacija u kojima su osobni podaci prikupljeni samo s ciljem izvršavanja ugovora ili ispunjavanja pravnih zahtjeva. Stoga EGSO iz opreza predlaže primjenu direktive na sve usluge koje se pružaju na temelju dostave osobnih podataka, izuzimajući samo one u kojima dobavljač izričito dokaže da su osobni podaci potrebni isključivo u cilju izvršavanja ugovora ili ispunjavanja pravnih zahtjeva.
10. Nadalje, u točki 4. bit će potrebno razjasniti kada je prikupljanje osobnih podataka usmjereno na izvršavanje ugovora ili ispunjavanje pravnih zahtjeva s obzirom na to da se u drugim sektorima, kao što su telekomunikacijski ili energetska sektor, osobni podaci često upotrebljavaju u komercijalnim kampanjama samih poduzeća iako su odobreni za izvršavanje ugovora, te posebice primjenjuje li se takvo prikupljanje na druge vrste nenovčanih protučinidbi.

4.3.2.4. **Članak 4. – Razina usklađivanja**

EGSO prihvaća obrazloženje na kojem se temelji prijedlog o maksimalnoj usklađenosti pod uvjetom da bude zajamčena najviša razina zaštite potrošača.

4.3.2.5. **Članak 5. – Isporuka digitalnog sadržaja**

Nije jasno prati li obveza navedena u stavku 2. o „isporuci sadržaja odmah” Direktivu 2011/83/EU, koja za trenutačnu isporuku zahtijeva pristanak potrošača, dok istodobno predviđa i pravo na odustajanje u roku od 14 dana (članak 16. točka (m) Direktive). Preporučljivo je uskladiti pravila u tom području kako bi se otklonila opasnost od preklapanja pravila na štetu poduzeća i potrošača.

4.3.2.6. **Članak 6. – Usklađenost**

1. U stavku 1. obrisati „ako je relevantno”.
2. U stavku 1. točki (b) nakon „za koju je potreban potrošaču” dodati „ili za koju ga potrošač opravdano očekuje iskoristiti”.
3. U stavku 2. točki (b) obrisati „ako je relevantno”.

4.3.2.7. **Članak 9. – Teret dokazivanja**

U stavku 3. obrisati „moguće i”.

4.3.2.8. **Članak 11. – Pravni lijek u slučaju neisporučenoga digitalnog sadržaja**

U tekstu članka ne uzima se u obzir model isporuke sadržaja u privremenim paketima, pri čemu je nemogućnost pristupa jednome filmu teško proporcionalno kvantificirati u kontekstu ukupne cijene paketa. Također se ne razmatra mogućnost isporuke drugih sadržaja na jednakoj cjenovnoj razini (što preferiraju korisnici).

4.3.2.9. **Članak 12. – Otklanjanje neusklađenosti s ugovorom**

U stavku 2. zamijeniti izraz „u razumnom vremenskom roku” izrazom „bez nepotrebnog odlaganja”.

4.3.2.10. **Članak 13. – Raskid**

1. U stavku 2. točki (b) zamijeniti tekst „dobavljač poduzima sve moguće očekivane mjere kako bi se suzdržao od ...” tekстом „dobavljač se suzdržava”.
2. Točke (c), (d) i (e) ovise o regulaciji autorskih prava koja još nije poznata.

4.3.2.11. **Članak 16. – Pravo na raskid dugoročnih ugovora**

Razdoblje bi trebalo biti samo šest mjeseci.

Treba biti navedeno da je besplatno.

Bruxelles, 27. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

PRILOG

I. Sljedeća točka mišljenja Stručne skupine izmijenjena je zbog kompromisnog amandmana koji je usvojila Skupština premda je barem jedna četvrtina glasova bila za zadržavanje originalne formulacije (pravilo 54. stavak 4. Poslovnika):

(a) **Točka 3.4.1**

Međutim, prema poznatim i objavljenim rezultatima ne postoji jasna većina u korist odabrane mogućnosti: organizacije potrošača jasno se suprotstavljaju svakom obliku primjene zakona prodavatelja, dok ~~su neke je većina~~ strukovnih organizacija, kao i neki pripadnici akademskih krugova, naklonjena toj mogućnosti. Većina država članica dovela je pak u pitanje potrebu za novim zakonima o kupnji na daljinu (koja već uključuje prodaju na internetu) te osobito prikladnost dviju direktiva, uzimajući u obzir poteškoće u izdavanju preciznih i jasno definiranih smjernica. Na prvi pogled, iz objektivne analize odgovora dobivenih u sklopu savjetovanja pomislilo bi se da će peta mogućnost dovesti do općeg konsenzusa gospodarskih subjekata i potrošača, ovisno, naravno, o sadržaju normi tipskog ugovora koji sektor treba ugovoriti te o stupnju uporabe i prihvaćanja znaka pouzdanosti od strane poduzeća iz EU-a, posebno zato što predstavlja najniže troškove za gospodarske subjekte.

Rezultat glasovanja:

Za: 115

Protiv: 91

Suzdržani: 18

II. Sljedeći prijedlozi kompromisnih amandmana bili su odbijeni u Skupština, ali su dobili barem jednu četvrtinu glasova (pravilo 54. stavak 4. Poslovnika):

(b) **Točka 4.2.1**

U pogledu pravne osnove, u skladu s prethodnim mišljenjima EGSO-a, većina članova EGSO-a, uključujući predstavnike potrošača, kao i većina članova EGSO-a, smatraju da bi ona ponajprije trebala biti članak 169. stavak 2. UFEU-a jer su u biti posrijedi definicija prava potrošača i njihova zaštita i obrana, a ne isključivo ostvarenje jedinstvenog tržišta. Neki članovi EGSO-a, točnije, predstavnici poslodavaca u EGSO-u, koji su više usredotočeni na potrebu da poduzetnici raspolažu skupom jasnih pravila koja moraju poštovati, pridaju vrijednost aspektu realizacije jedinstvenog tržišta slažu se s Komisijom.

Rezultat glasovanja:

Za: 110

Protiv: 110

Suzdržani: 10

Pravilom 56. stavkom 6. Poslovnika EGSO-a određuje se da, ako je rezultat glasovanja neodlučen (jednak broj glasova za i protiv), predsjedatelj sjednice daje odlučujući glas. U skladu s tom odredbom, predsjedatelj je odlučio odbiti prijedlog kompromisnog amandmana.

(c) **Točka 4.2.2**

U slučaju odabira jedne direktive, većina članova EGSO-a, uključujući predstavnike potrošača, smatra da bi ona trebala biti za minimalnu usklađenost, u skladu s modelom važeće direktive o prodaji i jamstvima (Direktiva 1999/44/EZ), s obzirom na to da usvojena opcija dovodi do veće „fragmentacije”, manje pravne sigurnosti i dviju vrsta zaštite, pri čemu je neosporno da se uvedena „poboljšanja” trebaju primijeniti i na prodaju u „fizičkom svijetu”. S druge strane, predstavnici poslovnog svijeta u EGSO-u slažu se s prijedlogom da se primijeni najviša razina usklađivanja, navodno zbog jasnoće u primjeni prava u okviru jedinstvenog tržišta.

Rezultat glasovanja:

Za: 102

Protiv: 115

Suzdržani: 14

(d) Točka 4.2.5.3

Članak 3. – Razina usklađivanja

Većina članova EGSO-a, uključujući predstavnike potrošača, smatraju da bi razina usklađivanja trebala biti minimalna, sa svim nužnim posljedicama u okviru tog režima. Predstavnici poslovnog svijeta zalažu se za najvišu razinu usklađivanja.

Rezultat glasovanja:

Za: 112

Protiv: 114

Suzdržani: 12

(e) Točka 4.2.5.4

Članci 4. i 5. – Usklađenost s ugovorom

1. Potrebno je uključiti kriterij „trajnosti” koji će određivati razdoblje valjanosti jamstva.
2. Većina članova EGSO-a, uključujući predstavnike potrošača, tvrde da definicija zahtjeva usklađenosti treba biti formulirana u negativnom obliku kako bi potrošač izričito bio izuzet od dokazivanja toga da roba nije u skladu s zahtjevima, stavljajući pritom taj teret na prodavatelja. Predstavnici poduzetnika, međutim, preporučuju da definicija zahtjeva usklađenosti bude općenita. Oni smatraju da bi glavni kriterij za utvrđivanje usklađenosti trebalo biti pitanje odgovara li roba onome što se smatra dogovorenim (npr. u pogledu vrste, količine, kvalitete i drugih karakteristika).
3. Tekst iznimki od članka dovodi do općeg izuzeća u pogledu odgovornosti prodavatelja, što se ne može primijeniti na štetu potrošača, a da se ne dovede u pitanje pravo na pravnu zaštitu (~~primjenjivo u slučaju VW-a~~).

Rezultat glasovanja:

Za: 99

Protiv: 126

Suzdržani: 13

(f) Točka 4.2.5.7

Članak 9. – Pravni lijekovi za potrošače za otklanjanje neusklađenosti s ugovorom

1. Predstavnici potrošača primjećuju da kao prvi izbor odredba isključuje mogućnost da se roba odmah vrati i izvrši povrat novca, što je suprotno pravima potrošača u različitim državama članicama, uz znatne razlike (u Grčkoj, Portugalu, Irskoj, Ujedinjenoj Kraljevini, Danskoj, Litvi). U skladu s maksimalnom usklađenošću, predstavnici poslovnog svijeta slažu se da taj izbor nije bio predviđen.

2. Predstavnici potrošača smatraju da je pojam „razumnog roka” subjektivan je i omogućuje da se bitno pitanje poput ovog prenosi u nacionalna zakonodavstva na različite načine, što nije u skladu s naravi maksimalne usklađenosti. Primjerice, u zemljama kao što su Bugarska, Francuska, Portugal i Luksemburg rok je 30 dana. U Mađarskoj, Rumunjskoj, Grčkoj i Estoniji rok je 15 dana. Odredbom se mora uspostaviti razdoblje koje odgovara maksimalnom razdoblju koje se primjenjuje u nekim zemljama EU-a: 15 dana. Predstavnici poslovnog svijeta navode da je pojam „razumnog roka” objektivni pravni izraz kojim se istodobno osigurava manevarski prostor za primjenu u različitim situacijama.
3. Izraz „nemogući” u stavku 3. točki (a) potrebno je zamijeniti izrazom „tehnološki nemogući”.
4. Predstavnici potrošača smatraju da je pojam „znatne neugodnosti” također je subjektivan i potrebno ga je izbaciti ili zamijeniti formulacijom iz austrijskog zakona: „najmanje moguće neugodnosti”, uz popratnu mogućnost da potrošaču odmah bude stavljena privremeno na raspolaganje slična zamjenska roba dok ne bude završen popravak. Predstavnici poslovnog svijeta upućuju na činjenicu da se tim dobro poznatim pravnim izrazom osigurava manevarski prostor za primjenu u različitim situacijama.
5. U prijedlogu Komisije nije uzet u obzir zahtjev koji je već prisutan u raznim nacionalnim zakonodavstvima (Francuske, Malte, Grčke, Rumunjske, Portugala i Slovenije) o obvezi proizvođača koji opskrbljuju trgovce da održavaju ili prodavateljima pravodobno osiguraju odgovarajuću zalihu rezervnih dijelova tijekom prosječnog vijeka trajanja robe. To je pitanje povezano s planiranim zastarijevanjem i razdobljem jamstva za zamijenjeni dio.”
6. ~~Komisija bi trebala uspostaviti obvezu prodavatelja da privremeno osigura zamjensku robu.~~

Rezultat glasovanja:

Za: 100

Protiv: 135

Suzdržani: 2

(g) Točka 4.2.5.10**Članak 13. – Pravo potrošača na raskid ugovora**

~~1. Predstavnici poslovnog svijeta traže da se odredba Direktive 1999/44/EZ, članci 3. i 6., doda pod uvjetom da potrošač u slučaju manje neusklađenosti nije ovlašten raskinuti ugovor.~~

1. Vrlo je upitna obveza potrošača da plati za uporabu ili za oštećenje ili uništenje robe u slučaju raskida ugovora.
2. Štoviše, Sud je već naveo da, u slučaju ostvarivanja prava na zamjenu, potrošač ne može biti obavezan platiti naknadu za uporabu neispravnih proizvoda (predmet *Quelle*).
3. Nije jasno koji iznos treba biti vraćen kada je kupnja izvršena po skupnoj cijeni za različitu robu bez razlike.
4. Predstavnici poslovnog svijeta traže da se odredba Direktive 1999/44/EZ, članci 3. i 6., doda pod uvjetom da potrošač u slučaju manje neusklađenosti nije ovlašten raskinuti ugovor.

Rezultat glasovanja:

Za: 110

Protiv: 118

Suzdržani: 18

(h) Točka 4.2.5.10

Članak 13. – Pravo potrošača na raskid ugovora

1. Većina članova EGSO-a, uključujući predstavnike potrošača smatraju da je vrlo je upitna obveza potrošača da plati za uporabu ili za oštećenje ili uništenje robe u slučaju raskida ugovora vrlo upitna. No predstavnici poslovnog svijeta tu odredbu podupiru.
2. Štoviše, Sud je već naveo da, u slučaju ostvarivanja prava na zamjenu, potrošač ne može biti obvezan platiti naknadu za uporabu neispravnih proizvoda (predmet Quelle).
3. Nije jasno koji iznos treba biti vraćen kada je kupnja izvršena po skupnoj cijeni za različitu robu bez razlike.

Rezultat glasovanja:

Za: 101

Protiv: 132

Suzdržani: 10

(i) Točke 1.3. i 1.4.

1.3. Ipak, u odnosu na navedene aspekte, većina članova EGSO-a, uključujući predstavnike potrošača, ne slaže se s pravnom osnovom na koju se poziva Komisija i predlaže članak 169. UFEU-a. Iz toga proizlazi da usvojene mjere u načelu trebaju biti utemeljene na direktivama o minimalnoj usklađenosti, kao što proizlazi iz stavka 2. točke (a) i stavka 4. istog članka i kao što općenito prihvaća europski zakonodavac.

1.4. Iz toga proizlazi da usvojene mjere u načelu trebaju biti utemeljene na direktivama o minimalnoj usklađenosti, kao što proizlazi iz stavka 2. točke (a) i stavka 4. istog članka i kao što općenito prihvaća europski zakonodavac. Ipak, predstavnici poslovne zajednice slažu se s pravnom osnovom na koju se poziva Komisija s obzirom na to da se uglavnom radi o suposredni pitanjima unutarnjeg tržišta te da poduzeća tvrde da im je potreban skup jasnih pravila koja će poštovati.

Rezultat glasovanja:

Za: 111

Protiv: 123

Suzdržani: 12

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o propisima o javnoj nabavi u vezi s trenutačnom azilantskom krizom”

(COM(2015) 454 final)

(2016/C 264/08)

Izvjestitelj: Erik SVENSSON

Dana 14. listopada 2015., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o propisima o javnoj nabavi u vezi s trenutačnom azilantskom krizom”

(COM(2015) 454 final).

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 13. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 27. travnja 2016.), s 220 glasova za, 1 protiv i 9 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO s interesom prima na znanje Komunikaciju Komisije (koja ne uvodi nikakve promjene, već sadrži pojašnjenja), objavljenu u trenutku kada su javni naručitelji pod izrazito velikim pritiskom jer moraju rješavati hitne probleme povezane s izbjegličkom i azilantskom krizom.

1.2. EGSO izražava nadu da će i postojeća i nova Direktiva ostaviti dovoljno prostora za bržu obradu predmeta zahvaljujući mogućnosti znatnog skraćivanja rokova za podnošenje ponuda i izravne dodjele ugovora u sklopu javne nabave.

1.3. Međutim, EGSO naglašava da je važno:

- osigurati visok stupanj transparentnosti i detaljnu dokumentiranost postupaka,
- sprečavati neprimjereno iskorištavanje fleksibilnosti propisa,
- težiti rješenjima koja olakšavaju kasniju integraciju i dodatnu potporu,
- ograničiti trajanje ugovora sklopljenih u hitim slučajevima.

1.4. Uloga neprofitnog sektora u nadopunjavanju javne nabave od neprocjenjive je važnosti. Zahvaljujući predanosti tog sektora mnoge su zemlje uspjele pružiti podršku i pomoć daleko većem broju ljudi no što bi to inače bilo moguće.

1.5. Premda pravni okvir omogućuje bržu obradu, EGSO smatra da je potrebno pojednostaviti birokratske procedure, zbog kojih su postupci javne nabave dugotrajni.

1.6. U svjetlu novih, sve većih prijetnji javni naručitelji moraju razmotriti mogućnost zasebnog postupka javne nabave za rješenja u području sigurnosti i osiguranja.

1.7. EGSO upozorava na to da slični problemi postoje i u vezi s izbjeglicama koje po dolasku **ne** namjeravaju zatražiti azil jer je i njima hitno potrebna skrb, zdravstvena njega i zaštita.

1.8. EGSO naglašava da u sklopu javne nabave u kontekstu azilantske i izbjegličke krize treba voditi računa i o ostalim uslugama koje će pripremiti i olakšati buduću integraciju.

1.9. EGSO preporučuje i traži da Komisija u Komunikaciji iznese pojašnjenja i o javnoj nabavi u kontekstu tekuće izbjegličke krize, odnosno da objavi drugu komunikaciju o javnoj nabavi u kontekstu te krize.

2. Kratki sadržaj dokumenta Komisije

2.1. Europska unija trenutačno je suočena s brojnim izazovima nastalima zbog iznenadnog i znatno povećanog priljeva tražitelja azila. Države članice moraju primjereno i brzo zadovoljiti najnužnije potrebe tražitelja azila (smještaj, potrepštine i usluge). Europski propisi o javnoj nabavi sadržavaju sve potrebne metode za zadovoljenje takvih potreba, na temelju odredaba iz trenutačne Direktive 2004/18/EZ ⁽¹⁾ (dalje u tekstu: Direktiva), kao i na temelju najnovije Direktive o javnoj nabavi 2014/24/EU ⁽²⁾.

2.2. Ovom se Komunikacijom ne stvaraju nikakvi novi zakonodavni propisi, nego ona sadrži interpretaciju Komisije u vezi s propisima o: i. nabavi u vezi s infrastrukturom (smještajem) koja se može osigurati zakupom postojećih zgrada koje nije potrebno previše adaptirati (tj. provoditi javne radove) ili izgradnjom novih zgrada ili obnovom postojećih zgrada, s pragom u iznosu od 5 186 000 EUR; ii. nabavi potrepština poput šatora, kontejnera, odjeće, deka, kreveta, hrane, s pragom u iznosu od 135 000 EUR (ranije 134 000 EUR) ili 209 000 EUR (ranije 207 000 EUR), ovisno o vrsti javnog naručitelja; iii. nabavi u vezi s uslugama poput čišćenja, zdravstvenih usluga, usluga prehrane, usluga sigurnosti, s istim pragovima koji vrijede i za ugovore o javnoj nabavi robe. Iako se odredbe Direktive u potpunosti primjenjuje na sve usluge, za posebne kategorije (socijalne i druge posebne usluge) vrijede posebni propisi za dodjelu ugovora. Za takve usluge prag iznosi 750 000 EUR.

2.3. Ugovore obuhvaćene Direktivom javni naručitelj može sklopiti na temelju **otvorenog** ili **ograničenog** postupka. Minimalni rok za podnošenje ponude u okviru otvorenog postupka jest 52 dana, ali može se skratiti na 40 dana ako se upotrebljavaju elektronička sredstva. U ograničenom postupku, opći su rokovi 37 dana za podnošenje zahtjeva za sudjelovanje te dodatnih 40 dana za podnošenje ponude nakon što javni naručitelj odabere koga će se pozvati na podnošenje ponude.

Za hitne je slučajeve Direktivom predviđeno znatno skraćanje općih rokova, u okviru „žurnog ograničenog postupka” predviđeni rok za podnošenje zahtjeva za sudjelovanje iznosi 15 dana, a za podnošenje ponude 10 dana, ili „pregovaračkim postupkom bez objave” omogućuje se da se sklapanjem ugovora odgovara na potrebe tražitelja azila i u najhitnijim slučajevima.

2.4. Javni naručitelji morat će za svaki pojedinačni slučaj ocijeniti koji postupak treba odabrati za sklapanje ugovora čiji je cilj zadovoljenje najhitnijih potreba tražitelja azila (smještaj, potrepštine ili usluge).

3. Opće napomene

3.1. EGSO s interesom prima na znanje Komunikaciju Komisije i slaže se s općim stajalištem Komisije da države članice moraju biti u stanju odgovoriti na najhitnije potrebe tražitelja azila.

3.1.1. EGSO konstatira da Komunikacija ne uvodi nikakve promjene, već sadrži korisne pojedinosti i pojašnjenja.

⁽¹⁾ Direktiva 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL L 134, 30.4.2004., str. 114.); Mišljenje EGSO-a (SL C 193, 10.7.2001., str. 7.).

⁽²⁾ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL L 94, 28.3.2014., str. 65.); Mišljenje EGSO-a (SL C 191, 29.6.2012., str. 84.).

3.2. EGSO smatra izrazito dobrim i primjerenim to što se Komisija očituje o području primjene važećih odredbi upravo u ovom trenutku, budući da su mnoge zemlje – mada u različitoj mjeri – prihvatile više tražitelja azila no ikad ranije, a (nacionalni i regionalni) javni naručitelji pod golemim su pritiskom.

3.3. EGSO se slaže sa stajalištem Komisije iznesenim u Komunikaciji da su odredbe važeće Direktive 2004/18/EZ i nove Direktive 2014/24/EU (koja u nacionalna zakonodavstva mora biti prenesena najkasnije do 18. travnja ove godine) uglavnom same po sebi dostatne za svladavanje sve većeg kvantitativnog i vremenskog pritiska izazvanog sadašnjom izbjegličkom situacijom.

3.3.1. Iznimno je važno da propisi o javnoj nabavi ne predstavljaju prepreku rješavanju nastalog stanja i osiguravanju zaštite predviđene pravom na azil. Taj rizik ponajprije postoji u području stanovanja, zdravstvene skrbi, sigurnosti i opskrbe hranom.

3.3.2. EGSO izražava nadu da će nova Direktiva, a samim time i novi nacionalni propisi, ostaviti dovoljno prostora za ubrzanu obradu zahvaljujući znatnom skraćanju rokova za podnošenje ponuda.

3.3.3. Pored toga, u hitnim slučajevima postoji mogućnost izravne dodjele javnih ugovora i iznad utvrđenih pragova.

3.4. Međutim, EGSO smatra kako je izrazito važno da se u slučaju ubrzanih postupaka ili izravne dodjele osigura veća transparentnost i detaljnija dokumentiranost postupaka.

3.4.1. Kako bi i poduzeća i sindikati i civilno društvo u cjelini i dalje prihvaćali zakonodavstvo o javnoj nabavi, od presudne je važnosti da nijedna stranka – ni javna tijela niti dobavljači – ne iskorištava fleksibilnost propisa na neprimjeren način. Stoga je izrazito važno olakšati eventualne kontrole već tijekom samog postupka. U svrhu osiguravanja pravilne provedbe mogla bi se razmotriti mogućnost naknadnog ocjenjivanja.

3.4.2. Važno je naglasiti da čak i u hitnim slučajevima treba tražiti rješenja kojima bi se olakšala kasnija integracija i dodatna potpora. To se posebno odnosi na ranjive skupine poput djece bez pratnje, trudnice i osobe s invaliditetom.

3.5. U izvanrednim situacijama (kakve trenutačno postoje u nekim državama članicama EU-a u vezi sa sadašnjom azilantskom krizom) uvijek postoji određeni rizik da i javni naručitelji i dobavljači traže „prečac”.

3.6. Važno je ograničiti trajanje ugovora sklopljenih u hitnim slučajevima (u okviru žurnog ograničenog postupka ili pregovaračkog postupka bez objave) kako bi se što prije moglo vratiti uobičajenoj praksi.

4. Posebne napomene

4.1. Treba naglasiti kako je neprofitni sektor bio od izuzetno velike pomoći javnim naručiteljima. To je u zemljama koje su prihvatile najveći broj tražitelja azila (npr. u Njemačkoj i Švedskoj) bilo od presudne važnosti. Situaciju takvih razmjera ne bismo mogli svladati bez zalaganja neprofitnog sektora.

4.1.1. Mogućnost izravne dodjele ugovora sada stoji na raspolaganju i onim akterima kojima je u okviru javnih natječaja gotovo nemoguće dobiti ugovor (npr. neprofitnim organizacijama).

4.2. Iako pravni okvir nudi mogućnosti brze obrade, naručiteljima za to (pre)često treba previše vremena. Birokracija može dovesti do dugotrajnih postupaka javne nabave.

4.3. Možda bi bilo korisno navesti konkretan primjer iz države članice koja je (zajedno s Njemačkom) u odnosu na svoju veličinu prihvatila najveći broj tražitelja azila, uglavnom iz Sirije.

4.3.1. Švedska je vlada u studenom 2015. godine razmatrala je li radi svladavanja dramatične izbjegličke situacije primjerena izmjena zakonodavstva o azilu.

4.3.2. Prema mišljenju švedskih nadležnih tijela propisi o javnoj nabavi omogućuju kako brzu reakciju u hitnim slučajevima, tako i zaštitu javnog interesa i razumnu ravnotežu interesa.

4.4. Kako bi javni naručitelji u svom radu osigurali i kvalitetu i brzo djelovanje kad god je to potrebno, EGSO smatra da bi oni prije pojave kriznih situacija trebali provesti analizu na tržištu da bi utvrdili koji su prihvatljivi i raspoloživi dobavljači te da bi procijenili očekivane troškove.

4.5. EGSO smatra da je od velike važnosti da javni naručitelji ne odgađaju sklapanja ugovora, nego da djeluju onoliko brzo koliko to nalažu okolnosti.

4.6. Iskustvo je pokazalo da su se troškovi sigurnosti i osiguranja zbog prijetnji i nedavnih događaja znatno povećali (čak utrostručili).

4.7. Kako bi se u području javne nabave smanjila nesigurnost i povećala dostupnost mogućih rješenja, javni naručitelji moraju razmotriti mogućnost zasebnih postupaka u području sigurnosti i osiguranja.

5. Napomene o pitanjima koja nisu obuhvaćena Komunikacijom Komisije

5.1. EGSO upozorava na to da slični problemi postoje i u vezi s izbjeglicama koje **ne** namjeravaju zatražiti azil. Čak i u tim slučajevima treba hitno poduzeti mjere skrbi, zdravstvene njege i zaštite te zadovoljiti najosnovnije ljudske potrebe.

5.2. EGSO smatra da u okviru javne nabave u području stanovanja, zdravstvene skrbi i usluga za tražitelje azila i druge izbjeglice treba razmotriti i mogućnost pružanja usluga koje pripremaju za svakodnevni život i eventualnu buduću integraciju te ih olakšavaju. Takve hitne usluge obuhvaćaju tečajeve jezika te, po mogućnosti, mjere strukovnog osposobljavanja.

5.2.1. Već postoje konkretni primjeri javne nabave u području tečajeva jezika, vozačkih škola i drugih važnih aktivnosti koje organiziraju neprofitne organizacije, crkve ili udruge.

5.3. U zemljama s ograničenim financijskim sredstvima, gdje postoji rizik da javna tijela ne mogu financirati naručene usluge, od velike je važnosti da se plaćanja zaista izvrše.

5.4. I konačno, EGSO smatra da Komisija mora precizirati Komunikaciju s obzirom na širi kontekst, **bilo tako** što će javnu nabavu razmatrati u odnosu na azilantsku i izbjegličku krizu, **ili tako** što će izraditi drugu komunikaciju o javnoj nabavi kao odgovor na izbjegličku krizu.

Bruxelles, 27. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 91/477/EEZ o nadzoru nabave i posjedovanja oružja

(COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD))

(2016/C 264/09)

Izvjestitelj: Paulo BARROS VALE

Dana 14. prosinca 2015., Vijeće odnosno Europski parlament, sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 91/477/EEZ o nadzoru nabave i posjedovanja oružja

(COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD)).

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 13. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 27. travnja 2016.), sa 176 glasova za, 8 protiv i 20 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Iako pitanja povezana s oružjem uvijek izazivaju prijedor, tragični događaji u Europi dovode do još žučnije rasprave o tom pitanju. Međutim, ocjena revizije Direktive nužno mora biti hladna i objektivna te se pitanja sigurnosti i tržišta moraju uravnoteženo analizirati, a temeljni problem borbe protiv terorizma i organiziranog kriminala ostaviti za druge rasprave koje su primjerenije težini tog pitanja.

1.2. Prema „Studiji o vatrenom oružju” (*Study on Firearms*)⁽¹⁾ Ureda Ujedinjenih naroda za droge i kriminal procjenjuje se da je 2007. godine na svijetu bilo oko 875 milijuna komada oružja. Od njih je samo 3 % bilo u posjedu policijskih snaga, a 23 % u rukama vojske. U industriji te veličine na zakonodavcu je da iznađe i nametne instrumente za ublažavanje prikrivene opasnosti koja proizlazi iz posjeda tako velike količine oružja.

1.3. EGSO podupire usvajanje predložene direktive kojom se pojašnjavaju definicije i uvode novi zahtjevi i dosljednija pravila za označavanje i uništavanje oružja, ali želi i predložiti mjere kojima smatra da se može doprinijeti povećanju sigurnosti građana.

1.4. Za razliku od drugih sektora u kojima je Europska unija donijela brojne propise, u okviru industrije oružja mjere zaostaju za onim što bi trebalo biti moguće ostvariti u smislu sigurnosti te praćenja oružja i osoba uključenih u kaznena djela. Moramo stoga biti odlučni u pogledu ciljeva koji se moraju ostvariti na tako osjetljivom području kao što je sigurnost.

1.5. Zbog važnosti praćenja ne samo oružja, već i streljiva, EGSO se zalaže za to da se srednjoročno/dugoročno razmotri mogućnost razvoja industrije u smjeru neizbrisivog označavanja projektila na dijelu koji se ne uništava prilikom uporabe. Bude li to tehnički moguće ostvariti, ti podaci i drugi podaci o oružju, koji bi trebali biti dostupni u interoperativnim bazama podataka tijela za izvršavanje zakonodavstva, u velikoj bi mjeri pridonijeli učinkovitijim istragama. Te baze podataka ne bi se smjele svoditi na nacionalne registre, već bi to prije svega trebala biti baza podataka na europskoj razini kojoj će doprinositi i pristupati tijela svih država članica.

⁽¹⁾ Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal, „Studija o vatrenom oružju 2015. – studija o transnacionalnoj prirodi nedopuštene trgovine vatrenim oružjem te o rutama i načinima rada koji se u okviru te trgovine koriste” (*Study on Firearms 2015 – A study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms*).

1.6. EGSO tvrdi da Europa može razmotriti mogućnost slijeđenja australskog i britanskog primjera u pogledu programa za otkup oružja i na taj način uspješno povući iz optjecaja tisuće i tisuće komada oružja. Možda nije dokazana izravna veza između količine oružja u optjecaju i broja kaznenih djela, no statistički gledano vjerojatnost da se zločin počini, da se dogodi nesreća ili da oružje dođe u ruke zločinaca bila bi manja.

1.7. Tehnološki razvoj 3D tiska predstavlja opasnost jer omogućava proizvodnju oružja koje je jednako smrtonosno kao i ostalo oružje, a ne može ga se nadzirati ili mu se uči u trag. Nadalje, to se oružje uglavnom proizvodi od materijala koje tradicionalni sigurnosni sustavi ne otkrivaju. Potrebno je da zemlje hitno počnu razmatrati i to pitanje u okviru rasprava na području sigurnosti kako bi se mogle donijeti usklađene mjere kojima se sprečava širenje smrtonosnog oružja bez ikakvog nadzora.

2. Kontekst prijedloga

2.1. U okolnostima u kojima je sigurnost pod posebnim povećalom, Komisija predlaže izmjenu Direktive 91/477/EEZ ⁽²⁾, izmijenjene Direktivom 2008/51/EZ ⁽³⁾, o nadzoru nabave i posjedovanja oružja.

2.2. Do izmjene dolazi u kontekstu Europskog programa sigurnosti, predstavljenog 28. travnja 2015., čiji je cilj na europskoj razini osigurati učinkovit i koordiniran odgovor na sigurnosne prijetnje. U Europskom programu sigurnosti utvrđuje se da su razlike među nacionalnim zakonodavstvima prepreka učinkovitosti nadzora i suradnji policijskih tijela država članica te se poziva na reviziju zakonodavstva o vatrenom oružju, kao i pravila o onesposobljavanju oružja.

2.3. Svrha je Direktive osigurati sigurnost građana, a istodobno olakšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta vatrenog oružja utvrđivanjem pravila koja je potrebno donijeti za cijeli životni ciklus vatrenog oružja, od proizvodnje do uništavanja.

2.4. Direktivom se utvrđuju minimalni zahtjevi koje svaka država članica treba propisati u pogledu nabave, posjedovanja i prijenosa oružja različitih kategorija, uključujući lovačko i sportsko oružje.

2.5. U svrhu revizije postojećeg pravnog okvira provedene su tri studije o prikladnosti važećeg zakonodavstva, čiji je zaključak bio da treba usvojiti minimalne norme na razini EU-a o nezakonitoj trgovini oružjem te revidirati direktivu koje je trenutno na snazi radi:

- usklađivanja pravila o označivanju oružja,
- usvajanja zajedničkih normi i postupaka te uvođenja zahtjeva za registraciju onesposobljenog vatrenog oružja,
- utvrđivanja postupaka u pogledu preinake oružja za uzbunjivanje i signalizaciju te replika,
- poticanja razmjene znanja među državama članicama te izrade i održavanja baza podataka o proizvodnji, posjedovanju i onesposobljavanju oružja,
- definiranja zajedničkog pristupa klasifikaciji lovačkog i sportskog oružja.

2.6. Komisija je saslušala zainteresirane strane – predstavnike europskih udruženja proizvođača vatrenog oružja i streljiva za civilnu uporabu, sudionike trgovine oružja za civilnu uporabu, lovce, kolekcionare, nevladine organizacije, istraživačke institute itd. Države članice i nevladine organizacije složile su se da je postojeća direktiva korisna za sprečavanje preusmjeravanja vatrenog oružja na nezakonito tržište, dok su subjekti iz privatnog sektora izrazili zabrinutost zbog izmjene kategorija vatrenog oružja i učinka te izmjene na mala i srednja poduzeća.

⁽²⁾ Direktiva 91/477/EEZ: SL L 256, 13.9.1991., str. 51.; mišljenje EGSO-a: SL C 35, 8.2.1988., str. 25.

⁽³⁾ Direktiva 2008/51/EZ: SL L 179, 8.7.2008., str. 5.; mišljenje EGSO-a: SL C 318, 23.12.2006., str. 83.

2.7. Zainteresirane strane s kojima se Komisija savjetovala smatraju da ponovno osposobljavanje onesposobljenog oružja predstavlja važan izvor oružja za kriminalnu uporabu te drže da usklađivanje pravila za onesposobljavanje mora biti prioritet kako bi se suzbila ta praksa.

2.8. Zainteresirane strane koje su sudjelovale u savjetovanju slažu se oko potrebe za razmjenom informacija među državama članicama, usklađivanja definicija i utvrđivanja minimalnih normi za smjernice za onesposobljavanje oružja.

3. Opće napomene

Nedavni tragični događaji potaknuli su raspravu o trgovini i uporabi oružja. Iako se sigurnost građana, koju terorizam sve više ugrožava, ne smije miješati s posjedovanjem oružja, hitno je potrebno odlučno suzbiti laku nabavu vatrenog oružja jer se time u ruke radikalnih skupina, organiziranog kriminala i poremećenih pojedinaca koji se rukovode neshvatljivim razlozima kontinuirano stavljaju sredstva za počinjenje barbarskih zločina. Također se ne smije zanemariti opći kriminalitet, samoubojstva i nesreće uzrokovane vatrenim oružjem.

3.1. Predloženim se pojašnjenjima u znatnoj mjeri poboljšava prethodna direktiva te ih stoga EGSO pozdravlja. Cilj tih prijedloga nije zabraniti vatreno oružje, već uskladiti norme u pogledu nabave i posjedovanja oružja tijekom cijelog životnog ciklusa, i tako regulirati tržište i zajamčiti sigurnost.

Međutim, nakon savjetovanja sa zainteresiranim stranama, točnije, policijskim snagama, predstavnicima industrije, trgovaca, potrošača, kolekcionara i nevladinih organizacija koje se bave sigurnošću građana, EGSO smatra da zakonodavstvo na tom području mora biti ambicioznije s obzirom na sigurnosne probleme koji su i dalje prisutni. Komisija ne smije donositi zakone samo u svrhu neposrednog odgovora na nedavne terorističke događaje, već bi to trebala činiti u cilju rješavanja pitanja sigurnosti zakonitog vatrenog oružja.

3.2. Provedene su razne studije o nadzoru oružja. Dok neke upućuju na to da ograničenja u pogledu oružja smanjuju nasilje⁽⁴⁾ te broj nesretnih slučajeva⁽⁵⁾ i samoubojstava⁽⁶⁾, u drugima se tvrdi da ćemo, dopustimo li građanima koji nisu kažnjavani niti boluju od mentalnih bolesti da drže oružje, smanjiti broj nasilnih kaznenih djela te da to nema velik utjecaj na povećanje broja samoubojstava ili nesretnih slučajeva⁽⁷⁾.

3.2.1. Na polju nadzora oružja ističe se primjer Australije. Nakon što je muškarac ušao u kafić i uz pomoć dva oružana sredstva pobio 35 osoba, a ranio njih 23, Australija je 1997. godine započela jednu od najvećih reformi pravila o uporabi i posjedovanju oružja u povijesti, a posljedice se očituju u smanjenom broju smrtnih slučajeva izazvanih uporabom vatrenog oružja. Australija je zabranila određene vrste oružja, uvela obvezu da se za posjedovanje oružja mora navesti opravdan razlog (koji ne može biti tek samoobrana) i financirala program državnog otkupa oružja. Tom je inicijativom iz optjecaja povučeno gotovo 700 000 komada oružja, zbog čega je, uz nova ograničenja, drastično pala stopa ubojstava počinjenih vatrenim oružjem⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Hepburn, Lisa; Hemenway, David, *Firearm availability and homicide: A review of the literature* („Dostupnost vatrenog oružja i ubojstva: pregled literature”), *Aggression and Violent Behavior: A Review Journal*, 2004.; 9:417–40., prenio Harvard T.H. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/guns-and-death/>.

⁽⁵⁾ Miller, Matthew; Azrael, Deborah; Hemenway, David, *Firearm availability and unintentional firearm deaths* („Dostupnost vatrenog oružja i nehotično usmrćenje izazvano vatrenim oružjem”), *Accident Analysis and Prevention*, 2001.; 33:477–84., prenio Harvard T. H. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-threats-and-self-defense-gun-use/>.

⁽⁶⁾ Miller, Matthew; Hemenway, David, *Gun prevalence and the risk of suicide: A review* („Raširenost oružja i rizik od samoubojstva: pregled”), *Harvard Health Policy Review*, 2001.; 2:29–37., prenio Harvard T.H. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-ownership-and-use/>.

⁽⁷⁾ John R. Lott., Jr. i David B. Mustard, *Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Hand Guns* („Kaznena djela, odvratanje i pravo na nošenje skrivenog ručnog oružja”), University of Chicago Law School, svibanj 1998.

⁽⁸⁾ Alpers, Philip, Amélie Rossetti i Marcus Wilson, 2016., *Guns in Australia: Total Number of Gun Deaths* („Vatreno oružje u Australiji: ukupan broj smrtnih slučajeva izazvanih vatrenim oružjem”), Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org, 7. ožujka. Pristupljeno 10. ožujka 2016.: http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/10/total_number_of_gun_deaths.

3.2.2. Australijski program otkupa oružja temeljio se na ideji da široka dostupnost oružja omogućuje da ubilački nagon pojedinca mnogo lakše preraste u masovno ubojstvo.

3.2.3. Slično kao i u Australiji, nakon nasumične pucnjave u kojoj je smrtno stradalo 15 osoba, a 15 ih je ranjeno, i Ujedinjena Kraljevina zabranila je uporabu određenih vrsta oružja, uvela obveznu registraciju za vlasnike i financirala program otkupa oružja. To nije imalo jednak utjecaj na broj smrtnih slučajeva izazvanih vatrenim oružjem kao u Australiji⁽⁹⁾.

3.2.4. U zadnjoj velikoj studiji o nadzoru oružja, objavljenoj u veljači 2016., razmotreno je 130 drugih studija provedenih u deset zemalja između 1950. i 2014⁽¹⁰⁾. Iako nisu dokazali da se restriktivnim zakonima smanjuje nasilje, autori smatraju da izneseni podaci upućuju na to da je u nekim zemljama provedba zakona kojima se ograničava pristup različitim vrstama oružja povezana sa smanjenjem broja smrtnih slučajeva izazvanih vatrenim oružjem. Uvođenje zakona kojima su se pooštrili uvjeti za nabavu vatrenog oružja (npr. provjera podobnosti) ili pristup oružju (npr. skladištenje) također je povezano s padom broja zločina iz strasti odnosno smrti izazvanih nesretnim slučajem među djecom.

3.3. Uzimajući u obzir te primjere i studije, EGSO se zalaže za to da je potrebno slijediti stroga pravila u pogledu ishoda dozvole za uporabu i nošenje oružja, nabave oružja i streljiva, zabrane određenih vrsta oružja i njegova onesposobljavanja te čak i u pogledu programa otkupa oružja u državama članicama radi njegova uništavanja.

4. Posebne napomene

4.1. Inicijativa poštuje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Direktiva je ispravan oblik jer je spremnost država članica da prihvate uredbu dvojbena.

4.2. Novom direktivom mijenja se niz članaka prethodne direktive, pojašnjavaju se odredbe i uvode novi zahtjevi, čime se u znatnoj mjeri unapređuje prethodni pravni akt, što EGSO pozdravlja.

4.3. EGSO podržava prijedlog da se za izdavanje ili produljenje odobrenja za uporabu i nošenje oružja uvedu obvezni liječnički pregledi tjelesnog i duševnog zdravlja koji će zadovoljavati minimalne europske uvjete u pogledu kvalitete i standarda. Tu su praksu neke države članice već uvele. Odbor međutim primjećuje da bi se predmetnom direktivom mogla propisati i učestalost osposobljavanja za rukovanje vatrenim oružjem, kao i uvjeti za sigurno skladištenje (u ormarićima za oružje, što je u nekim državama članicama već obavezno) i siguran prijevoz oružja i njegovih komponenti.

4.4. Europska unija pokazala je da je u stanju donijeti brojne propise na brojnim područjima. Ističe se primjer automobilske industrije, koja je bila prisiljena ispuniti zahtjeve na području sigurnosti (kako putnika tako i okoliša) uz pomoć velikih ulaganja u istraživanje i razvoj. U pogledu označivanja oružja i komponenti također se proširuju koncepti. EGSO predlaže da se srednjoročno/dugoročno ostvari dodatni napredak na polju označivanja projektila i razmotri mogućnost razvoja industrije u smjeru neizbrisivog označivanja na dijelu projektila koji se ne uništava prilikom uporabe, primjerice u unutrašnjosti streljiva, i tako omogućiti njihova potpuna sljedivost. Obično na mjestu zločina ostane projektil, a ne samo oružje, te ta oznaka može biti važan izvor informacija u policijskoj istrazi.

4.5. U pogledu baza podataka o vatrenom oružju, EGSO podržava novi tekst kojim se vremensko razdoblje primjene registra proširuje do uništenja vatrenog oružja. To predstavlja dodanu vrijednost i važan instrument za nadzor i istragu. Komisija treba podupirati vlasti kako bi ti registri postali dostupni u stvarnom vremenu u svim državama članicama, što će olakšati izvođenje dokaza te omogućiti brzu i učinkovitu razmjenu podataka za identifikaciju i lociranje vatrenog oružja.

⁽⁹⁾ Alpers, Philip, Marcus Wilson, Amélie Rossetti i Daniel Salinas, 2016., *Guns in the United Kingdom: Total Number of Gun Deaths* („Vatreno oružje u Ujedinjenoj Kraljevini: ukupan broj smrtnih slučajeva izazvanih vatrenim oružjem”), Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org, 23. veljače. Pristupljeno 10. ožujka 2016.: http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total_number_of_gun_deaths.

⁽¹⁰⁾ Julian Santaella-Tenorio, Magdalena Cerdá, Andrés Villavecies i Sandro Galea, *What Do We Know About the Association Between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?* („Što znamo o vezi između zakonodavstva o oružju i ozljeda povezanih s oružjem?”), objavio Oxford University Press u ime Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.

4.6. U kategoriju zabranjenog oružja uvrštava se i poluautomatsko vatreno oružje za civilnu upotrebu „koje je slično oružju s automatskim mehanizmom”. Pojam „slično” nije dovoljno objektivan te je potrebno prvo odrediti jasne kriterije u pogledu „sličnosti” zbog kojih bi se to oružje uvrštavalo u kategoriju zabranjenog vatreng oružja.

4.7. Oružje za uzbuñivanje i signalizaciju, paradno i akustično oružje te replike uvrštavaju se u kategoriju C (Oružje koje je potrebno prijaviti). Iako to neka nacionalna zakonodavstva već predviđaju, EGSO dvoji o primjerenosti uvrštavanja navedene vrste oružja u tu kategoriju jer, osim što nije klasificirano kao „vatreno oružje” u protokolu UN-a, ako to nije zakonom predviđeno, obavezna će prijava uzrokovati znatne administrativne troškove, a čini se da taj tip oružja ne predstavlja znatan rizik za sigurnost građana.

4.8. Rizik koji ta i druge vrste oružja, poput zračnog oružja, predstavljaju za sigurnost građana trebao bi biti predmet studije za procjenu opasnosti tih vrsta oružja i mogućnosti njihove transformacije u smrtonosnije oružje. Ta bi studija mogla biti temelj za nova tehnička i zakonska pravila o sigurnosti, transformaciji, preinaci, onesposobljavanju i uništavanju oružja.

4.9. U digitalnom društvu treba voditi računa o opasnosti elektroničke trgovine oružjem i streljivom. Facebook i Instagram objavili su ograničenja u pogledu prodaje oružja na svojim društvenim mrežama te korisnicima zabranili oglašavanje ili dogovore o kupoprodaji oružja u objavama, grupama za raspravu ili privatnim porukama. Iako se predviđa da se e-trgovina određenim vrstama oružja i streljiva može dopustiti samo trgovcima oružjem i posrednicima, EGSO smatra da bi kupoprodaja smjela biti dopuštena samo uz osobno prisustvo stranaka, čime bi se osigurao strog nadzor nadležnih tijela.

4.10. Tehnološke inovacije donijele su pojavu 3D pisača. Ta tehnologija nije zaobišla oružje te su se odmah na internetu pojavile upute i programi za tisak smrtonosnog oružja. S obzirom na to da tisak oružja još nije uopće zakonski reguliran, ta tehnologija predstavlja istinsku prijetnju o kojoj se ne vodi dovoljno računa. Zemlje se moraju udružiti kako bi raspravljale o tom pitanju, pratile internet ili čak nadzirale nabavu materijala koji se koriste u proizvodnji te vrste oružja te ozbiljno razmotriti zabranu njegove proizvodnje.

4.11. Direktivom se predviđa mogućnost da države članice tijelima koja se bave kulturnim i povijesnim aspektima oružja i koja su kao takva priznata odobre da u svojem fondu zadrže vatreno oružje kategorije A nabavljeno prije stupanja na snagu predmetne direktive, pod uvjetom da je to vatreno oružje onesposobljeno. EGSO se zalaže za razmatranje posebnog režima primjene Direktive u pogledu zbirki pohranjenih u muzejima čiju je djelatnost država članica na odgovarajući način priznala kao značajnu, pod uvjetom da se ne dovode u pitanje sigurnost ili javni poredak. Tim bi se režimom nametnula stroga pravila u pogledu izlaganja, evidencije i skladištenja oružja te rukovanja njime, no spriječilo bi se uništavanje oružja kategorije A značajne povijesne vrijednosti.

Bruxelles, 27. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima prava trgovačkih društava (kodificirani tekst)”

(COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD))

(2016/C 264/10)

Izvjestitelj: Jorge PEGADO LIZ

Suizvjestitelji: Roger BARKER i Christophe LEFÈVRE

Dana 29. travnja 2016., sukladno članku 50. stavku 1. i stavku 2. točki (g) Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Vijeće je odlučilo savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

„Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima prava trgovačkih društava (kodificirani tekst)”

(COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD)).

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 13. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 27. travnja 2016.), sa 223 glasa za, 2 protiv i 8 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO u cijelosti odobrava konsolidaciju, kodifikaciju te stoga i pojednostavljenje teksta prijedloga koji se odnosi na određene aspekte prava trgovačkih društava (COM(2015) 616 final), a koji je u skladu s onim što je već nekoliko puta predložio u svojim mišljenjima.

1.2. Nakon detaljnog ispitivanja svakog konsolidiranog teksta i prijedloga novih kodificiranih tekstova, EGSO može potvrditi da, osim pojedinosti navedenih u stavku 4.2, nije pronašao nijednu formalnu pogrešku.

1.3. EGSO predlaže da se korelacijska tablica koja se nalazi u prilogu IV. izradi s dva stupca, što omogućuje usporedbu novih članaka sa starima, a ne samo starih u odnosu na nove.

1.4. Osim toga, EGSO je priželjkivao ambiciozniji rad čiji je cilj kodificiranje aspekata koji su i dalje raspršeni po drugim zakonodavnim instrumentima, posebice onih koji se navode u direktivama iz stavka 4.4.

1.5. Odbor bi želio da se u trenutku temeljite revizije novog teksta u obzir uzmu prijedlozi koje je iznosio tijekom godina, a koji se odnose na svaku od direktiva koje su predmet rada Komisije, posebice u mišljenjima navedenima u stavku 4.8.

2. Cilj i svrha prijedloga Komisije

2.1. U obrazloženju prijedloga Komisije (COM(2015) 616 final od 3. prosinca 2015.) navodi se sljedeće:

„Svrha je ovog prijedloga kodificirati Šestu direktivu Vijeća od 17. prosinca 1982. na temelju članka 54. stavka 3. točke (g) Ugovora, koja se odnosi na podjelu dioničkih društava (82/891/EEZ), Jedanaestu direktivu Vijeća od 21. prosinca 1989. o zahtjevima objavljivanja podataka u vezi s podružnicama koje su u nekoj državi članici otvorile određene vrste trgovačkih društava na koje se primjenjuje pravo druge države (89/666/EEZ), Direktivu 2005/56/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o prekograničnim spajanjima društava kapitala, Direktivu 2009/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o usklađivanju zaštitnih mjera koje, radi zaštite interesa članova i trećih strana, države članice zahtijevaju za trgovačka društva u smislu članka 48. drugog stavka Ugovora, s ciljem izjednačavanja takvih zaštitnih mjera, Direktivu 2011/35/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o spajanjima dioničkih društava, Direktivu 2012/30/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o usklađivanju zaštitnih mehanizama koje, radi zaštite interesa članova i trećih osoba, države članice zahtijevaju od trgovačkih društava u smislu članka 54. drugog stavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u pogledu osnivanja dioničkih društava te održavanja i promjene njihovog kapitala, a s ciljem ujednačavanja tih zaštitnih mehanizama.”

2.2. Budući da je riječ o kodifikaciji, Komisija želi naglasiti da će se „novom direktivom nadomjestiti razni akti koji su u nju ugrađeni; u ovaj se prijedlog u cijelosti prenosi sadržaj akata koji se kodificiraju te se njime oni objedinjuju u jedan akt samo uz one formalne izmjene koje su potrebne za kodifikaciju”, čime se ne sprečava da se ta kodifikacija ne provede „u cijelosti u skladu s uobičajenim postupkom za donošenje akata Unije”. Ova tvrdnja opravdava mišljenje EGSO-a čak i ako se radi o „ubrzanom postupku [...] za brzo donošenje kodificiranih akata” kako je predviđeno u „međuinstitucijskom sporazumu od 20. prosinca 1994.” između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, koji je još na snazi i ojačan je posljednjim međuinstitucijskim sporazumom sklopljenim između tih institucija ⁽¹⁾.

2.3. Doista, ovim se kompiliranjem, sistematiziranjem i kodificiranjem europskog prava trgovačkih društava standarde Europske unije kojima se regulira ovo područje prava nastoji učiniti jednostavnijima za tumačenje, prijenos, primjenu i provedbu.

2.4. U mnogim svojim mišljenjima EGSO je predlagao, preporučivao i tražio da napori europskog zakonodavca, koje je uvijek podupirao, idu u tom smjeru. EGSO se stoga mora u cijelosti složiti s djelovanjem koje je s tim prijedlogom započela Komisija, posebice zato što je riječ o području u kojem je pojednostavljenje korisno za sve: poduzeća, radnike, potrošače i građane općenito, ali osobito za suce, odvjetnike, javne bilježnike te, općenito, za sve stručnjake kojima je primjena prava trgovačkih društava struka.

3. Podrijetlo i razvoj prava trgovačkih društava u Europskoj uniji

3.1. U izvornom Ugovoru iz Rima iz 1957. godine kojim se osniva EEZ, navode se pravne osnove prava trgovačkih društava u nastajanju, uz ograničenje na članke od 48. do 66. EEZ-a. Ideja o približavanju nacionalnih zakonodavstava određenim aspektima prava trgovačkih društava pojavila se tek s Ugovorom iz Maastrichta 7. veljače 1992., posebice u novim člancima od 94. do 97. (iz Jedinstvenog europskog akta) o približavanju zakonodavstava u cilju ostvarenja jedinstvenog tržišta te u novim člancima od 39. do 55. EZ-a (kojima se zamjenjuju stari članci od 48. do 66. EEZ-a).

3.2. Tako se od Prve direktive Vijeća br. 68/151/EEZ od 9. ožujka 1968. o koordiniranju zaštitnih mehanizama koje države članice, u svrhu zaštite interesa članica i ostalih, zahtijevaju od trgovačkih društava u smislu članka 58. drugog stavka Ugovora, a s ciljem ujednačavanja takvih zaštitnih mehanizama u cijeloj Zajednici (SL L 65, 14.3.1968., str. 8.), desecima direktiva, uredbi i preporuka pokušalo „regulirati” određene aspekte prava trgovačkih društava u Europi koji proizlaze iz ostvarivanja jedinstvenog tržišta, približavanjem nacionalnih prava ili pokušajima usklađivanja tih prava, no ne težeći tomu da se stvori pravi „kod kojim se ujednačava” pravo trgovačkih društava u Europi.

3.3. Zadatak koji si je zadala Komisija ovim prijedlogom čak ni ne nastoji kodificirati sve direktive koje su povezane s različitim aspektima prava trgovačkih društava. Zapravo se ispituju samo aspekti koji su predmet sljedećih šest direktiva:

- Šeste Direktive Vijeća od 17. prosinca 1982. na temelju članka 54. stavka 3. točke (g) Ugovora, koja se odnosi na podjelu dioničkih društava (82/891/EEZ),
- Jedanaeste Direktive Vijeća od 21. prosinca 1989. o zahtjevima objavljivanja podataka u vezi s podružnicama koje su u nekoj državi članici otvorile određene vrste trgovačkih društava na koje se primjenjuje pravo druge države (89/666/EEZ),
- Direktive 2005/56/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o prekograničnim spajanjima društava kapitala,
- Direktive 2009/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o usklađivanju zaštitnih mjera koje, radi zaštite interesa članova i trećih strana, države članice zahtijevaju za trgovačka društva u smislu članka 48. drugog stavka Ugovora, s ciljem izjednačavanja takvih zaštitnih mjera,
- Direktive 2011/35/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o prekograničnim spajanjima društava kapitala,

⁽¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-575.118%2b03%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>

— Direktive 2012/30/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o usklađivanju zaštitnih mehanizama koje, radi zaštite interesa članova i trećih osoba, države članice zahtijevaju od trgovačkih društava u smislu članka 54. drugog stavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u pogledu osnivanja dioničkih društava te održavanja i promjene njihovog kapitala, a s ciljem ujednačavanja tih zaštitnih mehanizama.

3.4. Zadatak je izvršen na temelju privremene konsolidacije teksta, na 23 službena jezika direktiva 82/891/EEZ, 89/666/EEZ, 2005/56/EZ, 2009/101/EZ, 2011/35/EU i 2012/30/EU i akata o njihovim izmjenama, čija je povezanost između starog i novog numeriranja izložena u korelacijskoj tablici koja se nalazi u prilogu IV. budućoj direktivi.

4. Procjena prijedloga

4.1. Kako je gore navedeno, EGSO u cijelosti odobrava konsolidaciju, kodifikaciju i pojednostavljenje teksta koji proizlazi iz tog rada.

4.2. Nakon detaljnog ispitivanja svakog konsolidiranog teksta i prijedloga novih kodificiranih tekstova, EGSO može potvrditi da, osim sljedećih primjedbi, nije pronašao nijednu formalnu pogrešku:

— kodifikacija uvodne izjave 3. Direktive 2005/56/EZ sadrži izraz „odrediti” umjesto „predvidjeti”,

— stavak 2. članka 10. Direktive 89/666/EEZ nije kodificiran u prijedlogu direktive,

— u uvodnim izjavama 48., 62., 65., 66. i 80. Komisija bi trebala provjeriti odgovaraju li zaista upućivanja na određene zakonodavne tekstove posljednjim mjerama koje su poduzete na tim područjima (na primjer, u uvodnoj izjavi 48. upućivanje na Direktivu o zlouporabi tržišta trebalo bi se zamijeniti upućivanjem na Uredbu o zlouporabi tržišta (Uredba (EU) br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o zlouporabi tržišta (Uredba o zlouporabi tržišta) te stavljanju izvan snage Direktive 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva Komisije 2003/124/EZ, 2003/125/EZ i 2004/72/EZ),

— U naslovu Poglavlja III: trebalo bi jasno navesti da se objavljivanje o kojemu je riječ vrši „u interesu zaštite trećih strana”; no ako objavljivanje o kojemu je riječ koristi i dioničarima, ne bi li se u točki (f) članka 13. trebale navesti i direktive 2013/24/EU i 2014/95/EU?

4.3. EGSO predlaže da se korelacijska tablica koja se nalazi u prilogu IV. izradi s dva stupca, što omogućuje usporedbu novih članaka sa starima, a ne samo starih u odnosu na nove.

4.4. Osim toga, EGSO je priželjkivao ambiciozniji rad čiji je cilj kodificiranje aspekata koji su i dalje raspršeni po drugim zakonodavnim instrumentima, posebice onih koji se navode u sljedećim direktivama:

— Direktiva 2010/76/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenog 2010. o izmjeni Direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ u pogledu kapitalnih zahtjeva za knjigu trgovanja vrijednosnim papirima i za resekuritizacije, te za nadzorni pregled politika plaća,

— Direktiva 2007/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o izvršavanju pojedinih prava dioničara trgovačkih društava uvrštenih na burzu,

— Direktiva 2004/25/EZ od 21. travnja 2004. o ponudama za preuzimanje,

— Direktiva 2001/86/EZ od 8. listopada 2001. o dopuni Statuta Europskoga društva u pogledu sudjelovanju radnika,

— Direktiva 2009/102/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. iz područja prava trgovačkih društava o društvima s ograničenom odgovornošću s jednim članom,

— Osmo Direktiva Vijeća 84/253/EEZ od 10. travnja 1984. koja se temelji na članku 54. stavku 3. točki (g) Ugovora o potvrđivanju osoba odgovornih za provođenje zakonskih revizija računovodstvenih dokumenata,

- Sedma direktiva Vijeća 83/349/EEZ od 13. lipnja 1983. na temelju članka 54. stavka 3. točke (g) Ugovora o konsolidiranim financijskim izvještajima,
- Četvrta Direktiva Vijeća 78/660/EEZ od 25. srpnja 1978. na temelju članka 54. stavka 3. točke (g) Ugovora o godišnjim financijskim izvještajima za određene vrste trgovačkih društava.

4.5. U programu rada Komisije za 2015. godinu COM(2014) 910 final, Prilogu 3. stavku 45., Komisija je također najavila kodifikaciju Direktive 2009/102/EZ iz područja prava trgovačkih društava o društvima s ograničenom odgovornošću s jednim članom.

4.6. EGSO pozdravlja činjenicu da je Komisija u Direktivama 2003/58/EZ i 2006/68/EZ uzela u obzir određene preporuke radne skupine koje se odnose na pojednostavljenje prava trgovačkih društava u okviru inicijative SLIM koja se odnosi na pojednostavljenje prve i druge direktive u području prava trgovačkih društava.

4.7. EGSO je imao priliku iznositi mišljenja o svakoj od direktiva na kojima radi Komisija, a koja nisu uvijek u cijelosti uzeta u obzir; također bi želio da Komisija prilikom temeljite revizije novoga teksta uzme u obzir prijedloge koje je Odbor već iznio tijekom godina, a koji nisu navedeni u ovom okviru.

4.8. Riječ je o mišljenjima:

- od 24.9.1987., SL C 319, 30.11.1987., str. 61., izvjestitelj: g. Jean PARDON,
- od 28.4.2004., SL C 117, 30.4.2004., str. 43., izvjestiteljica: gđa María Candelas SANCHEZ MIGUEL,
- od 30.5.2007., SL C 175, 27.7.2007., str. 33., izvjestiteljica: gđa María Candelas SANCHEZ MIGUEL,
- od 25.2.2009., SL C 218, 11.9.2009., str. 27., izvjestiteljica: gđa María Candelas SANCHEZ MIGUEL,
- od 15.6.2011., SL C 248, 25.8.2011., str. 118., izvjestitelj: g. Miklós PASZTOR,
- od 12.12.2012., SL C 44, 15.2.2013., str. 68., izvjestiteljica: gđa Lena ROUSSENOVA.

Bruxelles, 27. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osiguravanju prekogranične prenosivosti usluga internetskog sadržaja na unutarnjem tržištu

(COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD))

(2016/C 264/11)

Izvjestitelj: Bernardo HERNÁNDEZ BATALER

Dana 8. i 21. siječnja 2016., Vijeće odnosno Europski parlament, sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osiguravanju prekogranične prenosivosti usluga internetskog sadržaja na unutarnjem tržištu”

(COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD)).

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 13. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 27. travnja 2016.), sa 162 glasa za, 6 protiv i 1 suzdržanim.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Odbor pozitivno ocjenjuje inicijativu Komisije da se pozabavi pitanjem takozvane prekogranične prenosivosti. Prekogranična prenosivost u osnovi znači da se korisnicima i potrošačima usluga internetskih audiovizualnih sadržaja, kojima zakonito pristupaju u svojoj državi boravišta, omogućuje da i dalje koriste navedene usluge kada privremeno odlaze u drugu državu članicu EU-a.

1.2. S obzirom da je riječ o prekograničnoj aktivnosti, Odbor se također slaže da se prenosivost regulira Uredbom. Također se čini logičnim uvesti *vacatio legis* nakon kojeg će se odredbe koje u ugovorima na snazi ograničavaju prenosivost prestati primjenjivati. U tom smislu smatra se da je šest mjeseci razumno razdoblje da dobavljači usluga svoje sustave ponude prilagode novom stanju.

1.3. EGSO smatra da je potrebno jasno utvrditi pojam „države članice boravišta” pretplatnika, tako da se ostale države članice EU-a automatski smatraju državama u kojima se može nalaziti privremeno. Puko upućivanje na uobičajeno boravište u smislu članka 2. može se pokazati nedostatnim, zbog čega bi bilo potrebno procijeniti i druge kriterije privremenosti, životno okruženje itd., uzimajući u obzir neiscrpan popis pokazatelja za utvrđivanje privremene povezanosti koja se temelji na boravištu. U svakom slučaju, Odbor smatra da bi prekograničnu prenosivost trebalo zajamčiti kada je korisnik klijent, pretplatnik ili osoba pretplaćena na neku uslugu i povezan s određenom državom članicom te identificiran na temelju IP adrese, internetske veze ili drugog jednakovrijednog pokazatelja.

1.4. U vezi s naravi i uvjetima prenosivih usluga, prijedlogom su jasno obuhvaćene navedene usluge bez obzira plaćaju li se ili su besplatne, uz uvjet da se u slučaju da se plaćaju „provjeri” država boravišta. Osobito kada je riječ o besplatnim uslugama, smatramo da bi trebalo zajamčiti prenosivost navedenih usluga kada je država članica „podložna provjeri”, odnosno može se provjeriti, pod uvjetom da to ne podrazumijeva dodatni trošak za pružatelja usluga.

1.5. U tekstu bi trebalo izrijekom navesti da se svako pogoršanje ili opadanje kvalitete ponude koje utječe na usluge, repertoar, dostupnost na uređajima i broj korisnika smatra nepružanjem usluge. Također se mora zajamčiti minimalna kvaliteta pristupa, a najmanje ona koja se može smatrati standardnom ili referentnom u državi članici boravka kroz lokalne linije, kako se ne bi promicala nepoštena praksa i uvjeti zlouporabe povećanja cijena da bi se jamčio pristup kategoriji „Premium”, s time da se ne može smatrati dovoljnim samo informiranje korisnika o razini kvalitete s kojom će računati. Te bi se obveze trebale izričito spominjati i u člancima, a ne samo u uvodnim izjavama Uredbe.

2. Uvod

2.1. Među političkim smjernicama Europske komisije od 15. srpnja 2014. prioritet br. 2 bilo je stvaranje jedinstvenog digitalnog tržišta, na temelju kojeg je usvojena Komunikacija „Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu” ⁽¹⁾. EGSO je iznio svoje stajalište o navedenom prioritetu ⁽²⁾ te ga podržao s obzirom na to da on može dati novi zamah digitalnoj politici u Europskoj uniji.

2.2. Komisija je konkretno predložila „sprječavanje neopravdanog uskraćivanja pristupa na temelju lokacije” kako bi potrošači i poduzeća mogli u potpunosti iskoristiti jedinstveno tržište u pogledu izbora i nižih cijena.

2.3. Konferencija Ujedinjenih naroda o trgovini i razvoju (UNCTAD) nedavno je usvojila ažurirane smjernice Ujedinjenih naroda za zaštitu potrošača kako bi ih prilagodila najnovijem tehnološkom razvoju koji obuhvaća elektroničku trgovinu i takozvanu digitalnu potrošnju, u kojima bi trebalo ojačati zaštitu privatnosti na internetu i uključiti načelo prema kojem potrošači zaslužuju jednaku zaštitu.

2.4. U sklopu izrade navedene strategije za jedinstveno digitalno tržište, Komisija je također usvojila komunikaciju o osuvremenjivanju propisa o autorskim pravima i o ugovorima o internetskoj prodaji i pružanju sadržaja na internetu, o kojima će EGSO iznijeti mišljenje.

2.5. U istom okviru izrađen je i prijedlog Uredbe o takozvanoj prekograničnoj prenosivosti koja omogućuje da korisnik usluge internetskih sadržaja u određenoj državi članici EU-a tim sadržajima može pristupiti kada privremeno odlazi u drugu državu članicu. Ta se prenosivost smatra važnim korakom kako bi se korisnicima omogućio širi pristup audiovizualnim sadržajima – sama Komisija to smatra ključnim ciljem u razvoju strategije jedinstvenog digitalnog tržišta.

2.6. Uzroci teškoća ili nemogućnosti da pristup tim uslugama imaju i izvan svoje zemlje iako se nalaze unutar EU-a, s kojima se trenutno susreću europski građani pretplaćeni na ovakvu vrstu usluga, nisu tehnološke prirode već je posrijedi nešto drugo: riječ je o uskraćivanju pristupa na temelju lokacije koje proizlazi iz praksi ustupanja licenci vlasnika prava ili iz poslovnih praksi pružatelja usluga. Prekograničnu prenosivost otežavaju i visoki troškovi roaminga kojima su izloženi europski potrošači i korisnici, a koji se bliže kraju zahvaljujući prijedlogu koji je odobrila Komisija.

3. Sadržaj prijedloga

3.1. Glavni je cilj prijedloga Uredbe, kao što je sadržano u članku 1. teksta iznesenog na očitovanja, osigurati prekograničnu prenosivost usluga internetskog sadržaja na unutarnjem tržištu, odnosno da svaki korisnik u Uniji koji te sadržaje zakonito prima u svojoj zemlji boravišta njima može pristupiti i kada se privremeno nalazi u drugoj državi članici.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ SL C 71, 24.2.2016., str. 65.

3.2. Članak 2. sadrži različite definicije pojmova o prirodi usluge i sudionicima: „pretplatnik”, „potrošač”, „država članica boravišta”, „privremeno prisutan”, „usluga internetskog sadržaja”, „prenosiv”. U pogledu usluga internetskog sadržaja pojašnjava se da se može raditi o uslugama audiovizualne komunikacije ili uslugama koje omogućuju pristup zaštićenim djelima ili uslugama ili prijenosima organizacija za radiodifuziju. Te se usluge mogu pružati linearno ili na zahtjev, u zamjenu za novčano plaćanje ili bez novčanog plaćanja.

3.3. U članku 3. prijedloga navodi se da obveza utvrđena za pružatelje prenosive usluge da omoguće navedenu prenosivost u drugim državama ne podrazumijeva zadržavanje razine kvalitete dostupne u državi članici boravka, osim ako se pružatelj izričito ne obveže osigurati je. Međutim, pretplatnike valja obavijestiti o kvaliteti te usluge.

3.4. U skladu s člankom 4. smatra se da se usluga internetskog sadržaja pretplatniku pruža, da joj se omogućuje pristup te da se njome pretplatnik koristi u državi boravišta za potrebe audiovizualnih propisa, propisa o intelektualnom vlasništvu ili o zaštiti podataka.

3.5. Člankom 5. propisana je neizvršivost onih ugovornih odredbi između nositelja prava i pružatelja usluga, kao i između pružatelja usluga i pretplatnika, koje su u suprotnosti s obvezom prekogranične prenosivosti. Nositelji prava mogu od pružatelja usluga zahtijevati primjenu razumnih i proporcionalnih sredstava koja su potrebna za provjeru pruža li se usluga u skladu s Uredbom.

3.6. U članku 6. navedeno je da obradu osobnih podataka pretplatnika treba prilagoditi europskim propisima u ovom području (direktive 95/46/EZ i 2002/58/EZ) ⁽³⁾.

3.7. Člankom 7. određuje se da se Uredba ne primjenjuje samo na ugovore sklopljene nakon njezina stupanja na snagu, već i retroaktivno na sve ugovore koji su sklopljeni i prava koja su stečena prije početka provedbe Uredbe ako su bitni za pružanje usluge, pristup usluzi ili njezino korištenje.

3.8. Člankom 8. određen je rok od šest mjeseci od dana objave za početak provedbe Uredbe.

4. Opće napomene

4.1. Odbor pozitivno ocjenjuje inicijativu Komisije da se pozabavi pitanjem takozvane „prekogranične prenosivosti”, koja u osnovi znači da se korisnicima i potrošačima omogućuje pristup onim uslugama internetskog audiovizualnog sadržaja na koje su registrirani u jednoj državi članici EU-a kada privremeno odlaze u drugu državu članicu.

4.2. EGSO smatra da je u sklopu strategije Komisije za uvođenje jedinstvenog digitalnog tržišta ova mjera važna s obzirom na to da uklanja prepreke slobodnom pružanju usluga i slobodnom tržišnom natjecanju među poduzećima. Nadalje, s obzirom na to da obuhvaća trgovinske aspekte, može ojačati gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, olakšavajući integraciju različitih skupina organiziranog civilnog društva.

4.3. U tom kontekstu, prijedlogom Uredbe koji je Komisija podnijela 9. prosinca prošle godine žele se ukloniti prepreke prekograničnoj prenosivosti tako što će se pružatelje usluga obvezati da je osiguraju kada se predmetne usluge pružaju zakonito i prenosive su na njihovu nacionalnom tržištu.

4.4. Odabir pravnog instrumenta (Uredbe) opravdan je nadnacionalnom dimenzijom djelatnosti koja se treba urediti i potrebom da se on provodi na sličan način i istodobno u svim državama članicama. Prijedlog je u vezi s odredbom članka 56. UFEU-a, prema kojem se zabranjuju ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije državljanima država članica s nastanom u drugoj državi članici koja nije država primatelja usluge.

⁽³⁾ SL L 281, 23.11.1995., str. 31. i SL L 201, 31.7.2002., str. 37.

4.5. EGSO je suglasan s time da se za pravni temelj odabere unutarnje tržište (članak 114. UFEU-a) zbog toga što su opseg i narav usluga na koje se odnosi prijedlog Uredbe prekogranične prirode te zbog potrebe da se postigne dosljednost s drugim politikama Unije, osobito u pogledu kulturnih aspekata (članak 167. UFEU-a) i promicanja interesa potrošača (članak 169. UFEU-a). Važno je da se Prijedlog tumači u skladu s poštovanjem privatnog i obiteljskog života, prava na zaštitu osobnih podataka, prava na slobodu izražavanja i prava na slobodu poduzetništva.

4.6. Prijedlog obuhvaća sadržaje koje objavljuju organizacije za radiodifuziju ili pružatelji usluga informacijskog društva, one koji su linearni i one na zahtjev, sadržaje koji se pružaju preuzimanjem, *streamingom* ili na drugi način, one koje pružaju i velika i mala i srednja poduzeća, sadržaje u zamjenu za novčano plaćanje (pretplata) ili bez novčanog plaćanja uz uvjet da se u tom slučaju provjeri država boravišta registriranog korisnika (na primjer, na temelju IP adrese ili internetske veze). Uredbom ne bi bila obuhvaćena druga dobra i usluge koji su predmetom prekogranične trgovine, a kojima su strogo audiovizualni sadržaji samo dodatak.

4.7. Cilj je prijedloga uredbe, prema tome, učinkovitije odgovoriti na želje i potrebe građana u digitalnom okruženju s obzirom na to da im ova mjera omogućuje, kada putuju unutar zemalja EU-a, korištenje audiovizualnih sadržaja na koje imaju pravo pristupa. Istodobno mu je cilj uspostaviti ravnotežu između razvoja tržišta audiovizualnih sadržaja i zadržavanja visoke razine zaštite nositelja prava (autorskih i srodnih, kao i prava na objavu događaja od velike važnosti i informacija).

4.8. Komisija u tom smislu ističe dobit koju od inicijative mogu imati potrošači i dugoročno ponuđači. U uvodu prijedloga Uredbe ističe se da prekogranična prenosivost ne pridonosi samo promicanju interesa potrošača. Ona bi donijela razne prednosti, kako nositeljima stvaralačkih prava, prava na interpretaciju i izvodačkih prava, tako i onima koji se bave reprodukcijom, priopćavanjem javnosti i stavljanjem na raspolaganje audiovizualnih sadržaja jer će povećati njihovu pravnu sigurnost i omogućiti im da bolje odgovore na potrebe korisnika.

4.9. U svakom slučaju, kada je riječ o pružateljima usluga i nositeljima prava, Komisija, odgovarajući na zabrinutost koju su ti dionici izrazili tijekom javnog savjetovanja, osobito ističe njihova prava i djelatnost. Tako se ističe da prijedlog bitno ne utječe na licenciranje prava niti na poslovne modele, da ne nameće obvezu ponovnog pregovaranja o ugovorima jer predviđa da će sve odredbe u ugovorima suprotne obvezi pružanja prekogranične prenosivosti postati neizvršive te da (kad se radi o audiovizualnom sektoru i sektoru vrhunskih sportskih sadržaja) prenosivost ne širi krug korisnika usluge niti dovodi u pitanje teritorijalnu ekskluzivnost licencija.

4.10. U sadržaj prijedloga, konkretno u članak 5. stavak 2., trebalo bi unijeti da, osim razumnosti i proporcionalnosti sredstava koja se primjenjuju da bi se provjerilo pružaju li se usluge internetskog sadržaja na odgovarajući način, navedena „učinkovita sredstva” moraju poštovati ili biti u skladu s načelima i pravima zajamčenima Poveljom o temeljnim pravima Europske unije, koja bi trebalo izričito odrediti.

4.11. Pružanje usluge na temelju prekogranične prenosivosti izjednačuje se s pružanjem koje se vrši u zemlji boravišta, što bi bilo pravna fikcija kad se radi o autorskim i srodnim pravima, pravu na reprodukciju, priopćavanje javnosti, stavljanje na raspolaganje ili ponovnu upotrebu, o katalogu sadržaja, uređajima, broju dopuštenih korisnika i spektru funkcija. Valjalo bi navesti da se to mora provoditi poštujući u svakom slučaju tehnološku neutralnost. Valjalo bi pojasniti i područje primjene i definicije iz prijedloga Uredbe, a osobito ono što se odnosi na definiciju subjektivnog područja. U svakom slučaju, to se treba temeljiti na jasnim i prepoznatljivim kriterijima, koji su potrebni da bi se zajamčila pravna sigurnost i predvidljivost propisa.

4.11.1. Međutim, ta obveza:

— ograničena je ili podliježe ispunjavanju određenih uvjeta proporcionalnosti kada se podrazumijeva da bi za pružatelje usluge predstavljala neproporcionalan trošak. Tako prenosivost nije obvezna kada pružatelj usluge u svojoj usluzi ne utvrđuje zemlju boravišta pretplatnika,

- također je ograničena obveza da se omogući ispunjavanje prava vlasnika, i
- nadalje, ne zahtijevaju se mjere kojima bi se u zemlji boravka osigurala slična razina kvalitete pružene usluge sadržaja kakva se pruža u zemlji boravišta, osim ako pružatelj usluge to izričito ne jamči, iako ne smije biti manja od one koja je dostupna kroz lokalne linije u zemlji boravka. Razlog je tomu to što bi to jamstvo kvalitete moglo značiti neproporcionalne dodatne troškove za pružatelje usluga imajući u vidu postojeće razlike među državama članicama u pogledu telekomunikacijskih kapaciteta i infrastruktura.

4.12. U vezi s posljednjom točkom, izuzeće od obveze osiguravanja standarda kvalitete zajedno s mogućnošću pružanja usluga *Premium* koje jamče tu kvalitetu uz višu cijenu, moglo bi navesti pružatelje usluga na zlouporabu. Time bi se obezvrijedila ili smanjila kvaliteta osnovne usluge, a sadržaj gotovo postao osnovni proizvod, dok bi se dobit ostvarivala naplatom usluge. U najmanju ruku, izvršni dio propisa trebao bi izričito sadržavati odredbu da ponuđena kvaliteta ni u kojem slučaju ne smije biti niža od kvalitete koja je dostupna kroz lokalne linije u zemlji boravka.

4.13. Na koncu, važna je namjera Komisije da Uredbu primijeni retroaktivno. To znači da se klauzule i uvjeti iz obveza koje su strane ranije ugovorile, a kojima se krši ili ograničava prenosivost smatraju nevažećima. Usporedno s time, promiču se sporazumi među navedenim stranama za primjenu načela prekogranične prenosivosti.

4.14. EGSO predlaže novu definiciju „djelomično prenosive” usluge koju treba primijeniti na internetske usluge koje ovise o kvaliteti pristupa u slučajevima kada pretplatnici u određenim područjima ne mogu koristiti usluge internetskog sadržaja zbog loše kvalitete lokalnog interneta. Slična primjena ovog pojma predstavljena je na osmoj stranici procjene učinka ⁽⁴⁾.

Bruxelles, 27. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ SWD(2015) 270 final.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EU) br. 575/2013 u pogledu izuzeća za trgovce robom

(COM(2015) 648 final – 2015/0295 (COD))

(2016/C 264/12)

Izvjestitelj: John WALKER

Dana 12. siječnja 2016. i 18. siječnja 2016., Europski parlament, odnosno Vijeće, sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 u pogledu izuzeća za trgovce robom

(COM(2015) 648 final – 2015/0295 (COD)).

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 13. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 27. travnja), s 224 glasa za, 1 protiv i 5 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

- 1.1. EGSO se slaže s time da je potrebno izmijeniti Uredbu (EU) br. 575/2013 o kapitalnim zahtjevima i odobrava predložene izmjene.
- 1.2. EGSO će sa zadovoljstvom pravodobno donijeti mišljenje o izmijenjenoj Uredbi.

2. Uvod

- 2.1. U sljedećim stavcima iz preambule Nacrta uredbe sažeto se objašnjava zahtjev o kojemu je riječ.
- 2.2. Uredbom (EU) br. 575/2013 investicijska društva čija je osnovna djelatnost isključivo pružanje investicijskih usluga ili obavljanje aktivnosti povezanih s financijskim instrumentima iz odjeljka C točaka 5., 6., 7., 9. i 10. Priloga I. Direktivi 2004/39/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te na koje se Direktiva Vijeća 93/22/EEZ nije primjenjivala 31. prosinca 2006. („trgovci robom”) izuzimaju se od zahtjeva za velike izloženosti i od kapitalnih zahtjeva. Ta se izuzeća primjenjuju do 31. prosinca 2017.
- 2.3. Uredbom (EU) br. 575/2013 zahtijeva se i da Komisija do 31. prosinca 2015. pripremi izvješće o odgovarajućem režimu bonitetnog nadzora nad trgovcima robom. Nadalje, tom se Uredbom zahtijeva od Komisije da do istoga datuma pripremi izvješće o odgovarajućem režimu bonitetnog nadzora nad investicijskim društvima općenito. Prema potrebi nakon tih izvješća podnose se i prijedlozi zakonodavnih akata.
- 2.4. Preispitivanje bonitetnog tretmana investicijskih društava („preispitivanje investicijskih društava”), uključujući trgovce robom, trenutačno se provodi, ali još uvijek nije dovršeno. Do dovršetka preispitivanja i donošenja novog zakonodavstva koje bi, ovisno o preispitivanju, moglo biti potrebno, doći će tek nakon 31. prosinca 2017.

2.5. U okviru postojećeg režima nakon 31. prosinca 2017. trgovci robom podlijezat će zahtjevima za velike izloženosti i kapitalnim zahtjevima. Zbog toga bi mogli biti primorani znatno povećati iznos regulatornog kapitala koji im je potreban kako bi nastavili sa svojim aktivnostima, što bi moglo dovesti do povećanja povezanih troškova obavljanja tih aktivnosti.

2.6. Do odluke o primjeni zahtjeva za velike izloženosti i kapitalnih zahtjeva na trgovce robom ne bi trebalo doći kao posljedica isteka izuzeća. Naprotiv, ta bi odluka trebala biti temeljito obrazložena, utemeljena na zaključcima preispitivanja investicijskih društava te jasno izražena u zakonodavstvu.

2.7. Stoga bi trebalo odrediti novi rok do kojeg se primjenjuju izuzeća. Uredbu (EU) br. 575/2013 trebalo bi izmijeniti u skladu s navedenim.

3. Stajalište EGSO-a

3.1. EGSO prihvaća činjenicu da Uredba sadrži samo izmjenu koja se odnosi na promjenu roka s 31. prosinca 2017. na 31. prosinca 2020., kao što je utvrđeno u točki 2.7.

3.2. EGSO žali zbog toga što Komisija nije uspjela poštovati rokove navedene u točki 2.4., koje je sama utvrdila. No smatra da bonitetne zahtjeve treba utvrditi detaljnom analizom i pregledom. Trenutačna izuzeća koja vrijede za trgovce robom ne smiju se ukinuti samo zbog nepoštovanja proizvoljnog roka.

Bruxelles, 27. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja

(COM(2016) 25 final - 2016/0010 (CNS))

i

Prijedlogu direktive Vijeća o utvrđivanju pravila protiv praksi izbjegavanja poreza kojima se izravno utječe na funkcioniranje unutarnjeg tržišta

(COM(2016) 26 final - 2016/0011 (CNS))

(2016/C 264/13)

Izvjestitelj: Petru Sorin DANDEA

Suizvjestitelj: Roger BARKER

Dana 9. i 10. veljače 2016., sukladno članku 113. i članku 115. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Vijeće je odlučilo savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja

(COM(2016) 25 final - 2016/010 CNS)

i

Prijedlogu Direktive Vijeća o utvrđivanju pravila protiv praksi izbjegavanja poreza kojima se izravno utječe na funkcioniranje unutarnjeg tržišta

(COM(2016) 26 final - 2016/011 CNS).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 14. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 28. svibnja 2016.), sa 126 glasova za i 7 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja inicijativu Europske komisije kojom se predlaže da se pravila sadržana u OECD-ovu akcijskom planu BEPS (smanjenje porezne osnovice i preusmjeravanje dobiti, eng. *base erosion and profit shifting*) na ujednačen način uvedu u svim državama članicama. Tom se inicijativom doprinosi suzbijanju agresivnog poreznog planiranja koje provode neka transnacionalna poduzeća, a koje prema procjenama umanjuje proračunske osnovice država članica za 50 do 70 milijardi eura godišnje.

1.2. Odbor smatra da bi – u ovom razdoblju polaganog i nesigurnog gospodarskog oporavka nakon krize, u svrhu jamčenja konkurentnosti europskih poduzeća, privlačnosti EU-a za ulaganja i dosljednosti međunarodnog poreznog sustava – poduzete mjere trebale biti u skladu s onim što je već dogovoreno na razini OECD-a i što već primjenjuju drugi međunarodni partneri.

1.3. EGSO smatra da je važno nastojati uspostaviti uistinu jednake uvjete tržišnog natjecanja i jedinstven sustav koji se na isti način primjenjuje u svim državama članicama. Rizik od rascjepkanosti mora se ograničiti s obzirom na to da ona može ugroziti učinkovitost predloženih mjera.

1.4. EGSO smatra da financijska društva ne treba izdvajati iz područja primjene Direktive o suzbijanju izbjegavanja poreza. EGSO preporučuje Komisiji i državama članicama da intenziviraju međunarodne pregovore u okviru institucija poput OECD-a ili skupine G20 kako bi se zajamčila ujednačena provedba na razini EU-a i OECD-a te kako bi se ispitalo mogu li se i na koji način predložena pravila primijeniti i na financijska društva.

1.5. EGSO podržava prijedlog i predlaže da bi države članice trebale prihvatiti plaćanje u obrocima samo ako jedina svrha prijenosa nije smanjenje poreznog doprinosa poduzeća.

1.6. EGSO se zalaže za to da se odredba o prijelazu primjenjuje izravno na sve porezne obveznike koji su ostvarili prihode u jurisdikcijama poznatim kao poreznim oazama.

1.7. EGSO podržava pravila o kontroliranim stranim društvima iznesena u Prijedlogu direktive.

1.8. S obzirom na to da agresivno porezno planiranje u načelu provode velika multinacionalna poduzeća, EGSO smatra da bi mala i srednja poduzeća trebala biti isključena iz područja primjene Direktive za borbu protiv izbjegavanja poreza i Direktive o administrativnoj suradnji.

1.9. Uzimajući u obzir zahtjeve organizacija civilnog društva za većom transparentnošću u pogledu oporezivanja multinacionalnih poduzeća, EGSO preporučuje Komisiji da među odredbe Direktive o suradnji na području oporezivanja uključi i obvezu za države članice da objave izvješća o financijskim rezultatima koja podliježu automatskoj razmjeni informacija.

1.10 EGSO potiče Komisiju da dovrši postupak izrade europskog popisa država ili teritorija koji odbijaju poštovati standarde dobrog upravljanja na području oporezivanja. Smatra da bi taj popis trebao biti popraćen sankcijama za poduzeća koja nastavljaju provoditi aktivnosti u tim državama i na tim teritorijima.

1.11. EGSO preporučuje Komisiji i državama članicama da odrede kraći rok primjene za pravila uz pomoć kojih se želi postići da se obveze preuzete tijekom pregovora u okviru postupka BEPS OECD-a provedu na ujednačen način u cijelom EU-u.

1.12. S obzirom na potencijalni utjecaj na ulagačku klimu u Europi, EGSO je htio da se u Nacrt direktive uključi procjena učinka, što je uobičajeni postupak u vezi s prijedlozima kojima se uvode suštinske izmjene.

2. Prijedlog Europske komisije

2.1. U siječnju 2016. Europska komisija predstavila je paket mjera protiv izbjegavanja poreza koji je dio programa za poštenije, transparentnije i učinkovitije oporezivanje dobiti poduzeća ⁽¹⁾.

2.2. Paket mjera obuhvaća krovnu komunikaciju ⁽²⁾ u kojoj se iznosi politički, gospodarski i međunarodni kontekst borbe protiv agresivnog poreznog planiranja, kao i sljedeće glavne instrumente: Prijedlog direktive protiv izbjegavanja poreza, ⁽³⁾ Prijedlog direktive za izmjenu Direktive o administrativnoj suradnji ⁽⁴⁾, Preporuku Komisije o ugovorima o oporezivanju ⁽⁵⁾ i Komunikaciju o vanjskoj strategiji EU-a ⁽⁶⁾ u vezi sa suradnjom s trećim zemljama o upravljanju na području oporezivanja.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png.

⁽²⁾ COM(2016) 23 final.

⁽³⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 271 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 24 final.

2.3. U krovnoj komunikaciji izlaže se politički, gospodarski i međunarodni kontekst paketa mjera protiv izbjegavanja poreza. U tom se paketu nalaze mjere za prenošenje u nacionalna zakonodavstva dijelova akcijskog plana OECD-a povezanih sa smanjenjem porezne osnovice i preusmjeravanjem dobiti (BEPS), kao i određen broj novih dodatnih mjera na razini EU-a i država članica.

2.4. Prijedlogom direktive za suzbijanje izbjegavanja poreza uvode se pravila za borbu protiv praksi izbjegavanja poreza kojima se izravno utječe na funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Ta se pravila odnose na odbitak kamata, izlazno oporezivanje, odredbu o prijelazu (eng. *switch-over*), opće pravilo o zabrani zlouporabe, standarde za kontrolirana strana društva i okvir za suzbijanje hibridne neusklađenosti.

2.5. Prijedlog direktive kojom se izmjenjuje Direktiva o administrativnoj suradnji obuhvaća mjere čiji je cilj provedba 13. mjere⁽⁷⁾ akcijskog plana BEPS OECD-a u državama članicama. Te se mjere odnose na poboljšanje mehanizma za automatsku razmjenu informacija među poreznim upravama država članica, uključujući informacije o rezultatima poslovanja multinacionalnih poduzeća na kraju financijske godine.

2.6. Preporukom Komisije koja predstavlja dio paketa mjera protiv izbjegavanja poreza nastoje se pojačati odredbe o ugovorima o oporezivanju koje su potpisale države članice kako bi se borile protiv praksi agresivnog poreznog planiranja.

2.7. Komunikacija Komisije o vanjskoj strategiji određuje stroži i dosljedniji okvir za odnose s trećim zemljama u pogledu dobrog upravljanja na području oporezivanja.

3. Opće i posebne napomene

3.1. Odbor smatra da bi – u ovom razdoblju polaganog i nesigurnog gospodarskog oporavka nakon krize, u svrhu jamčenja konkurentnosti europskih poduzeća, privlačnosti EU-a za ulaganja i dosljednosti međunarodnog poreznog sustava – poduzete mjere trebale biti u skladu s onim što je već dogovoreno na razini OECD-a i što već primjenjuju drugi međunarodni partneri.

Direktiva za borbu protiv izbjegavanja poreza

3.2. EGSO smatra da je važno nastojati uspostaviti uistinu jednake uvjete tržišnog natjecanja i jedinstven sustav koji se na isti način primjenjuje u svim državama članicama. Rizik od rascjepkanosti mora se ograničiti s obzirom na to da ona može ugroziti učinkovitost predloženih mjera.

3.3. U Prijedlogu direktive poziva se na ujednačenu provedbu pravila određenih u akcijskom planu⁽⁸⁾ OECD-a za BEPS u svim državama članicama, čime se nastoji suzbiti agresivno porezno planiranje na svjetskoj razini. Kao što je već naglasio u prethodnim mišljenjima⁽⁹⁾, EGSO pozdravlja inicijativu Komisije i podržava napore koje ona ulaže u borbu protiv agresivnog poreznog planiranja koje provode određena multinacionalna poduzeća, a čime se – prema procjenama – umanjuju proračunske osnovice država članica za 50 do 70 milijardi eura godišnje.

3.4. EGSO podržava predložena pravila za ograničavanje odbitka isplaćenih kamata u sektoru poduzeća, no ipak je važno da pravila EU-a budu kompatibilna s pravilima OECD-a te s njihovim provođenjem u Sjedinjenim Američkim Državama i drugim važnim gospodarskim jurisdikcijama. Koordinirani pristup na međunarodnoj razini pridonio bi ograničavanju aktivnosti agresivnog poreznog planiranja određenih multinacionalnih poduzeća koja isplaćuju „napuhane” kamate društvima kćerima koje se nalaze u jurisdikcijama s niskim poreznim stopama. EGSO poziva Komisiju i države članice da pojačaju međunarodne pregovore u okviru institucija poput OECD-a ili skupine G20 kako bi se zajamčila ujednačena provedba na razini EU-a i OECD-a te kako bi se ispitalo mogu li se predložena pravila primijeniti i na financijska društva.

⁽⁷⁾ <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>.

⁽⁸⁾ <http://www.oecd.org/ctp/beps-actions.htm>.

⁽⁹⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Borba protiv poreznih prijevara i utaje poreza”, SL C 198, 10.7.2013., str. 34.

3.5. U pogledu pravila za izlazno oporezivanje EGSO podržava prijedlog i predlaže da bi države članice trebale prihvatiti plaćanje u obrocima samo ako jedina svrha prijenosa nije smanjenje poreznog doprinosa poduzeća.

3.6. EGSO se zalaže za to da se odredba o prijelazu primjenjuje izravno na sve porezne obveznike koji su ostvarili prihode u jurisdikcijama poznatim kao poreznim oazama.

3.7. EGSO podržava pravila o kontroliranim stranim društvima iznesena u Prijedlogu direktive.

3.8. Imajući u vidu štetu koju agresivno porezno planiranje nanosi poreznoj osnovici država članica, EGSO preporučuje da Komisija i države članice odrede što je prije moguće rok za provedbu onih elemenata Direktive koji su u skladu s obvezama preuzetim u postupku BEPS u okviru sporazuma OECD-a i skupine G20. EGSO smatra da je razdoblje od tri godine, utvrđeno u Prijedlogu direktive, predugo.

3.9. S obzirom na potencijalni utjecaj na ulagačku klimu u Europi, EGSO je htio da se u Nacrt direktive uključi procjena učinka, što je uobičajeni postupak u vezi s prijedlozima kojima se uvode suštinske izmjene.

Direktiva o izmjeni Direktive o administrativnoj suradnji (DAC)

3.10. Imajući u vidu ozbiljnost posljedica porezne prijevare i izbjegavanja poreza, EGSO podržava pravila iznesena u Prijedlogu direktive o izmjeni Direktive o administrativnoj suradnji. Izvješća o financijskim rezultatima trgovačkih društava dio su informacija koje podliježu automatskoj razmjeni informacija među poreznim upravama država članica, što će povećati učinkovitost tog instrumenta koji služi za borbu protiv porezne prijevare, izbjegavanja poreza i agresivnog poreznog planiranja.

3.11. EGSO smatra da bi se izvješća navedena u Prijedlogu direktive trebale primjenjivati samo na velika multinacionalna poduzeća o kojima je riječ u Prijedlogu te se ne bi trebala nametati malim i srednjim poduzećima za koja bi te izvješća imala nerazmjerne posljedice u vidu troškova. Ograničavanje te obveze na multinacionalna poduzeća čiji je konsolidirani promet veći od određenog iznosa moglo bi se pokazati kontraproduktivnim i diskriminirajućim.

3.12. Izmjenama iznesenim u Prijedlogu direktive nastoji se potaknuti ujednačen prijenos 13. mjere akcijskog plana BEPS OECD-a u zakonodavstvo svih država članica. EGSO podržava stajalište Komisije prema kojem se borba protiv agresivnog poreznog planiranja može voditi samo na svjetskoj razini.

3.13. Uzimajući u obzir opetovane zahtjeve organizacija civilnog društva koje traže veću transparentnost u pogledu oporezivanja multinacionalnih poduzeća, EGSO preporučuje Komisiji da među odredbe Direktive uključi i obvezu za države članice da obznanе podatke iz izvješća koja podliježu automatskoj razmjeni informacija.

Preporuke Komisije u vezi s zluporabom ugovora o oporezivanju

3.14. Preporukom Komisije u nacionalno zakonodavstvo želi se prenijeti mjere 6. i 7. akcijskog plana BEPS OECD-a kojima se predlaže modifikacija ugovora o oporezivanju kako bi se smanjio rizik od toga da ih multinacionalna društva ne zloupotrijebe.

3.15. EGSO podržava dvije klauzule protiv zluporabe koje Komisija predlaže u Preporuci. Unošenje tih klauzula u ugovore koje države članice potpisuju međusobno ili s trećim zemljama znatno će smanjiti mogućnost da multinacionalna poduzeća izbjegnu oporezivanje ostvarenih prihoda uz pomoć proizvoljnog biranja najpovoljnijeg ugovora u svoju korist (eng. treaty shopping).

Komunikacija o vanjskoj strategiji za učinkovito oporezivanje

3.16. Komunikacija Komisije sadrži vanjsku strategiju EU-a kako bi se osiguralo učinkovito oporezivanje poduzeća imajući u vidu globalnu dimenziju izbjegavanja poreza i agresivnog poreznog planiranja. EGSO se slaže s pristupom koji je Komisija usvojila.

3.17. Komisija predlaže koordinirani pristup država članica u odnosu prema trećim zemljama u pogledu pitanja povezanih s poreznom transparentnošću. EGSO pozdravlja stajalište Komisije s obzirom na to da standardi u pogledu dobrog upravljanja na području oporezivanja koje su države članice pojedinačno primjenjivale na treće zemlje nisu osigurali uvjerljive rezultate na polju borbe protiv agresivnog poreznog planiranja.

3.18. Imajući u vidu brze promjene poreznog okruženja u svijetu, potrebno je ažurirati kriterije EU-a u pogledu dobrog upravljanja na području oporezivanja. Komisija u tom pogledu predlaže niz novih kriterija u Prilogu I. Komunikaciji. EGSO pozdravlja inicijativu Komunikacije i potiče Vijeće da odobri te nove kriterije.

3.19. EGSO podržava⁽¹⁰⁾ zamisao o europskom popisu jurisdikcija koje odbijaju primijeniti standarde dobrog upravljanja na području oporezivanja. Trenutačno većina država članica ima vlastiti sustav popisa i sankcija u pogledu financijskih transakcija s tim jurisdikcijama. EGSO smatra da bi popis EU-a u kojem se određuju precizni kriteriji za utvrđivanje jurisdikcija koje se odbijaju ponašati po pravilima, kao i sankcije koje bi se primjenjivale na ujednačen način u svim državama članicama, bili puno učinkovitiji instrument za borbu protiv izbjegavanja poreza i agresivnog poreznog planiranja. U skladu s time EGSO se slaže s mjerama koje je Komisija iznijela u svojoj strategiji.

Bruxelles, 28. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Paket mjera za poreznu transparentnost”, SL C 332, 8.10.2015., str. 64.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Zatvaranje kruga – akcijski plan EU-a za kružno gospodarstvo”

(COM(2015) 614 final)),

o

„Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu”

(COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD)),

o

„Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu”

(COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD))

o

„Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada”

(COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD))

te o

„Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni direktiva 2000/53/EZ o otpadnim vozilima, 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi”

(COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD))

(2016/C 264/14)

Izvjestitelj: Cillian LOHAN

Dana 2. prosinca 2015., 14. prosinca 2015. i 15. prosinca 2015., Komisija, Europski parlament, odnosno Vijeće, sukladno članku 192. stavku 1., članku 114. stavku 1. i članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

„Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Zatvaranje kruga – akcijski plan EU-a za kružno gospodarstvo” (COM(2015) 614 final),

„Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu” (COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD)),

„Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu” (COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD)),

„Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada” (COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD)) te o

„Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni direktiva 2000/53/EZ o otpadnim vozilima, 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi” (COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD)).

Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 12. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 27. travnja), sa 192 glasa za, 4 protiv i 12 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO se nada da će ambicija Komisije da potakne prelazak na kružno gospodarstvo biti prvi korak prema postizanju izmjene paradigme u ponašanju i praksi. Podsjeća na svoje protivljenje povlačenju prethodnog Paketa za kružno gospodarstvo objavljenog 2014.

1.2. EGSO također pozdravlja činjenicu da je Komisija uzela u obzir neke od njegovih preporuka o paketu iz 2014. (na primjer, usredotočenost na proizvodni dio životnog ciklusa proizvoda). Međutim, postoji prostor za napredak u pogledu razine ambicioznosti paketa. Ciljevi iz paketa iz 2014. osiguravali bi veće gospodarske i ekološke koristi⁽¹⁾. EGSO preporučuje ponovno uvođenje ciljeva iz paketa iz 2014. u pogledu obrade otpada i omogućavanje njihova ostvarivanja na troškovno učinkovit način. Sve u svemu, čini se da 18-mjesečna odgoda nije opravdana opsegom ili ambicioznošću novog paketa u usporedbi s prethodnim paketom.

1.3. Politike kružnog gospodarstva trebale bi osigurati da krugovi budu trajni, kratki, lokalni i čisti. Ti su krugovi u pojedinim industrijskim djelatnostima nerijetko dugi.

1.4. U prijedlozima Komisije nedovoljno se razmatraju prednosti i rizici prelaska na kružno gospodarstvo povezani sa socijalnim aspektima i aspektima rada⁽²⁾. Ne iznose se mjere za potrebnu prilagodbu radne snage uz pomoć osposobljavanja i obrazovanja. Potrebno je prepoznati najosjetljivije sektore i radnike kako bi se za njih mogao uspostaviti cijeli niz potpornih struktura.

1.5. EGSO pozdravlja uključivanje obveznog izvješćivanja o primjeni odgovarajućih ekonomskih instrumenata za poticanje postizanja ciljeva smanjenja otpada, no to bi se trebalo primijeniti na širi kontekst. Primjena gospodarskih instrumenata za poticanje prelaska trebala bi biti intenzivnija i sustavnija.

1.6. Odbor je spreman istražiti mogućnost uvođenja – u vlastitoj organizaciji – otvorene europske platforme za kružno gospodarstvo koja bi okupljala dionike i predstavnike civilnog društva iz javnih, javno-privatnih ili privatnih sektora koji se bave učinkovitošću resursa. Ta bi platforma omogućila razmjenu stajališta i podizanje svijesti o najboljim praksama.

1.7. Ključni dio prelaska na kružno gospodarstvo bit će obrazovanje u svim svojim oblicima i na svim razinama. Time mora biti obuhvaćeno utvrđivanje potreba za osposobljavanjem radnika koji trebaju biti dio neposredne promjene te dugoročno djelovanje u pogledu obrazovanja budućih generacija.

1.8. Prelazak na kružno gospodarstvo mora ići u prilog poslovnoj zajednici. Mjere za potporu MSP-ovima navedene su u dokumentu NAT/652⁽³⁾. Pristup financiranju predstavljat će važno pitanje za MSP-ove i poduzetnike koji žele iskoristiti prilike kružnog gospodarstva.

⁽¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽²⁾ SL C 230, 14.7.2015., str. 99.

⁽³⁾ SL C 230, 14.7.2015., str. 99., osobito točka 5.

1.9. Očekivanom revizijom Direktive o ekološkom dizajnu mora se uzeti u obzir potpuni životni ciklus proizvoda, uključujući trajnost, mogućnost popravka, dostupnost/cjenovnu pristupačnost rezervnih dijelova te bezuvjetno objavljivanje informacija o popravku i servisiranju od strane proizvođača. EGSO naglašava potrebu primjene načela ekološkog dizajna u svim sektorima proizvodnje. To bi olakšalo gospodarski i tehnički održiv oporavak sirovina i sastavnih dijelova proizvoda jer je njihova uporaba prekinuta. Kako bi se to istaknulo, najčešće se kao primjer navode elektronički proizvodi, osobito mobilni telefoni.

1.10. Sveobuhvatnije označivanje mora obuhvaćati očekivani životni vijek proizvoda. Nije dovoljno samo ispitati mogućnost postojanja planiranog zastarijevanja. Odbor ponavlja poziv upućen tvorcima politika da razmotre potpunu zabranu proizvoda s ugrađenim manama osmišljenima za okončavanje životnog vijeka proizvoda ⁽⁴⁾.

1.11. Promjena ponašanja može se najjednostavnije postići jasnim cjenovnim signalima, tj. pružanjem pogodnosti i konkurentnih cijena potrošačima. Proizvode ili usluge koji su u skladu s načelima cirkularnosti potrebno je jasno cjenovno razlikovati na temelju dostupnosti/manjka resursa ili dizajna proizvoda. U početku se to može ostvariti programima za povećanu odgovornost proizvođača i/ili zelenim oporezivanjem. EGSO naglašava važnost testiranja održivosti svih novih mjera.

1.12. EGSO pozdravlja uvođenje minimalnih zahtjeva za programe za povećanu odgovornost proizvođača; međutim, potrebno je dodatno razjasniti uloge i nadležnosti raznih dionika u lancu. Usvajanje programa povećane odgovornosti proizvođača trebale bi odobriti države članice.

1.13. Potrebno je razviti mehanizme potpore koji siromašnijim ljudima omogućuju pristup proizvodima i uslugama više kvalitete (i početno više cijene). Oni bi mogli imati oblik programa pozajmljivanja uz potporu vlade ili programa financiranja uz potporu proizvođača, i to isključivo uz niže kamatne stope, a primjenjivali bi se na proizvode s određenim minimalnim očekivanim životnim vijekom i bili bi osmišljeni s namjerom obuhvaćanja svih elemenata cirkularnosti.

1.14. Određeni politički alati, kao što su sustavi povrata depozita i sustavi integriranog upravljanja, pokazali su se učinkovitima, zbog čega trebaju biti dio paketa. Smanjene stope ili izuzeća od PDV-a za reciklirane proizvode, kao i za djelatnosti ponovne uporabe i popravka, mogu potaknuti poduzetnike da budu aktivni u tom pogledu, a potrošačima ponuditi proizvod s konkurentnom cijenom, što će pomoći u promicanju sveobuhvatne promjene ponašanja. Subvencije bi trebale biti preusmjerene na potporu uporabe sekundarnih sirovina te poticati primjenu načela ekološkog dizajna u svim sektorima proizvodnje.

1.15. Koliko je to moguće, vlade i njihove institucije trebale bi imati vodeću ulogu u primjeni postupaka zelene javne nabave za sve proizvode i usluge. Trebalo bi automatski odabrati „najzeleniju” opciju, a druge bi opcije trebalo obrazložiti.

1.16. Odvojeno prikupljanje otpada ključno je za postizanje cirkularnosti. Pozdravlja se dodavanje obveze neposrednog omogućivanja odvojenog prikupljanja biološkog otpada. Ta odredba iz direktive trebala bi se proširiti na cjelokupno odvojeno prikupljanje kako bi postala obvezna, osim ako se ne odobri posebno izuzeće u slučajevima u kojima postoji praktična prepreka izvedivosti.

1.17. Smanjenje rasipanja hrane može se postići samo uključivanjem glavnih elemenata za postizanje 2. cilja održivog razvoja. U prilog treba uvrstiti razvoj mehanizma za kvantifikaciju gubitka hrane i otpad te točno određeni rok, nadovezujući se na posao koji je već obavljen ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ SL C 67, 6.3.2014., str. 23.

⁽⁵⁾ Vidjeti, primjerice, projekt FP7 EU FUSIONS: <http://www.eu-fusions.org/index.php>.

1.18. Koncepti kružnog gospodarstva ne mogu se razvijati zasebno. Postoji potreba za uspostavljanjem nadzornog tijela, kao što je Platforma za učinkovitu uporabu resursa, čija bi nadležnost bila zajamčiti da ostale sektorske strategije koje predlaže Komisija budu u skladu s načelima kružnog gospodarstva.

1.19. Proces europskog semestra može se, uz pomoć preporuka za pojedinu zemlju, upotrijebiti kako bi se zajamčila provedba na razini država članica te davanje prednosti prelasku na model kružnog gospodarstva.

2. Uvod

2.1. Europska komisija objavila je 2. prosinca 2015. godine revidirani Paket za kružno gospodarstvo. Prijedlozi obuhvaćaju nezakonodavni dio koji uključuje komunikaciju *Zatvaranje kruga – akcijski plan EU-a za kružno gospodarstvo* i dio u kojemu se predlaže niz izmjena postojećeg europskog zakonodavstva o obradi i recikliranju otpada.

2.2. Novim prijedlozima zamjenjuje se prethodni paket koji je Europska komisija, kojom je tada predsjedao José Manuel Barroso, izdala u srpnju 2014. u okviru vodeće inicijative strategije EU 2020. pod nazivom „Resursno učinkovita Europa”. Novi paket ima određena poboljšanja – konkretno, sveobuhvatniji je i obuhvaća sve faze životnog ciklusa proizvoda – ali u nekim područjima ambicija je smanjena. Postoji opasnost da paket postane usmjeren na recikliranje te da se njime ne uvedu alati politike koji su u skladu sa željom za postizanjem novog gospodarskog modela cirkularnosti. Povećane stope recikliranja nisu istovjetne s gospodarstvom koje teži kružnom modelu. Sve u svemu, čini se da 18-mjesečna odgoda nije opravdana opsegom ili ambicioznošću novog paketa u usporedbi s prethodnim paketom.

3. Opće napomene

3.1. Prelazak s linearnog gospodarstva, koje počiva na načelu eksploatacija-prerada-uporaba-bacanje, na kružno gospodarstvo, u kojemu se otpad može pretvoriti u resurse, ključni je izazov za Europu. Taj prelazak čini gospodarstvo održivijim i smanjuje njegov utjecaj na okoliš s pomoću boljeg upravljanja resursima te smanjenog iskorištavanja i zagađivanja; osim toga, omogućuje poduzećima stjecanje konkurentne prednosti zahvaljujući boljem gospodarenju sirovinama, smanjujući pritom ovisnost gospodarstva o uvezenim materijalima, koji mogu biti kritični i rijetki; također omogućuje nove gospodarske prilike i otvaranje novih tržišta unutar i izvan Europe te vodi k stvaranju novih radnih mjesta na lokalnoj razini.

3.2. Pozdravlja se prepoznavanje potrebe za prelaskom na kružno gospodarstvo. Izazov je postići sustavnu promjenu kako bi se ostvario sav potencijal brojnih gospodarskih i društvenih prednosti. Politike u korist kružnog gospodarstva moraju osigurati trajne, male, lokalne i čiste krugove. Međutim, veličina krugova može varirati. U kružnom gospodarstvu uporaba je važnija od posjedovanja; sustavi u kojima se kombiniraju proizvodi i usluge, kao i obrasci zajedničke potrošnje mogu imati vrlo pozitivan doprinos koji će se detaljnije razmotriti u dva sljedeća EGSO-ova mišljenja. Kružno gospodarstvo nije samo linearno gospodarstvo u kojem se otpad pokušava ponovno uvesti u proces proizvodnje, nego mu je cilj postizanje potpune preobrazbe gospodarstva, pri čemu je potrebno ponovno definirati same koncepte odgovornosti i vlasništva. Takve temeljne promjene moraju se provoditi uz punu svijest o međusobno povezanom globalnom kontekstu postojećih gospodarskih modela. Rješavanje globalnih pitanja samo na regionalnoj razini rijetko donosi plodove, zbog čega je potrebno pokrenuti globalnu inicijativu.

3.3. Potrebno je kontinuirano analizirati gospodarske posljedice prelaska na kružno gospodarstvo. S obzirom na to da zastarjele poslovne prakse postaju suvišne, potrebno je utvrditi koje su prakse najviše pogođene i ponuditi im potporu kako bi se zajamčio pravedan i pošten prelazak na kružno gospodarstvo. Potrebno je utvrditi prednosti i rizike u socijalnom pogledu i u pogledu rada ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ SL C 230, 14.7.2015., str. 99., osobito točka 4.

3.4. Nedostaju gospodarski instrumenti za poticanje prelaska. EGSO je utvrdio da je za postizanje resursno učinkovitog gospodarstva potrebna kombinacija instrumenata zasnovanih na tržištu i regulatornih instrumenata⁽⁷⁾. U članku 4. stavku 3. zahtijeva se da države članice iskoriste gospodarske instrumente te se predviđa mehanizam izvješćivanja nakon 18 mjeseci i ponovno nakon 5 godina. To bi se moglo ojačati uključivanjem trogodišnjeg privremenog izvješća i preporuke za primjenu ekološkog opozivanja. Države članice trebale bi razmjenjivati informacije o razvoju instrumenata najboljih praksi, a njihovo bi se uvođenje trebalo poticati u okviru europskog semestra.

3.5. Komisija bi trebala iznijeti pojašnjenja u vezi s dosljednošću različitih akcijskih planova usvojenih tijekom prethodnih godina te njihovim međusobnim odnosima u smislu hijerarhije i uzajamne sukladnosti; riječ je o Planu za resursno učinkovitu Europu⁽⁸⁾, Sedmom programu djelovanja za okoliš do 2020⁽⁹⁾, te Akcijskom planu EU-a za kružno gospodarstvo. Brojne aktivnosti utvrđene nedavnim Akcijskim planom već su spomenute u prethodnim inicijativama. Ključna je cjelovita procjena uspjeha i neuspjeha prethodnih inicijativa.

3.6. Paket za kružno gospodarstvo korak je u pravom smjeru. Međutim, od presudne je važnosti pitanje je li taj niz mjera dovoljan za pomak europskih gospodarstava s trenutačnog razvojnog puta (čime će se također povećati učinkovitost resursa) prema istinski kružnom modelu kojim bi se gospodarski napredak odvojio od uporabe prirodnih resursa (potpuno odvajanje), a gospodarske i socijalne koristi višestruko povećale⁽¹⁰⁾? Akcijski plan mora biti prilagođen rješavanju temeljnih sustavnih izazova i stvaranju okvira koji je dovoljan za pokretanje prelaska⁽¹¹⁾.

3.7. EGSO pozdravlja procjenu utjecaja koja prati zakonodavne prijedloge Komisije o otpadu⁽¹²⁾. Uočene su smanjene prednosti ovog paketa u usporedbi s povučeni paketom u pogledu gospodarstva, zapošljavanja i smanjenja emisija. Analiza troškova i koristi nezakonodavnog Akcijskog plana bila bi korisna za utvrđivanje najučinkovitijih i razmjernih mjera za postizanje prelaska na kružno gospodarstvo⁽¹³⁾.

3.8. Provedba je ključna za uspjeh. EGSO poziva na uspostavljanje posebnog tijela zaduženog za dosljednost i uzajamnu usklađenost, slično Platformi za učinkovitu uporabu resursa⁽¹⁴⁾ koja je pridonijela Sedmom programu djelovanja za okoliš i Paketu za kružno gospodarstvo.

3.9. Odbor uvažava napore koje je Komisija uložila kako bi obuhvatila širok raspon dionika i stručnjaka, na što se poziva u mišljenju NAT/652⁽¹⁵⁾. Prelazak na kružno gospodarstvo dugotrajan je postupak koji zahtijeva preuzimanje odgovornosti na svim razinama i u svim sektorima. Komisija ističe svoju namjeru da aktivno uključi dionike u provedbu Akcijskog plana⁽¹⁶⁾; pritom će od presudne važnosti biti pojedinosti.

⁽⁷⁾ SL C 226, 16.7.2014., str. 1.

⁽⁸⁾ COM(2011) 571 final.

⁽⁹⁾ Odluka 1386/2013/EU.

⁽¹⁰⁾ Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe* („Rast iznutra: Vizija kružnog gospodarstva za konkurentnu Europu“), str. 32. i 39., http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/growth_within_-_a_circular_economy_vision_for_a_competitive_europe.

⁽¹¹⁾ Za sustavne izazove, vidjeti sveobuhvatno izvješće Europske agencije za okoliš pod nazivom *The European environment – State and Outlook 2015* („Europski okoliš – stanje i izgledi 2015. godine“), 2015., str. 141., <http://www.eea.europa.eu/soer>.

⁽¹²⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽¹³⁾ Referentni primjeri obuhvaćaju: Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within* („Rast iznutra“), *op. cit.*, str. 34., tablica 1., odabrana literatura o makroekonomskom učinku kružnog gospodarstva, uključujući *Circular Economy & Benefits for Society* („Kružno gospodarstvo i prednosti za društvo“), izvješće Rimskog kluba, listopad 2015. (EN), <http://www.clubofrome.org/?p=8851>.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm.

⁽¹⁵⁾ SL C 230, 14.7.2015., str. 99., točka 1.3.

⁽¹⁶⁾ COM(2015) 614/2, str. 20.

3.10. EGSO ponavlja ponudu iznesenu u mišljenju NAT/652 da aktivno promiče mreže sudionika civilnog društva koji zagovaraju prelazak na model kružnog gospodarstva te da razmotri mogućnost uspostavljanja i upravljanja europskim forumom za kružno gospodarstvo. Postoji više foruma koji omogućuju tehničku sektorsku perspektivu. EGSO je u dobrom položaju za pružanje vidljivog foruma koji će ključnim dionicima olakšati izvješćivanje te omogućiti njihovo uključivanje u kružno gospodarstvo. To se može organizirati u suradnji s Komisijom kako bi se uspostavila međusektorska platforma za uključenost više dionika. EGSO već ima Migracijski forum koji može poslužiti kao prikladan primjer koji treba slijediti.

3.11. Za prelazak i nakon prelaska na model kružnog gospodarstva te za otvaranje novih radnih mjesta od presudnog je značaja uloga radnika. EGSO je izrazio svoje stajalište navodeći ⁽¹⁷⁾ da se *usprkos Inicijativi za zeleno zapošljavanje* ⁽¹⁸⁾ *povućeni paket nedovoljno bavio posebnim društveno-gospodarskim prednostima i izazovima kružnog gospodarstva*. To je i dalje točno za paket iz 2015. Industrije i poduzeća na koje će prelazak negativno utjecati moraju dobiti neki oblik potpore kako bi se zajamčio pravedni prelazak. Radnici moraju biti zaštićeni i imati mogućnost korištenja brojnih prednosti ⁽¹⁹⁾ novog kružnog modela.

3.12. Edukacija se mora proširiti na sve razine, od osnovnih škola do poduzeća, MSP-ova, ulagača i financijera. Obrazovanje i osposobljavanje trebaju biti objedinjeni u dosljedni program koji se bavi utvrđenim društveno-gospodarskim izazovima. Edukacija će biti jedan od pokretača promjene ponašanja na veleprodajnom tržištu te može pomoći u stvaranju nove generacije odgovornih potrošača kojima će na raspolaganju stajati praktične, visokokvalitetne, etične mogućnosti potrošnje uz korektne cijene.

3.13. Prelazak na kružno gospodarstvo mora ići u prilog poslovnoj zajednici. Mjere za potporu MSP-ovima navedene su u dokumentu NAT/652 ⁽²⁰⁾. Pristup financiranju predstavljat će važno pitanje za MSP-ove i poduzetnike koji žele iskoristiti prilike kružnog gospodarstva. Kohezijski fond, europski strukturni i investicijski fondovi te tematski fondovi kao što su LIFE i COSME mogući su izvor financiranja pa je u okviru njih potrebno omogućiti posebne opcije financiranja.

4. Posebne napomene

4.1. Proizvodnja

4.1.1. Očekivanom revizijom Direktive o ekološkom dizajnu ⁽²¹⁾ mora se uzeti u obzir potpuni životni ciklus proizvoda, uključujući trajnost, planirano zastarijevanje (ili „očekivani životni vijek“), mogućnost popravka, dostupnost/cjenovnu pristupačnost rezervnih dijelova te bezuvjetno objavljivanje informacija od strane proizvođača.

4.1.2. Direktiva o ekološkom dizajnu trenutačno se primjenjuje samo na proizvode povezane s energijom. U prethodnim publikacijama ⁽²²⁾ utvrđeno je da su mobilnost, smještaj i hrana odgovorni za 70 % – 80 % štetnog utjecaja na okoliš. Time se naglašava potreba za primjenom načela ekološkog dizajna u svim sektorima. To je ključni međusektorski element. Osobito za razvoj regionalnih MSP-ova u oportunističkim područjima popravaka, ponovne uporabe, pripreme za ponovnu uporabu i recikliranja izvorni materijal treba biti osmišljen za višestruke različite uporabe, demontažu i ponovnu obradu.

⁽¹⁷⁾ SL C 230, 14.7.2015., str. 99. točka 4. i SL C 230, 14.7.2015., str. 91., točke 1.5 i 4.8.

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 446 final.

⁽¹⁹⁾ Europski parlament, *Leasing Society* („Društvo najma“), studeni 2012., studija je dostupna na adresi: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2012/492460/IPOL-ENVI_ET%282012%29492460_EN.pdf.

⁽²⁰⁾ SL C 230, 14.7.2015., str. 99., osobito točka 5.

⁽²¹⁾ 2009/125/EZ.

⁽²²⁾ COM(2011) 571 final, *Plan za resursnu učinkovitost*, poglavlje 5.

4.1.3. Programima za povećanu odgovornost proizvođača trebaju se u cijelosti uzeti u obzir svi krugovi. Poznato je da je reguliranje učinkovitosti materijala složenije pitanje od energetske učinkovitosti, ali na taj se izazov mora odgovoriti inovativnim pristupom. Novim poticajima u okviru programa za povećanu odgovornost proizvođača moraju se izazvati znatne promjene u ponašanju na razini proizvođača, čime se stvara promjena ponašanja i na razini potrošača. Proizvođači bi morali imati obvezu dostavljanja informacija o očekivanom životnom vijeku proizvoda.

4.1.4. Sektorska usklađenost s potrebama MSP-ova na temelju lokalnih gospodarskih i društvenih ekosustava uz potporu regionalnih politika zelene industrije zahtijevat će potporu i promicanje u fazi ostvarivanja prelaska. Prva faza kružnog modela obuhvaćat će regionalna gospodarstva s brojnim MSP-ovima. Povećana uporaba industrijskih nusproizvoda u vidu sirovina za ostale industrije pridonijet će učinkovitijoj uporabi resursa. Nema dovoljno informacija o tome kako će Komisija za ostvarivanje tog cilja primijeniti izmijenjeni članak 5. Direktive 2008/98/EZ o otpadu.

4.1.5. Kružno gospodarstvo u kasnijoj se fazi može dodatno razvijati u svrhu potpore održivoj ponovnoj industrijalizaciji Europe. Moguća je pojava razvojne faze s jasnom industrijskom dimenzijom na temelju standardizacije kako bi se zajamčio učinkovit model velikih razmjera.

4.1.6. Istinsko kružno gospodarstvo usmjereno je na vlasništvo i odgovornost. Potrebno je poticati proizvođače da razvijaju poslovne modele zasnovane na funkcionalnosti u kojima će iznajmljivanje ili prodaja robe kao usluga postati uobičajena praksa te u kojima će svi troškovi biti internalizirani. To predstavlja poveznicu između proizvodnje robe i usluga za kružni model i uspostavljanja „gospodarstva koje se temelji na rezultatima”, čiji poslovni modeli u cijelosti vode računa o nestašici resursa.

4.1.7. Potencijal djelatnosti ponovne uporabe i popravka u pogledu gospodarskih aktivnosti i stvaranja radnih mjesta mogao bi biti bolje iskorišten boljom suradnjom s proizvođačima proizvoda. Određene informacije o proizvodima te dostupnosti i cjenovnoj pristupačnosti rezervnih dijelova tijekom minimalnog razdoblja nakon uvođenja proizvoda na tržište ključni su elementi koji mogu pomoći u širenju djelatnosti operatora za popravke i ponovnu uporabu. Potrebno je poticati dobrovoljne programe za bolju suradnju koji uključuju proizvođače, a mogli bi se razmotriti i pravni zahtjevi za objavljivanje informacija o proizvodima. Slično tomu, operatori za ponovnu uporabu i popravke trebali bi imati jednostavniji pristup otpadnim proizvodima kako bi se potaknula inovacija i stvaranje radnih mjesta u sektoru.

4.1.8. EGSO pozdravlja činjenicu da Komisija ugrađeno zastarijevanje smatra pitanjem koje je potrebno riješiti. Planirano zastarijevanje može se učinkovito suzbijati promicanjem inovativnih poslovnih modela koji su usmjereni na uslugu/učinkovitost. U ranijem mišljenju posvećenom održivoj potrošnji i životnom vijeku proizvoda⁽²³⁾ Odbor je pozvao tvorce politika da razmotre potpunu zabranu proizvoda s ugrađenim manama osmišljenima za okončavanje životnog vijeka proizvoda. Sam ispitni program Obzor 2020. za utvrđivanje planiranih praksi zastarijevanja, kao što je izneseno u Akcijskom planu, nije dovoljan za cjelovito rješavanje tog pitanja. EGSO poziva Komisiju da brzo iznese ambicioznije prijedloge.

4.2. Potrošnja

4.2.1. Promjena ponašanja može se postići pružanjem pogodnosti i konkurentnih cijena potrošačima. Proizvode ili usluge koji su u skladu s načelima cirkularnosti potrebno je cjenovno razlikovati na temelju dostupnosti/manjka resursa ili dizajna proizvoda. U početku se to može ostvariti programima za povećanu odgovornost proizvođača i/ili zelenog oprezivanja. EGSO naglašava važnost testiranja održivosti svih novih mjera.

4.2.2. EGSO se raduje prijedlogu Komisije za racionalizaciju zelenih etiketa i sprečavanje lažnih zelenih tražbina. Točnim označavanjem ključnih informacija koje traže kupci potrošačima će se olakšati odabir te će im se omogućiti da odluke donose na temelju istinski usporedivih aspekata proizvoda. Primjerice, viša početna cijena kuhinjskog uređaja zapravo može biti dugoročno isplativiji izbor zbog dugovječnosti, kvalitete i značajki uređaja.

⁽²³⁾ SL C 67, 6.3.2014., str. 23. Vidjeti također: Agencija SIRCOME, Sveučilište Južne Bretanje i Sveučilište Južne Bohemije, *The Influence of Lifespan Labelling on Consumers* („Utjecaj označavanja životnog vijeka na potrošače”), studija koju je naručio EGSO, ožujak 2016.

4.2.3. Problem je pristupačnost i cjenovna prihvatljivost uređaja s boljim značajkama za sve potrošače. Potrebno je razviti mehanizme potpore koji siromašnijim osobama omogućuju pristup proizvodima i uslugama visoke kvalitete i više početne cijene. Ti bi mehanizmi mogli imati oblik programa pozajmljivanja uz potporu vlade ili programa financiranja uz potporu proizvođača, i to isključivo uz niže kamatne stope, a primjenjivali bi se na proizvode s određenim minimalnim očekivanim životnim vijekom i bili bi osmišljeni s namjerom obuhvaćanja svih elemenata cirkularnosti. Taj se problem može riješiti odmicanjem od vlasništva prema modelu unajmljivanja proizvoda.

4.2.4. Potrošaču se mora omogućiti kružna opcija. Proizvod veće kvalitete s duljim očekivanim životnim vijekom najčešće će imati veću cijenu pri prvoj kupnji. Međutim, tijekom životnog vijeka uporabe proizvoda ovaj nedostatak u smislu cijene najčešće se izjednačuje. Poboľjšano označivanje i davanje informacija, zajedno s financijskim instrumentima koji potiču dulji životni vijek, čistće dijelove, poboľjšane mogućnosti popravaka i rastavljanja radi ponovne uporabe, potaknut će promjenu u ponašanju.

4.2.5. Sedmim programom djelovanja EU-a za okoliš (stavak 41. točka (d)) predviđeno je stvaranje dosljednijeg okvira za održivu potrošnju i proizvodnju te utvrđivanje ciljeva za smanjenje ukupnog učinka potrošnje. Upućuje se na UN-ov 12. cilj održivog razvoja koji se tiče održive potrošnje i proizvodnje, ali potreba za ciljevima utvrđenima u Sedmom programu djelovanja EU-a za okoliš ne spominje se ni u Akcijskom planu ni u njegovu prilogu.

4.2.6. Potrebno je povezati potencijal digitalizacije gospodarstva u pogledu smanjenja utjecaja potrošnje i proizvodnje na okoliš i povećanja višestruke uporabe i popravaka s postizanjem prelaska na cirkularnost.

4.2.7. Potrošači moraju raspolagati relevantnim informacijama kako bi mogli donositi odgovorne odluke. Stoga je potrebno poticati razvoj metodologije koja se odnosi na utjecaj proizvoda na okoliš. Međutim, ispitivanje je već spomenuto u Planu za učinkovitu uporabu resursa iz 2011. ⁽²⁴⁾.

4.2.8. EGSO poziva na utvrđivanje samostalnih i mjerljivih ciljeva za ponovnu uporabu, koji su odvojeni od ciljeva za recikliranje. Za postizanje tih ciljeva potrebno je stvoriti potrebne uvjete.

4.2.9. Poticanje programa ponovne uporabe i popravaka može biti dobar primjer uporabe gospodarskih instrumenata. Potrebno je ispitati primjenu nižih stopa PDV-a na proizvode koji se pripremaju za ponovnu uporabu ili se popravljaju i prodaju. Time bi se promijenila konkurentnost popravljenih proizvoda te poticala inovativnost i poduzetničko djelovanje u tom području.

4.2.10. U području zajedničke potrošnje potrebno je uzeti u obzir poruke iz prethodnih mišljenja EGSO-a ⁽²⁵⁾. Obećavajući razvoj događaja potaknut najnovijim znanstvenim istraživanjima, osobito u pogledu biheviorističkih znanosti i koncepta stimulacije (engl. *nudge*), trebao bi biti uzeti u obzir kako bi se potrošačima pomoglo da donose odgovornije odluke. Odbor će uskoro izraditi mišljenje o toj temi.

4.2.11. Zelena javna nabava važan je pokretač promicanja održive potrošnje. Potrebno je provesti procjenu trenutačnog udjela zelene javne nabave u odnosu na ukupnu javnu potrošnju. Trenutačni zadani kriterij za javnu potrošnju jest najniža cijena. Taj zadani kriterij potrebno je postaviti kao zelenu opciju, što znači da bi za bilo koju drugu opciju osim zelene trebalo navesti olakotne okolnosti i prikladno objašnjenje.

⁽²⁴⁾ Poglavlje 3.1.

⁽²⁵⁾ SL C 177, 11.6.2014., str. 1.

4.3. *Gospodarenje otpadom*

4.3.1. Od ključne je važnosti ispravna provedba postojećeg europskog zakonodavstva o otpadu na razini cijelog EU-a. EGSO ponovno izražava svoju potporu hijerarhiji otpada i potiče sve javne i privatne dionike da je u cijelosti provode.

4.3.2. Zakonodavni dio Paketa za kružno gospodarstvo kojim se izmjenjuju različite direktive o otpadu vidljivo je oslabljen u usporedbi s prijedlogom iz 2014. Osim toga, EGSO napominje da Komisija u prijedlogu zanemaruje ambiciozne ciljeve u pogledu sprečavanja stvaranja otpada i recikliranja na čije je ispunjavanje pozvao Europski parlament u srpnju 2015⁽²⁶⁾.

4.3.3. Treba uvažiti prijedlog da se državama članicama nametne obveza uvođenja gospodarskih instrumenata za promicanje hijerarhije otpada⁽²⁷⁾ i poduzimanja mjera za sprečavanje stvaranja otpada⁽²⁸⁾. Međutim, nije jasno hoće li države članice morati revidirati postojeće programe sprečavanja stvaranja otpada s obzirom na nove odredbe⁽²⁹⁾.

4.3.4. EGSO smatra da bi države članice trebale biti obvezne usvojiti programe povećane odgovornosti proizvođača. Pozdravlja uvođenje minimalnih zahtjeva za programe za povećanu odgovornost proizvođača, s obzirom na vrlo različitu učinkovitost tih programa u državama članicama EU-a. Ipak, te bi se odredbe mogle proširiti tako da se dodatno usklade minimalni zahtjevi, posebice razjašnjavanjem uloge i odgovornosti dionika u cijelom lancu vrijednosti te njihove financijske odgovornosti. Osim toga, zakonodavci trebaju razmotriti uvrštavanje posebnih zahtjeva za povećanu odgovornost proizvođača u Direktivu o ambalaži i ambalažnom otpadu⁽³⁰⁾ kako bi ti zahtjevi bili učinkovitiji.

4.3.5. EGSO napominje da je Parlament pozvao na preventivne ciljeve za općinski, komercijalni i industrijski otpad, ali zakonski prijedlog ne navodi nijedan taj cilj.

4.3.6. Ciljevi recikliranja u pogledu komunalnog i ambalažnog otpada do 2030. smanjeni su u odnosu na prethodni prijedlog, iako je u pratećem radnom dokumentu službi⁽³¹⁾ naveden zaključak da su veće ciljne vrijednosti u pogledu recikliranja povezane s većim financijskim, društvenim i ekološkim prednostima⁽³²⁾. Odbor uvažava to što je Komisija osmislila složenu provedbenu strategiju prilagođenu konkretnim okolnostima pojedinačnih država članica kojom se dotične mjere kombiniraju s financijskim instrumentima kohezijske politike EU-a i ostalim instrumentima⁽³³⁾.

4.3.7. Irska je tijekom 10 godina ostvarila brz napredak te je od gotovo 100 % odlagališta došla do ostvarivanja svih ciljeva u pogledu recikliranja. Postoji plan sprečavanja stvaranja otpada i tri regionalna plana gospodarenja otpadom. Irska je bila među prvim zemljama na svijetu koje su uvele porez na plastične vrećice, a ta je praksa u međuvremenu usvojena diljem svijeta. I dalje postoje teškoće koje valja savladati, kao što je gotovo potpuna kontrola koju nad djelatnostima gospodarenja otpadom provodi privatni sektor te prečesta zamjena odlagališta spaljivanjem. Irska je i dalje odličan primjer napretka koji se može brzo ostvariti. To pokazuje da ne postoji potreba za tako širokim odstupanjem od dodatnih 5 godina kako bi neke države članice postigle ciljeve.

⁽²⁶⁾ A8-0215/2015.

⁽²⁷⁾ Članak 4. stavak 3. Direktive 2008/98/EZ.

⁽²⁸⁾ Članak 9. Direktive 2008/98/EZ.

⁽²⁹⁾ Članak 29. Direktive 2008/98/EZ.

⁽³⁰⁾ Direktiva (EU) 2015/720.

⁽³¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽³²⁾ SWD(2015) 259 final, str. 13., 15. i 17.

⁽³³⁾ Radni dokument službi Komisije, SWD(2015) 260 final.

4.3.8. Čini se da je odvojeno prikupljanje tokova otpada nužno kako bi se zajamčilo zatvaranje krugova visokokvalitetnim sekundarnim sirovinama. Člankom 11. stavkom 1. Direktive 2008/98/EZ o otpadu utvrđeno je da je do 2015. godine potrebno uvesti sustav za odvojeno skupljanje barem za papir, metal, plastiku i staklo. Ta je odredba pojačana prethodnim prijedlogom, u čiji je članak 25. unesen zahtjev za uvođenje odvojenog prikupljanja biootpada do 2025. godine. Umjesto tih strogih zahtjeva za odvojeno prikupljanje novi prijedlog sadrži „meku“, u praksi manje djelotvornu, odredbu kojom se zahtijeva odvojeno prikupljanje „gdje je to tehnički, ekološki i gospodarski izvedivo i prikladno“. EGSO poziva na jačanje tog zahtjeva. S obzirom na to da će nova odredba o odvojenom prikupljanju biootpada stupiti na snagu bez odgovarajućeg prijelaznog razdoblja, takva izričita „klauzula za izbjegavanje“ može na razini država članica proizročiti potpuni izostanak postizanja ambicije u praktičnom pogledu.

4.3.9. Važno je napomenuti da visoke stope recikliranja neće same po sebi zajamčiti očuvanje resursa u slučaju proizvoda koji se brzo troše, kao što su aluminijski spremnici za pića, čiji životni ciklus od proizvodnje do odlaganja traje od 3 tjedna do 6 mjeseci⁽³⁴⁾.

4.3.10. EGSO pozdravlja Komisijine napore da uskladi definicije i metodologije izračuna kako bi zajamčila prikupljanje pouzdanih i usporedivih podataka. Ključno je osigurati da predložene definicije, posebice definicije „pripreme za ponovnu uporabu“ i „postupka konačnog recikliranja“⁽³⁵⁾, ne stvaraju prepreke gospodarskim dionicima koji se bave ponovnom uporabom i recikliranjem. Umjesto toga ove definicije trebaju precizno odražavati njihove potrebe i pomoći u razvijanju njihovih djelatnosti.

4.4. *Od otpada do resursa*

4.4.1. S obzirom na nesigurnost u smislu kakvoće sekundarnih sirovina i zakonsku nesigurnost u interakciji zakonodavstva o otpadu, proizvodima i kemikalijama, Komisija nastoji odgovoriti na najveće prepreke funkcioniranju tržišta sekundarnih sirovina. Komisija ne preispituje zašto se instrument važeće Direktive 2008/98/EZ o otpadu, odnosno uspostavljanje kriterija „prestanak statusa otpada“, nije pokazao uspješnim.

4.4.2. Mora postojati razlika između odgovornosti za učinkovitost proizvoda i povezanih jamstava/odgovornosti te odgovornosti za sastavne dijelove proizvoda. Prva vrsta odgovornosti bit će pokretač promjene ponašanja potrošača. Druga vrsta odgovornosti ključna je za očuvanje resursa te za uklanjanje otpada iz sustava. Proširena odgovornost za sastavne dijelove proizvoda značila bi da otpadni resursi i dalje imaju vlasnika koji je odgovoran, ali ima i konkurentsku prednost za ponovnu uporabu resursa.

4.4.3. Potrebno je donijeti jače mjere za povećanje potražnje za sekundarnim sirovinama. Komisija se u Planu za učinkovitu uporabu resursa obvezala na donošenje ambicioznijih mjera, kao što je ocjenjivanje uvođenja najmanjih „stopa recikliranih materijala“ za ključne proizvode.

4.4.4. Poboljšanje uporabe sekundarnih sirovina u proizvodnji nove robe također može biti područje u kojemu se mogu uspostaviti javno-privatna partnerstva na razini EU-a, kao što je Europsko partnerstvo za inovacije u području sirovina. Čini se da su neki europski sektori spremni za poduzimanje obveza u pogledu kružnog gospodarstva. Primjerice, europska industrija papira nedavno je najavila da će preuzeti obvezu povećanja trenutne stope recikliranja papira od gotovo 72 %⁽³⁶⁾.

4.5. *Prioritetna područja*

EGSO ističe naizgled proizvoljan odabir pet prioriternih područja, uz vrlo primjetno isključivanje određivanja „vode“ kao prioriternog područja.

⁽³⁴⁾ Izvješće o kružnom gospodarstvu Europske agencije za okoliš, str. 25.

⁽³⁵⁾ Članak 1. Direktive 2008/98/EZ.

⁽³⁶⁾ <http://www.cepi.org/pressrelease/CircularEconomyDec2015>.

Plastične mase

4.5.1. EGSO pozdravlja objavljivanje strategije za plastične mase planirano za 2017. godinu te se nada detaljnim podacima o tome.

4.5.2. U okviru te strategije od ključnog će značaja biti rješavanje pitanja onečišćenja mora plastičnim masama i utvrđivanje konkretnih ciljeva za to područje. Konkretni aktivnosti smanjenja morskog otpada navedene u prilogu, u skladu s ciljem održivog razvoja, bit će znatno ojačane utvrđivanjem mjerljivog cilja u okviru strategije za plastične mase.

4.5.3. Osim toga, postoji i prilika za rješavanje pitanja vlasništva i povećane odgovornosti proizvođača upravo u pogledu plastičnih masa. To je pitanje ključno jer živimo u antropocenu, geološkom razdoblju koje će vjerojatno biti i prepoznato po razini plastične mase koja sada nastaje u geološkim slojevima.

Prehrambeni otpad

4.5.4. EGSO ne prihvaća tvrdnju da je mjerenje prehrambenog otpada previše složeno, niti da je postavljanje cilja u tom području preuranjeno. Već su poduzete radnje za utvrđivanje kriterija za procjenu razina prehrambenog otpada⁽³⁷⁾.

4.5.5. Upućivanje na cilj održivog razvoja nije samo po sebi dovoljno za postizanje smanjenja prehrambenog otpada. Potrebno je obuhvatiti ključne točke s vremenskim rokovima za njihovo postizanje kako bi se mogao mjeriti napredak do 2030., uz privremena izvješća.

Kritične sirovine

4.5.6. Često navođeni primjer mobilnih telefona ističe problem povezan s oporavkom kritičnih sirovina. Takav sveprisutan proizvod poslužit će kao zanimljiv barometar uspjeha za mnoge aspekte Paketa za kružno gospodarstvo, od ekološkog dizajna i zastarijevanja do oporavka kritičnih sirovina.

Graditeljstvo i rušenje

4.5.7. Treba ukloniti mogućnost zatrpavanja.

4.5.8. Postojećim se građevinama mora upravljati kao resursom jer to one i jesu, uz pomoć strategija za maksimalno povećanje ponovne uporabe i recikliranja obilja resursa koji su u njima sadržani.

Druga područja

4.5.9. Voda bi kao resurs trebala biti važan dio kružnog gospodarstva⁽³⁸⁾. Upotreba zatvorenih krugova, smanjenje otpada i uklanjanje onečišćujućih tvari ključni su aspekti gospodarenja vodnim resursima u kružnom gospodarstvu. Potrebne su pojedinosti o tome kako će se to postići.

4.6. Praćenje napretka u ostvarivanju kružnog gospodarstva

4.6.1. Komisija je u prethodnom Paketu za kružno gospodarstvo⁽³⁹⁾ najavila da će u okviru revizije strategije Europa 2020. ocijeniti preporuke Platforme za učinkovitu uporabu resursa u pogledu uvođenja glavnog cilja za učinkovitu uporabu resursa. Na taj bi se način to gledište ugradilo u ključne sektore politike. Rezultati tih ocjena trebaju se objaviti te je potrebno razviti pokazatelje korisne za praćenje razvoja kružnog gospodarstva.

⁽³⁷⁾ Vidjeti, primjerice, projekt FP7 EU FUSIONS: <http://www.eu-fusions.org/index.php>.

⁽³⁸⁾ Europska komisija, *The Junction of Health, Environment and the Bioeconomy: Foresight and Implications for European Research & Innovation Policies* („Spoj zdravlja, okoliša i biogospodarstva: predviđanja i implikacije za europske politike istraživanja i inovacije”), 2015., str. 43.

⁽³⁹⁾ COM(2014) 398 final, str. 14.

4.6.2. Proces europskog semestra postojeći je mehanizam u okviru kojeg se, uz pomoć analize investicijskih izazova za pojedine zemlje i preporuka za pojedine zemlje, mogu koristiti podaci iz Godišnjeg pregleda rasta i ostalih baza podataka u svrhu promicanja provedbe inicijativa kružnog gospodarstva i prelaska s trenutačno neodrživog linearnog modela. Postupak europskog semestra i povezani alati trebaju se upotrebljavati kao instrumenti politike za pokretanje provedbe i poticanja kružnog gospodarstva. Ponovno „ozelenjivanje” postupka europskog semestra ključni je element za postizanje utvrđenih ciljeva. EGSO poziva na ocjenjivanje postupnog ukidanja subvencija štetnih za okoliš i uvođenje preporuke o korištenju poreznih mogućnosti za promicanje kružnog gospodarstva, poput ekološkog poreza.

4.6.3. Međusektorska narav kružnog gospodarstva zahtijeva uspostavljanje međusektorskog nadzornog tijela. To bi tijelo moralo imati nadležnost za ispitivanje potrebne horizontalne integracije, kao i vertikalne integracije nužne za provedbu Akcijskog plana.

4.6.4. Kako bi se prelazak ostvarivao na razini koju Komisija smatra nužnom, sve države članice trebaju odrediti konkretne kontaktne točke za izvještavanje o ostvarivanju prelaska.

Bruxelles, 27. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Izmijenjenom prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pristupu robe i usluga iz trećih zemalja unutarnjem tržištu javne nabave Unije i postupcima koji doprinose pregovorima o pristupu robe i usluga iz Unije tržištima javne nabave trećih zemalja”

(COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD))

(2016/C 264/15)

Izvjestitelj: Mário SOARES

Dana 29. siječnja 2016. i dana 4. veljače 2016., Europska komisija, odnosno Europski parlament, sukladno člancima 207. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

„Izmijenjenom prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pristupu robe i usluga iz trećih zemalja unutarnjem tržištu javne nabave Unije i postupcima koji doprinose pregovorima o pristupu robe i usluga iz Unije tržištima javne nabave trećih zemalja”

(COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD)).

Stručna skupina za vanjske odnose, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 19. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 27. travnja 2016.), s 223 glasa za, 3 protiv i 7 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EU je proveo dodatnu integraciju i liberalizaciju europske javne nabave prilikom revizije Sporazuma o javnoj nabavi (GPA) kao i tijekom trgovinskih pregovora s trećim zemljama i u okviru trgovinskih sporazuma koje je Europska unija nedavno sklopila. Navedene su mjere dovele do većeg otvaranja europskih tržišta javne nabave poduzećima razvijenih zemalja ili zemalja u razvoju, ali te zemlje nisu istom mjerom uzvatile na to otvaranje, a europska poduzeća i dalje se suočavaju s diskriminacijskim i restriktivnim praksama u trećim zemljama. Ovo je otvaranje tim potrebnije što javna nabava predstavlja oko 20 % svjetskog BDP-a i što će u kontekstu trenutne krize javna ulaganja u infrastrukturu i u ugovore o radovima i nabavi robe u razvijenim gospodarstvima i gospodarstvima u razvoju vjerojatno biti temeljni pokretači gospodarskog rasta u predstojećim godinama.

1.2. U više svojih mišljenja Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) se izjasnio u prilog cilju koji je Europska unija postavila u pogledu daljnjeg otvaranja tržišta javne nabave svih država međunarodnoj konkurenciji. Odbor je također naglasio da je potrebno jamčiti pojednostavljenije pravila javne nabave, osobito za MSP-ove, ali i poštovati načela transparentnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja. Također je zatražio u više navrata da se, u skladu s člankom 207. Ugovora o funkcioniranju EU-a, koji poziva na veću usklađenost s načelima i ciljevima Unije, pri vođenju europske trgovinske politike na primjeren način pojačaju socijalna dimenzija i dimenzija okoliša te poštivanje temeljnih ljudskih prava i zaštita potrošača.

1.3. Odbor razumije zabrinutost Komisije koja želi osigurati veću otvorenost tržišta javne nabave europskim poduzećima u trećim zemljama i svjestan je uloge koju može imati izmijenjeni prijedlog Uredbe o pristupu robe i usluga iz trećih zemalja unutarnjem tržištu javne nabave Unije, koji je predmet ovog Mišljenja.

1.4. Odbor smatra da prijedlog Uredbe može predstavljati prvi korak prema većoj otvorenosti javne nabave, posebice u okviru pregovora koji se između EU-a i SAD-a vode o Transatlantskom partnerstvu za trgovinu i ulaganja (TTIP), kao i u okviru pregovora o trgovinskom sporazumu s Japanom ili pregovora o pristupu Kine Sporazumu o javnoj nabavi (GPA) Svjetske trgovinske organizacije (WTO) s obzirom na to da su tržišta javne nabave ovih zemalja manje otvorena nego u Europskoj uniji, ali i u odnosu na zemlje koje nisu potpisnice Sporazuma o javnoj nabavi, kao što su Rusija, Brazil i Argentina.

1.5. Međutim, Odbor je svjestan da u Vijeću i Europskom parlamentu postoji veliko neslaganje u pogledu važnosti i učinkovitosti prijedloga Uredbe.

1.6. Odbor ističe da je prijeko potrebno osigurati da se natjecanje s poduzećima trećih zemalja u okviru javne nabave odvija slobodno i bez narušavanja. Međutim, EGSO sumnja da predložena Uredba može omogućiti postizanje cilja, a to je uravnoteženo otvaranje tržišta javne nabave u trećim zemljama. Odbor posebno smatra da novi prijedlog Uredbe nije dovoljno ambiciozan s obzirom na to da mu je područje primjene ograničeno na puku cjenovnu prilagodbu za ugovore koji iznose ili premašuju 5 000 000 EUR, te napominje da samo 7 % ugovora javne nabave iznosi preko 5 000 000 EUR. Osim toga, smatra da kazna u visini do 20 % koja se zaračuna na cijenu ponude nije dovoljna te da se treba ispitati od slučaja do slučaja. Odbor predlaže da se primijene mjere cjenovne prilagodbe za ugovore čija je vrijednost procijenjena na 2 500 000 EUR ili više.

1.7. Odbor se također pita ne predstavlja li činjenica da je državama članicama zabranjeno primjenjivati druge restriktivne mjere osim onih utvrđenih Uredbom *de facto* liberalizaciju pristupa poduzećima trećih zemalja postupcima javne nabave ispod praga od 5 000 000 EUR, i to bez uzvratnog davanja pristupa poduzećima iz EU-a. Odbor stoga naglašava da je hitno potrebno otvoriti uravnotežen i uzajaman postupak javne nabave između EU-a i trećih zemalja.

1.8. Odbor žali što se u prijedlogu Uredbe nigdje ne spominje cilj održivog rasta iako je Komisija taj cilj ugradila kao važan element u svoju Komunikaciju „Trgovina za sve” i što je u nekoliko navrata najavila da će u svim bitnim područjima sporazuma o slobodnoj trgovini (energetici, sirovinama i javnoj nabavi) voditi računa o održivom razvoju⁽¹⁾.

1.9. Odbor izražava žaljenje zbog toga što se novom uredbom brišu članci 85. i 86. Direktive 2014/25/EU jer su te odredbe ambiciozne i usklađene s ciljem uzimanja u obzir održivog razvoja s obzirom na to da sadrže i društvenu dimenziju koja se odnosi na poteškoće s kojima se suočavaju europska trgovačka društva kojima je teško pobijediti na javnim natjecajima u trećim zemljama zbog toga što se u njima ne poštuju međunarodne odredbe prava rada. Odbor uostalom vjeruje da bi bilo korisno više razmišljati o mogućoj integraciji nekih dijelova tih odredbi i u prijedlog Uredbe.

1.10. Odbor stoga smatra da je u Uredbi potrebno zauzeti ambiciozniji stav prema promicanju ciljeva održivog razvoja, poštovanju temeljnih prava i zaštiti potrošača u postupku javne nabave u trećim zemljama. Odbor smatra da nepoštovanje tih osnovnih pravila može negativno utjecati na konkurentnost europskih poduzeća i smatra da definicija „ograničavajućih mjera i praksi” iz članka 2. prijedloga treba obuhvaćati i nepoštovanje tih temeljnih pravila. Odbor također smatra da se izvješće koje Komisija mora predstaviti najkasnije do 31. prosinca 2018., a poslije toga najmanje svake tri godine (čl. 16. prijedloga), treba baviti ne samo pristupom gospodarskih subjekata postupcima javne nabave u trećim zemljama već i poštovanjem socijalnih pravila i pravila o okolišu u postupcima javne nabave u trećim zemljama, kao i poštovanjem temeljnih ljudskih prava i zaštitom potrošača; o tome bi trebalo voditi računa i pri sastavljanju izvješća Komisije o provedbi Uredbe.

1.11. EGSO zahtijeva da se u prijedlogu Uredbe ponovo naglasi da se trgovačka društva iz trećih zemalja koja sudjeluju u postupcima javne nabave u EU-u moraju pridržavati odredbi koje promiču poštovanje održivog razvoja, jačanje socijalne dimenzije, dimenzije okoliša i temeljnih ljudskih prava, kao i zaštitu potrošača te društvenu i profesionalnu integraciju ili ponovnu integraciju osoba s invaliditetom, predviđenih Direktivama 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU o javnoj nabavi. To je poštovanje neophodno za slobodno i neometano tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu.

⁽¹⁾ Vidjeti COM(2015) 497 final.

1.12. Odbor se u potpunosti slaže s tim da se Uredba ne primjenjuje na najzaostaliye i najosjetljivije zemlje u razvoju iz Uredbe o OSP-u ⁽²⁾, ali podsjeća Komisiju da se moraju poduzeti dodatne mjere za promicanje sudjelovanja najzaostalih i najosjetljivijih zemalja u javnoj nabavi u EU-u.

1.13. Odbor također odobrava neprimjenjivanje Uredbe na europska mala i srednja poduzeća. Međutim, želi podsjetiti Komisiju da malim i srednjim poduzećima treba posebna pomoć, kako za pristup „prekograničnim” tržištima u Europskoj uniji, tako i za pristup tržištima javne nabave u trećim zemljama.

2. Osnovne informacije

2.1. Europska komisija i Europski parlament istodobno su od EGSO-a zatražili mišljenje o izmijenjenom prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pristupu robe i usluga iz trećih zemalja unutarnjem tržištu javne nabave Unije i postupcima koji doprinose pregovorima o pristupu robe i usluga iz Unije tržištima javne nabave trećih zemalja.

2.2. Troškovi javne nabave općenito se procjenjuju na oko 20 % svjetskog BDP-a. U kontekstu trenutačne krize javna ulaganja u infrastrukturu i ugovore o radovima i nabavi robe u razvijenim gospodarstvima i gospodarstvima u razvoju vjerojatno predstavljaju jedan od temeljnih pokretača gospodarskog rasta u predstojećim godinama.

2.3. EU je postupno osigurao integraciju svojih tržišta javne nabave i otvorio ih zahvaljujući većoj liberalizaciji europskih tržišta javne nabave prilikom revizije Sporazuma o javnoj nabavi WTO-a koji je stupio na snagu u travnju 2014., kao i tijekom trgovinskih pregovora s trećim zemljama, a osobito u okviru trgovinskih sporazuma koje je Europska unija nedavno sklopila (na primjer, sporazum EU-a i Koreje, EU-a i Srednje Amerike, EU-a i Kolumbije/Perua, EU-a i Moldove, EU-a i Gruzije, EU-a i Ukrajine).

2.4. Međutim, europska poduzeća i dalje se suočavaju s restriktivnim i diskriminacijskim praksama u trećim zemljama. Ove su prakse posljedica više čimbenika:

- određene zemlje potpisnice GPA-a (koji su potpisale 43 članice WTO-a) nisu preuzele tako značajne obveze kao EU. Tako je EU otvorio 80 % svoje javne nabave, dok su druge razvijene zemlje otvorile samo 20 %. Unija ponuditeljima koji dolaze iz zemalja potpisnica Sporazuma o javnoj nabavi (GPA) svoju javnu nabavu otvara za iznos od otprilike 352 milijarde EUR, dok je na svjetskoj razini konkurenciji zatvoreno više od 50 % vrijednosti javne nabave, što dovodi do toga da je ostvareno samo 10 milijardi EUR izvoza iz Unije i da se gubitak u području izvoz procjenjuje na 12 milijardi EUR,
- Kina još uvijek pregovara o pristupanju Sporazumu, iako se obvezala pobrinuti se da pristupi sporazumu prilikom ulaska u WTO još 2001. Rusija se također obvezala pokrenuti pregovore za pristupanje Sporazumu u roku od četiri godine od njezina ulaska u WTO 2012. Integriranje Rusije u GPA moglo bi trajati još dulje nego integriranje Kine,
- određeni broj velikih sudionika, članica G20 (Brazil, Indija, Argentina) ne žele pristupiti GPA-u i bilateralni pregovori s ovim zemljama vjerojatno se neće ostvariti u bliskoj budućnosti.

2.5. Također valja napomenuti da veliki broj trgovinskih partnera Europske unije prednost daju svojim proizvođačima ili nacionalnim proizvodima ili malim i srednjim poduzećima (na primjer, „Buy American Act” u SAD-u, „Buy Chinese Policy” u Kini, povlaštene marže koje propisuje zakon u Brazilu, nacionalne preferencije na regionalnoj razini u Australiji), što poduzeća iz Europske unije *de facto* isključuje iz sudjelovanja u toj javnoj nabavi ⁽³⁾.

⁽²⁾ Uredba (EU) br. 978/2012 Europskog parlamenta i Vijeća.

⁽³⁾ Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o javnim poduzećima iz trećih zemalja na tržištima javne nabave EU-a (SL C 218, 23.7.2011., str. 31.).

2.6. Kada je riječ o tržištima javne nabave otvorenima konkurenciji u trećim zemljama, europska poduzeća često su spriječena učinkovitije sudjelovati u javnim natjecanjima zbog prepreka koje „nadilaze granice” (kao što su različiti propisi o certifikaciji i normizaciji, otkazni postupci, netransparentni ili diskriminatorni postupci itd.), a koje su još složenije i predstavljaju više problema s tehničkog stajališta u mjeri u kojoj su njihova identifikacija, analiza i ukidanje dugotrajniji i kada su norme i prakse koje se na njih odnose restriktivne. Ovo je već bilo naglašeno u prethodnom mišljenju Odbora.

2.7. U ovim složenim okolnostima, a zbog nepostojanja sredstva kojim bi se postiglo bitno otvaranje tržišta javne nabave u trećim zemljama, Europska unija više godina nastoji osmisliti instrument kojim će se predvidjeti mogućnost uvođenja restrikcija ako nema reciprociteta ili u slučajevima kada treće zemlje europskim poduzećima nameću restriktivne i diskriminatorne mjere.

2.8. Međutim, valja napomenuti da je EU raspolagao i raspolaže mogućnošću da ograniči pristup tržištima javne nabave u Europskoj uniji poduzećima iz zemalja koje ne postupaju jednako kao što se prema poduzećima tih zemalja postupa u Europskoj uniji kada je riječ o javnoj nabavi u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga. Međutim, nikada je nije iskoristio. Naime, **Direktivom 2004/17/EZ** (revidirana **Direktivom 2014/25/EU, koja stupa na snagu 18. travnja 2016.**) bila je predviđena mogućnost da se odbace ponude koje sadrže više od 50 % proizvoda podrijetlom iz trećih zemalja s kojima Europska unija nije sklopila međunarodne sporazume (članak 58.) te mogućnost za Komisiju (članak 59.) da predloži Vijeću da odluči na neko vrijeme obustaviti ili ograničiti pristup tržištima javne nabave u Europskoj uniji poduzećima iz zemalja koje ne postupaju jednako kao što se prema poduzećima tih zemalja postupa u Europskoj uniji ili zemljama u kojima su te teškoće povezane s nepridržavanjem međunarodnih normi o radu. Ove su odredbe sadržane u člancima 85. i 86. Direktive 2014/25/EU.

2.9. S druge strane, Opća direktiva o javnoj nabavi 2004/18/EZ (revidirana **Direktivom 2014/24/EU**) ne sadrži slične odredbe; iz tog razloga postojale su i još uvijek postoje različite prakse u različitim zemljama članicama u pogledu stranih ponuditelja ili ponuda koje sadrže proizvode i usluge podrijetlom iz trećih zemalja. U određenim se zemljama članicama jednako postupalo, a u drugim zemljama članicama to je ovisilo o tome postoje li ili ne postoje međunarodne obveze koje proizlaze iz Sporazuma o javnoj nabavi WTO-a ili iz bilateralnih ugovora.

2.10. Kako bi se riješio problem nepostojanja odredbi u Općoj direktivi o javnoj nabavi i činjenice da određene treće zemlje ne žele otvoriti svoja tržišta javne nabave međunarodnoj konkurenciji, ali uživaju relativno lagan pristup europskom tržištu, Komisija je 2012. iznijela prijedlog uredbe kojom bi se uveo određeni reciprocitet u pristupu tržištima javne nabave.

2.11. Prvi prijedlog Komisije iz 2012. najprije je podsjetio na opće načelo prema kojem se na unutarnjem tržištu EU-a prema inozemnoj robi i uslugama na koje se primjenjuju obveze EU-a u pogledu pristupa tržištu postupa jednako kao i prema robi i uslugama podrijetlom iz EU-a u postupcima sklapanja ugovora; ovo je postupanje proširila i na robu i usluge iz najmanje razvijenih zemalja.

Za robu i usluge za koje ne postoje obveze u pogledu pristupa tržištu, prijedlog se temeljio na dva stupa:

- **Decentralizirani stup (članak 6.)** kojim se javnom naručitelju dopušta da obavijesti Komisiju o namjeri da odbije određene ponude u kojima vrijednost robe i usluga koje nisu pokrivene međunarodnim obvezama predstavlja više od 50 % ukupne vrijednosti robe i usluga sadržanih u ponudi. Komisija je mogla dati svoje odobrenje ako je postojao znatan nedostatak reciprociteta između EU-a i zemlje iz koje dolaze roba i usluge. Također bi odobrila isključenje kada predmetna roba i usluge podliježu ograničenju u pogledu pristupa tržištu koje je EU iznio u okviru međunarodnog sporazuma.

- **Centralizirani mehanizam (članci od 8. do 13.)** kojim se Komisiji omogućuje da pokrene istragu. Ovu istragu mogla je pokrenuti Komisija na vlastitu inicijativu ili na zahtjev neke države članice ili zainteresirane strane kako bi provjerila postoje li u trećim zemljama restriktivne prakse u pogledu sklapanja ugovora. Komisija se mogla dogovoriti s predmetnom zemljom radi rješavanja tog problema i poboljšati uvjete pristupa poduzeća EU-a tržištu navedene zemlje, a ako ne bi uspjela, mogla je nametnuti privremene restriktivne mjere. Ove restriktivne mjere mogle su se načelno sastojati od toga da se isključe određene ponude koje sadrže više od 50 % robe i usluga iz predmetne treće zemlje (zatvaranje europskog tržišta) ili da se primijeni obvezna novčana kazna za ponudenu robu i usluge iz predmetne treće zemlje. Komisija je istragu trebala dovršiti u razdoblju od devet mjeseci. U opravdanim slučajevima taj se rok mogao produljiti za tri mjeseca.

2.12. Parlament je usvojio njezino izvješće 2014⁽⁴⁾, izražavajući određeno protivljenje decentraliziranom postupku. Prema Parlamentu, samo Komisija, a ne lokalna tijela, može odlučiti o isključenju neke ponude jer je međunarodna trgovina u isključivoj nadležnosti EU-a. Stoga je predložio da se decentralizirani postupak integrira u centralizirani postupak. Postojale su i druge točke neslaganja, poput nepostojanja reciprociteta kada je riječ o poštovanju socijalnih propisa i propisa o zaštiti okoliša i temeljnih standarda WTO-a, činjenica što nije definirano nepostojanje temeljnog reciprociteta, a Parlament također predlaže pretpostavku nepostojanja reciprociteta ako se ne poštuju međunarodne odredbe u pogledu radnog prava. Parlament je također izrazio zabrinutost zbog činjenice da Uredba ne štiti europske propise o zaštiti okoliša i socijalne propise.

2.13. Prvo čitanje u Vijeću nije dovelo do odluke. Petnaestak država članica nije zapravo odobrilo prijedlog i predstavljalo je manjinski prag za blokiranje. Najvažnije među njima bile su Njemačka, Velika Britanija, Nizozemska i Švedska, kao i neke zemlje istočne Europe. Izrazile su bojazan da bi se takav instrument mogao shvatiti protekcionističkim na svjetskoj razini. Zemlje koje su poduprle prijedlog, predvođene Francuskom, dobile su 2014. tehničku raspravu i postojala je nada da će biti moguće postići konsenzus za vrijeme talijanskog predsjedanja (druga polovica 2014.). Nažalost, to se nije dogodilo i Komisija je u siječnju⁽⁵⁾ usvojila revidirani prijedlog s nadom da će se situacija deblokirati u Vijeću.

3. Opće primjedbe

3.1. Komisija iznosi novi prijedlog sa željom da ispravi određene negativne posljedice prethodnog prijedloga. U novom prijedlogu Komisija ukida decentralizirani postupak koji je bio izložen kritikama jer je predstavljao veliko administrativno opterećenje i pogodovao rascjepkanosti unutarnjeg tržišta. Također ukida mogućnost potpunog zatvaranja europskog tržišta zadržavajući istodobno mogućnost da se nakon istrage Komisije odredi novčana kazna od 20 % ponudama koje sadrže više od 50 % robe i usluga iz zemalja koje provode restriktivne i diskriminirajuće prakse. Ova mjera cjenovne prilagodbe primjenjuje se samo na ugovore čija procijenjena vrijednost iznosi ili premašuje 5 milijuna EUR, čime bi se po mišljenju Komisije smanjila opasnost od protumjera trećih zemalja. Prijedlogom je također predviđeno da mjera cjenovne prilagodbe ne bi bila primjenjiva na europska mala i srednja poduzeća (MSP) niti na ponuditelje ili robu iz najslabije razvijenih i najosjetljivijih zemalja u razvoju kako su definirane Uredbom o primjeni sustava općih carinskih povlastica (OSP).

3.2. EGSO je u raznim prilikama iznio pozitivno mišljenje o cilju Europske unije za veću otvorenost tržišta javne nabave svih zemalja na međunarodnom tržištu, ali Odbor je također naglasio da valja omogućiti načela pojednostavljenja pravila javne nabave, transparentnosti, nediskriminacije, jednakog postupanja, društvene odgovornosti i odgovornosti prema okolišu, kao i poštovanje temeljnih prava⁽⁶⁾.

3.3. Odbor razumije zabrinutost Komisije koja europskim poduzećima želi zajamčiti veću otvorenost tržišta javne nabave u trećim zemljama. Odbor također smatra da prijedlog takve uredbe može predstavljati prvi korak u pregovorima o javnoj nabavi koji se vode u okviru Transatlantskog partnerstva za trgovinu i ulaganja (TTIP) između EU-a i SAD-a, kao i u sklopu trgovinskih pregovora s Japanom i pregovora o pristupu Kine Sporazumu o javnoj nabavi s obzirom na to da su tržišta javne nabave ovih zemalja manje otvorena nego u Europskoj uniji, ali i u odnosu na zemlje koje nisu potpisnice Sporazuma o javnoj nabavi, kao što su Rusija, Brazil i Argentina.

⁽⁴⁾ P7_TA (2014)0027.

⁽⁵⁾ COM(2016) 34 final.

⁽⁶⁾ Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o međunarodnim tržištima javne nabave, usvojeno 28. svibnja 2008., izvjestitelj g. Malosse (SL C 224, 30.8.2008., str. 32.) i Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o javnim poduzećima iz trećih zemalja na tržištima javne nabave EU-a (SL C 218, 23.7.2011., str. 31.).

3.4. Međutim, EGSO sumnja da će uredba, nakon što se donese, moći omogućiti postizanje cilja, a to je otvaranje tržišta javne nabave u trećim zemljama. Odbor smatra da novi prijedlog Uredbe nije dovoljno ambiciozan zbog toga što mu je područje djelovanja smanjeno; njegov utjecaj na otvaranje tržišta javne nabave u trećim zemljama vrlo je upitan i mogao bi biti znatno ograničen.

3.5. Prema samoj Komisiji, tek 7 % ugovora javne nabave ima vrijednost iznad 5 000 000 EUR. Međutim, ti ugovori predstavljaju 61 % vrijednosti javne nabave EU-a. Međutim, s obzirom na to da će se uredba primjenjivati samo na ugovore koji nisu pokriveni međunarodnim obvezama Europske unije, valja se zapitati koliki će dio tržišta javne nabave biti pokriven, osobito nakon mogućeg pristupanja Kine GPA-u i mogućeg dovršetka pregovora sa SAD-om i Japanom. Opasnost da primjena bude svedena na vrlo mali broj ugovora i na vrlo mali broj zemalja mogla bi smanjiti značaj Uredbe. Odbor predlaže da se primijene mjere cjenovne prilagodbe za ugovore čija je vrijednost procijenjena na 2 500 000 EUR ili više.

3.6. Također žali što se u prijedlogu Uredbe nigdje ne upućuje na održivi razvoj koji Komisija ipak ističe u svojoj Komunikaciji „Trgovina za sve” kada kaže da će u svim relevantnim područjima Sporazuma o slobodnoj trgovini (na primjer, energetici, sirovinama ili javnoj nabavi) u obzir uzeti pitanja o održivom razvoju⁽⁷⁾. Neophodno je da se, u skladu s člankom 207. Ugovora o funkcioniranju EU-a, koji poziva na veću usklađenost s načelima i ciljevima Unije, pri vođenju europske trgovinske politike na primjeren način pojačaju socijalna i ekološka dimenzija te poštivanje temeljnih ljudskih prava i zaštita potrošača.

3.7. Cilj novih direktiva 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU o javnoj nabavi i koncesijama je promicati poštovanje održivog razvoja i jačanje socijalne dimenzije i dimenzije zaštite okoliša, kao i temeljnih ljudskih prava, zaštite potrošača i društvene i profesionalne integracije ili ponovne integracije osoba s invaliditetom. To je poštovanje neophodno za slobodno i neometano tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. EGSO smatra da bi bilo korisno kad bi se u ovom prijedlogu uredbе naglasilo da su trgovačka društva iz trećih zemalja koja sudjeluju u postupcima javne nabave u EU-u dužna poštovati te odredbe.

3.8. Komisija govori o ograničavajućim mjerama ili praksama, ali nigdje ne spominje da je u trećim zemljama teško dobiti ugovor javne nabave zbog toga što konkurentna trgovačka društva ne poštuju socijalne propise i propise o okolišu, kao ni temeljna ljudska prava i zaštitu potrošača. Odbor smatra da nepoštovanje tih osnovnih pravila može negativno utjecati na konkurentnost europskih poduzeća i smatra da definicija ograničavajućih mjera i praksi iz članka 2. prijedloga mora uključivati i nepoštivanje tih temeljnih pravila. Odbor također smatra da se izvješće koje Komisija mora predstaviti najkasnije 31. prosinca 2018., a poslije toga najmanje svake tri godine (čl. 16. prijedloga) treba baviti ne samo pristupom gospodarskih subjekata postupcima javne nabave u trećim zemljama već i poštovanjem socijalnih pravila i pravila okoliša u postupcima javne nabave u trećim zemljama, kao i poštovanjem temeljnih ljudskih prava i zaštitom potrošača; o tome bi trebala voditi računa i izvješća Komisije o provedbi Uredbe.

3.9. Kada se pogleda podjela unutar Vijeća koja je i dovela do blokade nove uredbе, opravdano je sumnjati u njezin uspjeh. Naime, uklanjanje decentraliziranog stupa moglo bi dovesti do nove blokade, osobito s obzirom na sve ostale promjene.

4. Posebne primjedbe

4.1. Odbor odobrava pojašnjenje iz članka 1. stavka 5. prijedloga Uredbe kojim je propisano da zemlje članice ne smiju na gospodarske subjekte, robu i usluge iz trećih zemalja primjenjivati restriktivne mjere izvan mjera utvrđenih Uredbom. Prednost toga je veća ujednačenost u primjeni europskih pravila o javnoj nabavi na strane operatere. Međutim, Odbor se pita ne predstavlja li ta zabrana *de facto* jednostranu liberalizaciju pristupa poduzećima trećih zemalja europskim postupcima javne nabave ispod praga od 5 000 000 EUR, i to bez uzajamnog davanja pristupa poduzećima iz EU-a. Naime, trenutačno neke države članice primjenjuju ograničenja u pogledu javne nabave koja nije pokrivena međunarodnim obvezama, a člankom 85. Direktive 2014/25/EU o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga izričito je propisana mogućnost da se odbiju ponude koje sadrže više od 50 % robe iz zemalja s kojima EU nije sklopio međunarodne sporazume. Predloženom Uredbom ovaj će se članak brisati.

⁽⁷⁾ Vidjeti bilješku 1.

4.2. Odbor u cijelosti odobrava da se Uredba ne primjenjuje na najmanje razvijene i najosjetljivije zemlje u razvoju iz Uredbe o OSP-u (članak 4.) i, kako bi ovo isključenje bilo stvarno i pogodovalo manje razvijenim zemljama i njihovim poduzećima, poziva Komisiju da unese pojašnjenja o tržištima javne nabave u Europskoj uniji kao i poveznicu na objave Službenog lista (TED) u *Export Helpdesk*, namijenjenu zemljama u razvoju i osigura potrebnu tehničku pomoć poduzećima iz zemalja u razvoju koja žele dobiti više informacija o načinu na koji funkcioniraju propisi o javnoj nabavi u Europskoj uniji.

4.3. Odbor također odobrava neprimjenjivanje Uredbe na europska mala i srednja poduzeća (članak 5.). Međutim, želi podsjetiti Komisiju da malim i srednjim poduzećima treba posebna pomoć, kako za pristup „prekograničnim” tržištima u Europskoj uniji, tako i za pristup tržištima javne nabave u trećim zemljama. Taj je pristup kompatibilan s posebnom pažnjom koja se u Komunikaciji Komisije „Trgovina za sve” poklanja MSP-ima. Cilj poboljšanja pristupa MSP-a javnoj nabavi trebao bi posebice biti utvrđen u poglavlju TTIP-a o MSP-ima, kao i u budućim trgovinskim sporazumima koji će sadržavati takva poglavlja. EGSO je već izrazio svoje mišljenje protiv određivanja kvota za MSP-ove u javnoj nabavi, prema modelu Akta o malom poduzetništvu (eng. *Small Business Act*) u SAD-u, ali zagovara volontarističku politiku podrške sudjelovanju MSP-ova kako bi im se omogućio pristup većem broju tržišta javne nabave⁽⁸⁾. Odbor je također naznačio da je potrebno poboljšati bazu podataka Komisije o pristupu tržištima javne nabave (*Market access Data base*) kako bi, s jedne strane, sadržavala pouzdane i dostupne podatke o pozivima na iskazivanje ponuda, formalnostima i tehničkim posebnostima tehničkih specifikacija koje sprečavaju stvarno sudjelovanje u trećim zemljama, a s druge strane, kako bi pružala baze statističkih podataka i pokazatelja utjecaja fenomena poremećaja⁽⁹⁾.

4.4. Odbor razumije zabrinutost Komisije zbog nepostojanja pravnog instrumenta koji bi joj omogućio da osigura stvarni pristup europskih poduzeća javnoj nabavi trećih zemalja jer se Uredba (EU) br. 654/2014 o ostvarivanju prava Unije na primjenu i provedbu međunarodnih trgovinskih pravila ne primjenjuje ako ne postoji međunarodni sporazum. Međutim, istražni postupak propisan člancima od 6. do 8. Uredbe čini se osobito sporim i neučinkovitim. Kao prvo, Odbor izražava sumnju u pogledu širokog diskrecijskog prava prepuštenog Komisiji da donese odluku o tome hoće li provesti istragu ili ne. Zatim, u pogledu trajanja istrage; protivno onome što tvrdi Komisija, u novom prijedlogu trajanje nije skraćeno nego i dalje može ići do 12 mjeseci. Ovo se čini osobito dugim razdobljem s obzirom na to da u velikom broju slučajeva, a osobito u slučajevima u kojima Komisija istragu provodi na vlastitu inicijativu, već raspolaže određenim brojem elemenata i često je već raspravljala o toj temi u okviru postojećeg dijaloga s trećim zemljama. Odbor također razumije činjenicu da je istraga obustavljena za vrijeme eventualnih trgovinskih pregovora. Međutim, s obzirom na trajanje trgovinskih pregovora i njihovog provođenja, smatra da bi trebalo definirati rok obustave koji ne bi trebao biti dulji od dvije godine.

4.5. Odbor smatra da to što istraga može dovesti samo do prilagodbe cijene od 20 % za ugovore iznad 5 000 000 EUR, što je odredba koja podliježe brojnim iznimkama, nije dovoljno i da je zbog toga Uredba lišena učinkovitosti.

4.6. Odbor izražava žaljenje zbog toga što se novom Uredbom brišu članci 85. i 86. Direktive 2014/25/EU jer su te odredbe ambiciozne i usklađenije s ciljem uzimanja u obzir održivog razvoja s obzirom na to da imaju i društvenu dimenziju i dimenziju okoliša. Odbor uostalom smatra da bi bilo korisno više razmišljati o mogućoj integraciji nekih dijelova tih odredbi i u prijedlog Uredbe.

Bruxelles, 27. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁸⁾ Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Međunarodnim tržištima javne nabave, usvojeno 28. svibnja 2008., izvjestitelj g. Malosse (SL C 224, 30.8.2008., str. 32.).

⁽⁹⁾ Vidjeti bilješku 3.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci: Stanje energetske unije 2015.

(COM(2015) 572 final)

(2016/C 264/16)

Izvjestitelj: Stéphane BUFFETAUT

Dana 18. siječnja 2016., sukladno članku 194. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci: Stanje energetske unije 2015.

(COM(2015) 572 final).

Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 5. travnja 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 28. travnja 2016.), sa 137 glasova za, 1 protiv i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Okvirna strategija za energetske uniju pokrenuta je u veljači 2015., a energetska će se unija početi stvarati tijekom 2016. godine. Ona je rezultat razmatranja različitih skupina za promišljanje ili europskih čelnika u vezi sa zamisli o europskoj energetske zajednici, projektu za koji su se osobito zalagali Institut Jacques Delors i g. Jerzy Buzek. Europski gospodarski i socijalni odbor od samog je početka toj inicijativi davao svoju punu potporu.

1.2. Ta zamisao nije naišla na vrlo pozitivan odjek u brojnim državama članicama jer bi podrazumijevala reviziju ugovora, što bi u ovo vrijeme euroskepticizma bilo najblaže rečeno riskantno. Unatoč tomu, u prilog inicijativi koja bi se provodila na europskoj razini ide želja za boljom koordinacijom energetske politike, kao i nužnost učinkovite energetske diplomacije, imperativ borbe protiv klimatskih promjena, sve veća energetska ovisnost Europske unije, potreba da se smanji vanjski pritisak na opskrbu energijom te provođenje energetske tranzicije i popratne socijalne mjere u sektorima na koje utječe ta tranzicija. Tako je donesena odluka o stvaranju energetske unije koja je jednostavna s institucijskog stajališta, no kojom se nastoji povećati učinkovitost provođenjem konvergencije na konkretnim područjima i ispunjavanjem obveza.

1.3. Uputno je podsjetiti na to da je EGSO od ranih dana podržavao inicijativu za stvaranje europske energetske unije ili barem za bolju koordinaciju energetske politike⁽¹⁾, diplomaciju na polju energije i energetske tranzicije te da je naglašavao potrebu da se u to u potpunosti uključi civilno društvo kojeg se to izravno tiče ne samo kao potrošača, već i kao aktera energetske tranzicije koja neće moći biti uspješna bez uključivanja, odnosno mobilizacije civilnog društva koje će u skoroj budućnosti imati još veću ulogu u proizvodnji decentralizirane energije.

1.4. U Komunikaciji Komisije želi se razmotriti napredak ostvaren na polju energetske unije u prvih devet mjeseci. Jasno je da takva analiza stanja nije ni sveobuhvatna ni doista simptomatična s obzirom na važnost pitanja o kojima se radi i opsežnost promjena koje je potrebno provesti. Stoga je ove prve naznake potrebno prihvatiti s oprezom jer su one tek osnove politike koja će se morati ustrajno provoditi tijekom dugog razdoblja i u suradnji sa svim državama članicama.

⁽¹⁾ SL C 82, 3.3.2016., str. 13. i SL C 82, 3.3.2016., str. 22.

1.5. Okvir u kojem će se ta politika provoditi ipak je poznat: obveze preuzete na konferenciji COP21, ozbiljna geopolitička nestabilnost na području energije, europski ciljevi na polju klime i energije, sigurnost opskrbe, energetska učinkovitost, dekarbonizacija europskih gospodarstava, razvoj infrastrukture i dovršenje unutarnjeg energetskeg tržišta. Jasno je da su politički izazovi golemi i ne može ih se riješiti jednostavnom administrativnom i regulatornom mjerom. Potrebna nam je snažna politička volja te čvrsta, ali realna zajednička vizija država članica u kojoj se uzimaju u obzir gospodarsko stanje i dostupne tehnološke mogućnosti, a politička se volja mora prilagoditi činjenicama.

1.6. EGSO pozdravlja to prvo izvješće o stanju energetske unije za 2015. godinu, no izražava žaljenje zbog određenih propusta u analizi provedbe te inicijative. Ispravljanjem tih propusta ojačao bi se pristup koji Komisija predlaže i povećalo priklanjanje civilnog društva tom projektu koji za sobom povlači energetske tranzicije koja bi mogla predstavljati izvor zabrinutosti.

1.7. Odbor smatra da su glavne točke analize koje je navela Komisija važne, no da ih je potrebno dopuniti. U postojećem tekstu Komunikacije te su točke sljedeće:

- dekarbonizacija gospodarstva,
- energetska učinkovitost kao doprinos umjerenosti energetske potražnje,
- ostvarenje unutarnjeg energetskeg tržišta,
- energetska sigurnost, solidarnost i povjerenje,
- istraživanje, inovacije i konkurentnost,
- provedba energetske unije.

EGSO smatra da socijalna dimenzija energetske unije nije dovoljno naglašena te da bi taj aspekt trebao biti među kriterijima ocjene energetske unije. Ta bi unija doista trebala imati s jedne strane pozitivan učinak na području otvaranja novih radnih mjesta, kao i na području konkurentnosti i inovacija, no nažalost, ona bi s druge strane mogla utjecati na određene sektore djelatnosti, što iziskuje popratne socijalne i obrazovne mjere. Važno je da te mjere budu preventivne kako bi se izbjeglo da dotično osoblje ne izgubi posao te da se u okviru osposobljavanja predvide promjene koje se očekuju u energetskeg sektoru. Stoga bi bilo uputno da se u idućem godišnjem izvješću socijalna dimenzija uključi u kriterije ocjenjivanja. Isto je tako nužno predvidjeti gospodarske posljedice koje za sobom povlače odluke donesene radi energetske tranzicije, tim više što je socijalni učinak usko povezan s gospodarskim posljedicama provedenih odluka.

1.8. Europska komisija smatra da energetska učinkovitost sama po sebi predstavlja izvor energije. EGSO odlučno preporučuje da se ta formulacija ukloni jer predstavlja izvor zablude i nije točna sa znanstvenog stajališta jer uštede energije nikad neće moći zamijeniti niti jedan primarni izvor energije. To ne umanjuje činjenicu da je energetska učinkovitost vrlo važno pitanje za budućnost europskeg energetskeg sustava. Povećanje energetske učinkovitosti na svim područjima na kojima se energija koristi može biti moćno sredstvo smanjenja troškova za europsko gospodarstvo.

1.9. Odbor bi želio da, uz socijalne partnere, i civilno društvo bude uključeno u postupak izrade godišnjeg izvješća. Udruge potrošača, reprezentativne obiteljske udruge, predstavnici gospodarstva, poljoprivrednici, udruge za zaštitu okoliša, znanstvenici i istraživači – jednom riječi, civilno društvo – u potpunosti su zainteresirani za taj europski postupak. Iz tog se razloga EGSO zalaže za uspostavu europskeg energetskeg dijaloga kojim bi se omogućilo da se civilno društvo pobliže uključi u raspravu o europskeg energetskeg politici i u njezinu provedbu. Taj bi se dijalog mogao organizirati povodom pripreme godišnjeg izvješća o stanju energetske unije i usredotočiti se na ključne točke koje su utvrđene u svrhu ocjenjivanja njezine provedbe.

1.10. Kad je riječ o statističkim podacima, EGSO napominje da su neki od njih zastarjeli, pa čak i nepostojeći. To znači da je potrebno uložiti napore kako bi se od država članica dobili ažuriraniji podaci bez kojih će biti teško pratiti učinke provedbe energetske unije.

1.11. EGSO naposljetku ističe da se energetska unija ne može prikazati samo kroz administrativne postupke praćenja i informiranja. Ti su postupci sredstvo, korisno i nužno, koje služi politici čije ciljeve moraju prihvatiti države članice uz podršku civilnog društva.

2. Sadržaj dokumenta i metodologija Europske komisije

2.1. Ovaj je dokument prije svega izvješće o napretku čija je svrha procijeniti provedbu energetske unije, a ne politički dokument. U njemu se ocjenjuju rezultati prikupljeni iz država članica prema političkim kriterijima koje je utvrdila Komisija. Tako se Komisija u svojoj metodologiji uz pomoć ključnih pokazatelja oslanja na analizu i praćenje provedbe energetske unije. To je praćenje samo po sebi osjetljivo jer političke odluke na području energije ovise o razvoju tržišta i geopolitičkim zbivanjima na koja države članice moraju relativno brzo reagirati. Dugoročni ciljevi tako mogu biti u suprotnosti s kratkoročnim potrebama te se stoga praćenje mora provoditi uz fleksibilnost.

2.2. U svakom slučaju, Komisija je definirala šest tema, šest strateških elemenata analize za mjerenje provedbe konkretnih obveza država u procesu ostvarivanja energetske unije:

- dekarbonizacija gospodarstva,
- energetska učinkovitost kao doprinos umjerenosti energetske potražnje,
- ostvarivanje potpuno integriranog eneretskog tržišta,
- energetska sigurnost, solidarnost i povjerenje,
- energetska unija za istraživanje, inovacije i konkurentnost,
- provedba energetske unije.

2.3. Komisija želi uz pomoć tih tema procijeniti prvi napredak u provedbi energetske unije.

3. Opće napomene

3.1. U pogledu dekarbonizacije, Komisija procjenjuje da je Europska unija najučinkovitije veliko gospodarstvo na svijetu, a to temelji na činjenici da se u razdoblju od 1990. do 2014. ukupni BDP EU-a povećao za 46 %, dok su se emisije stakleničkih plinova smanjile za 23 %. No te brojke treba pročitati u kontekstu posljedica krize koja je pogodila cijeli svijet, a posebno Europu, kontinuirane ekonomske stagnacije i deindustrijalizacije EU-a, pa će one možda biti manje impresivne nego što se na prvi pogled čini.

3.2. Komisija također ističe da Europska unija proizvodi više od polovine električne energije bez ispuštanja stakleničkih plinova. Podsjetimo da taj rezultat ne bi bio moguć bez doprinosa izvora energije koji se ponekad smatraju kontroverznim ili koje su neke države članice prestale koristiti (primjerice, nuklearna energija ili hidroelektrična energija proizvedena uz pomoć brana).

3.3. Navedeni cilj ostaje „daljnji odmak od gospodarstva koje se temelji na fosilnim gorivima”. U tom pogledu trenutno smanjenje cijene nafte i njezina nestabilnost nisu povoljni elementi premda se cilj od 20 % obnovljive energije tijekom 2020. godine čini ostvariv. Međutim, energetska politika ne može se temeljiti na negativnom i restriktivnom pristupu. EGSO bi stoga želio da se u mjeri u kojoj je to moguće procijeni uloga koju bi u budućnosti mogli imati izvori energije poput vjetra, oceana, vodika itd. te da se njihovo razvijanje podrži uz pomoć ambiciozne politike istraživanja i razvoja.

3.4. Komisija napominje da će prijelaz na niskougljične izvore energije iziskivati znatna ulaganja. U tom kontekstu trošak tih ulaganja komparativno bi se dodatno povećao zbog kontinuiranog velikog pada cijene nafte. Stoga će se konkretno provođenje obveza preuzetih u Parizu u okviru konferencije COP pomno pratiti.

3.5. EGSO ističe da rezultati konferencije COP21 po prvi puta osiguravaju temelje za koordiniranu zaštitu klime na globalnoj razini te stoga opravdavaju znatne napore koje Europa ulaže, a koji bi imali slab učinak na globalne klimatske promjene da se ostatak svijeta nije obvezao na to da krene istim putem. Stoga možemo provoditi europski plan u duhu sporazuma iz Pariza i omogućiti da svaka država članica pruži puni doprinos zaštiti klime u skladu s vlastitim mogućnostima.

3.6. Komisija navodi da je uvela alate i instrumente prema kojima se sama energetska učinkovitost smatra izvorom energije. EGSO odlučno preporučuje da se ta formulacija ne koristi jer, osim što je netočna sa znanstvenog stajališta, predstavlja izvor zablude jer uštede energije nikad neće moći zamijeniti niti jedan primarni izvor energije. Ušteda energije svakako je potrebna, no ona ne predstavlja energiju. Unatoč tomu, energetska učinkovitost važan je parametar u budućem europskom energetskom sustavu. Poboljšanje energetske učinkovitosti na svim područjima na kojima se energija koristi može se pokazati važnim sredstvom smanjenja dodatnih troškova za europsko gospodarstvo. U idealnim okolnostima, povećanje energetske učinkovitosti razmjerno povećanju troškova određene vrste energije moglo bi osigurati da cijena te energije ostane postojana.

3.7. Međutim, znatno povećanje energetske učinkovitosti neizostavno iziskuje znatna ulaganja od strane potrošača, industrije i javnih tijela (u pogledu zgrada, infrastrukture, automobila itd.). S jedne strane, opće ograničenje ulaganja odredit će brzinu poboljšanja. S druge strane, određeni sektori europskog društva mogu osigurati velika ulaganja i imati koristi od velikih ušteda, dok drugi sektori neće biti u mogućnosti to napraviti. To bi moglo dovesti do stvaranja gospodarskog jaza između raznih dijelova Europske unije. EGSO stoga smatra da je potrebno predvidjeti popratne mjere kako bi se osiguralo da će svi imati koristi od energetske učinkovitosti.

3.8. Ostvarenje unutarnjeg tržišta energije iziskuje novu infrastrukturu za prijenos energije, električne vodove ili plinovode, odnosno velika ulaganja. Komisija je s pravom zadovoljna s napretkom postignutim na tom području, kao i s osnivanjem Foruma iz Kopenhagena, koji je svakako koristan za utvrđivanje problema, no koji sam po sebi ne predstavlja rješenje. Proveden je određen broj sporazuma o suradnji među državama, kao na primjer sporazumi sklopljeni između Poljske i Litve ili Norveške i Švedske. Ipak je poznato da se neke države članice možda ne slažu s projektima kao što je *Nord Stream*, koji je naišao na kritike u Poljskoj, u baltičkim zemljama i Švedskoj. Stoga je potrebno paziti na to da neke odluke o ulaganjima ne budu u suprotnosti s duhom energetske unije. Povrh toga određene političke odluke mogu biti od velike važnosti za ulaganja, što znači da bi te odluke trebalo donositi s određenim odmakom te da ih se treba oprezno procijeniti sa znanstvenog i tehničkog stajališta.

3.9. Potrebno je naglasiti da Komisija priznaje da potrošači (pojedinci, obitelji ili poduzeća) žele više transparentnosti u pogledu cijena energije i energetske troškova koji se uz to moraju procijeniti u odnosu na stanje naših glavnih konkurenata. EGSO odlučno podržava tu odluku o transparentnom i jasnom informiranju za koju se često zalagao. Međutim, u doba u kojem energetska siromaštvo raste, potrebno je ponovo istaknuti potrebu univerzalnog pružanja energetske usluge i imati na raspolaganju posebne pokazatelje za ulogu koju usluge od općeg gospodarskog interesa mogu imati u tom pogledu. Naša društva žive od energije koja uvjetuje naš životni komfor, naše kretanje, našu komunikaciju i život naših poduzeća. EGSO želi da civilno društvo bude zastupljeno u forumima u okviru kojih se na europskoj razini određuju uvjeti funkcioniranja univerzalnih usluga. Potrošačima se mora dati prilika da u potpunosti sudjeluju u definiranju te univerzalne usluge te im se omogućiti da u praksi prate njezino pružanje.

3.10. EGSO postaje sve svjesniji potrebe za održavanjem nove rasprave, utemeljene na tom stajalištu, o liberalizaciji tržišta proizvodnje energije koja je počela krajem 1990-ih. Ta je liberalizacija bila obilježena sporim, ali i uglavnom opravdanim, uvođenjem instrumenata koji nisu u skladu s tržištem, poput subvencija (za održivu proizvodnju energije) i ograničenja (npr. za emisije CO₂). Poduzećima i zaposlenicima u ovom sektoru važno je da imaju siguran okvir za ulaganja s obzirom na to da se radi o znatnim financijskim sredstvima i dugom razdoblju povrata ulaganja. Nesigurnost koja se javlja kao posljedica stalnih promjena energetske politike ne potiče spremnost na preuzimanje rizika i stoga koči tehnološke inovacije koje promiču održiv razvoj u europskom energetskom sektoru.

3.11. U očima građana uspjeh energetske unije mjerit će se također na temelju vrlo konkretnih elemenata kao što su cijena (koja u najvećoj mjeri ovisi o porezima na energiju), dostupnost mreže, sigurnost opskrbe (izbjegavanje isključivanja ili općih kvarova) i informiranje potrošača o materijalima koji se koriste, koje mora biti jednostavno i lako shvatljivo (energetske oznake za elektroničku opremu ili kućanske aparate, mjerenje potrošnje goriva za vozila)⁽²⁾.

⁽²⁾ SL C 82, 3.3.2016., str. 6.

3.12. Također je potrebno naglasiti da se odluke koje se provode u vezi s energetsom politikom uvelike tiču zaposlenika u poduzećima. Energetska tranzicija podrazumijeva promjene i tehnološke modifikacije. Pojavljuju se nova zanimanja, dok će druga zanimanja možda nestati zbog zatvaranja pogona ili smanjenog korištenja određenih vrsta izvora energije (rudnici ugljena ili nuklearne centrale). Neka se zanimanja razvijaju u novom smjeru ili se mijenjaju: na primjer, krovopokrivač koji postavlja crepove morat će naučiti postavljati solarne ploče. Stoga je prilikom provođenja raznih poglavlja energetske unije potrebno posebno uzeti u obzir nužnost osposobljavanja zaposlenika i obrtnika u izravno ili neizravno pogođenim sektorima. Također je potrebno paziti da se sačuvaju visokostručne i vrlo vrijedne kompetencije na polju tržišnog natjecanja (na primjer, na području nuklearne energije). Uz to se mora predvidjeti potpora i prekvalifikacija za zaposlenike koji bi mogli ostati bez posla zbog promjena koje donosi energetska tranzicija. Također treba unaprijed procijeniti gospodarske posljedice političkih odluka koje će se donositi kako bi se dobro procijenili njihovi učinci, posebice u kontekstu vrlo žestoke svjetske konkurencije.

3.13. Što se tiče samih poduzeća, u okviru ciljeva dekarbonizacije, energetske učinkovitosti i smanjenja potražnje morat će se u potpunosti uzeti u obzir konkurentnost na globalnoj razini, posebno kad je riječ o industrijama koje se intenzivno koriste energijom (metalurška i kemijska industrija, industrija aluminijske gume itd.). Prometni sektor predstavlja poseban problem u pogledu ciljeva koji se odnose na emisije ugljika. Sve vrste prometa moraju doprinijeti smanjenju emisija ovisno o intenzitetu njihova korištenja fosilnih goriva. Dostupne tehnologije zapravo nude provediva „čista“ rješenja za vožnje na kratke udaljenosti, te stoga u praksi samo za kretanje po gradu. Duža putovanja (s izuzetkom električnog željezničkog prometa) ovise o fosilnim gorivima. Promjena načina prijevoza može pridonijeti dekarbonizaciji, no u Europi je to teško postići. U tu svrhu ulaganja moraju biti bolje usmjerena na integraciju različitih vrsta prijevoza uz davanje prednosti onima koje manje onečišćuju. Energija također predstavlja geopolitičko oružje, a kad je riječ o strateškim aktivnostima ovisnost je u političkom smislu opasna kako za zemlje koje se nađu u ovisnom položaju tako i za njihove građane, zaposlenike, potrošače ili direktore poduzeća. Stoga je potrebno izbjegavati premještanje proizvodnje koje bi uzrokovalo gospodarsko slabljenje te gubitak vrijednih kompetencija i neovisnosti.

3.14. Energetska sigurnost, solidarnost i međusobno povjerenje država članica osnovni su elementi za uspjeh energetske unije u svijetu koji je u pogledu energetske geopolitike nestabilan. Neizbježno je složiti se s tezom da veća energetska učinkovitost i veće količine energije iz obnovljivih i lokalnih izvora doprinose smanjenju ovisnosti i ranjivosti Europske unije – to je očigledno. Međutim, manje je očigledno kako se to može postići uz održive gospodarske uvjete.

3.15. Nužna stabilizacija diplomatskih odnosa EU-a s partnerima na istoku, jugu, Bliskom istoku i zapadu predstavlja element u razvoju i neovisnosti energetske unije. EGSO smatra da je od ključne važnosti voditi jasnu i jedinstvenu energetska diplomaciju prema trećim zemljama utemeljenu na jasnim interesima EU-a.

3.16. Komisija s punim pravom naglašava da su istraživanje i inovacije presudni ako se želi ubrzati energetska tranzicija. EGSO je u nekoliko navrata istaknuo prijeku potrebu da se naponi država članica na tom polju koordiniraju te da se pokrenu zajednički projekti u cilju smanjenja troškova i objedine rezultati istraživanja. Svoje ciljeve na polju energije svakako ćemo ostvariti napretkom u istraživanju i razvoju te uz pomoć regulative. U tom smislu, jedan od ciljeva europske energetske unije trebao bi biti udruživanje snaga na zajedničkim projektima i izbjegavanje raspršivanja sredstava koje je u suprotnosti sa znanstvenom, tehnološkom i gospodarskom učinkovitošću. Jasno je da su za to potrebna financijska sredstva, no malo je vjerojatno da će za to biti dostatan sustav trgovanja emisijama koji trenutno ne funkcionira na zadovoljavajući način. Na naš sustav trgovanja emisijama negativno utječe cijena certifikata za ugljik koja je zbog prezasićenosti ponude emisijskih jedinica daleko preniska što onemogućava postizanje željenog cilja smanjenja emisija, a sustavu šteti i učinak subvencija za neke vrste zelene energije.

3.17. EGSO podržava pristup Komisije u pogledu bliske suradnje sa socijalnim partnerima u postupku energetske tranzicije u kojem će svakako biti potrebno poraditi na osposobljavanju i prilagođavanju novim tehnologijama i novim zanimanjima. Energetska tranzicija ne može biti uspješna ako se ne mobiliziraju dionici društvenog i gospodarskog života. No njima je potrebno osigurati sredstva koja će im omogućiti da postanu akteri promjene, a ne da je samo podnose na pasivan ili rezigniran način. Povrh toga, bit će potrebno ponuditi rekvalifikaciju zaposlenicima u energetsom sektoru koji bi mogli izgubiti posao.

3.18. Naposljetku, Komisija razrađuje svoju viziju provedbe energetske unije. Ona poziva na pouzdan i transparentan proces upravljanja, no dodaje da se taj cilj mora unijeti u zakonodavstvo. EGSO pak smatra da se politika ne može svesti na zakonodavne procedure ili administrativno planiranje. Uspjeh energetske politike može osigurati samo političko djelovanje vlada koje se njome bave, podrška građana za jasne i razumljive ciljeve, uzimanje u obzir stvarnih gospodarskih okolnosti, razvoj inovacija, potpora civilnog društva te korištenje resursa tržišnog gospodarstva. Godišnje izvješće o praćenju potrebno je, no nije samo po sebi dovoljno. Izvješće je uvijek formalni dokument i postoji opasnost da se svede na tehnokratsku apstrakciju. Kako bi se to izbjeglo, EGSO smatra da je potrebno uspostaviti istinski europski dijalog o energiji u koji će biti uključeni građani – potrošači, predstavnici organizacija za zaštitu okoliša, zaposlenici, direktori poduzeća, poljoprivrednici, stanovnici gradova i ruralnih područja, umirovljenici – odnosno ⁽³⁾ civilno društvo koje je u svojoj cijelosti svakodnevno u dodiru s pitanjima povezanim s energijom, i to na vrlo konkretan način. Poanta je u tome da budućnost trebamo oblikovati, a ne pasivno joj se prepustiti, a u toj će budućnosti biti potrošača-proizvođača, potrošača, proizvođača i „štediša” energije. Energetska unija uvjete za svoj uspjeh naći će u nadilaženju birokratske dimenzije i u odlučnom političkom djelovanju.

Bruxelles, 28. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽³⁾ SL C 68, 6.3.2012., str. 15.; SL C 161, 6.6.2013., str. 1.; SL C 291, 4.9.2015., str. 8.; SL C 383, 17.11.2015., str. 84.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Trgovina za sve – Prema odgovornijoj trgovinskoj i ulagačkoj politici”

(COM(2015) 497 final)

(2016/C 264/17)

Izjavitelj: Jonathan PEEL

Dana 11. studenoga 2015., sukladno članku 262. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Trgovina za sve – Prema odgovornijoj trgovinskoj i investicijskoj politici”

(COM(2015) 497 final).

Stručna skupina za vanjske odnose, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 31. ožujka 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 28. travnja 2016.), sa 159 glasova za, 7 protiv i 13 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor pozdravlja Komunikaciju Europske komisije (EK) ⁽¹⁾ „Trgovina za sve – Prema odgovornijoj trgovinskoj i ulagačkoj politici”, objavljenu u listopadu 2015., kao pravodobno i dobrodošlo ažuriranje trgovinske i ulagačke politike EU-a.

1.1.1. Nakon dvije burne godine tijekom kojih je trgovina prvi put u desetljeću postala istaknuto političko pitanje, tom je komunikacijom predstavljen pozitivan plan za poslovanje. Ona također pokazuje da je nova povjerenica za trgovinu uzela u obzir pitanja koja brinu civilno društvo i druge aktere. Ambiciozan plan koji se njome nudi važan je u razdoblju sve veće gospodarske nesigurnosti u svijetu. Trgovina i ulaganja iznimno su važni za gospodarsku dobrobit EU-a, najznačajnijeg svjetskog trgovinskog bloka, a potpisivanje Transpacifičkog partnerstva (TPP) pravovremeno ukazuje na to da EU treba očuvati svoju konkurentnost.

1.1.2. ESGO je zabrinut jer smatra da će biti teško ispuniti tako brojna očekivanja te da će to s vremenom prouzročiti probleme i razočaranja, u trenutku kad se trgovinski pregovori EU-a nađu pred neizbježnim kompromisom. „Trgovinu za sve” ocijenit će se prema tome je li Komisija uspjela pokazati da trgovinski sporazumi nisu smanjili standarde na području rada i okoliša i druge standarde. Oni bi zapravo trebali stremiti k poboljšanju takvih standarda.

1.2. Smatramo da se to najbolje može postići mnogo većom uključenošću civilnog društva, tijekom pregovora, a zatim i u postupku provedbe. Civilno društvo očekuje da transparentnost, odgovornost, ocjena i analiza budu u središtu postupka donošenja političkih odluka u pogledu trgovinske politike EU-a.

1.2.1. ESGO je zahvaljujući svojoj institucijskoj ulozi u dobroj poziciji da tome doprinese, putem brojnih kontakata kako unutar EU-a tako i u trećim zemljama. Takav poboljšan dijalog mora također uključivati više savjetovanja sa socijalnim partnerima u vezi s mogućim učincima trgovine i ulaganja na radna mjesta.

⁽¹⁾ COM(2015) 497 final.

1.3. Odbor srdačno pozdravlja zahtjev za mišljenje u vezi s komunikacijom „Trgovina za sve”, čime se jasno priznaje veća uloga i značaj Odbora u trgovinskoj politici, no razočaran je time što se uloga EGSO-a ne spominje u samoj Komunikaciji.

1.4. Odbor pozdravlja činjenicu da se u komunikaciji „Trgovina za sve” naglašava potreba da se poveća djelotvornost trgovine i ulaganja EU-a, kao i potreba za većom transparentnosti, važnost promicanja vrijednosti EU-a te potreba usklađivanja s drugim ključnim politikama EU-a. Komunikacija se ponajprije opsežno bavi održivim razvojem, posebice na području ljudskih i socijalnih prava i okoliša. Danas, nakon konferencije COP 21, borbu protiv globalnog zagrijavanja trebalo bi uključiti u vrijednosti EU-a.

1.5. EGSO također pozdravlja zalaganje Komisije za mala poduzeća, koja se pri pokušaju ulaska na nova tržišta suočavaju s većim preprekama. Nakon što se Transatlantskim partnerstvom za trgovinu i ulaganja (TTIP) između EU-a i SAD-a stvorio presedan, u svim se pregovorima obećavaju posebne odredbe o malim i srednjim poduzećima, kao i „redovite ankete o preprekama” s kojima se mala i srednja poduzeća suočavaju na određenim tržištima. S tim u vezi relevantno je mišljenje Odbora ⁽²⁾ o TTIP-u i njegovom utjecaju na MSP-ove.

1.6. Odbor također pozdravlja prijedloge za ponovno jačanje uloge Svjetske trgovinske organizacije (WTO) i multilateralnog sustava, posebice u svjetlu 10. ministarske konferencije u Nairobiju. Time se naglašava kako uloga WTO-a u postavljanju pravila tako i potreba za usmjerenijim pristupom, što je posebno važno u svjetlu ciljeva održivog razvoja i ciljeva COP21, kao i s obzirom na rast globalnih lanaca vrijednosti i opskrbe te digitalne i e-trgovine. Velika važnost multilateralnog pristupa mora se održavati, primjerice, izbjegavanjem oprečnih pravila ili normi. Posebnu brigu također treba voditi o tome da se zajamči da se ključne zemlje ne zanemare, posebice siromašnije zemlje u razvoju, osobito one u Africi.

1.7. Trgovinu i ulaganja treba zastupati upravo u EU-u, posebno nakon rasprave o TTIP-u. EGSO pozdravlja činjenicu se Komisija u Komunikaciji obvezala da se „niti jednim sporazumom EU-a o trgovini neće spustiti razina zaštite potrošača, okoliša ili socijalne zaštite i zaštite radnika” ⁽³⁾. Trgovinska politika mora biti u skladu s održivim razvojem, uključujući dugoročnu gospodarsku održivost.

1.7.1. Na razini EU-a i na razini država članica treba postojati visoka razina utemeljene rasprave. Ključno je da sve zainteresirane strane budu sigurne da će se njihov glas čuti.

1.7.2. Odbor smatra pozitivnom namjeru da se trgovinsku politiku učini otvorenijom, transparentnijom i pogodnijom za potrošače. Mišljenja potrošača moraju se uzeti u obzir kako bi se povećalo povjerenje te pomoglo zajamčiti da će trgovina postati održivija i odgovornija. Međutim, također dijelimo zabrinutost BEUC-a, potrošačke organizacije EU-a, u vezi s time da i dalje ne postoje mehanizmi kojima se načelo predostrožnosti i pristup temeljen na riziku uključuju u trgovinsku politiku. To pak treba biti povezano s „načelom inovativnosti” ⁽⁴⁾.

1.8. No Odbor smatra da Komisija mora poduzeti više. Mora pokazati da preuzima odgovornost za pregovore o trgovini i ulaganju te da se može očekivati da će ostvariti svoje tvrdnje o koristi za sve.

1.8.1. Odbor pozdravlja predanost izraženu u Komunikaciji da se za sve pregovore osigura jednaka razina transparentnosti kao i za TTIP (ali još ne za Japan). Redovito izvješćivanje tijekom svakog kruga pregovora važno je za civilno društvo. S obzirom na svoju institucijsku ulogu, EGSO je razočaran zbog toga što nije službeno uključen u posebnu Savjetodavnu skupinu o TTIP-u. U budućim pregovorima to je potrebno ispraviti.

⁽²⁾ SL C 383, 17.11.2015., str. 34.

⁽³⁾ Vidjeti bilješku 1.

⁽⁴⁾ „Bolji okvir za inovacije”, BUSINESSEUROPE i dr., lipanj 2015.

1.9. Odbor je posebno razočaran time što se u Komunikaciji ne spominju ni mehanizmi civilnog društva za praćenje poglavlja o trgovini i održivom razvoju u postojećim sporazumima EU-a o trgovini ni kako bi se oni mogli razviti i osnažiti. Odbor smatra da bi se provedbeni mehanizmi morali primjenjivati i na sama poglavlja o trgovini i održivom razvoju, počevši od prijedloga Komisije u vezi s TTIP-om.

1.9.1. Ti mehanizmi imaju velik potencijal te se njima mogu postići konkretni rezultati. Oni su važan put za dijalog i suradnju s civilnim društvom iz partnerskih zemalja, ali se ne spominju. Smatramo da je to oprečno namjeri da se promiču ambiciozna i inovativna poglavlja o trgovini i održivom razvoju u budućim sporazumima, zajedno s navedenim bitnim odredbama.

1.9.2. Dosad je stečeno dovoljno iskustva o kojemu se može promišljati i na temelju kojega se mogu izvući pouke za donošenje jasnih i pozitivnih preporuka u budućnosti. Potrebne su uravnotežene, strukturirane i osnažene domaće savjetodavne skupine (DSS-ovi). Osim toga, važni su i izgradnja kapaciteta i snažnija promidžba, kako s partnerskim zemljama tako i s lokalnim civilnim društvom, kako bi se potaknulo više organizacija na sudjelovanje.

1.9.3. U sporazume treba uključiti zajedničke sastanke dvaju DSS-ova, uz odgovarajuće financiranje i proširenje njihovih mandata na aktivnosti usmjerene na šire ciljeve trgovine i održivog razvoja.

1.10. Postoje i drugi iznenađujući propusti. Unatoč tomu što se radi o „Komunikaciji Komisije”, povezanost s drugim glavnim upravama nije dovoljno naglašena. Odbor se tek treba uvjeriti u to da je Komisija razvila transversalni pristup ključnim pitanjima koji uključuje sve glavne uprave.

1.10.1. EGSO žali zbog nepostojanja potpuno usklađenog pristupa ciljevima održivog razvoja. Trgovina i ulaganja imaju veliku ulogu u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja, kojima će se utvrditi globalni plan za sljedećih 15 godina, a usprkos tomu u Komunikaciji se ciljevi održivog razvoja spominju samo dva puta. To je očito propuštena prilika. Pozivamo na hitan dijalog kako bi se zajamčilo uključivanje civilnog društva u praćenje utjecaja trgovine i ulaganja na ostvarivanje ciljeva održivog razvoja.

1.10.2. Nadalje, nije spomenuto obnavljanje Sporazuma iz Cotonoua o partnerstvu između AKP-a i EU-a, koje se očekuje 2020. godine. EU također mora aktivno poticati trgovinsku suradnju unutar Afrike koja je u sve većem zamahu i koja je ključna za razvoj Afrike. Otprilike 50 % afričkih država nije obuhvaćeno postojećim sporazumima o ekonomskom partnerstvu, no unatoč tomu ne nazire se nikakva panafrička strategija EU-a koja bi izlazila iz okvira tih sporazuma ili okvira AKP-a.

1.10.3. EGSO je također razočaran činjenicom da u Komunikaciji nije bilo riječi o drugim ključnim područjima trgovinske politike. Iako se često spominje važnost energije i sirovina, nema govora ni o potrebi da se zajamči uvoz tih ključnih dobara iz odgovarajućih zemalja s kojima još nema izgleda za sklapanje sporazuma o slobodnoj trgovini ni o smanjenju naše energetske ovisnosti na neki drugi način.

1.11. Naposljetku, ako se želi postići uspjeh te ambiciozne trgovinske i ulagačke politike, pozivamo na dodjelu dovoljnih sredstava provedbi „Trgovine za sve”. To bi trebalo obuhvaćati i ulogu koju imaju misije i delegacije EU-a u inozemstvu.

2. Osnovne informacije

2.1. Trgovina i ulaganja iznimno su važni za EU. Kako se navodi u Komunikaciji, više od 30 milijuna radnih mjesta u EU-u (jedno od sedam) ovisi o izvozu, trgovina je jedan od malobrojnih dostupnih instrumenata za poticanje gospodarstva kojim se ne opterećuju državni proračuni, a 90 % globalnoga gospodarskog rasta tijekom sljedećih 15 godina očekuje se izvan Europe.

2.2. Komunikacija „Trgovina za sve“ pravodobna je revizija trgovinske strategije EU-a godinu dana nakon što je sadašnja Komisija preuzela obnašanje dužnosti. To je treća takva komunikacija u nizu koji je počeo s komunikacijom „Globalna Europa“⁽⁵⁾, objavljenom 2006., kada je u pregovorima WTO-a o Razvojnom planu iz Dohe došlo do zastoja.

2.2.1. U Komunikaciji se naglašava potreba da se poveća djelotvornost trgovine i ulaganja EU-a, kao i potreba za većom transparentnosti, uz važnost promicanja vrijednosti EU-a, te potreba usklađivanja s drugim ključnim politikama EU-a. U njoj se obećava da će se više pozornosti posvetiti malim poduzećima koja se suočavaju s većim preprekama prilikom ulaska na nova tržišta.

2.2.2. Ističe se i potreba zaključivanja aktualnih pregovora, posebice o TTIP-u, kao i pregovora s Japanom i Kinom⁽⁶⁾ (o ulaganjima), osobito u vezi s kineskom strategijom „Jedan pojas, jedan put“. Također se ističe ratifikacija CETA-e (Sveobuhvatni ekonomski i trgovinski sporazum između EU-a i Kanade).

2.2.3. Obećava se da će se staviti veći naglasak na trgovinske odnose s cijelom Azijom, uz ponovno usredotočivanje na sporazume o slobodnoj trgovini među regijama sa zemljama članicama ASEAN-a, sporazume o ulaganjima s Hong Kongom i Tajvanom te se poziva na nastavak obustavljenih pregovora s Indijom. Predviđeni su i sporazumi o slobodnoj trgovini s Australijom i Novim Zelandom te se potvrđuje revizija postojećih sporazuma o slobodnoj trgovini s Meksikom i Čileom.

2.3. U Komunikaciji se navodi u kojoj je mjeri u proteklim desetljećima značajan i stalan rast opsega globalne trgovine i ulaganja poboljšao opću dobrobit i povećao zaposlenost u EU-u i drugdje.

2.3.1. Također se priznaje da trgovina „može uključivati privremene negativne učinke na neke regije i radnike ako se pokaže da je novo tržišno natjecanje previše intenzivno za neka trgovačka društva“ te se naglašava da „za izravno pogođene osobe takva promjena nije mala“. S tim u vezi je značajan Europski fond za prilagodbu globalizaciji, koji je tijekom 2013. i 2014. godine pomogao 27 600 radnika⁽⁷⁾. Koristi koje donosi trgovina nikad nisu ravnomjerno raspoređene pa unatoč tome što je ukupna bilanca pozitivna može doći do negativnih posljedica za pojedine sektore, geografska područja ili osobe.

2.3.2. Osim toga, u Komunikaciji se naglašava da je broj radnih mjesta koja ovise o izvozu u posljednjih petnaest godina porastao za dvije trećine. „To su poslovi koje obavlja visokokvalificirana radna snaga i koji su plaćeni bolje od prosjeka.“⁽⁸⁾ Također se navodi da „više od 600 000 MSP-ova, koji zapošljavaju više od 6 milijuna ljudi, izravno izvoze proizvode u države izvan EU-a, što čini jednu trećinu izvoza EU-a“⁽⁹⁾, te da „još veći broj poduzeća izvozi usluge“ ili su dobavljači drugih većih trgovačkih društava.

2.3.3. Izvoz europskih proizvoda od 2000. godine gotovo se utrostručio, uz povećanje za otprilike 1,5 bilijuna EUR, pa je EU zadržao svoj „udio u svjetskom izvozu robe“ (15 %), u usporedbi s rastom Kine i odgovarajućim padom globalnog udjela SAD-a i Japana. U Komunikaciji se također ističe znatan pozitivan učinak sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Južne Koreje zbog kojeg je trgovinski deficit prerastao u višak.

2.3.4. U Komunikaciji se naglašava rastuća međusobna ovisnost između uvoza i izvoza. Uvoz energije i sirovina i dalje je ključan, no kao što je navedeno u Komunikaciji, „isto vrijedi i za dijelove, komponente i osnovna sredstva kao što su strojevi [...]“. Udio uvoza u izvozima EU-a povećao se od 1995. za više od pola.“⁽¹⁰⁾

⁽⁵⁾ COM(2006) 567 final.

⁽⁶⁾ U slučaju Kine status tržišnog gospodarstva također je ključno pitanje.

⁽⁷⁾ Priopćenje za medije Europske komisije, srpanj 2015.

⁽⁸⁾ Vidjeti bilješku 1.

⁽⁹⁾ Vidjeti prethodnu bilješku.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti prethodnu bilješku.

3. Promjene na području svjetske trgovine

3.1. U „Trgovini za sve” s pravom se naglašava potreba za održanjem temeljnih načela EU-a i uporabom trgovinskih sporazuma „kao poluga za promicanje, na svjetskoj razini, vrijednosti kao što su održivi razvoj, ljudska i socijalna prava, poštena i etična trgovina i borba protiv korupcije”.

3.1.1. Komunikacija je objavljena u vrijeme velikih promjena na polju trgovine. Nedavno postignuta dva velika međunarodna sporazuma imat će velik učinak na svjetske trgovinske tokove. Prvo su Ujedinjeni narodi kao dio svojeg Programa za održivi razvoj do 2030. donijeli ciljeve održivog razvoja u rujnu 2015.: u „Trgovini za sve” ciljevi održivog razvoja navode se samo dva puta.

3.1.2. Zatim je u prosincu 2015. uslijedio uspješan ishod Konferencije stranaka Okvirne konvencije UN-a o klimatskim promjenama u Parizu (UNFCCC COP 21).

3.2. Trgovina i ulaganja imat će veliku ulogu u promicanju, usmjeravanju i provedbi ciljeva održivog razvoja, osobito jer će prema procjeni UNCTAD-a za postizanje postavljenih ciljeva godišnje trebati pronaći dodatnih 2,5 bilijuna USD, većinom iz privatnog sektora.

3.2.1. U ministarskoj deklaraciji s nedavne 10. ministarske konferencije WTO-a održane u Nairobiju uvažava se tvrdnja da međunarodna trgovina može imati ulogu u postizanju održivog, pouzdanog i uravnoteženog rasta za sve ⁽¹⁾ te se jasno poručuje da WTO ima važnu ulogu u postizanju ciljeva održivog razvoja i da bi to bilo mnogo teže postići bez učinkovitoga multilateralnog trgovinskog mehanizma.

3.2.2. Doprinos trgovine i ulaganja poboljšanju situacije u pogledu klimatskih promjena također će biti značajan. Pun učinak Pariškog sporazuma na trgovinu tek će se pokazati. Napredak u pregovorima za plurilateralni Sporazum o ekološkim proizvodima ulijeva nadu da će se napraviti važan korak u integraciji klimatskih promjena u multilateralnu trgovinsku politiku, ali i dalje postoji potreba za daljnjim multilateralnim djelovanjem radi promicanja usklađenosti i uzajamne potpore između trgovine i zaštite okoliša.

3.3. Još jedna od značajnih promjena koja utječe na međunarodnu trgovinu i ulaganje je zamjetno širenje globalnih vrijednosnih lanaca i globalnih opskrbnih lanaca, kao i eksponencijalni rast digitalne trgovine i e-trgovine.

3.3.1. Velik dio trgovine danas se tiče međuproizvoda i usluga, koji čine sastavne dijelove konačnog proizvoda. Taj fragmentirani proizvodni proces može obuhvaćati brojne zemlje te se može mijenjati, no zemlje u razvoju se također nastoje specijalizirati za pojedina područja globalnih vrijednosnih lanaca. Globalni opskrbni lanci obuhvaćaju one dijelove globalnih vrijednosnih lanaca koji se tiču nabave, a ne osmišljavanja, završne proizvodnje ili distribucije proizvoda ili usluge.

3.3.2. Komunikacija „Trgovina za sve” opravdano se opširno bavi uslugama i eksponencijalnim rastom usluga kao središnjeg dijela trgovine (2.1.1.). Ipak, osim tradicionalnog aspekta trgovine uslugama, Komisija će trebati pomno pratiti daljnji razvoj tog trenda i kako on utječe na međunarodnu trgovinu.

3.3.3. Odbor pozdravlja činjenicu da se u komunikaciji „Trgovina za sve” naglašava da trgovinskom politikom mora „biti obuhvaćen širi opseg pitanja” ⁽¹²⁾ ako EU želi osigurati svoje odgovarajuće mjesto u globalnim vrijednosnim lancima, uključujući promicanje trgovine uslugama, olakšavanje digitalne trgovine te zaštitu potrošača i njihovih osobnih podataka.

⁽¹⁾ Ministarska deklaracija iz Nairobija – točka 4WT/MIN(15)/DEC https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm

⁽²⁾ Vidjeti bilješku 1.

3.3.4. Odbor također pozdravlja predanost Komisije daljnjem razvoju svojih politika kako bi se zajamčilo odgovorno upravljanje globalnim opskrbnim lancima, što je, kako je navedeno, „od ključne [...] važnosti za usklađivanje trgovinske politike s europskim vrijednostima”⁽¹³⁾. Odbor pozdravlja napredak koji je Komisija u tom pogledu već ostvarila, posebno njezinu Inicijativu za radnička prava u Mjanmaru. U tom kontekstu praćenje opskrbnih lanaca mora imati ključnu ulogu u ispunjavanju ciljeva „Trgovine za sve”.

3.3.5. Potrebno je jasnije shvatiti kako funkcioniraju globalni opskrbni lanci, posebno njihov utjecaj na gospodarstvo i tržište rada u trećim zemljama, kako bi se promicao održiv razvoj, uključiv rast, ljudska prava te, prije svega, otvaranje pristojnih radnih mjesta. U tom pogledu Odbor želi skrenuti pozornost na svoje nedavno informativno izvješće o temi „Socijalna i društvena odgovornost poduzeća”⁽¹⁴⁾. Osim toga, Odbor priprema zasebno mišljenje o temi „Pristojan rad u globalnim opskrbnim lancima” prije Međunarodne konferencije rada u lipnju kako bi dao potporu promicanju odgovornog poslovanja, što je nizozemsko predsjedništvo navelo kao prioritet.

3.4. Multilateralni pristup trgovini ipak je i dalje od iznimne važnosti. On je u središtu svjetske trgovine i mora ostati, kako je navedeno, „temelj trgovinske politike EU-a”⁽¹⁵⁾. Međutim, polazište WTO-a znatno se razlikuje od ciljeva održivog razvoja ili COP21. Ciljevi održivog razvoja i ciljevi COP21 jasne su skupine ciljeva, no ipak samo WTO ima jasan mehanizam. Kao što je vidljivo iz ograničenih sporazuma koji su postignuti na Baliju i u Nairobiju, zajedničke ciljeve WTO-a teško je postići.

3.4.1. Odbor i dalje snažno podržava multilateralizam, posebno imajući u vidu potrebu da se postignu ciljevi održivog razvoja i ciljevi COP21 i rast globalnih vrijednosnih i opskrbnih lanaca, digitalne trgovine i e-trgovine.

3.5. U komunikaciji „Trgovina za sve” opravdano se ističe⁽¹⁶⁾ ključna uloga WTO-a u razvoju i provedbi pravila o globalnoj trgovini, pri čemu se navodi da je njegov pravilnik „temelj [...] svjetskog trgovinskog poretka”⁽¹⁷⁾. WTO jamči kompatibilnost na svjetskoj razini te je, zahvaljujući svom mehanizmu za rješavanje sporova⁽¹⁸⁾, široko cijenjen, a njegova se pravila sve više koriste. Postoji stvaran rizik da bi „megaregionalni” i ostali veliki bilateralni sporazumi o slobodnoj trgovini mogli dovesti do pravila koja se preklapaju ili su čak oprečna, čime bi se povećala složenost pravila svjetske trgovine umjesto da ona postanu jasnija. Primjerice, Odbor sa zabrinutošću primjećuje da bi odredbe pravila o podrijetlu u sporazumu koji je EU nedavno sklopio s Vijetnamom mogle biti oprečne onomu što je Vijetnam prihvatio u sklopu TPP-a.

3.6. Mnoga pitanja koja su bila obuhvaćena Planom WTO-a iz Dohe mogu se riješiti samo na multilateralnoj razini, kao što je to prvi puta prepoznato na Urugvajskom krugu pregovora. To bi se odnosilo na svaki djelotvoran globalni sporazum o ukupnim razinama subvencija u poljoprivredi, što je ključni cilj iz Dohe. Potrebno je nastaviti raditi na multilateralnim rješenjima.

3.6.1. Sporazumima o slobodnoj trgovini mora se osigurati stvarna dodana vrijednost. Njima se ostavlja više prostora za regionalne i nacionalne razlike te više prostora za osjetljiva kulturna pitanja. Sporazumima o slobodnoj trgovini s vremenom se mora ojačati multilateralizam.

3.7. U „Trgovini za sve” traže se načini na koje se može ojačati uloga WTO-a i multilateralnog sustava. Uz donošenje pravila, ispravno je istaknuti potrebu usredotočenijeg pristupa. Ispravno je skrenuti pozornost na sve veću neravnotežu zbog ubrzanog rasta nekoliko gospodarstava i na potrebu da ta gospodarstva daju veći doprinos kako bi se pomoglo onima koja još zaostaju u razvoju.

⁽¹³⁾ Vidjeti prethodnu bilješku.

⁽¹⁴⁾ Informativno izvješće o temi „Socijalna i društvena odgovornost poduzeća” (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.hr.rex-opinions.35349>).

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 497 final, točka 5.1.

⁽¹⁶⁾ Vidjeti prethodnu bilješku, točka 5.1.1.

⁽¹⁷⁾ Vidjeti prethodnu bilješku.

⁽¹⁸⁾ Trenutačno rješava svoj 500. slučaj.

3.8. S druge strane, Odbor je zabrinut jer se u Komunikaciji nalaze dva prijedloga koji naizgled idu u smjeru različitim od predstavljene namjere. Prvi je prijedlog da „podskup članova WTO-a može ostvariti napredak u pogledu određenog pitanja” (plurilateralni pristup), kao što se to već događa s pregovorima o Sporazumu o ekološkim proizvodima i pregovorima u vezi s predloženim Sporazumom o trgovini uslugama (TISA). Međutim, ako takav pristup postane norma, moglo bi doći do izostavljanja mnogih važnih zemalja, posebno siromašnijih zemalja u razvoju, pogotovo u Africi. Potrebno je održavati strog nadzor kako bi se zajamčila kompatibilnost između plurilateralnog pristupa te potpunog multilateralizma.

3.8.1. Kao drugo, ako se prijedlog iz Komunikacije da sporazum kao što je TTIP treba biti otvoren kako bi mu se drugi mogli pridružiti (iako je taj prijedlog iznesen imajući na umu zemlje kao što su Turska, Norveška i druge države članice EGP-a) poveže s drugim velikim sporazumima (kao što je sporazum između EU-a i Japana ili CETA), mogla bi se dovesti u pitanje sama važnost WTO-a, osobito jer bi moglo doći do povratka na vremena kada su prevladavali „Quad” ili skupina G4.

4. Strateška razmatranja i propusti

4.1. Iako komunikacija „Trgovina za sve” obuhvaća mnoga ključna strateška pitanja i važne trgovinske teme, postoje određeni propusti.

4.2. Kao prvo, ciljevi održivog razvoja navode se samo dva puta, a trgovina i ulaganja na tom će polju imati veliku ulogu. Ti ciljevi obuhvaćaju mnogo više od milenijskih razvojnih ciljeva i utjecat će na gotovo sve zemlje, osobito zbog toga što obuhvaćaju energiju i klimatske promjene.

4.2.1. U točki 4.2. Komunikacije ipak su navedeni mnogi značajni elementi i obveze te se obrađuju mnoga važna pitanja, uključujući procjenu učinka na održivost i učinke novih sporazuma o slobodnoj trgovini na najmanje razvijene zemlje, no nedostaje ključna poveznica sa sveukupnim pristupom EU-a provedbi ciljeva održivog razvoja. Žalimo zbog nepostojanja potpuno usklađenog pristupa.

4.3. Osim toga, uopće se ne spominje ni obnova Sporazuma iz Cotonoua o partnerstvu između AKP-a i EU-a ni ona područja, posebno u Africi, s kojima nisu sklopljeni sporazumi o gospodarskom partnerstvu. Ključna poruka iz Nairobija bila je opće izražena želja ne samo za razvoj Afričke unije, nego i za rad na uspostavljanju kontinentalnog područja slobodne trgovine (CFTA) u cijeloj Africi koje bi obuhvaćalo više od 50 zemalja. EU ima jedinstvenu mogućnost promicanja te težnje i trebao bi joj dati prednost.

4.3.1. Velika pažnja koju EU s pravom posvećuje AKP-u mora postati još veći prioritet kada se počnu provoditi novi ciljevi održivog razvoja. Pozdravljamo preuzimanje obveze da se preispita zajednička strategija EU-a „Potpora za trgovinu” „u cilju jačanja sposobnosti zemalja u razvoju da iskoriste prilike koje se nude u okviru sporazuma o trgovini”, u skladu s ciljevima održivog razvoja, kao i namjeru da se trgovina koristi i za potporu regionalnoj integraciji.

4.3.2. Pozornost EU-a skreće se na Završnu deklaraciju s 14. sastanka gospodarskih i socijalnih interesnih skupina zemalja AKP-a i EU-a održanog u Yaoundéu u srpnju 2015⁽¹⁹⁾, u kojoj se navodi da je potrebno aktivirati sva dostupna financijska sredstva za postizanje ciljeva održivog razvoja u okviru čvrstoga i transparentnog fiskalnog upravljanja, uključujući privatni sektor.

4.3.3. U tom se pristupu odražavaju dva nedavno donesena mišljenja Odbora. U jednom od njih⁽²⁰⁾ ističe se da djelotvorna potpora za trgovinu također zahtijeva aktivno sudjelovanje gospodarskih i društvenih aktera u oblikovanju programa, praćenju njihove provedbe i ocjenjivanju njihova ishoda i učinka. U svojim nastojanjima da osigura da se u odnosima sa zemljama AKP-a uzima u obzir njihova raznolikost, Komisija mora zahtijevati široko i aktivno sudjelovanje tih aktera, uključujući socijalne partnere i šire civilno društvo. Stoga je šteta što nedavni Sporazum o ekonomskom partnerstvu s Južnoafričkom razvojnom zajednicom ne uključuje takve odredbe.

⁽¹⁹⁾ Završna deklaracija s 14. sastanka gospodarskih i socijalnih interesnih skupina zemalja AKP-a i EU-a kao što je propisano Sporazumom iz Cotonoua.

⁽²⁰⁾ SL C 383, 17.11.2015., str. 49.

4.3.3.1. U drugom mišljenju ⁽²¹⁾ EGSO je istaknuo da poslovne organizacije i organizacije civilnog društva u zemljama u razvoju trebaju podršku u stjecanju vještina i sposobnosti da pozitivno utječu na radno okruženje, uključujući poštovanje priznatih demokratskih načela, olakšavanje osnivanja i rasta trgovačkih društava, povećanje transparentnosti i smanjenje pretjerane birokracije i raširene korupcije, a i kako bi se poticali domaći i strani ulagači.

4.4. Kao treće, u Komunikaciji se ne spominje potreba da se zajamči uvoz ključnih dobara iz relevantnih zemalja s kojima još nema izgleda za sklapanje sporazuma o slobodnoj trgovini ili da se na neki drugi način smanji energetska ovisnost EU. Znatno broj radnih mjesta također ovisi o sigurnoj, redovitoj opskrbi energijom i ključnim sirovinama. U ranijem mišljenju Odbora razmatralo se to pitanje te se pozivalo na djelotvornu globalnu strategiju i jasan postupak koji bi se primjenjivao u slučaju nužde ili krize ako određena važna uvozna roba iz bilo kojeg razloga postane nedostupna ⁽²²⁾.

4.4.1. Odbor je nažalost morao primijetiti da je u nedavnoj komunikaciji Komisije „Paket mjera za energetska uniju” ⁽²³⁾ poglavlje pod nazivom „Snažnija uloga Europe na globalnim tržištima energije” bilo iznenađujuće loše razrađeno. U njemu su Alžir i Turska stavljani u istu grupu, što ne smatramo prikladnim, a usto se ne spominju ni ključni energetske koridori ni EU-ovo strateško partnerstvo s Kinom, osobito u vezi sa zajedničkom suradnjom na području energetike i prometa.

4.4.2. Do sporazuma postignutog na konferenciji COP 21 došlo je nakon objavljivanja komunikacije „Trgovina za sve”. Sustav međunarodne trgovine trebat će odražavati ne samo ciljeve održivog razvoja već i ciljeve tog sporazuma. U borbi protiv klimatskih promjena trebat će također uzeti u obzir ugljični otisak i poticaje za biološku raznolikost.

4.5. U pogledu ulaganja, koja su u nadležnosti EU-a tek od Ugovora iz Lisabona, komunikacijom „Trgovina za sve” predlaže se ažuriranje postojećih sporazuma EU-a o slobodnoj trgovini kako bi se dodalo posebno poglavlje o ulaganjima, kao i novi zasebni pregovori s Hong Kongom i Tajvanom.

4.5.1. Zatim se nastoji regulirati zaštita ulaganja i arbitraža zbog kontroverza oko mehanizma za rješavanje sporova između ulagača i države i naknadnih prijedloga za pregovore o TTIP-u. U Komunikaciji se predlaže stavljanje većeg naglaska na to da se u sporazume o slobodnoj trgovini ugradi pravo države na regulaciju, zajedno s potezima za pretvaranje starog sustava „u javni sustav sudova za ulaganja koji se sastoji od prvostupanskog suda i žalbenog suda koji djeluju kao tradicionalni sudovi” ⁽²⁴⁾. Postojat će kodeks ponašanja i neovisni suci koji će trebati imati visoke tehničke i pravne kvalifikacije.

4.5.2. Odbor podržava otvorenu i transparentnu raspravu. Stoga izražava žaljenje zbog toga što su ti prijedlozi, kojima se snažno protive brojne organizacije civilnog društva jer se bitno ne razlikuju od mehanizma za rješavanje sporova između ulagača i države koji je EGSO kritizirao ⁽²⁵⁾, sada uključeni u tekst sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Vijetnama kao i u tekst revidirane CETA-e, bez potpunog i odgovarajućeg postupka savjetovanja.

4.6. Naposljetku, za ambicioznu trgovinsku i ulagačku politiku EU-a potrebna su prikladna, namjenska i dostatna sredstva, bilo za istodobno vođenje nekoliko pregovora, nadzor i provedbu trgovinskih sporazuma (uključujući dovoljno financijskih sredstava za zajednička nadzorna tijela civilnog društva), bilo za zastupanje trgovine pred širom javnošću. Odgovarajuće raspoređivanje resursa na područja u kojima su najpotrebniji mora biti središnje pitanje pri provedbi „Trgovine za sve”, uključujući ulogu koju igraju misije i delegacije EU-a u trećim zemljama.

⁽²¹⁾ SL C 67, 6.3.2014., str. 1.

⁽²²⁾ SL C 67, 6.3.2014., str. 47.

⁽²³⁾ COM(2015) 80 final.

⁽²⁴⁾ Vidjeti prethodnu bilješku.

⁽²⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Zaštita ulagača i rješavanje sporova između ulagača i država u trgovinskim i investicijskim sporazumima EU-a s trećim zemljama”, SL C 332, 8.10.2015., str. 45.

5. Održivost i vrijednosti EU-a – ključ za uspješno uvjeravanje europske javnosti

5.1. Bit će važno pobijediti u široj raspravi u korist trgovine na domaćem terenu ako se želi da „Trgovina za sve” bude uspješna. Trgovina i ulaganja danas su dio javne rasprave te velik dio civilnog društva uviđa njihovu važnost, pri čemu mnogi propitkuju njihova temeljna načela. Ranija pretpostavka EU-a da je liberalizirana trgovina automatski i korisna više se ne prihvaća.

5.2. „Trgovina za sve” detaljno se bavi pitanjima koja su tijekom rasprave o TTIP-u izazvala zabrinutosti. U njoj se odlučno navodi da „Komisija mora provoditi politiku koja koristi društvu u cjelini i kojom se promiču europski i univerzalni standardi i vrijednosti zajedno s ključnim gospodarskim interesima stavljajući veći naglasak na održivi razvoj, ljudska prava, utaju poreza, zaštitu potrošača i odgovornu i poštenu trgovinu”⁽²⁶⁾. Odredbe koje se tiču borbe protiv poreznih prijevара i izbjegavanja plaćanja poreza također će biti važne. Komisija se u njoj obavezuje da se „niti jednim sporazumom EU-a o trgovini neće uzrokovati niže razine zaštite potrošača, okoliša ili socijalne zaštite i zaštite radnika”⁽²⁷⁾. Danas bi, nakon konferencije COP 21, trebalo uključiti i globalno zagrijavanje.

5.3. Odbor pozdravlja te obveze koje se nadovezuju na temelje utvrđene komunikacijom „Globalna Europa”, u kojoj je navedeno sljedeće: „Kao što težimo za socijalnom pravdom i kohezijom na vlastitom teritoriju, trebali bismo nastojati i promicati svoje vrijednosti, uključujući socijalne i ekološke standarde te kulturnu raznolikost, diljem svijeta”⁽²⁸⁾.

5.3.1. Jasno je da važnost koju EU pridaje održivom razvoju dijelom ima korijene u općenitoj težnji EU-a da promiče i jača učinak zajedničkog vjerovanja u demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava, transparentnost i predvidljivost. U samom srcu toga leži zaštita okoliša, borba protiv klimatskih promjena, promicanje pristojnog rada, zdravlja i zaštite na radu te raznolika pitanja kojima se bave najvažnije konvencije Međunarodne organizacije rada i ključne multilateralne konvencije o okolišu. Sada je ključno da ciljevi održivog razvoja također imaju glavnu ulogu.

5.3.2. U većini sektora, uz značajnu iznimku tekstila i keramike, carinske tarife imaju sekundarnu ulogu u trgovinskim pregovorima u odnosu na necarinske prepreke i pravila, uključujući i regulatornu suradnju. Upravo učinci regulatorne suradnje uzrokuju zabrinutost oko toga tko su pravi pobjednici. Kako Komisija ističe, ključno je da se regulatorna suradnja ostvari bez smanjenja postojeće regulatorne zaštite na ključnim područjima kao što su zdravlje, sigurnost, zaštita okoliša, uvjeti rada i zaštita potrošača. Poglavlje CETA-e o sanitarnim i fitosanitarnim mjerama pokazuje put prema naprijed. Usto se mora zajamčiti pravo na regulaciju. Dvostruke standarde potrebno je izbjegavati.

5.4. Odbor pozdravlja želju koju je iskazala Komisija da se, u skladu sa stajalištem EGSO-a, Europskog parlamenta i šireg civilnog društva, u sporazumima o slobodnoj trgovini zaštite javne usluge i smatra da se to može najbolje učiniti pomoću pozitivnog popisa i u pogledu pristupa tržištu i u pogledu nacionalnog tretmana.

5.5. Kako je rasprava o trgovini postala opsežnija, više se ne može računati na to da će Europski parlament, koji ima veće ovlasti i mnogo širi raspon stajališta, ratificirati trgovinske sporazume. Stoga Odbor očekuje da će Komisija tijekom trgovinskih pregovora u obzir uzimati primjedbe i zabrinutost koju je Parlament iznio u svojim rezolucijama (kao nedavno u rezolucijama o sporazumima TTIP i TiSA). Vjerojatno je da će se nekim sporazumima o slobodnoj trgovini obuhvaćati „miješane” nadležnosti, pa će u takvim slučajevima biti potrebna ratifikacija u nacionalnim parlamentima. U takvim će slučajevima ratifikacija iziskivati postupak koji podliježe jasno utvrđenoj odgovornosti, u skladu s nacionalnim ustavnim odredbama. Za dobivanje odobrenja za takve sporazume bit će ključne dodatne aktivnosti Komisije na razini EU-a i država članica.

⁽²⁶⁾ COM(2015) 497 final.

⁽²⁷⁾ Vidjeti prethodnu bilješku.

⁽²⁸⁾ COM(2006) 567 final, točka 3.1.iii.

5.6. Trgovinska snaga EU-a i dalje je jedan od njegovih najjačih argumenata, no potrebno je uvijek iznova naglašavati prednosti trgovine i, posebno, ulaganja. Na razini EU-a i na razini država članica treba postojati visoka razina utemeljene rasprave koja uključuje civilno društvo te koja svim zainteresiranim stranama jamči da će se njihov glas čuti.

5.6.1. Do sada se smatralo da širi, atraktivan asortiman uvoznih proizvoda, potpomognut smanjenjem troškova putem smanjenja ili ukidanja carina, osigurava lako prepoznatljivu korist za potrošače jer nudi veći izbor i raznolikost. U tom pogledu ostaju neriješena pitanja kao što je smanjenje naknada za roaming u telekomunikaciji s trgovinskim partnerima. Poticanje pozitivne domaće potrošnje ključno je za ostvarenje većih koristi od liberalizacije trgovine u EU-u, posebno s pomoću većega gospodarskog rasta i većeg broja radnih mjesta.

5.7. Iako se Komunikacijom ističe važnost trgovine za EU u smislu rasta i radnih mjesta, od jednake je važnosti glas potrošača koji je zabrinut zbog mogućeg gubitka standarda te zbog potencijalnoga ekološkog otiska.

5.7.1. Potrošači, za koje se u Komunikaciji⁽²⁹⁾ ocjenjuje da su imali najviše koristi od uklanjanja trgovinskih prepreka, moraju imati povjerenja u globalno tržište. Kako bi se to ostvarilo, trgovinska politika mora biti u skladu s održivim razvojem, uključujući dugoročnu gospodarsku održivost. To će se morati u cijelosti odraziti u ocjenama učinka koje će se morati pokazati utjecajima.

5.7.2. Ključno je da potrošači i šire civilno društvo budu u središtu stvaranja politike. Odbor smatra da je usredotočenost Komunikacije na to da trgovinska politika postane korisnija za potrošače, otvorenija i transparentnija, vrlo pozitivan korak. Međutim, dijelimo zabrinutost da i dalje ne postoje mehanizmi kojima se načelo predostrožnosti i pristup temeljen na riziku uključuju u trgovinsku politiku. To pak treba biti povezano s načelom inovativnosti⁽³⁰⁾.

6. Transparentnost i veće sudjelovanje civilnog društva

6.1. „Trgovinu za sve” ocijenit će se prema tome je li Komisija uspjela pokazati da trgovinski sporazumi nisu smanjili standarde na području rada i okoliša i druge standarde. Također mora pokazati da preuzima odgovornost za pregovore o trgovini i ulaganju te da se može očekivati da će ostvariti svoje tvrdnje o koristi za sve.

6.1.1. To se jedino može postići puno većim uključivanjem civilnog društva od početka.

6.1.2. U komunikaciji „Trgovina za sve” govori se o potrebi aktivnog povezivanja s civilnim društvom, ali ne onoliko opširno koliko bi se moglo očekivati. EGSO je zahvaljujući svojoj institucijskoj ulozi u dobroj poziciji da tome doprinese, putem redovite suradnje s civilnim društvom kako u EU-u tako i u trećim zemljama. Taj proces također mora uključivati izravno savjetovanje sa socijalnim partnerima u vezi s mogućim učincima trgovine i ulaganja na radna mjesta.

6.2. U svjetlu polemika koje je TTIP izazvao, u Komunikaciji se danas u potpunosti prepoznaje potreba za transparentnošću. Odbor pozdravlja obvezu da se za sve pregovore osigura ista razina transparentnosti kao u slučaju TTIP-a. Odbor stoga poziva Vijeće da bez odlaganja objavi mandat i tekstove pregovora koji se tiču sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Japana.

6.2.1. Odbor smatra da je izvješćivanje civilnog društva tijekom svakog kruga pregovora posebno važno. Posebna savjetodavna skupina osnovana radi davanja mišljenja tijekom pregovora o TTIP-u također je korisna: Odbor je bio razočaran time što nije bio službeno uključen kao institucija. U buduću je to potrebno ispraviti.

⁽²⁹⁾ COM(2015) 497 final, točka 4.1.1.

⁽³⁰⁾ Vidjeti bilješku 5.

6.3. U Komunikaciji se očito ne spominju ni mehanizmi civilnog društva za praćenje poglavlja o trgovini i održivom razvoju u postojećim sporazumima EU-a o trgovini ni kako bi se oni mogli razviti i osnažiti. Odbor smatra da bi se provedbeni mehanizmi morali primjenjivati i na sama poglavlja o trgovini i održivom razvoju, počevši s prijedlogom Komisije u vezi s TTIP-om.

6.3.1. To je razočaravajuće. Kao odgovor na komunikaciju „Globalna Europa” Odbor je pozvao na uključivanje poglavlja o trgovini i održivom razvoju u svaki budući sporazum o slobodnoj trgovini kao i da se civilnom društvu dodijeli aktivna uloga u njihovom praćenju ⁽³¹⁾.

6.3.2. Od sporazuma između EU-a i Koreje iz 2010. godine EU je sklopio sedam trgovinskih sporazuma u kojima je poglavlje o trgovini i održivom razvoju zauzimalo važno mjesto. Od tada Odbor poziva na uključivanje poglavlja o trgovini i održivom razvoju u zasebne sporazume o ulaganju ⁽³²⁾.

6.3.3. Odbor smatra da su činjenica da do danas ne postoji detaljna ocjena tih poglavlja kao i situacija u pogledu njihovog praćenja ili mogućeg razvoja oprečne inače dobrodošloj namjeri Komisije da nastavi promicati ambiciozna i inovativna poglavlja o trgovini i održivom razvoju u sporazumima EU-a o trgovini i ulaganju, kao i bitne odredbe koje se u njima navode.

6.3.4. Svaki takav sporazum obuhvaća različite vrste zajedničkih mehanizama civilnog društva za praćenje provedbe poglavlja o trgovini i održivom razvoju. Dosad je stečeno dovoljno iskustva i izvučeno dovoljno pouka o kojima treba razmisliti te donijeti jasne i pozitivne preporuke za budućnost.

6.3.5. Ti mehanizmi imaju velik potencijal te, kad je to potrebno, mogu donijeti konkretne rezultate u smislu pozitivnog učinka trgovine i ulaganja. Kao važan instrument za dijalog i suradnju s civilnim društvom iz partnerskih zemalja, oni također zahtijevaju vrijeme, trud i izgradnju kapaciteta kako bi postali posve operativni i učinkoviti, posebice u slučajevima kada se model civilnog i socijalnog dijaloga razlikuje od onog u EU-u. EGSO-ove postojeće veze doprinijele su uspostavi domaćih savjetodavnih skupina.

6.4. Sve veći broj takvih tijela pravi je izazov za postizanje uravnotežene zastupljenosti svake skupine u domaćim savjetodavnim skupinama, što izaziva ozbiljne zastoje.

6.4.1. Ostali problemi koji se ponavljaju obuhvaćaju:

- ograničenost kapaciteta relevantnih organizacija: potrebno je bolje promicanje u partnerskim zemljama te među akterima civilnog društva,
- potreba da se u tekst sporazuma uključi odredba o zajedničkim sastancima domaćih savjetodavnih skupina EU-a i partnerskih zemalja radi razmjene iskustava i uspostave zajedničkih kriterija za praćenje,
- odgovarajuće financiranje za sudjelovanje civilnog društva: ono bi također trebalo obuhvaćati šire aktivnosti, uključujući seminare ili studije koji doprinose ciljevima trgovine i održivog razvoja.

6.4.2. Nadalje preporučujemo da se mandat domaćih savjetodavnih skupina proširi kako bi se njime obuhvatila sva pitanja u interesu civilnog društva, uključujući regulatornu suradnju, poglavlja o malim i srednjim poduzećima ili odredbe u vezi s ljudskim pravima.

Bruxelles, 28. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽³¹⁾ SL C 211, 19.8.2008., str. 82.

⁽³²⁾ SL C 268, 14.8.2015., str. 19.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu odluke Vijeća o smjernicama za politike zapošljavanja država članica

(COM(2016) 71 final – 2016/43 (NLE))

(2016/C 264/18)

Dana 24. veljače 2016., sukladno članku 148. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Vijeće je odlučilo savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu odluke Vijeća o smjernicama za politike zapošljavanja država članica

(COM(2016) 71 final – 2016/43 (NLE)).

Budući da je svoj stav o sadržaju dotičnog prijedloga već izrazio u svom prethodnom mišljenju o smjernicama za zapošljavanje (EESC-2015-01167-00-02-AC-TRA) usvojenom 27. svibnja 2015. (*), Odbor je na 516. plenarnom zasjedanju održanom 27. i 28. travnja 2016. (sjednica od 27. travnja 2016.), s 220 glasova za, 1 protiv i 7 suzdržanih, odlučio da neće izraditi novo mišljenje o toj temi, nego će se pozvati na stajalište izraženo u gore spomenutim dokumentima.

Bruxelles, 27. travnja 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

(*) Mišljenje EGSO-a SOC/519 o Prijedlogu odluke Vijeća o smjernicama politika zapošljavanja država članica COM(2015) 098 final – 2015/0051 (NLE), SL C 332, 8.10.2015., str. 68.

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



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR