

Službeni list

Europske unije

C 345



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Godište 60.

13. listopada 2017.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

REZOLUCIJE

Europski gospodarski i socijalni odbor

527. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 5. i 6. srpnja 2017.

2017/C 345/01	Rezolucija „Doprinos Europskog gospodarskog i socijalnog odbora programu rada Komisije za 2018.”	1
2017/C 345/02	Rezolucija Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Bijeloj knjizi Komisije o budućnosti Europe i šire”	11

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

527. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 5. i 6. srpnja 2017.

2017/C 345/03	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Poboljšanje učinkovitosti politika EU a za MSP-ove” (samoinicijativno mišljenje)	15
2017/C 345/04	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Industriji krivotvorenih i piratskih proizvoda” (samoinicijativno mišljenje)	25
2017/C 345/05	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Industrijske promjene u europskoj industriji šećera iz šećerne repe” (samoinicijativno mišljenje)	32
2017/C 345/06	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Od Deklaracije iz Corca 2.0 do konkretnih mjera” (samoinicijativno mišljenje)	37
2017/C 345/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Primjeni pravila državne potpore za naknadu za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa (Odluka 2012/21/UE i okvir Zajednice)” (samoinicijativno mišljenje)	45

HR

2017/C 345/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Utjecaju digitalizacije i robotizacije prometa na kreiranje politika EU-a” (samoinicijativno mišljenje)	52
2017/C 345/09	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Vanjskoj dimenziji socijalne ekonomije” (samoinicijativno mišljenje)	58

III Pripremni akti

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

527. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 5. i 6. srpnja 2017.

2017/C 345/10	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu odluke Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2010/40/EU u pogledu razdoblja za donošenje delegiranih akata” (COM(2017) 136 završna verzija – 2017/0060 (COD))	67
2017/C 345/11	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ovlaštivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitije provođenje pravila i osiguravanje pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta (COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD))	70
2017/C 345/12	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prekograničnoj razmjeni između Unije i trećih zemalja primjeraka u pristupačnim formatima određenih djela i drugih sadržaja zaštićenih autorskim pravom i srodnim pravima u korist slijepih i slabovidnih osoba ili osoba koje imaju druge smetnje pri čitanju otisnutog teksta” (COM(2016) 595 final – 2016/0279 (COD))	76
2017/C 345/13	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010 o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevare u području poreza na dodanu vrijednost (COM(2016) 755 final – 2016/0371 (CNS)), o Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ i Direktive 2009/132/EZ u pogledu određenih obveza poreza na dodanu vrijednost za isporuke usluga i prodaju robe na daljinu (COM(2016) 757 final – 2016/0370 (CNS)) i o Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu stopa poreza na dodanu vrijednost koje se primjenjuju na knjige, novine i časopise (COM(2016) 758 final – 2016/0374 (CNS))	79
2017/C 345/14	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i Uredbe (EZ) br. 987/2009 o utvrđivanju postupaka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004” ⁽¹⁾ . (COM(2016) 815 final – 2016/0397 (COD))	85
2017/C 345/15	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Budući koraci za održivu europsku budućnost – Europske mjere za održivost” (COM(2016) 739 final)	91
2017/C 345/16	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije „Plan rada za ekološki dizajn 2016.–2019.” (COM(2016) 773 final)	97
2017/C 345/17	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Uloga proizvodnje energije iz otpada u kružnom gospodarstvu” (COM(2017) 34 final)	102
2017/C 345/18	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2011/65/EU o ograničenju uporabe određenih opasnih tvari u električnoj i elektroničkoj opremi (COM(2017) 38 final – 2017/0013 (COD))	110

⁽¹⁾ Tekst značajan za EGP i Švicarsku.

2017/C 345/19	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Pregled aktivnosti u području okoliša u EU-u: Zajednički izazovi i kako suradnjom postići bolje rezultate” (COM(2017) 63 <i>final</i>) . . . 114
2017/C 345/20	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Izvješću Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Cijene i troškovi energije u Europi” (COM(2016) 769 <i>final</i>) 120
2017/C 345/21	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1008/2008 o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (COM(2016) 818 <i>final</i> – 2016/0411 (COD)) 126
2017/C 345/22	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Stvaranje europskog podatkovnog gospodarstva” (COM(2017) 9 <i>final</i>) 130
2017/C 345/23	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o poštovanju privatnog života i zaštiti osobnih podataka u elektroničkim komunikacijama te stavljanju izvan snage Direktive 2002/58/EZ (Uredba o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (COM(2017) 10 <i>final</i> – 2017/0003 (COD)) 138

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

REZOLUCIJE

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

527. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 5. I 6. SRPNJA 2017.

Rezolucija „Doprinos Europskog gospodarskog i socijalnog odbora programu rada Komisije za 2018.”

(2017/C 345/01)

Europski gospodarski i socijalni odbor Rezoluciju je usvojio na plenarnom zasjedanju održanom 5. i 6. srpnja 2017. (sjednica od 5. srpnja), sa 191 glas za, 6 protiv i 16 suzdržanih.

1. Stvaranje pozitivnog diskursa o EU-u

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) naglašava važnost 2018. godine kao posljednje u cijelosti operativne godine za trenutačni sastav Komisije, kao i za trenutačni saziv Europskog parlamenta. Stoga EGSO poziva Komisiju da izradi ambiciozan, ali pragmatičan program rada kako bi se primjereno suočila s izazovima koji proizlaze iz činjenice da se Europska unija nalazi na raskrižju. S obzirom na nesigurnosti u pogledu Brexita i globalnih promjena, opsežna, participativna i strukturirana rasprava o budućnosti Europe potrebna je nego ikada prije. Važno je da se vratimo našim korijenima i prisjetimo se izvornog projekta i temeljnih vrijednosti i ciljeva Unije, kako su sadržani u ugovorima o EU-u.

1.2. Naš bi se rad trebao nastavljati na dosad postignute pozitivne ishode. Međutim, pojavu nacionalističkih, protekcionističkih, autoritarnih i populističkih stavova i pokreta valja shvatiti kao poziv na buđenje čelnicima institucija EU-a i država članica u smislu da trebamo ispitati što valja učiniti kako bismo ponovno stekli povjerenje javnosti i osigurali uspješnu budućnost europskog projekta.

1.3. U tu svrhu EGSO poziva Komisiju da nastoji postići snažnu, čvrstu i kohezivnu Uniju koja može stvarati održivi rast, kvalitetna radna mjesta, blagostanje i jednake prilike za sve građane Europe na temelju zajedničke vizije i pozitivnog diskursa zasnovanih na uključivanju i sudjelovanju javnosti. Ujedinjena, kohezivna Unija koja se temelji na predanosti država članica cilju prijeko je potrebna kako bi se odgovorilo na gospodarske, društvene i okolišne izazove s kojima se suočava EU. Unutarnja kohezija također je preduvjet potreban kako bi EU mogao djelovati kao snažan globalni akter u područjima kao što su međunarodna trgovina, sigurnost, energija, klimatska politika i promicanje ljudskih prava.

1.4. EGSO uviđa da će zbog pregovora o Brexitu 2018. godina biti puna izazova. Međutim, važno je da Komisija nastavi provoditi dosad dogovorene mjere, osobito one koje se odnose na inicijative za jedinstveno tržište. Istodobno je potrebno pripremati se za dugoročnu budućnost EU-a. EGSO ovdje upućuje na svoja stajališta o Bijeloj knjizi o budućnosti Europe. EGSO će također podnijeti mišljenja o povezanim dokumentima za razmatranje; zbog toga se samo kratko dotiče tih tema u ovom doprinosu.

1.5. Budući da postoji snažna poveznica između gospodarstva, zapošljavanja, blagostanja ljudi i okoliša, EGSO poziva Komisiju da usvoji održivi razvoj kao sveobuhvatan pristup svojem programu rada. Stoga EGSO oblikuje svoj doprinos u smislu sljedećih triju „stupova” održivosti:

a) jačanje gospodarskih temelja Europe;

b) jačanje njezine socijalne dimenzije; i

c) olakšavanje prijelaza na niskouglično i kružno gospodarstvo.

1.6. EGSO naglašava da su ti stupovi univerzalni, nedjeljivi i međusobno ovisni. EU treba biti ambiciozan i stremiti ka politikama i inicijativama koje donose rješenja u kojima svi dobivaju u smislu gospodarskih, društvenih i okolišnih koristi.

1.7. U tu svrhu EGSO potiče Komisiju da razvija svoje politike na integrirani način i primjenjuje koherentan i dosljedan pristup koji obuhvaća sve dijelove Komisije te kojim se prevladava izolacionizam u postupku donošenja politika i zakonodavstva. EGSO također poziva Komisiju da, u skladu s načelima bolje regulacije, nastavi unapređivati kvalitetu izrade zakonodavstva EU-a te proces pojednostavljenja i razjašnjenja zakonodavstva, što bi svim akterima donijelo konkretnu korist.

1.8. Nadalje, EGSO ponavlja svoj poziv na donošenje sveobuhvatne strategije radi uvođenja ciljeva održivog razvoja iz Programa Ujedinjenih naroda do 2030. u sve relevantne politike EU-a i poziva Komisiju da izradi dugoročnu viziju i strategiju za održivost koje će se temeljiti na nadolazećem mišljenju EGSO-a pod naslovom „Prelazak na održiviju europsku budućnost – strategija za 2050.“.

1.9. EGSO naglašava ključnu važnost strukturiranog sudjelovanja civilnog društva u osmišljavanju, provedbi i nadzoru politika, programa i drugih inicijativa EU-a u svrhu postizanja opipljivih rezultata i prihvaćanja javnosti te promicanja kohezije u društvu. Socijalni partneri imaju posebnu ulogu u osmišljavanju i provedbi politika kojima se izravno ili neizravno utječe na zapošljavanje i tržišta rada.

1.10. Prijedlozi za djelovanje detaljnije su predstavljeni u odjeljcima 2. – 5., a EGSO u nastavku ukratko iznosi svoje **ključne prioritete politika** za program rada Komisije za 2018.:

- EGSO poziva Komisiju da nastavi s provedbom strategija i programa usmjerenih na daljnji razvoj jedinstvenog tržišta uzimajući u obzir njegovu gospodarsku i socijalnu dimenziju u okviru održivog razvoja. Iako priznaje da je EMU središte jedinstvenog tržišta, osobito su potrebne mjere u području kapitalnih tržišta, kao i digitalnog, energetskog i prometnog tržišta. Nadalje, EGSO poziva na aktivnu trgovinsku politiku, kojom će se uzimati u obzir potreba za transparentnošću i snažnom uključenošću civilnog društva.
- Komisija bi trebala usvojiti sveobuhvatnu strategiju za promicanje poduzetništva, inovacija i industrijskog razvoja, uključujući mogućnosti i izazove koje donose globalni megatrendovi kao što su brz razvoj na području digitalizacije i interneta stvari te prijelaz na niskouglično i kružno gospodarstvo.
- EGSO poziva Komisiju da razvije socijalnu dimenziju EU-a u cilju poticanja stvaranja kvalitetnih radnih mjesta, poboljšanja vještina i kompetencija, povećanja socijalnih ulaganja i razvoja socijalne ekonomije, kao i sprečavanja siromaštva, nejednakosti, diskriminacije i socijalne isključenosti, s posebnim naglaskom na uključivanju mladih u društvo. Nadalje, posebnu pozornost valja pridati odgovoru na dubinske promjene izazvane digitalizacijom koje utječu na cijelo društvo.
- EGSO poziva na donošenje mjera za djelotvorno usmjeravanje javnih financijskih resursa i davanje odgovora na buduće izazove prouzročene Brexitom te zadovoljavanje potrebe za održivim rastom, inovacijama, zapošljavanjem i kohezijom. Kako bi se odgovorilo na znatne potrebe za ulaganjem, uz javna ulaganja potrebno je poticati i privatna ulaganja.
- Komisija bi trebala nastaviti s provedbom mjera, uključujući djelotvoran nadzor vanjskih granica, za zaštitu građana Europe od sigurnosnih prijetnji. Trebala bi i ojačati mjere potrebne kako bi EU bio učinkovitiji akter na svjetskoj sceni uz pomoć multilateralne suradnje i aktivnog sprečavanja sukoba. EGSO nadalje smatra da je potrebno ojačati suradnju na području obrane.

- EGSO poziva Komisiju – i nudi joj svoju pomoć – da razvije strategiju čiji će cilj biti uspostava strukturiranog dijaloga s civilnim društvom organiziranog na učinkovit način i na trajnoj osnovi.

2. Jačanje gospodarskih temelja Europe

2.1. *Europski semestar i EMU*

2.1.1. Postupak europskog semestra trebao bi ojačati koordinacijsku ulogu Komisije kako bi se zajamčila sukladnost država članica s ciljevima i preporukama strategije Europa 2020. i provedba strukturnih reformi potrebnih za dugoročan održiv gospodarski rast, stvaranje kvalitetnih radnih mjesta i socijalni napredak. Snažnija uključenost socijalnih partnera i drugih predstavničkih organizacija civilnog društva te njihova povećana odgovornost u izradi i provedbi programa reformi ključan su čimbenik za postizanje uspjeha u tom postupku, pri čemu se priznaje da socijalni partneri imaju specifičnu ulogu s obzirom na svoje isključive nadležnosti, odgovornosti i zadaće.

2.1.2. EGSO poziva na simetričnu makroekonomsku prilagodbu u europodručju među državama članicama koje imaju deficit i onima koje imaju višak. To obuhvaća zajedničko pozitivno usmjerenje fiskalne politike za cijelo europodručje.

2.1.3. Ekonomska i monetarna unija ključan je element europske integracije. EGSO upućuje na svoja prethodna stajališta i poziva na inicijative za dovršetak EMU-a, uključujući razvoj njegova upravljanja, demokratske kontrole i makroekonomskog dijaloga.

2.2. *Financijska sredstva i ulaganja*

2.2.1. Tijekom sljedećega višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) Komisija bi trebala utrti put prema djelotvornom usmjeravanju sredstava i davanju odgovora na buduće izazove prouzročene Brexitom te zadovoljavanju potrebe za održivim rastom, konkurentnošću, inovacijama, zapošljavanjem i socijalnom kohezijom usvajanjem pristupa usmjerenoga na uspješnost i rezultate. EGSO poziva Komisiju da uskladi trajanje sljedećeg VFO-a s političkim ciklusom Komisije i Parlamenta. Ujedno poziva na pripreme za uvođenje novih vrsta vlastitih sredstava EU-a.

2.2.2. EGSO pozdravlja drugu fazu EFSU-a (Europski fond za strateška ulaganja) radi jačanja ulaganja uključivanjem još više privatnog kapitala, zajedno s javnim kapitalom iz nacionalnih i regionalnih izvora. U tu svrhu opseg EFSU-a trebao bi osim banaka obuhvaćati i druge financijske grane.

2.2.3. EGSO naglašava potrebu za djelotvornom i učinkovitom uporabom europskih fondova. Ulaganja u inovacije, poduzetništvo, razvoj vještina, aktivne politike za tržište rada te digitalne, energetske i prometne sustave trebaju biti prioritet, čime se jamči da će financijska sredstva biti na primjereni način dodijeljena projektima sa snažnim socijalnim učinkom.

2.2.4. EGSO naglašava da je za daljnju provedbu unije tržišta kapitala potrebno poboljšanje pristupa privatnom financiranju, s posebnim naglaskom na potrebama MSP-ova. Također valja promicati veću uporabu financiranja vlasničkim kapitalom i financiranja na tržištima kapitala.

2.2.5. Što se tiče dovršetka bankovne unije, EGSO naglašava da daljnja podjela rizika mora biti popraćena daljnjim prijedlozima za smanjenje rizika. U okviru narednih reformi bankovnih propisa Komisija bi trebala pridati potrebnu pozornost posebnim značajkama i mogućnostima malih i manje složenih banaka.

2.2.6. EGSO poziva na poduzimanje koraka za suzbijanje poreznih prijevара, izbjegavanja plaćanja poreza i agresivnog poreznog planiranja. Valja promijeniti postojeću pristranost u poreznim sustavima kojom se daje prednost financiranju poduzeća zaduživanjem. Što se tiče PDV-a, EGSO ponavlja svoju preporuku o napuštanju trenutnog prijelaznog sustava i prelasku na konačni sustav PDV-a prilagođen europskom jedinstvenom tržištu.

2.3. *Digitalni, energetske i prometni sustavi*

2.3.1. EGSO naglašava važnost jedinstvenog digitalnog tržišta za cijelo društvo. Digitalne vještine, poticajno poslovno okruženje i povjerenje potrošača neki su od ključnih uvjeta za iskorištavanje potencijala digitalizacije. Budući da su podatci

proizvodni čimbenik i sirovine za stvaranje dodane gospodarske vrijednosti, pristupačnost i slobodan protok podataka od iznimne su važnosti. Istodobno valja zajamčiti primjerenu zaštitu privatnih i poslovnih podataka, uz pridavanje posebne pozornost podacima koje stvaraju pojedinačna poduzeća. EGSO također potiče Komisiju da nastavi s naporima usmjerenima na povećanje sposobnosti i suradnje u području kibernetičke sigurnosti. Nadalje, EGSO poziva na međunarodnu suradnju u digitalnom području, primjerice u okviru OECD-a.

2.3.2. Valja nastaviti razvoj digitalne infrastrukture, uključujući širokopojasne i bežične veze, digitalnu energiju i prometne sustave te „pametne” zgrade i zajednice. Potrebno je na prikladan način promicati uporabu digitalizacije u obrazovnom, zdravstvenom i socijalnom sektoru. Također valja promicati potpunu uporabu digitalizacije radi neometane provedbe administrativnih postupaka. Valja staviti poseban naglasak na pokrivenost udaljenih područja i minimalan digitalni pristup za sve, kao i na povećanje uključenosti ranjivih društvenih skupina.

2.3.3. EGSO je od početka čvrst pobornik inicijative za energetske uniju. Poziva Komisiju da nastavi s provedbom strategije energetske unije, jamčeći pritom postojanje prikladne energetske infrastrukture i neometano funkcioniranje energetskih tržišta kako bi se širokoj javnosti i poduzećima zajamčila dostupnost sigurne, cjenovno pristupačne i klimatski prihvatljive energije. EGSO naglašava važnost energetskog dijaloga na razini EU-a, nacionalnoj i lokalnoj razini, uz potpuno uključivanje civilnog društva. Redovito će objavljivati svoja stajališta o stanju energetske unije i pojedinačnim inicijativama.

2.3.4. Promet je usko povezan s energetskom unijom. Budući da je promet jedan od osnovnih pokretača djelatnosti za cijelo društvo, zaslužuje istaknuto mjesto u programu rada Komisije. Glavna svrha mjera trebala bi biti pružanje pojedincima i poduzećima pristupačnih, neometanih, sigurnih, cjenovno pristupačnih i klimatski prihvatljivih mogućnosti u pogledu mobilnosti i prometa. To zahtijeva znatna javna i privatna ulaganja u prometne sustave i razvoj javnog prijevoza. Energetska i klimatska pitanja povezana s prometom i uvođenje novih tehnologija ne smiju se razvijati odvojeno od pitanja na području prometnog tržišta.

2.3.5. Uzimajući u obzir horizontalnu važnost usluga od općeg gospodarskog interesa, EGSO poziva Komisiju da poboljša pravila o javnoj naknadi za pružanje usluga te vrste i njihovu primjenu kako bi pružila smjernice i izradila pregled najbolje prakse.

2.3.6. EGSO priznaje ulogu kako gradskih tako i ruralnih područja u gospodarskom, društvenom i teritorijalnom razvoju i koheziji. Naglašavajući ulogu gradova, EU bi trebao nastaviti raditi na dobro definiranom i ispravno provedenom planu za gradove. Značajni potencijal ruralnih, planinskih i otočnih područja valja iskoristiti u novom pristupu Komisije integriranom teritorijalnom razvoju.

2.4. **Razvoj proizvodnje i usluga**

2.4.1. EGSO poziva Komisiju da usvoji sveobuhvatan pristup i strategiju za industrijski razvoj. Valja pridati posebnu pozornost mogućnostima i izazovima koje donose globalni megatrendovi kao što su brz napredak digitalizacije i interneta stvari, međusobna povezanost proizvodne i uslužne djelatnosti te prijelaz na niskougljično i kružno gospodarstvo.

2.4.2. Potrebno je također osloboditi potencijal rasta sektora usluga, uključujući maloprodajni sektor, uz zaštitu prava potrošača i radnika i priznavanje činjenice da na jedinstvenom tržištu i dalje postoje prepreke.

2.4.3. Inovacijska politika, što podrazumijeva i socijalne inovacije, ključna je za gospodarsku konkurentnost i obnovu te za ostvarivanje društvene koristi. EGSO poziva na promicanje nadnacionalnih mreža i međusektorskih mreža koje obuhvaćaju sveučilišta, poduzeća i organizacije civilnog društva u kontekstu programa Obzor 2020. EGSO također preporučuje pojednostavljenje administrativnih pravila o financiranju i državnoj potpori.

2.4.4. Potrebne su strategije Industrija 4.0 i Društvo 4.0 na razini EU-a, u kojima je naglasak stavljen na tehnologije i platforme, norme i referentnu arhitekturu, mreže regionalnih inovacijskih središta i vještine na svim razinama.

2.4.5. Što se tiče izazova proizašlih iz globalnih megatrendova u pojedinačnim granama, kao što su automobilska industrija te industrija čelika i ugljena, EGSO poziva na pravilno upravljanje strukturnim promjenama u okviru pravednih i odgovarajućih prijelaznih okvira i dijaloga sa socijalnim partnerima o pitanjima specifičnima za pojedini sektor. S druge strane, potrebno je iskoristiti mogućnosti koje se otvaraju u područjima kao što su svemirska i obrambena industrija te od njih ostvariti korist, jamčeći pritom povoljne uvjete za razvoj industrijskih sektora općenito, s dobrim radnim uvjetima.

2.4.6. Posebni naponi trebaju biti usmjereni na jačanje financiranja, inovacija i internacionalizacije malih i srednjih poduzeća te je potrebno u cijelosti provesti Akt o malom poduzetništvu za Europu. Politike za MSP-ove valja prilagoditi različitim potrebama različitih vrsta poduzeća, kao što su obiteljska poduzeća, tradicionalna mala i mikropoduzeća, novoosnovana inovativna i brzo rastuća poduzeća, uključujući poduzeća socijalne ekonomije. EGSO također poziva Komisiju da pokrene savjetovanje o definiciji MSP-a.

2.4.7. EGSO smatra da je nove trendove u proizvodnim i potrošačkim obrascima, kao što su suradnički, kružni i funkcionalni gospodarski modeli te modeli dijeljenja, kao i razvojne mogućnosti poput socijalne ekonomije, važno sagledati na sveobuhvatan način. Potrebno je donijeti mjere kako bi se olakšalo uvođenje tih novih i raznolikih modela, ali istodobno valja zajamčiti jednake uvjete i sukladnost s relevantnim i odgovarajućim zakonodavstvom kako bi se osigurala zaštita javnosti i potrošača te prava radnika.

2.4.8. Uzimajući u obzir konkretnu ulogu socijalne ekonomije, EGSO ponavlja svoj zahtjev za pokretanje sveobuhvatnog akcijskog plana za socijalnu ekonomiju u skladu sa zaključcima Vijeća iz prosinca 2015. o „promicanju socijalne ekonomije kao glavnog pokretača gospodarskog i socijalnog razvoja u Europi”.

2.4.9. Multifunkcionalnost, raznolikost modela poljoprivrednih gospodarstava i održivost trebaju ostati u središtu pozornosti kad je riječ o potrebama za financiranje, modernizaciju i pojednostavljenje Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) u sklopu idućeg VFO-a. Također su potrebni veći naponi u pogledu istraživanja i digitalizacije u poljoprivrednom sektoru.

2.4.10. EGSO poziva Komisiju da prijeđe na integriraniju poljoprivrednu i prehrambenu politiku, također uzimajući u obzir potrebu za prelaskom na kružno gospodarstvo i drastičnim smanjenjem rasipanja hrane. Komisija bi trebala donijeti zakonodavstvo usmjereno na uklanjanje nepravednih trgovinskih praksi u lancu opskrbe hranom.

2.4.11. Kako bi se omogućio odgovarajući razvoj i obnova industrije i poljoprivrede, političkim i regulatornim okvirom mora se uspostaviti stabilno i predvidivo okruženje za ulaganja i poslovanje te se, za dobrobit građana, moraju slijediti načela bolje regulacije.

2.5. Međunarodna trgovina

2.5.1. EGSO poziva na aktivne i pravedne trgovinske pregovore s partnerima kao što su Japan, Mercosur i ASEAN, kao i na neometanu provedbu već sklopljenih sporazuma, uz uzimanje u obzir pitanja iznesenih u prethodnim mišljenjima Odbora. U okviru provedbe komunikacije Komisije „Trgovina za sve”, EGSO smatra da je važno zaključiti pregovore na uravnotežen i transparentan način, pri čemu se ostvaruju koristi za poduzeća i građane, štiteći pritom okolišne, društvene, radne, potrošačke i ostale norme, kao i javne službe. Općenito govoreći, EGSO naglašava važnost transparentnosti i uključenosti civilnog društva u pregovaranju, provedbi i nadzoru trgovinskih sporazuma od samog početka.

2.5.2. EGSO pozdravlja poboljšanja koja su na području rješavanja sporova između ulagača postignuta uvođenjem novog sustava koji zamjenjuje mehanizam za rješavanje sporova između ulagača i države (ISDS), ali poziva Komisiju da poduzme daljnje mjere kako bi se osiguralo istinsko funkcioniranje sustava sudova za ulaganja (ICS) kao neovisnog međunarodnog pravosudnog tijela.

2.5.3. Nastavak bilateralnih trgovinskih pregovora ne smije umanjiti predanost EU-a Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO) i snažnom multilateralnom globalnom sporazumu. EGSO očekuje aktivno daljnje postupanje u vezi s Ministarskom

konferencijom WTO-a iz 2017. u područjima kao što su poljoprivreda i e-trgovina. Osim toga, postoji hitna potreba za procjenom rizika i prilika sa stajališta civilnog društva kako bi se odredio način na koji se može ostvariti napredak u okviru multilateralnih pregovora o Sporazumu o trgovini uslugama (TiSA) i Sporazumu o ekološkim dobrima (EGA) koji su u tijeku. EGSO također poziva na brzo donošenje i provedbu reformi politike trgovinske zaštite EU-a.

2.5.4. EGSO smatra da je važno zajamčiti dosljednost između trgovinske politike i ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda, Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama i razvojne politike EU-a. U tu svrhu valja nastojati izraditi ambiciozna poglavlja o trgovini i održivom razvoju sa snažnim nadzornim mehanizmima civilnog društva koja će činiti dio trgovinskih sporazuma.

2.5.5. Nadalje, EGSO poziva na nadzor civilnog društva nad svim aspektima sporazuma, uključujući one čije odredbe izričito ne sadržavaju zajedničko nadzorno tijelo koje uključuje civilno društvo. Stručnost EGSO-a na jedinstven način doprinosi tom radu.

2.5.6. Također poziva na rasprave s civilnim društvom o procjeni učinka i praktičnoj provedbi predloženog multilateralnog suda za ulaganja.

3. Razvoj socijalne dimenzije Europe

3.1. Europski stup socijalnih prava

3.1.1. EGSO prima na znanje komunikaciju Komisije o europskom stupu socijalnih prava i Prijedlog proglašenja o europskom stupu socijalnih prava te prateće zakonodavne i nezakonodavne inicijative. EGSO radi na tom paketu i dat će svoje mišljenje u dogledno vrijeme.

3.1.2. EGSO zasad upućuje na svoje ranije mišljenje o europskom stupu socijalnih prava⁽¹⁾, u kojem je istaknuo svoje opće ciljeve za razvoj tog stupa uz pomoć kombiniranja pravnih instrumenata i instrumenata koji nisu pravne prirode povezanih s područjima kao što su budućnost rada, pravedni radni uvjeti, zapošljavanje, provedba postojeće pravne stečevine EU-a i socijalna ulaganja. Naveo je da se stup socijalnih prava treba primjenjivati na sve države članice, uviđajući pritom da za europodručje mogu biti potrebni posebni instrumenti/mehanizmi. Ocijenio je da europski semestar i nacionalni programi reformi trebaju postati glavni pokretači provedbe i praćenja stupa socijalnih prava te je pozvao na uspostavu konkretnih referentnih mjerila u okviru europskog semestra.

3.1.3. Okvirni uvjeti na tržištima rada trebaju podupirati nove i raznolikije karijere. Profesionalni život iziskuje različite oblike pribavljanja radne snage i različite oblike rada. Zbog toga je potrebno osigurati odgovarajuće zakonodavno okruženje za zaštitu zaposlenja kako bi se osigurao okvir za pravedne radne uvjete i potaknulo zapošljavanje uz sve vrste ugovora o radu.

3.1.4. Kako bi se odgovorilo na promjene u potražnji za vještinama i kompetencijama, EGSO naglašava potrebu za poboljšanjem obrazovnog sustava koji se temelji na radu, strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, cjeloživotnog učenja te usavršavanja i prekvalifikacije. Radi postizanja uključivog tržišta rada također valja poboljšati neometan prijelaz iz jednog zaposlenja u drugo, iz nezaposlenosti u zaposlenost i iz obrazovanja u svijet rada.

3.1.5. Uvažavajući činjenicu da je budućnost EU-a čvrsto povezana s povjerenjem mlađeg naraštaja u projekt EU-a, EGSO ističe da bi Komisija trebala pojačati svoje aktivnosti za učinkovito rješavanje temeljnih uzroka nezaposlenosti mladih i njihove isključenosti.

3.1.6. U svrhu poboljšanja uključivog rasta i socijalne kohezije, EGSO poziva na donošenje mjera koje ispunjavaju potrebu za socijalnim ulaganjima u smislu ulaganja u ljude te socijalnu infrastrukturu i usluge. Potrebno je dodatno razmotriti na koji bi se način „Junckerov plan br. 2” mogao povezati s ciljevima Paketa mjera za socijalno ulaganje, uključujući u okviru EFSU-a. Nadalje, EGSO je pozvao na uspostavu Europskog pakta za socijalno ulaganje, koji bi trebao podržati socijalne reforme i socijalna ulaganja i pridonijeti ostvarenju nove gospodarske, socijalne i teritorijalne konvergencije. U Godišnjem istraživanju o rastu također je potrebno staviti naglasak na socijalna ulaganja.

⁽¹⁾ Mišljenje od 25. siječnja 2017. o komunikaciji Komisije „Pokretanje javne rasprave o europskom stupu socijalnih prava” (SL C 125, 21.4.2017., str. 10.).

3.1.7. Europski socijalni fond i dalje treba biti ključna sastavnica europskih strukturnih i investicijskih fondova, pri čemu posebnu pozornost treba pridati promicanju osposobljavanja i integracije ranjivih skupina stanovništva (kao što su mladi, imigranti i izbjeglice te osobe s invaliditetom) na tržište rada. Konsolidacija i preustroj novih procesa programa Erasmus moraju biti sustavniji i uključiviji. EGSO također ponavlja svoj poziv da se svim mladima omogući da imaju koristi od razmjene na europskoj razini.

3.1.8. Iako se slaže da su za smanjenje siromaštva ponajprije nadležne države članice, EGSO ističe da je pitanje smanjenja siromaštva potrebno sustavno rješavati u okviru postupka europskog semestra, da valja nastaviti s pružanjem potpore akademskom istraživanju o referentnim budžetima koji omogućuju dostojanstven život te da valja uspostaviti usporedive i zajedničke pokazatelje, primjerice o siromaštvu i nejednakosti, kao i obvezne procjene socijalnog učinka svih programa reformi predloženih nacionalnim programima reformi i preporukama za pojedine zemlje. EGSO se zalaže i za uspostavu integriranog europskog fonda za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti, na temelju iskustava u provedbi FEAD-a i ESF-a. Osim toga, strategija Europa 2020. treba biti povezana s provedbom Programa do 2030.

3.2. Prava građana i potrošača

3.2.1. EGSO poziva Komisiju da pažljivo prati sukladnost s temeljnim vrijednostima i načelima EU-a u svim državama članicama te da ojača postupke za zaštitu i obranu demokracije, vladavine prava, temeljnih i ljudskih prava te pristupa pravosuđu.

3.2.2. Potrošačka politika bliska je interesima javnosti, zbog čega može utjecati na predanost građana procesu integracije EU-a. EGSO poziva Komisiju da zajamči primjenu i poštovanje prava potrošača u postupku REFIT, u digitalnom svijetu te u pogledu sigurnosti proizvoda i usluga. Komisija treba ojačati mjere za iskorjenjivanje energetske siromaštva i potrošačkog siromaštva te poboljšati pristup hrani i uslugama za sve građane Europe. Komisija također treba promicati prava potrošača na informacije, obrazovanje i sudjelovanje te njihovo pravo na samoorganiziranje kako bi njihovi interesi bili zastupljeni pri izradi pravila koja se odnose na njih.

3.2.3. Komisija mora dovršiti svoju reviziju glavnih pravnih instrumenata i instrumenata koji nisu pravne prirode u okviru politike potrošača kao međusektorske, horizontalne politike građanstva, te mora predstaviti novi akcijski plan za zaštitu i obranu potrošača u idućih deset godina.

3.2.4. EGSO poziva Komisiju da poduzme sve odgovarajuće mjere za borbu protiv rodne diskriminacije na tržištu rada, u svijetu obrazovanja i donošenja odluka, kao i protiv rodno uvjetovanog nasilja. EGSO također poziva Komisiju da izradi plan zaštite manjina i ranjivih skupina kojim se promiče puno poštovanje temeljnih prava i načela nediskriminacije. Komisija treba ojačati napore za deblokiranje Direktive o provedbi načela jednakog postupanja i za rješavanje problema uvjeta s kojima se suočavaju djeca, žene i starije osobe u ranjivim situacijama, kao i novih oblika ranjivosti.

3.2.5. Komisija treba unaprijediti Europsku strategiju za osobe s invaliditetom u skladu s preporukama Odbora UN-a za prava osoba s invaliditetom i provesti UNCRPD u svojim vanjskim politikama i programima, uključujući uvođenje iskaznice EU-a za osobe s invaliditetom koja će biti priznata u svim državama članicama. Također valja započeti s pripremama za europski plan za prava osoba s invaliditetom za razdoblje 2020. – 2030., a 2021. godinu valja proglasiti europskom godinom prava osoba s invaliditetom.

3.2.6. Valja uvesti pristupačnost za sve u inicijative za jedinstveno digitalno tržište. U tu svrhu Komisija treba ojačati napore usmjerene na zaključenje pregovora o Europskom aktu o pristupačnosti s ostalim institucijama. Također valja ojačati prava putnika, pri čemu poseban naglasak treba staviti na osobe s invaliditetom i osobe smanjene pokretljivosti.

3.2.7. EGSO potiče Komisiju i na to da podrži aktivnosti u obrazovnim institucijama na svim razinama kako bi se učenicima i studentima pomoglo razlikovati lažne vijesti od znanstveno potkrijepljenih činjenica.

3.3. Migracije

3.3.1. EGSO naglašava potrebu za pružanjem pomoći i integracijom izbjeglica i tražitelja azila. Zalaže se za djelotvornu reformu Zajedničkog europskog sustava azila kojom bi se zajamčilo da se njime poštuju ljudska prava i uspostavio zaista zajednički sustav za sve države članice. Također preporučuje postizanje napretka u pogledu preseljenja i humanitarnih viza za izbjeglice kako bi se ispunile stvarne potrebe. Poziva Komisiju da nadzire provedbu sporazuma o raspodjeli izbjeglica između država članica.

3.3.2. Nadalje, poziva na preispitivanje partnerskih sporazuma s trećim zemljama podrijetla i tranzita migracijskih tokova kako bi se zajamčilo poštovanje ljudskih prava i međunarodnog prava te kako bi se razvili financijski instrumenti za rješavanje temeljnih uzroka migracije.

3.3.3. Iako poštuje rad Komisije u pogledu zakonitih migracijskih kanala u okviru ocjenjivanja postojećih direktiva, EGSO poziva na dugoročnije upravljanje migracijom radnika, planiranje poboljšanih zakonitih migracijskih kanala i razmjenu informacija o mogućnostima na tržištu rada. Uzimajući u obzir europsku demografsku strukturu, EGSO naglašava potrebu za pretvaranjem izazova u pogledu integracije izbjeglica i migranata na tržište rada u prilike. Ulaganje u osposobljavanje i odgovarajuće sustave potpore bit će ključan čimbenik za olakšavanje integracije na tržište rada kako bi se migrantima pomoglo da ostvare vlastiti potencijal te na taj način iskoristilo njihove vještine, poduzetnički duh i dinamičnost, prepoznajući pritom vrijednost raznolikosti i različitih kultura u našem društvu.

3.3.4. EGSO smatra da 2018. godina, kao Europska godina kulturne baštine, predstavlja jedinstvenu priliku za mobilizaciju svih aktera u svrhu borbe protiv populizma i nacionalizma i promicanja pozitivnog diskursa za budućnost Europe. U tom smislu također se može ojačati podizanje razine osviještenosti o potrebi za međukulturnim razumijevanjem u pogledu izbjeglica i migranata.

3.4. Unutarnja sigurnost i vanjska politika

3.4.1. EGSO poziva Komisiju da nastavi s provedbom mjera, uključujući djelotvoran nadzor vanjskih granica, za zaštitu građana Europe od sigurnosnih prijetnji kao što su terorizam, organizirani kriminal i kibernetički kriminal.

3.4.2. Osim toga, smatra da je potrebno ojačati suradnju u pogledu obrane. U tu svrhu EGSO podržava stvaranje europske obrambene unije i pozdravlja europski akcijski plan obrane.

3.4.3. Uzimajući u obzir izazove koji proizlaze iz nepredvidljive politike SAD-a i rizik od povećanog protekcionizma i unilateralizma, EGSO potiče EU da nastavi raditi u skladu sa svojom globalnom strategijom, pružajući pritom potporu multilateralizmu u okviru Ujedinjenih naroda i aktivno radeći na sprečavanju sukoba i rješavanju međunarodnih kriza. EGSO također naglašava potrebu za boljom koordinacijom ciljeva, politika i resursa među državama članicama kako bi EU postao učinkovitiji akter na svjetskoj sceni.

3.4.4. Provedba Programa za razdoblje do 2030. treba biti temelj razvojne suradnje EU-a. Kako bi pokazao vodstvo, EU na Političkom forumu UN-a na visokoj razini treba predstaviti dobrovoljnu reviziju svojeg unutarnjeg i vanjskog djelovanja u pogledu ciljeva održivog razvoja.

3.4.5. EGSO podržava uspostavu platforme za dijalog sa socijalnim partnerima u kontekstu europske politike susjedstva radi bolje procjene tržišta rada i poziva države članice EU-a da razviju zajednički europski pristup koordinaciji sustava socijalne sigurnosti između EU-a i južnih susjednih zemalja. Politikom susjedstva mora se uspostaviti jasna poveznica između nestabilnosti i siromaštva te nejednakosti i manjka mogućnosti, što može povećati podložnost u smislu radikalizacije i otežati postupak demokratizacije.

3.4.6. EGSO naglašava važnost vanjskih gospodarskih odnosa i međunarodne diplomacije za očuvanje i povećanje stabilnosti i sigurnosti. Također potiče EU da u cijelosti iskoristi ulogu koju kultura može imati u međunarodnim odnosima.

4. Olakšavanje prijelaza na niskouglično i kružno gospodarstvo

4.1. Akcijski plan za kružno gospodarstvo valja provesti na integriran i dosljedan način, koristeći prilike za usklađivanje gospodarskih, socijalnih i okolišnih aspekata. EGSO poziva Komisiju da potiče tržišno uvjetovane aktivnosti promicanjem inovacija, olakšavanjem pionirskih inicijativa (i u udaljenim i gradskim područjima), pospješivanjem njihova rasta te osiguravanjem poticajnog regulatornog okvira. Također ističe poveznice između kružnog gospodarstva i drugih „novih gospodarskih modela“.

4.2. Nadalje, valja pridati potrebnu pozornost provedbi „tradicionalne“ politike i zakonodavstva za zaštitu okoliša koji obuhvaćaju gospodarenje otpadom i zaštitu zraka, vode, tla i bioraznolikosti. EGSO poziva Komisiju da nastavi s tim radom u okviru postupka europske okolišne revizije.

4.3. Koliko je to moguće, klimatske ciljeve za 2030. valja provoditi na ekonomičan način. U tu svrhu EGSO poziva Komisiju da provede sveobuhvatnu procjenu postojećih instrumenata niskouglične politike te da zajamči uporabu odgovarajućih alata na najučinkovitiji način.

4.4. Komisija također treba razmatrati klimatska pitanja s obzirom na klimatsku pravdu, odnosno s obzirom na pitanja kao što su jednakost, ljudska prava i siromaštvo.

4.5. Klimatska diplomacija i dalje je važna zadaća EU-a u borbi protiv klimatskih promjena. Potrebno je postići da se zemlje s najvećim emisijama obvežu na ciljeve koji su barem jednako ambiciozni kao i ciljevi EU-a. EGSO također potiče Komisiju da nastoji postići globalni sustav za određivanje cijena ugljika kako bi uspostavila jednake uvjete u odnosu na konkurente izvan EU-a.

4.6. EGSO poziva Komisiju da pripremi strategiju za povećanje svojeg klimatskog i okolišnog „pozitivnog otiska“, odnosno pozitivnog globalnog učinka. Za to je potrebno okruženje poticajno za inovacije i ulaganja te povoljni trgovinski uvjeti za izvoz klimatskih rješenja i niskougličnih proizvoda. Na taj način EU može učinkovito pridonijeti borbi protiv klimatskih promjena i suočavanju s izazovima na području okoliša te imati mnogo veći učinak nego da djeluje samo unutar svojih granica.

5. Osnajivanje, uključivanje i savjetovanje s civilnim društvom

5.1. EGSO naglašava središnju ulogu organizacija civilnog društva u osmišljavanju, provedbi i nadzoru politika u svim fazama i na svim razinama, uključujući lokalnu razinu. To zahtijeva promjenu kulture i priznavanje vrijednosti civilnog društva na razini EU-a i država članica, koje je već sadržano u članku 11. UEU-a, kojim je predviđeno da institucije EU-a promiču i olakšavaju horizontalan i vertikalni dijalog s civilnim društvom, obavljaju šira savjetovanja i postavljaju temelje za inicijative građana Europe. To su komplementarni postupci koji se provode ne dovodeći u pitanje savjetovanje s EGSO-om i socijalni dijalog.

5.2. EGSO pozorno prati i aktivno je uključen u strukturirane dijaloge ili savjetodavne forume (npr. Platforma za dionike kružnog gospodarstva, Europski migracijski forum), koji okupljaju i uključuju organizacije civilnog društva i druge aktere iz institucija EU-a i država članica, i poziva na potporu za svoje inicijative u pogledu uspostave Platforme za promjene (rodna jednakost u prometnom sektoru) i Institucijskog foruma za sudjelovanje građana (u okviru građanske inicijative). Pri uspostavi tih platformi, primjerice platforme REFIT, Komisija bi trebala uzeti u obzir zastupljenost EGSO-a, u skladu s mandatom koji je Odboru dodijeljen Ugovorima, te bi pritom trebala osigurati da to odražava sastav Odbora i njegovu podjelu u tri skupine.

5.3. Komisija je kao komplementarni postupak prethodno navedenih inicijativa nedavno pokrenula namjenski internetski portal naslovljen „Pridonesite zakonodavnim postupcima“ radi prikupljanja stavova javnosti, čime će uključiti organizacije i pojedince. EGSO preporučuje Komisiji da napravi jasnu razliku između doprinosa organizacija civilnog društva i pojedinaca. U tu svrhu Komisija u suradnji s EGSO-om treba izraditi pregled dionika kako bi utvrdila reprezentativne i zemljopisno uravnotežene ciljne skupine, na temelju Registra transparentnosti. Nadalje, Komisija treba zajamčiti da su odgovori ponderirani u kvantitativnom i kvalitativnom smislu. Nadalje, Komisija treba neprestano raditi na poboljšanju transparentnosti, pristupačnosti, povratnih informacija i odgovornosti prema sudionicima.

5.4. EGSO poziva Komisiju da razvije više strateški pristup tim praksama i da ih tako postavi na bolje strukturirane institucijske i predstavničke temelje koristeći se resursima predstavničkih savjetodavnih tijela koja već postoje na europskoj, nacionalnoj i regionalnoj razini. U tu svrhu Komisija treba blisko surađivati s EGSO-om i zatražiti razmatračko mišljenje o tome kako djelotvorno i trajno organizirati dijalog s civilnim društvom, što će dovesti do posebne komunikacije Komisije.

5.5. EGSO naglašava da postoji potreba za poboljšanjem učinkovitosti europske građanske inicijative, u skladu s revizijom Uredbe o europskoj građanskoj inicijativi koju je najavio prvi potpredsjednik Komisije Timmermans, te za istraživanjem novih načina za povećanje sudjelovanja mladih i osobito osoba iz osjetljivih skupina, kao što je uporaba digitalnih alata.

5.6. Konačno, EGSO priznaje da je Komisija uzela u obzir brojne elemente doprinosa EGSO-a programu rada za 2017. Međutim, i dalje postoje pitanja koja nisu obuhvaćena i koja su stoga ponovno iznesena u ovom dokumentu. Što se tiče provedbe programa rada Komisije za 2018., EGSO je spreman podnijeti svoja stajališta i sudjelovati u radu na konkretnim inicijativama tijekom sljedeće godine.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Rezolucija Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Bijeloj knjizi Komisije o budućnosti Europe i šire”

(2017/C 345/02)

Europski gospodarski i socijalni odbor Rezoluciju je usvojio na plenarnom zasjedanju održanom 5. i 6. srpnja 2017. (sjednica od 5. srpnja), sa 226 glasova za, 16 protiv i 15 suzdržanih.

Ususret zajedničkom osjećaju svrhe

Stajalište EGSO-a o budućnosti Europe ⁽¹⁾

1. Europsko društvo i građani traže vjerodostojan, legitiman i otporan EU. Već više od deset godina EU pati od političkih, gospodarskih i socijalnih šokova koji izazivaju malodušnost i nesigurnost među građanima. EU-u su potrebne sveobuhvatne strategije za promicanje dobrobiti europskih građana, snažnih i održivih ulaganja, kreativnosti i poduzetništva, kao i strategije za rješavanje sve većeg jaza između bogatih i siromašnih te problema siromaštva i nejednakosti u raspodjeli bogatstva. Trenutni gospodarski oporavak ne bi nikako trebao biti izgovor za pasivnost. Baš naprotiv, EGSO poziva na iznalaženje načina za ostvarivanje promišljenog i kohezivnog napretka kako bi se povećalo pouzdanje i povjerenje, kao i na usmjeravanje na opipljive rezultate za građane i na golem potencijal Europe.

2. Moraju se izbjeći nerealna očekivanja. Cilj prije svega mora biti EU koji je u stanju osigurati doista jednake prilike za sve građane. Gospodarski, socijalni i okolišni čimbenici međusobno su povezani. Od ključne je važnosti osigurati da naš kontinent bude u stanju prilagoditi se temeljitoj preobrazbi i izuzetno snažnoj konkurenciji iz cijelog svijeta te učinkovito oblikovati globalizaciju u skladu s vrijednostima EU-a.

3. Mora se stati na kraj igri „Bruxelles je kriv”, koju igra previše ljudi. Nužna je zajednička predanost europskih institucija i širokog spektra dionika kao što su socijalni partneri i organizacije civilnog društva – na nacionalnoj razini i na razini EU-a. EGSO ističe da legitimitet odluka EU-a u konačnici ovisi o kvaliteti demokratskog procesa.

4. Na svom putu možemo nastaviti uspješno samo ako nas nadahnjuje onaj isti *zajednički osjećaj svrhe* kojim se izražavalo uvjerenje utemeljitelja europskog projekta, a koji se kasnije odražavao u svakom velikom napretku. EU bi trebao mobilizirati sve zakonodavne instrumente, savjetovanje, financiranje i suradnju koje ima na raspolaganju kako bi se omogućio napredak na svim željenim područjima. Ugovor iz Lisabona usmjerava na pravi put.

Scenariji Bijele knjige

5. EGSO smatra da odabir jednog od scenarija ⁽²⁾ ne predstavlja uspješnu metodu za promicanje *zajedničkog osjećaja svrhe* ili za određivanje budućeg smjera. Prvo, EU ne kreće od početka. Stoga bi Komisija trebala utemeljiti svoje prijedloge na podrobnoj analizi povijesti EU-a – njegovih postignuća i propusta – kao vrijednog izvora za budućnost. Obveze koje su države članice preuzele Rimskom deklaracijom pozitivna su i zdrava polazišna točka ⁽³⁾. Tih je pet scenarija namijenjeno državama članicama, uz naglasak na institucionalnim promjenama, pa se stoga ne tiču izravno europskih građana. Osim toga, čine se umjetnima.

6. Sa stajališta EGSO-a, scenarij 1., koji je puko ispetljavanje, nije moguće rješenje. Scenarij 5. izgleda privlačno određenom broju ljudi, ali je trenutačno nerealan. Scenarij 2., sa svojim naglaskom isključivo na zajedničkom tržištu, pretjerano je ograničen. Scenarij 4. iziskuje dogovor 27 država članica, što bi moglo dovesti do paralize EU-a te izazvati jačanje centrifugalnih tendencija i time ugroziti ciljeve i vrijednosti Unije. U scenariju 3. mehanizmi za diferenciranu integraciju, poput pojačane suradnje, mogli bi biti koristan instrument za prevladavanje zastoja na određenim područjima

⁽¹⁾ Ova rezolucija, koju je Europski gospodarski i socijalni odbor usvojio na plenarnom zasjedanju 5. srpnja 2017., proizlazi iz zahtjeva predsjednika Europske komisije Jean-Claudea Junckera od 4. travnja 2017. u kojem je on zatražio od EGSO-a da na temelju Bijele knjige o budućnosti EU-a iznese ideje i prioritete europskog organiziranog civilnog društva za budućnost Europske unije.

⁽²⁾ Vidjeti Bijelu knjigu o budućnosti Europe, ožujak 2017.

⁽³⁾ Deklaracija čelnika 27 država članica te Europskog vijeća, Europskog parlamenta i Europske komisije od 25. ožujka 2017.: <http://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>

te za jačanje pozitivne dinamike procesa integracije EU-a. Međutim, oni su instrumenti za postizanje ciljeva politike, a ne sami po sebi cilj. Premda ih treba preporučiti kao način za prevladavanje paralize ili prepreka poželjnom zakonodavstvu EU-a, EGSO jednako tako ističe potrebu za promicanjem konvergencije unutar Unije te za suzbijanjem fragmentacije i razdora. Stoga bi sporazum među najspremnijim zemljama ili zemljama-katalizatorima trebao uvijek ostati otvoren kao mogućnost za *one koji to žele*, dok bi *zajednički osjećaj svrhe* ipak trebao prevladati.

EGSO-ov pogled na budućnost

A. Metoda

7. Strateške teme potrebno je gledati iz zajedničke perspektive kako bi se izbjegle centrifugalne tendencije ili Europa *à la carte* koja je na pomolu. EGSO preporučuje razvoj u skladu s kojim bi bili uspostavljeni uvjeti za bolju sveobuhvatnu podjelu političke moći. To sve ovisi prvenstveno o političkoj volji, pa bi kao takvo trebalo biti glavno pitanje u istinskoj raspravi o budućnosti.

8. Trebalo bi odbaciti tradicionalnu razliku između nacionalne razine i razine EU-a. Zajednički izazovi i isprepletene okolnosti na cijelom kontinentu naglašavaju potrebu za *zajedničkom misijom* te iziskuju prihvaćanje europskog građanstva uz nacionalno državljanstvo. Sve razine društva moraju biti uključene u izradu politika. Ciljevi trebaju biti zajednički, a učinak odluka i politika također je potrebno sustavno procjenjivati na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini kako bi se zadobila podrška građana.

9. Europski parlament (EP) mora imati središnju ulogu u određivanju smjera u kojem Europa treba ići u budućnosti. Osim toga, od presudne je važnosti promicati angažman nacionalnih parlamenata, kao i njihovu interakciju s Europskim parlamentom.

10. Glavni ciljevi moraju se temeljiti na dogovoru među državama članicama o sljedećem:

- ciljevima, zajedničkim instrumentima i rokovima; najpotrebniji je zajednički diskurs koji počiva na dosljednosti, transparentnosti, vidljivosti i, prije svega, zajedničkoj komunikaciji;
- poželjnoj reformi Vijeća, kojom bi se osigurala učinkovitost i transparentnost, kao i nezavisnoj Komisiji kad je riječ o isključivim nadležnostima i zajedničkim nadležnostima, s velikim naglaskom na metodi Zajednice;
- potrebi za uređenim sustavom savjetovanja sa svim sudionicima, kao i za ispravnom provedbom i poštovanjem vladavine prava.

B. Politike

11. Bez obzira na to koja opcija za budućnost Europe bude odabrana, EGSO želi kohezivnu i dosljednu Europsku uniju. Brojne trenutačne politike dio su postupka sve veće integracije, dugotrajnog procesa koji EGSO u potpunosti podržava. EGSO je u posljednje vrijeme izradio detaljne primjedbe i prijedloge za budućnost u vezi s gotovo svim tim politikama.

12. Jedinstveno tržište, sa svim svojim gospodarskim i socijalnim dimenzijama te u okviru modela održivog razvoja, nužno je povežno tkivo europske integracije. Ono bi trebalo osigurati istinski jednake uvjete za sve. Slično tomu, ekonomska i monetarna unija (EMU) smatrala se odlučnim korakom naprijed, no unatoč iznimnom napretku, njezina je struktura i dalje slaba. EMU se nalazi u središtu budućih kretanja u EU-u; njezino jačanje stoga je od presudne važnosti. EGSO se zalaže za postepeni pomak prema političkoj uniji uz niz makroekonomskih i mikroekonomskih mjera i odredbi, kao i uz snažnu socijalnu dimenziju. Dovršenje EMU-a iziskuje istinsko gospodarsko upravljanje, uključujući i to da EU upravlja financijskim sektorom, kao i dobro osmišljene reforme u državama članicama kojih se to tiče te zajedničke pristupe politikama tržišta rada. Bolje upravljanje mora ojačati temelje za veću konvergenciju i solidarnost u cijelom europodručju. Izuzetno kompetentne javne službe u EU-u pritom mogu dati podršku. Zemlje europodručja trebaju početi ostvarivati snažniju suradnju na drugim područjima.

13. EGSO također ističe potrebu za kohezivnijim upravljanjem, većom integracijom i potpunom predanošću država članica na sljedećim područjima:

- koordiniranom europskom industrijskom politikom koja se temelji na pravednom tržišnom natjecanju – i u pogledu suzbijanja utaje poreza – moraju se osigurati zajednički, a ne nacionalni pristupi unapređenju uvjeta u cijeloj Europi za poticanje konkurentnosti u okviru socijalnog tržišnog gospodarstva, uz predano sudjelovanje svih dionika u suglasnim dijalogima, te u okviru olakšavanja (programa) ulaganja i podupiranja MSP-ova;
- promicanje uzlazne socijalne konvergencije, u skladu s gospodarskom konvergencijom, u pogledu zapošljavanja i socijalnog učinka, provedbom europskog stupa socijalnih prava, uz poštovanje nacionalnih nadležnosti;
- energetska unija s odgovarajućim upravljanjem, koja je nužna za pravo zajedničko tržište i sigurnost opskrbe energijom;
- napredna europska strategija i zakonodavni okvir za borbu protiv klimatskih promjena utemeljeni na Pariškom sporazumu kao doprinos međunarodnim klimatskim sporazumima te promicanje Programa održivog razvoja do 2030. u svim politikama EU-a;
- jedinstveno digitalno tržište kao važan element buduće konkurentnosti i promicanja otvaranja kvalitetnih radnih mjesta, uz istodobno predviđanje učinka digitalne transformacije na zapošljavanje i tržište rada;
- poboljšana paneuropska strategija za tehnologiju, istraživanje i inovacije;
- (multilateralna) trgovinska politika koja bi putem transparentnih pregovora trebala osigurati otvorena tržišta te socijalnu i ekološku održivost, uz naglašavanje jednakosti u trgovinskim odnosima u cilju osiguravanja europskih interesa u svijetu u kojem je protekcionizam sve izraženiji;
- europska politika za potrošače kao politika građanstva.

14. EGSO smatra da se jednako tako i socijalna pitanja i obrazovanje moraju sustavnije razmatrati na razini EU-a radi pronalaženja uvjerljivih rješenja. Socijalna sigurnost i obrazovanje uglavnom podliježu načelu supsidijarnosti te su stoga podložni nacionalnom zakonodavstvu i postupcima odlučivanja, pri čemu socijalni partneri često aktivno sudjeluju. Zajedničke nadležnosti EU-a i država članica moraju se na bolji način primjenjivati na socijalna pitanja. S obzirom na sve veće tenzije na tržištima rada uslijed digitalne revolucije, strukturnih slabosti tržišta rada i globalizacije, EGSO poziva na vidljiv europski angažman u okviru kojeg bi se zalagalo za veću konvergenciju u pogledu određenih socijalnih i radnih uvjeta, a istodobno doprinosilo promicanju otvaranja kvalitetnih radnih mjesta, pravedne mobilnosti i pozitivne predanosti građana. Potrebno je staviti poseban naglasak na mlade i nezaposlenost mladih. Od presudne su važnosti uloga socijalnih partnera, cjelokupnog civilnog društva i socijalnog dijaloga.

15. Potrebna je veća ekonomska i socijalna konvergencija u EU-u, dok se ipak trebaju uzeti u obzir razlike između nacionalnih gospodarstava, kultura i tradicija u socijalnim sustavima. EGSO ističe da EU ne bi trebao biti puki promatrač, već preuzeti jasno definiranu odgovornost. Prvo su potrebne odgovarajuće rasprave među socijalnim partnerima (i drugim dionicima), a zatim se može odrediti zajednički put naprijed. Povrh toga, EGSO ističe važnost učinkovite provedbe u državama članicama direktiva EU-a koje se bave socijalnim pitanjima.

16. Obrazovanje također podliježe načelu supsidijarnosti. Međutim, neosporno je da su socijalna i ekonomska budućnost Europe i angažman građana usko povezani sa suvremenim obrazovnim sustavima i sustavima osposobljavanja na svim razinama. Budućnost mlađeg naraštaja u velikoj mjeri ovisi o obrazovanju. Vještine su od ključne važnosti za mlade ljude, kao i za starije generacije. EU stoga mora imati aktivnu ulogu u postupku modernizacije koji je u tijeku. Obrazovanje ima važnu ulogu i u komunikaciji o Europi: EGSO ističe potrebu za odgovarajućim informiranjem i obrazovanjem o EU-u – među ostalim o europskim vrijednostima i građanstvu – u osnovnim i srednjim školama.

17. Mora se ponovno uspostaviti sloboda kretanja osoba u schengenskom području. To samo po sebi znači da se zajedničke granice moraju učinkovitije kontrolirati. Usporedno s time, poražavajući porast međunarodnog terorizma, koji uključuje ubojstva, ali i kiberkriminalitet, ozbiljan je uzrok nesigurnosti javnosti te se mora suzbijati. Suradnja između policijskih snaga i sudskih vlasti potrebija je nego ikad.

18. Ta su područja izravno povezana s vanjskom politikom i s akutnim problemom država u raspadu i građanskih ratova u europskom susjedstvu, te, kao posljedicom tog problema, s migracijskim tokovima koji trenutačno zasjenjuju sva druga pitanja u Europi. EGSO se snažno zalaže za zajedničku migracijsku politiku kojom se u skladu s međunarodnim pravom izbjeglicama pruža zaštita, za zajednički sustav azila, mjere za suzbijanje nezakonite migracije i trgovanja ljudima, kao i za promicanje legalnih kanala za ulazak u EU. U tom kontekstu EU mora uspostaviti prava partnerstva sa susjednim zemljama, a posebice ponovno pokrenuti istinsku euromediteransku politiku.

19. Europa se suočava s izazovom da se sama brine za vlastite interese više nego ikad od 1945. naovamo. Odnosi s NATO-om i sa Sjedinjenim Američkim Državama, kao i učinkovito europsko upravljanje problemima koji se javljaju u susjedstvu Europske unije, iziskuju hitno jačanje zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a, o kojoj će neizbježno ovisiti uspjeh unutarnje i vanjske sigurnosti.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

527. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 5. I 6. SRPNJA 2017.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Poboljšanje učinkovitosti politika EU a za MSP-ove”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2017/C 345/03)

Izvjestiteljica: **Milena ANGELOVA**

Odluka Plenarne skupštine:	21.1.2016.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	6.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	157/1/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pohvaljuje činjenicu da su MSP-ovi proglašeni središnjom točkom gospodarskih politika EU-a. Cijeni to što je tijekom proteklog desetljeća usvojen velik broj zakonodavnih akata i što su dodijeljena znatna sredstva za potporu tim poduzećima. Međutim, EGSO se slaže s mišljenjem koje pripadnici tog sektora često iznose, u skladu s kojim i dalje postoje znatne neučinkovitosti i u oblikovanju i u provedbi politika za MSP-ove, čime se znatno umanjuje učinak mjera potpore.

1.2. Nedavne studije EGSO-a ⁽¹⁾ pokazale su da se u okviru politika EU-a za MSP-ove i trenutačnih mehanizama potpore mnogobrojni MSP-ovi u Europi smatraju homogenom skupinom te se nažalost ne prepoznaju različite potrebe brojnih podskupina poduzeća obuhvaćenih definicijom malih i srednjih poduzeća. Primjeri prilagođenih mehanizama potpore prilično su rijetki. Univerzalan pristup u razvijanju politika EU-a za MSP-ove ključan je problem koji politikama onemogućuje da u cijelosti ostvare željeni učinak na MSP-ove ⁽²⁾. Stoga se snažno preporučuje bolji plasman politika za MSP-ove, uz ciljaniju usmjerenost na posebne potrebe MSP-ova, kao i skorašnje javno savjetovanje o primjerenosti definicije MSP-ova.

1.3. EGSO upozorava da u politikama EU-a za MSP-ove i trenutačnim mehanizmima potpore i dalje prevladavaju birokratski pristup i složena administrativna pravila, unatoč stalnim naporima na razini EU-a u pogledu smanjenja administrativnog opterećenja. MSP-ovi u EU-u često smatraju da nadležni službenici ne znaju kako uistinu funkcionira

⁽¹⁾ Studija EGSO-a o procjeni učinkovitosti politika EU-a za mala i srednja poduzeća 2007. – 2015. (siječanj 2017.); Studija EGSO-a o pristupu malih i srednjih poduzeća te srednje kapitaliziranih poduzeća financiranju za razdoblje 2014. – 2020.: prilike i izazovi (svibanj 2015.), u daljnjem tekstu „studije EGSO-a”.

⁽²⁾ Instrument kreditnog jamstva i svi financijski instrumenti programa COSME dobar su primjer prilagođenih mehanizama potpore.

njihovo poslovanje. Čini se da većina mehanizama potpore EU-a ne pruža primjeren odgovor na prijeku potrebu MSP-ova za brzim, jasnim i učinkovitim rješenjima.

1.4. EGSO je zabrinut zbog činjenice da uslijed komunikacijskog jaza većina MSP-ova – uglavnom malih i mikropoduzeća – nije svjesna postojanja tih alata i mreža za potporu. To se može riješiti većim naporima da se poveća razina osviještenosti, daljnjom potporom kako bi više MSP-ova pristupilo valjanim informacijama, većom suradnjom službenih tijela s ključnim lokalnim posrednicima na nacionalnoj i regionalnoj razini koji su specijalizirani za rad s MSP-ovima (poslodavci i udruženja MSP-ova, gospodarske komore) te pružanjem potpore koja bi se zasnivala na većoj jednostavnosti za korisnike i prilagođenosti potrebama poduzeća. Većina dostupnih alata previše je složena, nejasna i birokratska po izradi i sadržaju da bi zadovoljila potrebe MSP-ova. Kako bi se riješio taj problem, EGSO poziva Europsku komisiju (EK) i države članice (DC) da na najbolji način iskoriste europski semestar, da sustavno i svugdje primjenjuju načelo partnerstva⁽³⁾ i da obavezno uključe predstavničke organizacije MSP-ova na europskoj, nacionalnoj i regionalnoj razini u oblikovanje, provedbu i praćenje politika i mjera potpore za MSP-ove. U preporukama za pojedine zemlje težište bi dosljedno trebalo biti na politikama potpore za MSP-ove kako bi se osiguralo njihovo odgovarajuće oblikovanje, učinkovita provedba i kvalitativno i kvantitativno mjerenje rezultata.

1.5. EGSO žali što je praćenje napretka u području politika EU-a za MSP-ove i dalje fragmentirano. Iako se poslovne djelatnosti MSP-ova sveobuhvatno prate, nema podataka o utjecaju mjera potpore EU-a na te djelatnosti, kao ni o tome do koje se granice promjene u razvoju MSP-ova mogu pripisati tim mjerama. Dostupni podaci većinom su kvantitativne prirode i ne omogućuju kvalitativne spoznaje; stoga se na njima ne može zasnivati odgovarajuća ocjena djelotvornosti i učinkovitosti politika i alata potpore⁽⁴⁾.

1.6. U skladu sa svojim prethodnim mišljenjima EGSO izražava zabrinutost jer provedba Akta o malom poduzetništvu za Europu (*Small Business Act*, SBA) nije ni približno završena⁽⁵⁾. Rezultati u različitim područjima nisu ujednačeni te su lošiji u području poduzetništva, jedinstvenog tržišta i pristupa financiranju. Stanje u pogledu vještina i inovacija te državne i javne nabave zapravo se pogoršalo od 2008.⁽⁶⁾ Jasno je da države članice treba poticati na poduzimanje odgovarajućih mjera i na usvajanje Akta o malom poduzetništvu u okviru oblikovanja i provođenja politika i zakonodavstva koji utječu na MSP-ove.

1.7. Posebne preporuke

1.7.1. Politike EU-a za MSP-ove trebale bi potvrditi heterogenost i raznolikost europskih MSP-ova. U okviru tih politika trebalo bi istražiti specifične potrebe mikropoduzeća, obiteljskih i „tradicionalnih” poduzeća, socijalnih poduzeća, slobodnih zanimanja, samozaposlenih osoba i svih drugih specifičnih podskupina koje imaju sasvim različite pravne oblike i modele poslovanja kako bi se mogao sastaviti primjeren portfelj mjera politike za promicanje njihova rasta.

1.7.2. EGSO predlaže Komisiji da ocijeni odgovara li trenutačna definicija MSP-ova njihovoj heterogenosti, dinamici sektora, specifičnim značajkama i raznolikosti tijekom zadnjeg desetljeća⁽⁷⁾. EGSO poziva na usvajanje vidljive, koordinirane i dosljedne horizontalne politike za MSP-ove, utemeljene na višegodišnjem akcijskom planu.

1.7.3. EU-ovi alati potpore malim i srednjim poduzećima trebali bi se prilagoditi poslovnom jeziku kako bi ostvarili svoju svrhu promicanja rasta i zapošljavanja. Da bi se svladala utvrđena složenost mehanizama potpore, bitno je zatražiti pomoć i savjet organizacija MSP-ova koje su najbolje upoznate s njihovim potrebama kako bi se politike EU-a za MSP-ove prilagodile poslovnom jeziku. U tom pogledu, MSP-ovi trenutno računaju na nacionalne socijalne partnere koji predstavljaju važan pozitivan čimbenik u prenošenju njihovih stavova o tome kako poboljšati politike za promicanje MSP-

⁽³⁾ Utvrđeno u Uredbi (EU) br. 1303/2013. (čl. 5.) i razrađeno u Uredbi (EU) br. 240/2014.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf, str. 31.

⁽⁵⁾ SL C 229, 31.7.2012., str. 49.; SL C 181, 21.6.2012., str. 125.

⁽⁶⁾ Informativni članak o Aktu o malom poduzetništvu 2016. Prikaz Akta o malom poduzetništvu. Rezultati mjereni pokazateljima Akta o malom poduzetništvu.

⁽⁷⁾ Primjerice Agencija za malo poduzetništvo u SAD-u, uz vlasničku strukturu, prihode i broj zaposlenika temelji svoje kriterije i na gospodarskoj aktivnosti poduzeća. To olakšava primjenu relevantnih industrijskih politika.

ova te ih pozivaju da se aktivnije uključe u nacionalne programe reformi. Stoga je potrebno osnažiti njihovu ulogu, ulogu udruženja MSP-ova, gospodarskih i industrijskih komora te drugih posredničkih organizacija MSP-ova.

1.7.4. U okviru politika EU-a za MSP-ove trebalo bi uložiti veće napore u informiranje MSP-ova o dostupnoj podršci, osobito njihovih najranjivijih podskupina kao što su monopoduzetnici i mikropoduzeća, tradicionalna poduzeća s niskim inovacijskim potencijalom, poduzeća iz udaljenih regija itd. ⁽⁸⁾. Ključne mreže potpore treba održavati i popularizirati te ih učiniti jednostavnijima za korištenje i sveobuhvatnijima za MSP-ove. Komisija treba pažljivo razmotriti potencijal za koordinaciju postojećih mreža potpore u zajedničkom sustavu „sve na jednom mjestu”, uz poštovanje stanja u svakoj državi članici.

1.7.5. Ključno je na nacionalnoj i regionalnoj razini uspostaviti snažna partnerstva više dionika – platforme za MSP-ove – koja bi uključivala socijalne partnere te javne i privatne dionike uključene u rješavanje problema MSP-ova. Jačanje suradnje s organizacijama MSP-ova, koje su najbolje upoznate s njihovim potrebama, osobito na nacionalnoj i regionalnoj razini, ključno je za prevladavanje komunikacijskog jaza između MSP-ova i mehanizama potpore EU-a. Time se mogu osigurati i novi i učinkoviti kanali kojima bi se doprlo do MSP-ova s pomoću lokalnih ogranaka organizacija poslodavaca, gospodarskih komora, udruženja MSP-ova i sektorskih/strukovnih organizacija, koji su ključni posrednici u popularizaciji i stavljanju na raspolaganje postojećih alata za potporu.

1.7.6. MSP-ovi ostvaruju najbolje rezultate kad lokalne vlasti pri oblikovanju i provedbi politika surađuju s organizacijama MSP-ova. Trenutni trend da se posredovanje uglavnom organizira preko banaka nije najbolje rješenje. Banke bi trebale biti financijski posrednici, no u svim drugim pogledima (oblikovanje politika, informiranje, promicanje itd.) predstavničke organizacije MSP-ova predstavljaju primjerenije rješenje. EGSO stoga poziva Europsku komisiju da izradi mjere za pružanje podrške organizacijama MSP-ova u provedbi politika za MSP-ove i u prosljeđivanju odgovarajućih informacija MSP-ovima, među ostalim, pružanjem financijske potpore.

1.7.7. EGSO poziva na to da se Akt o malom poduzetništvu i dva načela koja taj akt ustanovljuje – „počnimo od malih” i „samo jednom” – proglase pravno obvezujućim. Međutim, primjena načela „samo jednom” ne bi smjela utjecati na provjeru koju provodi zemlja domaćin kako bi provjerila jesu li ispunjeni potrebni pravni i stručni uvjeti za obavljanje poslovne djelatnosti. Načelo partnerstva trebalo bi proširiti na sve zakonodavne postupke koji izravno ili neizravno utječu na MSP-ove. U praktičnom smislu, snažno se preporučuje održavanje godišnjih sastanaka platformi za MSP-ove na razini EU-a i država članica.

2. MSP-ovi kao središnja točka gospodarskih politika EU-a

2.1. Politike EU-a za potporu MSP-ovima ⁽⁹⁾ nužne su jer, za razliku od MSP-ova u drugim dijelovima svijeta, europski MSP-ovi moraju poštovati i nacionalne i europske propise – koji se često donose bez istinskog savjetovanja s njihovim predstavničkim organizacijama, što je u suprotnosti s načelom „počnimo od malih”. To u znatnoj mjeri povećava napore koje je potrebno uložiti, kao i troškove poslovanja, bez obzira na ograničene ljudske i tehničke resurse MSP-ova.

2.2. Europska komisija predstavila je 2008. načela „počnimo od malih” i „samo jednom” kao odlučan korak prema promicanju konkurentnosti i poboljšanju poslovne klime za 23 milijuna MSP-ova u Europi ⁽¹⁰⁾. EGSO je snažno podržao taj korak ⁽¹¹⁾, ali upozorava da ako Akt o malom poduzetništvu ne bude pravno obvezujući i ako sve razine upravljanja – EU, države članice i regije – ne budu obvezne primjenjivati ga, taj će akt ostati obična politička izjava.

⁽⁸⁾ Različite dimenzije MSP-ova vrlo su dobro opisane ovdje: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf, str. 20.

⁽⁹⁾ Europska povelja o malom poduzetništvu (2000.)

⁽¹⁰⁾ COM(2008) 394 final.

⁽¹¹⁾ SL C 27, 3.2.2009., str. 7.; SL C 224, 30.8.2008., str. 32.; SL C 182, 4.8.2009., str. 30.

2.3. Provedba Akta o malom poduzetništvu ocijenjena je i ažurirana 2011. ⁽¹²⁾, no zaključci o njegovu stvarnom učinku nisu bili osobito pozitivni te se pozvalo na ulaganje većih napora ⁽¹³⁾. EGSO je u više navrata iznio prijedloge za poboljšanje učinkovitosti politika za MSP-ove. ⁽¹⁴⁾. Danas sve politike EU-a utječu na MSP-ove i stoga je potrebno oblikovati istinsku horizontalnu, vidljivu, koordiniranu i dosljednu politiku za ta poduzeća i provesti je na učinkovit i djelotvoran način ⁽¹⁵⁾.

2.4. U okviru politika za MSP-ove različite potrebe različitih kategorija MSP-ova ne uzimaju se u obzir. Kako bi se povećala učinkovitost oblikovanja i provedbe tih politika, potrebno je uložiti znatne napore na terenu u cilju boljeg razlikovanja subjekata kojima su namijenjene te u svrhu ciljanog usmjeravanja rješenja koja se nude i njihove prilagodbe specifičnim potrebama tih poduzeća. Kriteriji segmentacije mogli bi se zasnivati ne samo na veličini (primjerice, u općenitim crtama, što je poduzeće manje, pristup financiranju sve je teži, a potreba za savjetovanjem, *coachingom* i mentorstvom sve veća), već i na geografskom položaju (građovi za razliku od gradića i udaljenih ruralnih područja), fazi životnog ciklusa (novoosnovana poduzeća, rastuća poduzeća), sektoru (industrija, trgovina, poljoprivreda, turizam itd.) itd.

2.5. Opsežne pripreme aktivnosti u pogledu revidiranja Akta o malom poduzetništvu već su provedene. Programom REFIT u zakonodavni se okvir EU-a nastoje uvesti prijeko potrebna poboljšanja i smanjiti administrativne prepreke. Tijekom godina broj zakonodavnih akata EU-a koji su na snazi porastao je na 19 875 ⁽¹⁶⁾. Od toga 1 527 dokumenata sadržava odredbe u pogledu MSP-ova, većinom o temama kao što su: državne potpore (343), tržišno natjecanje (293), unutarnje tržište (217), istraživanje i tehnološki razvoj (133) te proračun (117).

2.6. Nedavne studije EGSO-a pokazuju da, unatoč brojnim pokrenutim inicijativama, politike EU-a za MSP-ove treba uvelike revidirati kako bi se unijela raznolikost u mjere potpore, pojednostavila primjenjiva pravila i optimizirala komunikacija i suradnja s MSP-ovima i organizacijama MSP-ova kako bi se na učinkovit način uzela u obzir raznolikost MSP-ova i njihove različite potrebe. Sve je veća uloga regija i teritorijalnih područja u provedbi politika i zakonodavstva EU-a, posebice kad utječu na mala i srednja poduzeća ⁽¹⁷⁾.

3. Politike za potporu MSP-ovima – izazovi i prilike

3.1. MSP-ovi se suočavaju s raznim sve ozbiljnijim izazovima kao što su:

- stalno jačanje tržišnog natjecanja i globalizacije tržišta,
- novi poslovni modeli kao rezultat razvoja novih tehnologija, primjerice opća digitalizacija (industrija 4.0), kružno gospodarstvo i ekonomija dijeljenja,
- nedostatak stručne i kvalificirane radne snage kao rezultat demografske krize u Europi, starenja stanovništva i migracija.

3.2. MSP-ovi su vrlo heterogena i raznolika skupina. Može ih se razlikovati na temelju veličine, faze životnog ciklusa, geografskog položaja, vrste vlasništva, sektora djelatnosti itd., a potrebe za potporom poprilično su raznolike ovisno o podsegmentu kojem određeno poduzeće pripada. Posebnu skupinu koja zahtijeva poseban tretman čine „monopoduzetnici“ (gotovo 50 % svih MSP-ova), koji su gotovo isključeni iz opsega mjera potpore. Kako bi se toj najranjivijoj skupini MSP-ova pomoglo da se natječu i razvijaju, treba na odgovarajući način riješiti i problem lažnog samozapošljavanja.

3.3. U tim bi okolnostima oblikovanje politika promicanja samo na temelju veličine poduzeća kojima se pruža potpora moglo biti zastarjelo i preširoko usmjereno te bi se time mogle zanemariti različite potrebe različitih skupina MSP-ova. EGSO je u svojim mišljenjima neprestano naglašavao potrebu za bolje usmjerenim i preciznije definiranim politikama promicanja MSP-ova u Europi ⁽¹⁸⁾ te potrebu za revidiranjem definicije MSP-ova kako bi bolje odražavala raznolikost MSP-

⁽¹²⁾ COM(2011) 78 final.

⁽¹³⁾ SL C 376, 22.12.2011., str. 51.

⁽¹⁴⁾ SL C 229, 31.7.2012., str. 49., SL C 181, 21.6.2012., str. 125.

⁽¹⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/final-joint-declaration—horizontal-sme-policy.pdf>

⁽¹⁶⁾ Sporazumi, direktive, uredbe i odluke.

⁽¹⁷⁾ Prema mišljenju Europskog odbora regija više od 85 % zakonodavstva EU-a primjenjuje se na teritorijalnoj razini.

⁽¹⁸⁾ ECO/372, informativno izvješće nije objavljeno u SL-u (SL C 13, 15.1.2016., str. 8., SL C 383, 17.11.2015., str. 64.).

ova i razlike među državama članicama⁽¹⁹⁾. EGSO poziva EK da pokrene savjetovanje o definiciji MSP-ova. To bi trebalo obuhvatiti procjenu načina na koji se definicija primjenjuje u provedbi mjera politike za mikro, mala i srednja poduzeća.

3.4. Usklađenost instrumenata potpore s potrebama MSP-ova

3.4.1. Instrumenti potpore MSP-ovima moraju se ocijeniti na temelju stvarnog učinka koji imaju na poboljšanje položaja MSP-ova i u pogledu toga ispunjavaju li posebice načela utvrđena u Aktu o malom poduzetništvu. EGSO uviđa potrebu za kvalitativnom i detaljnom procjenom djelotvornosti i učinkovitosti ulaganja sredstava EU-a, kao i potrebu za većim naporima država članica u provedbi načela „počnimo od malih” i „samo jednom” na nacionalnoj i regionalnoj razini, što bi trebalo biti obvezujuće na svim razinama⁽²⁰⁾.

3.4.2. Načelo „počnimo od malih” i načela Akta o malom poduzetništvu nisu izričito navedena u Junckerovu planu. U određenoj su mjeri primjetna u programima Obzor 2020. i COSME, no u praksi bi ih trebalo bolje primjenjivati. EGSO poziva tvorce politika EU-a da razmotre načela Akta o malom poduzetništvu u svim zakonodavnim tekstovima EU-a koji bi mogli imati izravan ili neizravan učinak na MSP-ove.

3.4.3. Troškovi kredita te troškovi izgradnje i iznajmljivanja proteklih su se godina uslijed krize smanjili. To, zajedno s nekoliko novih ciljanih instrumenata, stvara dobre prilike za novoosnovana poduzeća, ali faza razvoja poduzeća i dalje nema dovoljnu potporu. U tom pogledu EGSO pozdravlja novu inicijativu Europske komisije koja se bavi tim problemom⁽²¹⁾.

3.4.4. Zajmovi banaka i dalje su glavni izvor financiranja za MSP-ove, no pristup bankovnom financiranju za mnoge MSP-ove i dalje nije lak zbog slabe bilance banaka, činjenice da neke zemlje ne primjenjuju monetarnu politiku ESB-a i relativno velikih prepreka koje predstavljaju uvjeti u pogledu jamstva. Sve je važnije tržišno financiranje preko privatnih kapitalnih sredstava, poduzetničkog kapitala, izdavanja obveznica te vlasničkih instrumenata u okviru specijaliziranih segmenata tržišta i masovnog financiranja putem interneta, no većina MSP-ova i dalje nije spremna za iskorištavanje tih prilika⁽²²⁾. Da bi ih mogli istražiti, trebaju odgovarajuće smjernice u vezi s vremenskim rokovima, detaljne informacije i podršku. Prema istraživanju EGSO-a, izrazito velik udio MSP-ova nije svjestan prilika za potporu preko bespovratnih sredstava iz ESIF-a ni mogućnosti financiranja preko investicijskog fonda koji se financira sredstvima EU-a.

3.4.5. Nasumice provedeno istraživanje pokazuje da usmjerenost i prioritete instrumenata za potporu ne odgovaraju uvijek prioritarnim potrebama MSP-ova⁽²³⁾, a jedan od uzroka je neuvažavanje bitnih razlika koje i dalje postoje među državama članicama. Primjerice, pristup novim tržištima kao najveći izazov za MSP-ove uglavnom navode poduzeća iz južne Europe, dok većinu potpore za poboljšanje pristupa tržištima, uključujući međunarodna, dobivaju poduzeća iz sjeverne Europe. To je očit dokaz da se potrebe MSP-ova bitno razlikuju na nacionalnoj razini, zbog čega se nameće pitanje trebaju li se detaljnije razraditi paneuropski instrumenti. To je stajalište u cijelosti potvrđeno i u Godišnjem izvješću o europskim MSP-ovima za 2014./2015.⁽²⁴⁾, prema kojemu je najniže rezultate ostvarila skupina zemalja uglavnom iz južne

⁽¹⁹⁾ Zajednička definicija MSP-ova utvrđena je u Preporuci EU-a 2003/361. U Direktivi 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. i Direktivi 2013/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. iznosi se još jedna definicija MSP-ova (SL C 383, 17.11.2015., str. 64.).

⁽²⁰⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 94.

⁽²¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM:2016:733:FIN>

⁽²²⁾ SL C 388, 31.12.1994., str. 14.

⁽²³⁾ Istraživanje su od travnja do svibnja 2016. provodili članovi EGSO-a, UEAPME-a, CEEP-a i BICA-e. Rezultati su se analizirali tako što su države članice podijeljene u dvije skupine na temelju klasifikacije iz studije „Industrija 4.0. Nova industrijska revolucija. Kako će Europa uspjeti”, Roland Berger Strategy Consultants, ožujak 2014. U 1. skupini nalaze se Austrija, Belgija, Švedska i Njemačka, odnosno države koje su iznimno spremne za Industriju 4.0 i označene kao „države s potencijalom” i „predvodnici”. U 2. skupinu svrstane su Bugarska, Rumunjska, Mađarska, Španjolska i Cipar, označene kao „neodlučne” i „tradicionalne”. Na temelju te podjele rezultati nasumice provedenog istraživanja mogu se usporediti s ranijim istraživanjima EGSO-a (vidjeti ECO/372).

⁽²⁴⁾ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16341/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>

Europe. Razina uspješnosti projekata u tim je zemljama izrazito niska, među ostalim i u dijelu programa Obzor 2020. koji se odnosi na MSP-ove⁽²⁵⁾.

3.4.6. Visoka očekivanja u pogledu uloge „izaslanika za MSP-ove” dosad, nažalost, nisu opravdana. Malobrojni predstavnici MSP-ova znaju tko u njihovoj zemlji obnaša tu dužnost. Većina MSP-ova navodi da „izaslanik za MSP-ove” ima samo protokolarnu i ceremonijalnu ulogu koja nema veze sa stvarnim mjerama za promicanje MSP-ova. Glavni je cilj te mreže služiti kao poveznica između Europske komisije i nacionalnih tijela te učinkovito promicati interese MSP-ova unutar nacionalnih tijela i u nacionalnom zakonodavstvu, no MSP-ovi očekuju i konkretne savjete i informacije o politikama EU-a, u suradnji s organizacijama MSP-ova.

3.4.7. Promicanje poduzetništva povezano je s uspostavljanjem odgovarajućih uvjeta za povećanje udjela novoosnovanih i novih poduzeća koja opstaju i uspijevaju, za pružanje pomoći novim poduzećima kako bi poboljšala konkurentnost i kako bi mogla brže i učinkovitije rasti te za unapređenje postupaka u slučaju insolventnosti kao i za razvoj i jačanje prijenosa poslovanja.⁽²⁶⁾ Iako se već mnogo učinilo u pogledu jednostavnije registracijske tehnologije i postupka u EU-u, potrebni su daljnji naponi kako bi se postigao drugi i treći cilj. Procjenjuje se da se najlošiji rezultati u svim državama članicama ostvaruju u pogledu načela „druge prilike”, a čak i Komisija ne dodjeljuje ugovore poduzetnicima koji su otišli u stečaj.

3.4.8. Osim toga, sami postupci likvidacije (u slučajevima insolventnosti i dobrovoljne likvidacije), kao i restrukturiranja i nasljeđivanja u mnogim su zemljama složeni. EGSO naglašava da je stečajno pravo potrebno pojednostaviti i uskladiti⁽²⁷⁾.

3.4.9. Javno savjetovanje i nedavne studije EGSO-a pružili su također važan uvid u ključne izazove s kojima se europski MSP-ovi suočavaju na svim glavnim prioritetnim područjima, a ti su izazovi sljedeći:

3.4.9.1. Smanjenje opterećenja/pojednostavljenje:

- broj inicijativa u vezi s izuzećem ili pojednostavljenjem za MSP-ove u okviru programa REFIT ograničen je,
- pitanje zastarjele definicije MSP-ova i dalje nije riješeno,
- države članice djelomično i nejednako primjenjuju test utjecaja zakonodavstva na MSP-ove s obzirom na to da on i dalje nije obavezan,
- javna savjetovanja o procjenama učinka i planovima otežavaju birokratski institucijski pristup i činjenica da ti dokumenti nisu dostupni na svim jezicima EU-a,
- svi MSP-ovi ističu korupciju i neučinkovitu državnu upravu kao probleme s izrazito nepovoljnim učinkom na njihovo poslovanje,
- zbog kašnjenja javne uprave i velikih klijenata u plaćanju u nekim se državama članicama nastavlja nepovoljan trend unatoč uvođenju strožih uvjeta u reviziji Direktive o kašnjenju u plaćanju⁽²⁸⁾.

3.4.9.2. Promicanje poduzetništva:

- poduzetništvo se i dalje ne uvodi dosljedno u većini nacionalnih obrazovnih sustava država članica,

⁽²⁵⁾ Postoji poveznica između zaključaka izvješća i broja projekata odobrenih do kraja 2015. u okviru instrumenta Obzor 2020.: Austrija (25), Belgija (12), Njemačka (88), Francuska (67), Švedska (46) i Ujedinjena Kraljevina (139). U tim je zemljama krajem 2014. postignut napredak u području otvaranja novih radnih mjesta i dodane vrijednosti MSP-ova te su u tom pogledu postignute razine iz 2008. godine;

Bugarska (1), Češka (6), Hrvatska (1), Cipar (2), Danska, Grčka (11), Mađarska, Italija, Latvija, Litva (5), Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija i Španjolska još nisu postigle razinu iz 2008. godine.

⁽²⁶⁾ Lichtenstein, G. A., T. S. Lyons, „Inkubacija novih poduzeća: vodič za uspješnu praksu” (*Incubating New Enterprises: A Guide to Successful Practice*) (The Aspen Institute, Program ruralne gospodarske politike, SAD, 1996.).

⁽²⁷⁾ SL C 209, 30.6.2017., str. 21.

⁽²⁸⁾ Direktiva 2011/7/EU.

- izobrazba nastavnika u području poduzetništva i dalje je sporadična i uglavnom se provodi u vezi s pojedinačnim projektima te u tom području ima jako malo transeuropskih inicijativa⁽²⁹⁾,
- programi za mlade usmjereni na poduzetništvo uspješni su, no postoji opasnost da se udalje od osnovnih ciljeva, odnosno promicanja poduzetništva,
- učinak promotivnih kampanja kao što je Europski tjedan MSP-ova nije dovoljno snažan da sudionici ozbiljno razmisle o bavljenju poduzetništvom,
- troškovi osnivanja poduzeća i dalje su tripud veći od utvrđenih parametara.

3.4.9.3. Pobljšanje pristupa tržištima i internacionalizacija:

- jedinstveno tržište još nije dovršeno, što otežava pristup MSP-ova tržištima, među ostalim i tržištu za prekogranično pružanje usluga,
- složeni administrativni postupci i visoki troškovi dostave za izvoz/uvoz,
- programi potpore MSP-ovima u području internacionalizacije nisu prilagodljivi,
- standardi i prava intelektualnog vlasništva mnogim su MSP-ovima i dalje neprivačni jer nisu dobro upućeni u njihove prednosti, dok su troškovi visoki, a pravila previše složena.

3.4.9.4. Olakšavanje pristupa financiranju:

- bankovni zajmovi uobičajen su model financiranja, koje slijede, u mnogo manjem broju, bespovratna sredstva, a podržavaju financijski instrumenti,
- bespovratna sredstva nisu utemeljena na tržištu ni prilagođena posebnim podskupinama MSP-ova, a njihova strateška usmjerenost rijetko zadovoljava potrebe MSP-ova,
- financijski instrumenti prilagođeniji su neposrednim potrebama MSP-ova za obrtnim kapitalom. Nažalost, vrlo malen udio MSP-ova o njima je dobro informiran, prilagođen pristup njihovoj primjeni i dalje je rijedak, njihovo osiguravanje uvelike ovisi o učinkovitoj suradnji financijskih institucija, posrednika i krajnjih korisnika. a ne postoji ni dovoljno podataka ni analiza o njihovu stvarnom učinku, potrebne su veća komplementarnost i sinergija između postojećih instrumenata i aktera na regionalnoj, nacionalnoj i nadnacionalnoj razini, uključujući promicanje učinkovitijih financijskih instrumenata poput protujamstava,
- unatoč znatnom napretku postignutom u osiguravanju inovativnih nekreditnih kanala financiranja poput privatnog vlasničkog kapitala, poduzetničkog kapitala itd., ti su kanali i dalje relativno nerazvijeni u većini država članica⁽³⁰⁾,
- znatan dio MSP-ova boji se prijaviti za financijske instrumente europskih programa jer „im se čini da je dobivanje financijskih sredstava prekomplikirano”.

3.4.9.5. Poticanje konkurentnosti i inovacija:

- iako su u okviru programa Obzor 2020. MSP-ovima namijenjena posebna sredstva, time se ne mogu riješiti svi problemi tih poduzeća u vezi s pristupom rizičnom financiranju za inovacije, a broj projekata iz najnovijih država članica nažalost je nizak,
- među MSP-ovima i dalje vlada manjak interesa za taj program zbog zahtjevnih i nepoštenih pravila o prihvatljivosti i primjeni,
- postojeća pravila mogla bi odvratiti MSP-ove od pridruživanja održivim konzorcijima za provedbu inovativnih projekata,
- trošak prijave MSP-ova za dobrovoljne alate Europske komisije⁽³¹⁾ i dalje je relativno visok i stoga se njima može koristiti samo ograničen broj poduzeća.

⁽²⁹⁾ https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/support/education/projects-studies_en

⁽³⁰⁾ SL C 388, 31.12.1994., str. 14.

⁽³¹⁾ Primjerice, Sustav ekološkog upravljanja i revizije EU-a, znak za okoliš EU-a, program provjere ekoloških tehnologija EU-a ili mjerenje utjecaja proizvoda na okoliš.

3.4.9.6. Osiguravanje ključnih mreža za potporu:

- dostupne informacije i dalje nemaju očekivanu kvalitetu,
- struktura, sadržaj i izrada nisu osobito prilagođeni korisnicima,
- pristup pružanju informacija često je birokratski,
- česte su jezične prepreke s obzirom na to da su informacije većinom dostupne samo na engleskom jeziku.

3.5. Dosljednost politika

3.5.1. Da bi politike za promicanje MSP-ova bile dosljedne, moraju uzimati u obzir raznolikost MSP-ova prikupljanjem mikropodataka i analiza na mikroekonomskoj razini. To je jedini način za bolje razumijevanje različitih potreba MSP-ova koje odgovaraju njihovim specifičnim obilježjima.

3.5.2. Europska bankovna tržišta i tržišta kapitala trenutačno su rascjepkana. Projekt stvaranja unije tržišta kapitala (CMU), koji je pokrenut radi rješavanja tog pitanja, može se ostvariti samo ako bude u skladu s drugim politikama potpore MSP-ovima. Nedovoljno poznavanje i razumijevanje različitih financijskih instrumenata među velikim brojem MSP-ova ograničilo bi razvoj unije tržišta kapitala. Stoga potpora MSP-ovima treba uključivati dugoročan i održiv pristup financiranju te jačanje razumijevanja različitih instrumenata, mogućnosti za komplementarnost te prednosti i rizika različitih instrumenata.

3.5.3. Odnose između vlasnika, uprave i zaposlenika u MSP-ovima u većini slučajeva obilježava veća bliskost nego u velikim poduzećima pa socijalni dijalog stoga donosi korist svima jer se uz pomoć njega postavljaju temelji za predanu i angažiranu radnu snagu na visokokvalitetnim radnim mjestima. Kako bi svi dionici mogli imati koristi od te situacije i kako bi se unaprijedila akumulacija socijalnog kapitala unutar MSP-ova, sustavno se mora pružati potpora tim poduzećima kako bi ih se osvijestilo o važnosti socijalnog dijaloga, zdravlja i sigurnosti, radnih uvjeta, inovativnih oblika organizacije rada, učenja kroz rad i razvoja vještina. U tim je nastojanjima uloga socijalnih partnera i nevladinih organizacija nezaobilazna.

3.6. Posebne preporuke u vezi s prioritetnim područjima politika EU-a za mala i srednja poduzeća:

3.6.1. Smanjenje opterećenja/pojednostavljenje:

- izbjegavati prekomjernu regulaciju pri prenošenju zakonodavstva osiguravanjem jasnijih prijevoda zakonodavstva EU-a, uspostavom sustava za rješavanje sporova i razjašnjavanje pogrešnog tumačenja tih tekstova te sastavljanjem „napomena za MSP-ove” i vodiča u kojima se ukratko izlažu i objašnjavaju važne informacije za MSP-ove,
- uvesti obvezu provođenja testa utjecaja zakonodavstva na MSP-ove u vezi s novim zakonodavnim prijedlozima i zajamčiti njegovu učinkovitu primjenu u svim državama članicama te sustavno u svim službama EK-a⁽³²⁾,
- na strukturiran način osigurati veću uključenost MSP-ova i njihovih organizacija u procjene učinka novih zakonodavnih akata tako da se pojednostavi njihov oblik i sadržaj te omogući dostupnost informacija na svim jezicima EU-a, kao i procijeniti učinak na različite skupine MSP-ova,
- provoditi redovne i iscrpne provjere prikladnosti zakonodavstva EU-a u vezi s politikama EU-a,
- učinkovitije (obavezno) uključiti nacionalne i regionalne organizacije MSP-ova kao partnere u međuinstitucijske rasprave o novom zakonodavstvu u području MSP-ova,
- osigurati učinkovito praćenje rezultata u okviru programa REFIT u pogledu smanjivanja opterećenja za MSP-ove.

⁽³²⁾ Test utjecaja zakonodavstva na MSP-ove već je uključen u procjenu učinka EK-a – https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test_en.

3.6.2. Promicanje poduzetništva:

- podržavati djelovanje europskih, nacionalnih i regionalnih organizacija MSP-ova u pogledu informiranja, osposobljavanja i obuke/mentorstva za poduzeća,
- nadograditi postojeće alate u cilju jačanja poduzetničkog duha među mladima te osigurati da programi potpore ostanu usmjereni na razvoj ključnih poduzetničkih vještina,
- uvesti poduzetništvo kao dio kurikuluma na svim razinama obrazovanja ⁽³³⁾,
- dodatno pojednostaviti i smanjiti trošak postupka osnivanja poduzeća, olakšati pristup financiranju i motivirati više ljudi da razviju svoje poduzetničke inicijative,
- osigurati jednostavan i brz prijenos poslovanja, postupke likvidacije i mogućnosti pružanja druge prilike.

3.6.3. Poboljšanje pristupa tržištima i internacionalizacija:

- optimizirati funkcioniranje jedinstvenog tržišta kako bi se izbjegla prekomjerna regulacija pri prenošenju zakonodavstva, neprimjenjivanje propisa i druge prakse država članica koje narušavaju konkurentnost, bez ograničavanja prava radnika i potrošača,
- pojačati vidljivost postojećih mreža za potporu internacionalizaciji boljom suradnjom s organizacijama MSP-ova na nacionalnoj i regionalnoj razini,
- osigurati alate kojima se MSP-ovima pomaže da sudjeluju na izložbama, konvencijama i sajmovima u inozemstvu,
- poticati osnivanje regionalnih i nacionalnih sektorskih klastera MSP-ova s potvrdom o jamstvu kvalitete,
- dodatno smanjiti troškove u vezi s normama i pravima intelektualnog vlasništva za MSP-ove i promicati njihove prednosti u pogledu konkurentnosti.

3.6.4. Olakšavanje pristupa MSP-ova financiranju:

- svesti formalnosti, praćenje i nadzor na apsolutno nužan minimum – obvezna provedba načela „samo jednom”, uporaba elektroničkih obrazaca, pojednostavljivanje primjene potpore „de minimis”,
- izraditi programe za MSP-ove zasnovane na bespovratnim sredstvima koji se temelje na pomnoj procjeni potreba, izbjegavati štetne prakse provođenja projekata samo radi primanja bespovratnih sredstava, bez ikakve strategije razvoja poslovanja,
- ojačati suradnju EIF-a, financijskih posrednika i organizacija MSP-ova kako bi se izradili iznimno učinkoviti financijski instrumenti koji će zadovoljiti potrebe MSP-ova za radnim kapitalom, zajmovima i jamstvima te osigurati procjenu učinka uz pomoć kvantitativnih pokazatelja,
- izraditi cjelovit i raznolik portfelj prilagođenih i inovativnih mjera potpore kojima bi se uspješno obuhvatila heterogena skupina MSP-ova ⁽³⁴⁾,
- pružiti potporu MSP-ovima koji su spremni izdati obveznice i vlasničke instrumente u okviru specijaliziranih segmenata tržišta,
- namijeniti dovoljno sredstava za instrument kreditnog jamstva programa COSME kako bi se ostvarili njegovi ciljevi, uzimajući u obzir financijski utjecaj Brexita,
- razmotriti načine za jačanje inovativnih nekreditnih kanala financiranja kao što su privatni vlasnički kapital, poduzetnički kapital, poslovni anđeli i masovno financiranje putem interneta, uz učinkovito korištenje potpore jamstvenih institucija.

3.6.5. Poticanje konkurentnosti i inovacija:

- osigurati alate koji MSP-ovima omogućuju bolji pristup poduzetničkom kapitalu za uvođenje inovacija,

⁽³³⁾ SL C 332, 8.10.2015., str. 20.

⁽³⁴⁾ SL C 351, 15.11.2012., str. 45.; SL C 34, 2.2.2017., str. 66.; SL C 303, 19.8.2016., str. 94.

- podupirati suradnju između MSP-ova i istraživačkih i obrazovnih institucija te olakšati razmjenu informacija između njih,
- stvarati povoljne uvjete za uspostavu održivih konzorcija u kojima ključnu ulogu imaju MSP-ovi i njihove inovativne ideje usmjerene na tržište,
- podržavati konkurentnost MSP-ova putem *coachinga*/mentorstva kako bi se osigurali izgradnja kapaciteta i tehnička pomoć, širile najbolje prakse i podržala suradnja između organizacija MSP-ova.

3.6.6. *Osiguravanje ključnih mreža za potporu:*

- promicati europske, nacionalne i regionalne organizacije MSP-ova kao najvažniju „središnju točku” uvođenjem strategija za izgradnju njihovih kapaciteta i provedbom načela višerazinskog upravljanja s više čimbenika na europskoj, nacionalnoj i regionalnoj razini te njegovom primjenom u zakonodavnom postupku,
- razmotriti stvaranje jedinstvenog portala koji bi objedinjavao sve inicijative potpore MSP-ovima i koji bi bio pregledan i jednostavan za korištenje – uz bogat e-sadržaj, ograničeno preusmjeravanje i razumljiv jezik.

3.6.7. *Razvoj odgovarajućih vještina radne snage:*

- prilagoditi sustave strukovnog osposobljavanja zahtjevima tržišta rada; uspostaviti sustave za praćenje i predviđanje potreba tržišta rada,
- povećati potporu državama članicama namijenjenu lakšem uključivanju MSP-ova u programe naukovanja,
- podupirati kratkoročne programe osposobljavanja; poticati suradnju udruženja poslodavaca i obrazovnih ustanova.

Bruxelles, 6. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Industriji krivotvorenih i piratskih proizvoda”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2017/C 345/04)

Izvjestitelj: **Antonello PEZZINI**Suizvjestitelj: **Hannes LEO**

Odluka Plenarne skupštine:	26.1.2017.
Pravni temelj	pravilo 29., stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležno tijelo:	Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI)
Datum usvajanja u CCMI-ju:	22.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja	119/0/0
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europsko gospodarstvo sve se više zasniva na kreativnosti i inovacijama. Industrije koje se intenzivno oslanjaju na prava intelektualnog vlasništva (PIV) u Europi zaslužne su za 39 % BDP-a EU-a i 26 % radnih mjesta ⁽¹⁾. EGSO smatra da za poduzeća mora postojati niz uvjeta kojima se olakšavaju inovacije, ulaganja i zapošljavanje.

1.2. Prema procjenama UN-a ⁽²⁾ i OECD-a, krivotvoreni proizvodi čine 5–7 % (UN), odnosno do 2,5 % (OECD) svjetske trgovine. Većina krivotvorenih proizvoda u Europi proizvodi se izvan EU-a, ali njihova je proizvodnja u porastu i u državama članicama. Internet je znatno pojednostavio i proširio područje internetske prodaje krivotvorenih proizvoda, pri čemu rizik zakonskog progona ostaje izuzetno malen.

1.3. Industrija krivotvorenih proizvoda iskorištava razlike u učinkovitosti carinskih kontrola na ključnim ulaznim točkama u jedinstveno tržište, kao i fragmentaciju i nedosljednost nacionalne provedbe pravila i normi EU-a, što pospješuje ulazak u EU proizvoda koji predstavljaju opasnost za zdravlje potrošača te ugrožavaju javnu sigurnost i zaštitu i konkurentnost poduzeća.

1.4. Zbog toga potpuno funkcionalna i interoperabilna carinska unija mora zajamčiti učinkovit rad novog sustava uvedenog Carinskim zakonikom i zaštititi poduzeća od nepoštena konkurencije, naročito od globalne industrije krivotvorenih i piratskih proizvoda – ne samo u interesu poduzeća, nego i zato što to ima izravne posljedice za globalno zdravlje, sigurnost i zaštitu, kao i gospodarski rast.

1.5. Imajući u vidu da treba razlikovati dvije vrste krivotvorenja – „krivotvorenje” kao povredu PIV-a, odnosno samo nepošteno tržišno natjecanje bez opasnosti za sigurnost i zdravlje građana, te „kazneno djelo krivotvorenja” kao kazneno djelo definirano konvencijom Medicrime ⁽³⁾ – EGSO smatra da iskorjenjivanje krivotvorenja i piratstva treba biti ključan prioritet EU-a ne samo s ciljem osiguravanja zdravog rasta slobodne svjetske trgovine bez protekcionizma, nego i s obzirom

⁽¹⁾ Zajedničko izvješće EPO-a i OHIM-a o industrijama u EU-u koje se intenzivno oslanjaju na PIV, rujan 2013.

⁽²⁾ <http://www.springer.com/978-1-4614-5567-7> – Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC).

⁽³⁾ <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/211>

na profesionalizaciju organiziranog kriminala u trgovini krivotvorenim i piratskim proizvodima te na rizike koje to predstavlja za potrošače. To bi moglo obuhvaćati odgovarajuće kaznene postupke za odvratanje od takvih aktivnosti „kaznenog djela krivotvorenja”.

1.6. Kako bi se smanjio negativan učinak sve veće količine krivotvorene i piratske robe na tržištu, potrebno je poduzeti korake na sektorskoj, nacionalnoj, europskoj i multilateralnoj razini protiv:

- propusta u razvoju proizvodnje i ulaganja,
- nanošenja štete reputaciji i kvaliteti, uključujući tehničku nesukladnost i neusklađenost, lažne potvrde o sukladnosti ili usklađenosti i lažne oznake sukladnosti te zlouporabu takvih potvrda i oznaka,
- rizika za zdravlje, sigurnost i okoliš,
- potpunog nepostojanja potvrda, standarda i kontrole kvalitete krivotvorene robe,
- gubitka radnih mjesta i nestvaranja novih poduzeća,
- izgubljenog fiskalnog i parafiskalnog prihoda,
- rastućih problema u području sigurnosti i borbe s organiziranim kriminalom, uključujući financiranje terorizma.

1.7. EGSO je uvjeren u nužnost ulaganja zajedničkih napora svih javnih i privatnih subjekata radi utvrđivanja i provedbe zajedničke strategije za koordinirane mjere sprečavanja, otkrivanja i suzbijanja ove pojave, koju će podupirati odgovarajući zajednički tehnički i zakonodavni okvir.

1.8. Međutim, EGSO smatra da je ova inicijativa ponajprije u interesu privatnog sektora u EU-u koji obuhvaća industrije i pružatelje usluga kojih se ovo pitanje najviše tiče, kao i cjelokupni lanac vrijednosti uz uključenost nositelja prava i MSP-ova, dok Europska komisija treba ažurirati regulatorni okvir za PIV kako bi se osuvremenila postojeća pravila te prilagodile kaznenopravne opcije koje već postoje u EU-u i državama članicama. Oni bi trebali dati jak zajednički poticaj, od izvora duž cijelog opskrbnog lanca, za utvrđivanje interoperabilnih mehanizama međunarodne suradnje i praćenja dobavljača/klijenata radi smanjivanja rizika od krivotvorenja u opskrbnom lancu na najmanju moguću mjeru.

1.9. Odbor smatra da je snažnije zajedničko djelovanje u privatnom sektoru ključno za jamčenje učinkovitih partnerstava s pružateljima internetskih stranica, proizvođačima sadržaja, vlasnicima zaštićenog imena, operatorima elektroničkog plaćanja, oglašivačima/mrežama za oglašivanje i internetskim registrima domena, te za omogućavanje dobrovoljnih sporazuma o zajedničkom djelovanju kojima se mogu ostvariti brze prilagodbe naglim promjenama na tržištu.

1.10. Stabilno promicanje koje provodi privatni sektor trebalo bi poduprijeti javnim mjerama kao što su:

- razvoj novih pseudo-pravosudnih tehnika za suzbijanje sve raširenije trgovine krivotvorenim proizvodima, čime bi se omogućila privatno-javna suradnja u cilju optimiziranja carinskih intervencija pomoću oznaka i sljedivosti,
- interoperabilni sustavi za otkrivanje koji komuniciraju s automatskim sustavima za upravljanje rizikom na temelju prikladnih tehnologija, što bi vlasnicima e-trgovina i nositeljima prava omogućilo da utvrđuju i sprečavaju prekršaje,
- uvođenje novog strateškog plana za razdoblje 2018.–2021. s obnovljenim i bolje koordiniranim okvirom djelovanja, koji se oslanja na odgovarajuća financijska sredstva, s većom transparentnošću i mogućnostima prognoziranja, detaljnije razrađene obavještajne tehnike, EU-ov popis „ozloglašanih zemalja”, uvođenje osnaženih službi podrške za PIV na terenu, uključujući mjere za borbu protiv kaznenog djela krivotvorenja, i naprednijih instrumenata za nadzor tržišta

(interaktivna baza podataka) s uistinu zajedničkom carinskom službom, u skladu s Prijedlogom direktive o pravnom okviru Unije za carinske prekršaje i sankcije⁽⁴⁾,

— inicijative za osiguravanje boljih statističkih podataka i analiza o razmjerima i učinku krivotvorenja.

1.11. EGSO smatra da treba financirati europsku kampanju protiv krivotvorenja, uključujući Europski dan protiv krivotvorenja, te napominje:

— ulazak krivotvorenih i piratskih proizvoda na tržište i njihova kupnja uzrokuju ozbiljan gubitak za cijele sektore gospodarstva, za zdravlje, sigurnost, okoliš, europsku inovativnost i kreativnost, za zapošljavanje, javne prihode te gospodarski rast u cjelini;

— potrebno je uložiti znatne napore u poboljšanje baze podataka o krivotvorenim proizvodima, kao i u procjenu gubitaka u pogledu proizvodnje i radnih mjesta povezanih s tim pitanjem kako bi se osmislile odgovarajuće politike. Sadašnja statistička osnova i ekonometrijske procjene trebaju biti točnije, pouzdanije i usporedivije.

1.12. EGSO smatra da je ključna uža koordinacija raznih službi Europske komisije i europskih agencija te agencija u državama članicama koje se bave tim pitanjem. To se može postići pružanjem dostatnih resursa za suradnju diljem Europe i ulaganjem napora u uspostavu istinske kulture suradnje. Osnivanje središnje radne skupine za krivotvorene proizvode na odgovarajuće vremensko razdoblje trebalo bi pomoći u stvarnom postizanju tog cilja.

1.13. EGSO poziva Vijeće i Europski parlament da hitno utječu na Komisiju da:

— hitno nastavi s radom na tehnološkim i strukturnim mjerama i na novom akcijskom planu za razdoblje 2018.–2021. protiv krivotvorenih i piratskih proizvoda;

— pruži potporu snažnijem zajedničkom djelovanju privatnog sektora s pomoću propisa, pravila i struktura kojima se jamči razvoj međunarodne trgovine na poštenoj i proaktivnoj osnovi.

2. Uvod: priroda pojave i njezina kvantitativna i kvalitativna obilježja

2.1. Radi definiranja predmeta ovog mišljenja, upućuje se na koncepte u vezi s krivotvorenjem iz Uredbe (EU) br. 608/2013. Elektroničko i digitalno piratstvo, trgovina i širenje IT softvera ili nezakonitih datoteka kojima se krši relevantno pravo intelektualnog vlasništva nisu obuhvaćeni ovim mišljenjem jer su usko povezani s Digitalnom agendom, za koju je EGSO osnovao zasebnu Stalnu studijsku skupinu.

2.2. Mjerenje pojave krivotvorenja složena je zadaća jer se, kao u svim područjima nezakonitih aktivnosti, dostupni podaci u prevelikoj mjeri temelje na procjenama i približnim vrijednostima, s obzirom na to da kanale za krivotvorenje većinom kontroliraju kriminalne organizacije, koje su pronicavo prepoznale golem potencijal ove vrste nezakonite aktivnosti te minimalne rizike da ih se otkrije.

2.3. U posljednjih nekoliko godina vrste robe na meti krivotvoritelja višestruko su se povećale do te mjere da više ne postoje proizvodi koje nije moguće imitirati i prodati: sve se kopira – od odjevnih dodataka do mehaničkih rezervnih dijelova i alata, građevinskog materijala i opreme, nakita, obuće, dizajnerskih predmeta, igračaka, kozmetike i lijekova – te izgleda da lažna roba sada čini zaseban sektor koji se razvio usporedo s ostalima i koji je postao stvarna konkurencija protiv koje se poduzeća moraju boriti svim snagama i braniti svoj udjel na tržištu.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52016AE4500>

2.4. Jednostavnost kupnje često znači da potrošači odabiru krivotvorene proizvode, uz ozbiljne posljedice po poduzeća, a naročito MSP-ove; e-trgovina i dražbe na internetu, koje su slabo regulirane i teško ih je kontrolirati, učinkovit su i siguran način za uspostavljanje široke baze kupaca i trgovanje jeftinom krivotvorenom robom.

2.5. Krivotvorenje je postalo jedan od glavnih kanala i načina financiranja organiziranog kriminala. Uključenost kriminalnih organizacija prouzročila je drastično povećanje razine profesionalnosti u industriji krivotvorenja: kriminalne organizacije razvile su mreže koje su im omogućile optimizaciju rezultata na globalnoj razini.

2.6. Proizvodnja krivotvorene robe općenito se smatra vanjskom pojavom: carinske statistike jasno pokazuju da većina zemalja iz kojih potječu krivotvoreni proizvodi nisu članice EU-a. Premda je preuzela najveće moguće obveze u pogledu iskorjenjivanja krivotvorenja, Kina je i dalje jedan od ključnih aktera ove industrije.

2.7. Širenje interneta otvorilo je nove kanale distribucije krivotvorenih proizvoda s malim rizikom za prodavače jer je protiv posrednika u lancu vrijednosti teško pokrenuti sudski postupak. Nužna je veća suradnju duž cijelog lanca vrijednosti kako bi se internetska trgovina krivotvorenim proizvodima suzbijala na učinkovit način.

2.8. Industrije koje se intenzivno oslanjaju na PIV u Europi zaslužne su za 39 % BDP-a EU-a i 26 % radnih mjesta ⁽⁵⁾. Prema najnovijim istraživanjima ⁽⁶⁾, udio krivotvorene robe u svjetskoj trgovini iznosi 5–7 %, odnosno otprilike 600 milijardi EUR godišnje, dok OECD ⁽⁷⁾ navodi vrijednost uvezene lažne robe od 2,5 % međunarodne trgovine u 2013., odnosno 338 milijardi EUR, te procjenjuje da je do 5 % robe uvezene u Europsku uniju (što odgovara vrijednosti od 85 milijardi EUR) krivotvoreno ili piratsko, ne uključujući robu koja se proizvodi i prodaje unutar pojedinačnih država članica ni robu koja se kupuje preko interneta i putem neizravne gospodarske djelatnosti.

2.9. Prema drugim međunarodnim statističkim podacima iz 2017. ⁽⁸⁾, vrijednost globalne trgovine krivotvorenom i piratskom robom procjenjuje se na 923 milijarde do 1,13 bilijuna USD godišnje.

2.10. Proizvodnja krivotvorene robe, i u velikim razmjerima, u porastu je i u državama članicama jer krivotvoritelji nastoje zaobići carinske kontrole na vanjskim granicama EU.

2.11. Stavljanje krivotvorenih i piratskih proizvoda na tržište nanosi golemu štetu gospodarstvu te omogućuje razvoj „sive ekonomije“, zbog čega vlade ostaju bez prihoda ⁽⁹⁾ potrebnih za osnovne javne usluge, a poreznim obveznicima nameću se veća porezna opterećenja, što dovodi do gubitka regularnih radnih mjesta.

2.12. U Europskoj uniji krivotvorenje uzrokuje gubitak od otprilike 800 000 radnih mjesta godišnje i otprilike 14,3 milijarde EUR prihoda od poreza godišnje, uključujući PDV i trošarine ⁽¹⁰⁾.

2.13. Europski parlament donio je niz rezolucija o ovoj temi, posebno Rezoluciju od 9. lipnja 2015. ⁽¹¹⁾ u kojoj preporučuje pristup koji okuplja sve dionike u borbi protiv krivotvorenja, podizanje razine osviještenosti potrošača i njihovo bolje informiranje, razvoj novih modela trgovanja, poboljšanje obrambenih mehanizama za MSP-ove, promicanje

⁽⁵⁾ Zajedničko izvješće EPO-a i OHIM-a o industrijama u EU-u koje se intenzivno oslanjaju na PIV, rujan 2013.

⁽⁶⁾ UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Crime Threat Assessment* („Globalizacija kriminala. Procjena opasnosti od transnacionalnog kriminala“).

⁽⁷⁾ OECD/EUIPO (2016.), *Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact* („Trgovina krivotvorenom i piratskom robom: mjerenje utjecaja na gospodarstvo“).

⁽⁸⁾ Global Financial Integrity, *Transnational Crime and the Developing World* („Transnacionalni kriminal i zemlje u razvoju“), ožujak 2017. (statističke podatke potvrdio WAITO – travanj 2017.).

⁽⁹⁾ Prema procjeni za 2013., gubitak poreznih prihoda iznosio je 90 do 120 milijardi eura – *Frontier Economics* – 2016.

⁽¹⁰⁾ Sektorske studije o devet sektora zahvaćenih krivotvorenjem: o sektoru kozmetike i osobne njege; odjeće, obuće i modnih dodataka; sportskih proizvoda, igračaka i igara; nakita i satova; torbi; snimljene glazbe; vina i alkoholnih pića; farmaceutskih proizvoda.

⁽¹¹⁾ Europarl P8_TA(2015)0219 – 09/06/2015 – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0219+0+DOC+XML+V0//HR>.

usklađivanja interesa država članica i trećih zemalja te veće korištenje podataka koje je prikupio Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO).

2.14. Vijeće je 19. ožujka 2013. donijelo rezoluciju o carinskom akcijskom planu EU-a za borbu protiv povreda prava intelektualnog vlasništva za razdoblje od 2013. do 2017., u kojoj su postavljeni jasni ciljevi, izdvojena primjerena sredstva i definirani pokazatelji rezultata i uspješnosti prema jasno definiranom planu za:

- primjenu i praćenje novog zakonodavstva o ostvarivanju prava intelektualnog vlasništva;
- mjere protiv povrede prava intelektualnog vlasništva u trgovini robom i uslugama;
- suradnju s ključnim zemljama podrijetla, tranzita i odredišta kako bi se nezakonita trgovina suzbijala duž cijelog opskrbnog lanca;
- pojačanu suradnju s EUIPO-om i tijelima za provedbu zakona.

2.15. U Zaključcima Vijeća od 18. svibnja 2017. o utvrđivanju prioriteta EU-a u borbi protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala između 2018. i 2021. naglašeno je da „tržišta kriminala postaju sve složenija i dinamičnija [...] Stoga bi [...] posebnu pozornost trebalo posvetiti internetskoj trgovini nezakonitom robom i uslugama, što uključuje krivotvorenu robu.”

3. Međunarodni pregled

3.1. Carinske statistike jasno pokazuju da većina zemalja iz kojih potječu krivotvoreni proizvodi nisu članice EU-a, s obzirom na to da su ključni sudionici u industriji krivotvorenja ne samo Kina i Hong Kong, nego i druge azijske zemlje specijalizirane u posebnim sektorima: Indija za farmaceutske proizvode, Egipat za prehrambene proizvode, a Turska za parfeme, kozmetiku i obuću, uz Maleziju, Bjelarus, Ujedinjene Arapske Emirate, Indoneziju, Tajland i Filipine.

3.2. Carinski statistički podaci EU-a za 2014. pokazuju da više od 66 % tekstilnih i odjevnih krivotvorenih proizvoda potječe iz područja izvan EU-a.

3.3. Osobito važnu ulogu imaju tranzitne točke za prijevoz robe iz Azije u Europu jer djeluju kao središnje zone za prijevoz kontejnera s robom u mreži koju čini 3 000 slobodnih zona smještenih u 135 različitih zemalja. Ta se mjesta koriste za razmjenu, dokumentiranje i promjenu oznaka sadržaja kontejnera.

3.4. Još jedan čimbenik koji je potrebno uzeti u obzir jest znatan porast domaće proizvodnje krivotvorene i piratske robe u EU-u, djelatnost koja postaje, prema Europolu, sve isplativija za osobe koje se bave organiziranim kriminalom i koja nosi mnogo manje rizika te je povezana s drugim tipovima kriminalnih radnji kao što su prijevara, krivotvorenje dokumenata, izbjegavanje plaćanja poreza i krijumčarenje ljudima.

3.5. Čini se da premještanje objekata za proizvodnju krivotvorene i piratske robe na područje EU-a, te shodno tomu niži troškovi prijevoza i smanjen rizik od presretanja i razvijanje dobro organiziranih kriminalnih mreža s prikladnim sredstvima, dovodi do stvaranja novog modela: očekivano širenje slobodne zone Tanger Međ u Maroku, udaljene samo 15 km od EU-a, moglo bi kriminalnim mrežama pružiti dodatne prilike da stave veće količine krivotvorene robe na europsko tržište.

3.6. Zemlje u kojima je krivotvorenje najviše utjecalo na poslovanje u razdoblju 2011.–2013. jesu SAD s 20 %, Italija s 15 %, Francuska i Švicarska s 12 %, Japan i Njemačka s 8 %, UK i Luksemburg. Ne smiju se podcijeniti ni neizravni gubici i dodatni troškovi potrebni za novi dizajn/inovativna rješenja, koji su izazvani aktivnostima krivotvorenja.

4. Suzbijanje krivotvorenja i piratstva na jedinstvenom tržištu

4.1. EGSO snažno poziva države članice na uvođenje mjera usmjerenih na:

- jačanje nacionalnih mjera i zakonodavstva protiv krivotvorenja, promicanje usklađivanja zakona na razini EU-a, razvoj učinkovitog okvira za administrativne inspekcije krivotvorene robe i prilagodbu postojećih kaznenopravnih mogućnosti u državama članicama;
- osiguravanje jednake visoke razine provedbe europskog zakonodavstva na nacionalnoj razini, uz razmjenu najboljih praksi;
- zaduživanje nadležnih vlasti da prikupljaju usporedive statističke podatke, pored ostalog o povezanosti krivotvorenih proizvoda sa smrtnim slučajevima ili nezgodama, npr. prema skupinama proizvoda;
- izradu politika za učinkovitije praćenje, kontrolu i sprečavanje rizika koje krivotvoreni proizvodi predstavljaju za javno zdravlje;
- omogućivanje potrošačima da putem tehnologije pametnih telefona sami prosuđuju o autentičnosti svojih proizvoda i da provjeravaju i utvrđuju karakteristike, vrijednost i sigurnost onoga što kupuju;
- poboljšanje komunikacije s potrošačima, upozoravanje potrošača na rizike koje predstavljaju krivotvoreni proizvodi i predstavljanje novih metoda za lako prepoznavanje lažne robe: treba osvješćivati potrošače i provoditi nacionalne informativne i edukativne kampanje;
- aktivnije uključivanje lokalnih subjekata, međusektorskih skupina i udruga potrošača u borbu protiv krivotvorenja na nacionalnoj razini, posebice s pomoću informativnih kampanja;
- pružanje dostatnih sredstava i resursa carinskim službenicima te njihovo odgovarajuće osposobljavanje za metode i postupke otkrivanja krivotvorenih proizvoda;
- olakšavanje MSP-ovima da registriraju žigove, modele i druga prava intelektualnog vlasništva, uz zadržavanje visoke razine tehničkih standarda i PIV-a.

4.2. EGSO poziva na izradu novog okvira EU-a za razdoblje 2018.–2021., uključujući potpuno financirani i usklađeni akcijski plan s ciljem jačanja zakonodavstva i inicijativa na razini EU-a usmjerenih na borbu protiv krivotvorenja, uz pomoć mjera kao što su:

- ubrzavanje uspostave jedinstvenoga europskog carinskog sustava, putem zajedničkih postupaka i instrumenata te objedinjenih baza podataka kojima se može odmah pristupiti;
- usvajanje zajedničkih kriterija za prikupljanje statističkih podataka, uz isticanje sektorskih inicijativa s obzirom na to da ne postoje univerzalna rješenja („isti model za sve”);
- promicanje inovativnih aplikacija za praćenje i nadzor;
- provođenje veće europske koordinacije kako bi se u svim državama članicama ujednačili standardi borbe protiv krivotvorenja;
- jačanje obavještajnih aktivnosti i bilateralnih sporazuma o provedbi zakona duž cijelog opskrbnog lanca, i uz pomoć proširene terenske korisničke podrške EU-a za PIV;
- poduzimanje hitnih mjera za promicanje pojednostavljenog okvira potpore i pomoći europskim MSP-ovima;
- uvrštavanje klauzula o suzbijanju krivotvorenja u nove sporazume o slobodnoj trgovini;
- primjena i koordinacija preventivnih mjera EU-a na međunarodnoj razini radi praćenja 3 000 slobodnih zona i cijelog opskrbnog lanca;

- zaduživanje nadležnih tijela EU-a da prikupljaju potpuno usporedive statističke podatke o povezanosti krivotvorenih proizvoda sa smrtnim slučajevima ili nezgodama;
- uvođenje zajedničkih mjera EU-a za učinkovitiju kontrolu i sprečavanje rizika koje krivotvoreni proizvodi predstavljaju za javno zdravlje;
- poboljšanje komunikacije EU-a s potrošačima te obavještanje i podučavanje potrošača o tome kako prepoznati krivotvorene proizvode (model Zajedničkog istraživačkog centra);
- poticanje poslovne zajednice u EU-u da na učinkovitiji način objedinjuje informacije o problemima povezanim s krivotvorenjem i da pojača mjere za borbu protiv krivotvorenja, kao što su posebne telefonske linije za potrošače i poboljšani sustavi upravljanja podacima;
- poduzimanje koordiniranih aktivnosti na području e-trgovine (metode plaćanja i oglašavanje) i usvajanje zajedničkih posebnih pravila za nadziranje prodaje lijekova i drugih osjetljivih proizvoda preko interneta, uz uključenost operatora, međusektorskih skupina i udruga potrošača;
- razvijanje pristupa kojim se u borbi protiv kriminalnih organizacija i njihova utjecaja na sigurnost, javno zdravlje i zaštitu krivotvorenje tretira kao kazneno djelo, i to tako da se uvriježena pravna načela koja proizlaze iz konvencije Medicrime primjenjuju i na krivotvorene industrijske proizvode povezane s rizicima za sigurnosti i javno zdravlje;
- izrada posebnih pravila (zajedno s agencijama EMA, Europol, EFSA i ENISA) za praćenje prodaje lijekova, hrane i drugih osjetljivih proizvoda na internetu;
- ocjenjivanje uloge koju posrednici mogu imati u zaštiti prava intelektualnog vlasništva, među ostalim i u pogledu krivotvorene robe, te razmatranje mogućnosti izmjene specifičnog pravnog okvira EU-a za ispunjavanje zakonskih obveza ⁽¹²⁾;
- osmišljavanje i podupiranje snažne europske kampanje za borbu protiv krivotvorenja unutar i izvan unutarnjeg tržišta, koja bi se odvijala usporedno s nacionalnim kampanjama;
- promicanje zajedničke tehnološke inicijative u području krivotvorenja, u okviru programa Obzor 2020.;
- dodjela odgovarajućih financijskih sredstava za mjere donesene u okviru novog akcijskog plana za razdoblje 2018.–2021.

5. Osiguravanje optimalnog upravljanja

5.1. EGSO smatra da je ključno osigurati bliskiju koordinaciju raznih službi Europske komisije i europskih agencija koje se bave ovim pitanjem. To se može postići osnivanjem radne skupine koja bi podnosila izvješća izravno predsjedniku Europske komisije i mogla djelovati u suradnji s relevantnim segmentima privatnog sektora, međunarodnim tijelima i nadležnim tijelima u državama članicama.

5.2. Ta radna skupina za krivotvorenje trebala bi podnositi sveobuhvatno godišnje izvješće o postignutom napretku na tehnološkom, strukturnom i regulatornom području, posebno na međunarodnoj razini.

5.3. Europska komisija i europske agencije, posebno EUIPO, Europol i OLAF, kao i nevladine organizacije uključene u suzbijanje krivotvorenja, trebaju pojačati svoju međunarodnu koordinaciju održavanjem godišnjih međunarodnih konferencija.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹²⁾ Vidjeti COM(2016) 288 final.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Industrijske promjene u europskoj industriji šećera iz šećerne repe”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2017/C 345/05)

Izvjestitelj: **José Manuel ROCHE RAMO**Suizvjestiteljica: **Estelle BRETNALL**

Odluka Plenarne skupštine:	26.1.2017.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležno tijelo:	Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI)
Datum usvajanja u CCMI-ju:	22.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017. .
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	111/1/2

1. Zaključci i preporuke

1.1. Industrija šećera iz šećerne repe u EU-u priprema se za jednu od najvećih promjena u svojoj povijesti: ukidanje proizvodnih kvota 1. listopada 2017. Ukidanje kvota pruža mogućnosti proizvođačima šećera iz šećerne repe EU-a, ponajprije mogućnost proizvodnje više šećera za upotrebu u hrani i mogućnost izvoza bez ograničenja. Industrija šećera iz šećerne repe u EU-u poduzela je velike napore kako bi povećala svoju konkurentnost i iskoristila te prilike. Ipak, ukidanje proizvodnih kvota također donosi dodatne rizike i nesigurnosti te bi moglo opteretiti taj sektor. Pojačat će se tržišno natjecanje, što će dovesti do pritiska u pogledu cijena za uzgajivače i prerađivače, dok se očekuje povećanje tržišnog udjela izoglukoze. Manje konkurentni europski proizvođači šećera iz šećerne repe i uzgajivači šećerne repe mogli bi imati poteškoća s opstankom u zahtjevnijem i nestabilnijem tržišnom okružju. To bi moglo imati ozbiljne posljedice za radnike, poduzeća, poljoprivrednike i ruralne zajednice. Ključno je da tvorcima politika i dalje budu oprezni u pogledu budućnosti tog sektora.

1.2. Nakon ukidanja proizvodnih kvota, potpora za privatno skladištenje šećera predstavljat će jedini i dalje raspoloživ konkretan instrument za podupiranje europske industrije šećera iz šećerne repe. Međutim, u slučaju tržišne krize u europskom sektoru šećera iz šećerne repe, nije jasno u kojim bi se okolnostima mogla primjenjivati takva potpora. Potrebno je bolje definirati uvjete za pokretanje potpore za privatno skladištenje kako bi sustav poslužio svrsi. Europska komisija trebala bi razmotriti utvrđivanje objektivnog cjenovnog praga koji bi aktivirao postupak donošenja odluke za pokretanje potpore za privatno skladištenje. Time bi se umanjila subjektivnost postupka i potaklo brzo i ujednačeno uvođenje takve potpore u kriznim vremenima. Jedna od mogućnosti koju bi također trebalo istražiti jesu odredbe o općoj krizi, poput članka 222. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u. Odbor pozdravlja osnivanje promatračke skupine za tržište šećera pod uvjetom da ima uravnotežen sastav i da se saziva na vrijeme u slučaju javljanja poteškoća na tržištu.

1.3. Tržišni alati koji podupiru nastavak proizvodnje šećera u državama članicama EU-a trebali bi biti uključeni u ZPP. Industrija šećera iz šećerne repe u EU-u značajno doprinosi stvaranju radnih mjesta i gospodarskoj aktivnosti, kao i konkurentnosti industrije hrane i pića. ZPP državama članicama trenutačno omogućava dodjeljivanje proizvodno vezane potpore sektorima ili regijama u kojima se posebne vrste poljoprivrednih djelatnosti ili posebni poljoprivredni sektori suočavaju s određenim poteškoćama, a osobito su važni iz gospodarskih, socijalnih ili ekoloških razloga. Isto je i s uzgojem šećerne repe u osjetljivim regijama. Proizvodno vezana izravna plaćanja trebala biti usmjerena na smanjenje rizika od propadanja i/ili napuštanja proizvodnje šećera iz šećerne repe u takvim regijama kako bi se izbjegla dezertifikacija ruralnih

područja i očuvala biološka raznolikost. U kontekstu povećane nestabilnosti, izravnu potporu poljoprivrednicima trebalo bi nadopuniti boljim pristupom instrumentima za upravljanje rizicima. Međuovisnost prerađivača i poljoprivrednika razlog je za poseban ugovorni okvir kojim se reguliraju odnosi između uzgajivača i prerađivača u tom sektoru.

1.4. U slučaju nepovoljnog razvoja događaja na tržištu šećera EU-a nakon 1. listopada 2017. moglo bi doći do viška radne snage. Europska komisija treba istražiti prikladnost različitih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) za pružanje potpore regionalnom ili lokalnom zapošljavanju, osobito za radnike i poljoprivrednike pogođene mogućim obustavama proizvodnje. Mogle bi biti neophodne iznimke u pogledu kriterija za uvođenje nekih od tih fondova.

1.5. Proizvođači šećera iz šećerne repe iz EU-a imat će od 1. listopada 2017. obvezu obavješćivanja o prodajnoj cijeni svog glavnog proizvoda i o kupovnoj cijeni svoje primarne sirovine. Ova razina tržišne transparentnosti razlikuje se od transparentnosti koja se zahtijeva dalje u lancu opskrbe i od proizvođača izoglukoze. Europska komisija trebala bi razmotriti preporuke Radne skupine za poljoprivredna tržišta u pogledu širenja tržišne transparentnosti na korisnike šećera na kraju lanca kako bi se dobila bolja slika o podjeli dodane vrijednosti u lancu opskrbe. Tržišna transparentnost, bilo da se odnosi na proizvođače šećera i izoglukoze ili na potrošače šećera, ne smije utjecati na konkurentni položaj uključenih poduzeća.

1.6. Povećanje izvoza šećera biti će ključno za europsku industriju šećera nakon ukidanja kvota. Europska komisija trebala bi promicati izvoz šećera iz EU-a i suprotstaviti se instrumentima trgovinske zaštite koje uvoznici iz trećih zemalja arbitrarno nameću. Europska komisija treba biti oprezna u svojim težnjama za liberalizacijom trgovine u kontekstu pregovora EU-a o slobodnoj trgovini. Trebala bi biti odlučnija u suprotstavljanju potpornim politikama glavnih svjetskih proizvođača i izvoznika šećera koje narušavaju trgovinu, kako u WTO-u tako i tijekom bilateralnih trgovinskih pregovora.

1.7. Poticanje alternativnih namjena za šećernu repu, kao što je proizvodnja bioetanol, hrane za životinje, bioplastike i kemikalija od bioloških sirovina, bit će od ključne važnosti za buduću konkurentnost tog sektora. Europska komisija trebala bi zadržati ograničenje od 7 posto za biogoriva koje se može ubrojiti u 10-postotni cilj za obnovljivu energiju u prometu. Prilog IX. Direktivi o obnovljivoj energiji (2009/28/EZ), u kojem se melasa klasificira kao napredna sirovina za proizvodnju biogoriva, treba ostati nepromijenjen. Europska komisija i Europska investicijska banka trebale bi raditi na poticanju inovacija i ojačati inovacije u području drugih nusproizvoda bioindustrije. Ta suradnja mogla bi se odvijati u obliku inovacijskog fonda EU-a i programa niskokamatnih kredita.

2. Važnost proizvodnje šećera iz šećerne repe za ruralna područja i okoliš

2.1. Europska unija najveći je svjetski proizvođač šećera iz šećerne repe. U razdoblju između 2011./2012. i 2015./2016. u prosjeku je proizvedeno 17,2 milijuna tona godišnje. Poduzeća za proizvodnju šećera na godišnjoj razini otkupe otprilike 107 milijuna tona šećerne repe od 137 000 europskih uzgajivača. Od šećerne repe uglavnom se proizvodi šećer, ali se znatna količina prerađuje u druge proizvode, kao što su hrana za životinje, obnovljivi etanol i bioprodukti. Ti proizvodi mogu igrati važnu ulogu kao rezerva u slučaju prekomjerne opskrbe.

2.2. Tvornice šećera iz šećerne repe uglavnom se nalaze u ruralnim područjima koja su obilježena niskom razinom industrijske aktivnosti. Ona su često gospodarsko uporište regija u kojima se nalaze, uz rijetke alternative u obliku postojeće industrije. Sektor šećera EU-a osigurava gotovo 28 000 izravnih radnih mjesta, uglavnom koncentriranih u regijama koje su najkonkurentnije u proizvodnji šećerne repe. To su relativno visokokvalificirana radna mjesta, a radnici u industriji šećera bolje su plaćeni od većine u ostalim poljoprivrednim sektorima. Osim izravnog zapošljavanja, gospodarska aktivnost povezana s tom industrijom osigurava dodatnih 150 000 neizravnih radnih mjesta, primjerice u području prometa, logistike i građevinarstva.

2.3. Jednom kada se postrojenje za proizvodnju šećera zatvori, ponovno pokretanje proizvodnje moguće je samo u iznimnim slučajevima. Razlog tome su velika ulaganja potrebna za izgradnju tvornice šećera, a ona uglavnom dosežu stotine milijuna eura. U većini slučajeva zatvaranje jednog postrojenja podrazumijeva trajni gubitak ključne industrijske aktivnosti, što rezultira gubitkom stotina izravnih i neizravnih radnih mjesta. Potraga za zapošljavanjem u drugim industrijama može uzrokovati migracije i depopulaciju u ruralnim područjima.

2.4. Slična je situacija i s uzgajivačima. Šećerna repa mora se uzgajati u zemljopisnoj blizini tvornica u kojima se prerađuje. Razlog tome su relativno visoki troškovi transporta šećerne repe – potrebno je šest do sedam tona repe za proizvodnju jedne tone šećera. Ako se tvornica šećera iz šećerne repe zatvori, uzgajivači gube mogućnost tržišnog plasmana svoje šećerne repe. Ako nema druge tvornice na ekonomski održivoj udaljenosti, prisiljeni su prebaciti se na uzgoj drugih usjeva. To u velikoj mjeri negativno utječe na povrat financijskih sredstava dotičnih poljoprivrednika, od kojih su mnogi uložili znatna sredstva u posebnu opremu, poput one za berbu šećerne repe, koja nije odgovarajuća za druge usjeve. Osim toga, iznenađan prelazak velikog broja poljoprivrednika na druge usjeve može znatno opteretiti lokalno poljoprivredno tržište.

2.5. Proizvodnja šećera iz šećerne repe ekološki je održiva. Šećerna repa uvijek se uzgaja u rotaciji s drugim oraničnim usjevima. Rotacija usjeva pomaže u očuvanju plodnosti tla i smanjuje razine patogena i štetočina koji se nalaze u tlu i time smanjuje potrebu za proizvodima za zaštitu biljaka. Razvoj i širenje dobrih praksi rasprostranjeni su u regijama EU-a u kojima se uzgaja šećerna repa. Primjena malča i ograničenog obrađivanja podupiru se unutar sektora radi promicanja plodnosti tla i smanjenja erozije. U tvornicama je potrošnja energije svedena na minimum zahvaljujući upotrebi sustava za kombiniranu proizvodnju toplinske i električne energije te putem rekuperacije topline i očuvanja vode.

3. Konkurentni položaj europske industrije šećera iz šećerne repe

3.1. Sektor šećera EU-a ulaže veliki napor u tehnička poboljšanja i smanjenja troškova te u ljudski kapital, istraživanja, obrazovanje i osposobljavanje. Tijekom posljednjih 26 godina prosječan trošak proizvodnje u EU-u za šećer unutar kvote povećavao se za 0,4 posto godišnje, u usporedbi sa stopom inflacije od 2,2 posto godišnje. To znači da su se tijekom više od dva desetljeća neprekidno smanjivali troškovi u odnosu na inflaciju⁽¹⁾. Ta postignuća doprinijela su rastu konkurentnosti EU-ove industrije hrane i pića u kojima se koristi šećer.

3.1.1. Prinosi šećerne repe znatno su se povećali tijekom proteklih godina zbog kombinacije tehničkih poboljšanja i veće raznolikosti sjemena, što je rezultat suradnje između industrije, uzgajivača, istraživanja i razvoja te trgovine sjemenom. Prosječni prinosi šećera iz šećerne repe (tona šećera po hektaru) tijekom posljednjih 26 godina povećavali su se za 2,4 posto godišnje, a očekuje se da će se taj trend nastaviti i u razdoblju nakon 2017. Prinosi šećera po hektaru u EU-u sada su viši od prinosa u najkonkurentnijim svjetskim područjima, Australiji ili središnje-južnoj regiji Brazila. Od deset najvećih svjetskih poduzeća za proizvodnju šećera četiri su smještena u EU-u⁽²⁾.

3.2. Za to povećanje konkurentnosti djelomično je zaslužno opsežno restrukturiranje sektora koje je provedeno između 2006. i 2009. Nakon reforme iz 2006. europska industrija šećera iz šećerne repe zatvorila je gotovo polovinu svojih tvornica, uz gubitak od 4,5 tona proizvodnih kapaciteta, preko 24 000 izravnih radnih mjesta i 165 000 dobavljača⁽³⁾. Ta je transformacija učinila europski sektor šećera iz šećerne repe ekonomski održivijim, ali uz visoke socijalne troškove. Nakon tržišne godine 2008./2009. zaposlenost je ostala relativno stabilna, kao i broj tvornica.

3.3. Dugotrajnim socijalnim dijalogom na europskoj i nacionalnoj razini zadržani su dobri odnosi između prerađivača šećera i zaposlenika. Socijalni dijalog u sektoru šećera EU-a postoji još od 1968. i bio je od ključne važnosti u osiguravanju socijalno primjerene tranzicije tijekom teških razdoblja, poput onih koja su uslijedila nakon reforme politike EU-a na području šećera iz 2006. Doprinošenjem osjećaju zajedničkog vlasništva, socijalni dijalog pridonosi konkurentnosti industrije.

3.4. Nakon 2017. nastavit će se s radom na većoj konkurentnosti, ponajprije iz razloga što bi proizvođači mogli težiti smanjivanju fiksnih troškova radom tvornica punim kapacitetom. To bi moglo podrazumijevati dulje kampanje prerade šećerne repe, a time i veće rizike za prerađivače i uzgajivače zbog nesigurnosti povezanih s berbom i skladištenjem šećerne repe tijekom zime.

⁽¹⁾ Podaci su uzeti iz godišnjeg pregleda troškova proizvodnje CEFS-a koji se vrši svake godine kako bi se izračunao prosječan trošak proizvodnje kvote EU-a za šećer iz šećerne repe.

⁽²⁾ F.O. Licht: *International Sugar and Sweetener Report*, 18. svibnja 2017., sv. 149., br. 14. Ta poduzeća za proizvodnju šećera su: Südzucker, Tereos, ABSugar i Nordzucker.

⁽³⁾ Statistički podaci CEFS-a.

3.5. Kako bi se izbjegli gubitci, prerađivači šećera iz EU-a u cijelosti koriste šećernu repu za dobivanje niza proizvoda pored šećera. Na primjer, kamen i zemlja dobiveni čišćenjem repe prodaju se građevinskoj industriji, odvajaju se vlaknasti materijal iz repe („pulpa šećerne repe”) i melasa te se prerađuju za prehranu životinja, a melasa i drugi sirupi dobiveni proizvodnjom šećera mogu se upotrijebiti za proizvodnju obnovljivog etanola. Proizvođači šećera sve više proširuju svoju djelatnost na proizvodnju sastojaka za proizvode s biološkom osnovom za industriju plastike, tekstila, kemikalija te farmaceutske industriju.

4. Odnosi unutar lanca opskrbe šećerom

4.1. Prerađivači i uzgajivači šećerne repe ovise jedni o drugima. Poljoprivrednici ovise o poduzećima za proizvodnju šećera koja imaju fiksni kapital i stručno znanje za ekstrakciju šećera iz šećerne repe, a prerađivači ovise o dostavi usjeva poljoprivrednika s kojima imaju ugovor. Kako bi se smanjili troškovi transporta šećerne repe, poljoprivrednici također moraju biti u geografskoj blizini tvornica šećera koje opskrbljuju. Osim toga, veliki broj najvećih poduzeća za proizvodnju šećera jesu zadruge, što poljoprivrednicima koji ih opskrbljuju omogućava izravno sudjelovanje u industriji.

4.1.1. Međuovisnost prerađivača i poljoprivrednika zahtijeva poseban ugovorni okvir kako bi se uravnotežila prava i obveze dvaju partnera. Ugovorni odnosi između uzgajivača šećerne repe i prerađivača šećera nakon 2017. utvrđeni su u članku 125. i Prilogu X. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u. Ti su propisi nedavno dopunjeni Delegiranom uredbom, kojom je omogućeno da se klauzule o podjeli vrijednosti i dalje uvrštavaju u ugovore o otkupu repe na dobrovoljnoj osnovi⁽⁴⁾. Većina sudionika u industriji šećera nedavno je dogovorila ugovore za otkup repe za 2017./2018. i nakon toga, koji uključuju određeni oblik veze između cijena šećerne repe i tržišnih cijena šećera.

4.1.2. Proizvođači šećerne repe odavno imaju obvezu podnošenja mjesečnih izvješća o cijenama, proizvodnji i zalihama, a ta će obveza vrijediti i nakon ukidanja kvota. Nakon 1. listopada 2017. o cijenama šećerne repe također je potrebno obavješćivati Komisiju te ih objavljivati svake godine. Ova razina tržišne transparentnosti u sektoru prerade šećera razlikuje se od transparentnosti koja se zahtijeva dalje u lancu opskrbe i od proizvođača izoglucoze. Dokazi upućuju na to da je prijenos cijene u lancu opskrbe šećerom nizak⁽⁵⁾ te da bi imalo smisla istražiti može li se postići veća transparentnost za korisnike šećerne repe iz EU-a.

4.2. Na tržištu šećera EU-a aktivne su i rafinerije šećerne trske. Rafinerije šećerne trske ne prerađuju šećernu repu, nego ovise o uvozu sirovog šećera od šećerne trske za rafiniranje. EU dopušta neograničen bescarinski uvoz šećera iz najslabije razvijenih zemalja u okviru programa „sve osim oružja” te iz afričkih, karipskih i pacifičkih zemalja koje su s EU-om zaključile sporazum o gospodarskom partnerstvu (EPA). Rafinerije sirovog šećera od šećerne trske u EU-u koriste koncesije za bescarinski pristup tržištu u skladu s bilateralnim sporazumima sa zemljama Središnje Amerike, Kolumbijom, Peruom, Ekvadorom i Južnom Afrikom u trenutačnoj količini od ukupno 420 000 tona godišnje. Godišnja dostupnost sirovog šećera za rafiniranje prema smanjenim carinskim stopama za CXL kvotu, koja je podijeljena između Brazila, Australije, Kube i svih trećih zemalja (*erga omnes*), ukupno iznosi više od 700 000 tona, a predviđa se da će narasti do gotovo 800 000 tona u 2017./2018. U okviru nedavno zaključenih i tekućih pregovora o slobodnoj trgovini, EU trećim zemljama nudi dodatni pristup tržištu šećera EU-a.

5. Ukidanje proizvodnih kvota

5.1. Proizvodnja šećera i izoglucoze u EU-u za upotrebu u hrani ograničena je proizvodnim kvotama od 1968. Proizvodne kvote ukinut će se 1. listopada 2017. tj. na početku tržišne godine EU-a za šećer 2017./2018. Nakon tog datuma, europski proizvođači šećera i izoglucoze moći će bez ograničenja proizvoditi šećer i izoglucozu za upotrebu u hrani. Također će se ukinuti postojeće ograničenje izvoza⁽⁶⁾. Posljedično tome, subjekti u sektoru šećera EU-a moći će od 1. listopada 2017. izvoziti šećer bez ograničenja.

⁽⁴⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) 2016/1166 od 17. svibnja 2016. o izmjeni Priloga X. Uredbi (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu uvjeta otkupa šećerne repe u sektoru šećera od 1. listopada 2017.

⁽⁵⁾ Areté, listopad 2012. Studija o prijenosu cijene u sektoru šećera. Završno izvješće. Europska komisija, Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj. Ponuda br. AGRI-2011-EVAL-03.

⁽⁶⁾ Vidjeti predmet DS266. EU trenutačno može izvesti otprilike 1,35 milijuna tona šećera po tržišnoj godini, tj. 10 posto kvote za proizvodnju šećera.

5.2. Očekuje se da će u 2017./2018. proizvodnja šećera porasti i da će taj porast proizvodnje biti strukturne naravi. Osim toga, očekuje se da će izoglukoza zauzeti veći udio tržišta sladila EU-a, dok proizvođači izoglukoze „s vremenom” namjeravaju proizvesti 2-3 milijuna tona, od čega će veći dio biti iskorišten za proizvodnju bezalkoholnih pića⁽⁷⁾. Za usporedbu, potrošnja šećera u EU-u bilježi lagani pad.

5.3. Povećana domaća proizvodnja šećera i veći tržišni udio izoglukoze mogli bi opteretiti cijene bijelog šećera u EU-u i razdoblju nakon ukidanja kvota. Srednjoročni izgledi za poljoprivredna tržišta 2016. – 2026. Europske komisije upućuju na to da će cijene bijelog šećera u EU-u veći dio razdoblja nakon ukidanja kvota biti ispod referentnog praga od 404 EUR po toni, tj. ispod prosječnih troškova proizvodnje šećera i uzgoja šećerne repe.

5.3.1. Cijene bijelog šećera u EU-u dosegle su tijekom 2015. najnižu razinu od pokretanja sustava izvješćivanja o cijenama u 2006.⁽⁸⁾. Ta se situacija nepovoljno odrazila na prijavljene financijske rezultate europskih proizvođača šećera, od kojih mnogi nisu mogli ostvariti dobit u fiskalnoj godini 2015./2016. Posebno su bili ugroženi proizvođači šećera u Italiji, a jedan od njih odlučio je prekinuti proizvodnju u tržišnoj godini 2015./2016. Jedini proizvođač šećera u Grčkoj također se suočava s ozbiljnim poteškoćama.

5.4. Od 1. listopada 2017. europski proizvođači šećera moći će izvoziti bez ograničenja. To bi mogla biti prilika za povećanje prihoda, čime bi se nadoknadile niže cijene šećera u EU-u. Predviđa se da će svjetska potrošnja šećera rasti po stopi od 1,5 do 2 posto godišnje (otprilike 2 do 3 milijuna tona godišnje), pa bi trebala postojati dostatna potražnja za porast izvoza šećera iz EU-a.

5.4.1. Međutim, porast izvoza šećera iz EU-a ovisi o dostatnom pristupu tržištima trećih zemalja. Europska komisija bi u okviru svojih pregovora o slobodnoj trgovini trebala poraditi na otvaranju tržišta šećera uvoznicima neto šećera, i to smanjivanjem/ukidanjem carinskih pristojbi i uvođenjem sustava carinskih kvota. Trebala bi nastaviti s ukidanjem pristojbi na izvoz europskih proizvoda koji sadrže velike količine šećera i podržati stroga pravila o podrijetlu tih proizvoda kako bi se osiguralo da europski proizvođači šećera ostvare korist od povećanog izvoza.

5.4.2. Instrumenti trgovinske zaštite koje nameću treće zemlje povremeno stvaraju poteškoće izvozu šećera iz EU-a. Europska komisija trebala bi učiniti sve što je u njezinoj moći da suzbije takve mjere nakon deregulacije sektora 1. listopada 2017., a sektor mora pružiti neophodnu potporu svim dogovorenim postupcima.

5.5. U okviru nedavno zaključenih i tekućih pregovora o slobodnoj trgovini, EU trećim zemljama nudi pristup europskom tržištu šećera. Otvaranje tržišta uzrokuje pritisak na smanjenje cijena bijelog šećera u EU-u i povećava nestabilnost. Trenutačno svjetsko tržište temelji se na trgovanju rezidualnim vrijednostima po dampinškim cijenama, izloženo je velikoj nestabilnosti i na njemu se često trguje ispod prosječnih troškova proizvodnje čak i u slučaju najučinkovitijih svjetskih industrija. To je u velikoj mjeri uzrokovano potpornim mjerama nekih od glavnih proizvođača i izvoznika šećera, kao što su Brazil i Tajland, koje narušavaju trgovinu. Rezultat toga jest da europska industrija šećera iz šećerne repe nema jednake uvjete za tržišno natjecanje kao proizvođači šećera iz trećih zemalja. Komisija u pregovorima o slobodnoj trgovini mora postupati prema šećeru kao prema osjetljivom pitanju i zadržati carinske pristojbe na šećer. Budući da je Brazil vodeći svjetski proizvođač i izvoznik, pregovori s Mercosurom koji su u tijeku predstavljaju ozbiljan rizik za sektor. Komisija mora biti spremna suprotstaviti se glavnim davateljima subvencija za šećer pri tijelu za rješavanje sporova WTO-a i tijekom trgovinskih pregovora.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ Podatak udruge industrije škroba StarchEurope.

⁽⁸⁾ U veljači i lipnju 2015. cijene su dosegle najnižu razinu od 414 EUR po toni.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Od Deklaracije iz Corca 2.0 do konkretnih mjera”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2017/C 345/06)

Izvjestiteljica: **Sofia BJÖRNSSON**

Odluka Plenarne skupštine	26.1.2017.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	15.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	6.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	123/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja Deklaraciju iz Corca 2.0 i konferenciju iz koje je u rujnu 2016. godine Deklaracija proizašla. U Deklaraciji se i dalje snažno podupire politika EU-a za ruralna područja.

1.2. Ruralna područja u EU-u neujednačena su i njihove se značajke razlikuju među državama članicama i unutar njih. EGSO smatra da iz tih razlika proizlazi nužnost utvrđivanja ključnih područja pri korištenju dostupnih sredstava EU-a te nužnost provedbe strateškog pristupa. Polazna točka trebali bi biti prioriteti pojedinih država članica i njihovih regija te, što je još važnije, inicijative samog stanovništva ruralnih područja. Obavezna procjena učinka političkih odluka i strategija na ruralna područja omogućava da se specifični odnosi ruralnih područja razmotre i uzmu u obzir.

1.3. Ruralni razvoj je horizontalno pitanje i obuhvaća sva područja politike. Potrebna je dosljednija politika za ruralna područja i regionalni razvoj, a za to je potreban solidan proračun za europske strukturne i investicijske fondove. EGSO utvrđuje da je Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) najvažniji europski strukturni i investicijski fond u pogledu ruralnog razvoja te naglašava da bi se ostali europski strukturni i investicijski fondovi, kao što su Europski fond za regionalni razvoj (ERFR) i Europski socijalni fond (ESF), u tom području trebali u većoj mjeri koristiti.

1.4. Postoje brojne polazišne točke za pojednostavljenje politike. EGSO smatra da je kako na razini EU-a tako i na razini pojedinih država i regija potrebno pojednostavljenje propisa za europske strukturne i investicijske fondove. Sadašnji je sustav tako složen da se stanovnici uopće ne usude zatražiti potporu.

1.5. U mnogim dijelovima Europe, osobito u ruralnim područjima, i dalje nedostaju stabilna rješenja u području internetske komunikacije. EGSO to smatra vrlo problematičnim. Ruralna područja trebaju širokopojasni pristup zbog vlastite sigurnosti, primjerice funkcionalne telefonske veze, ali i u pogledu životnog standarda. Širokopojasni pristup može biti jedan od čimbenika koji ponajprije mladi uzimaju u obzir kad odlučuju o tome hoće li ostati na selu ili ga napustiti. Za poduzeća i poduzetnike pristup širokopojasnim uslugama predstavlja nužnost.

1.6. Poljoprivreda ima veliku važnost za ruralna područja zbog svoje snažne ovisnosti o tlu. Poljoprivreda je nezamjenjiva ključna značajka ruralnih područja; ona društvo opskrbljuje održivim prehrambenim namirnicama te je također pokretač razvoja ruralnih područja. Stoga EGSO smatra razumljivim da je najveći dio sredstava potpore iz EPFRR-a predviđen za poljoprivredu. Dobri uvjeti za mlade seljake preduvjet su dugoročne održivosti poljoprivredne proizvodnje.

1.7. EGSO naglašava da je za održivi razvoj potrebno pogodno okruženje za inovacije.

1.8. EGSO utvrđuje da su 17 ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda i Pariški klimatski sporazum (COP21) sveobuhvatni ciljevi, koji se odnose na sva područja politike EU-a, osobito politiku ruralnog razvoja. Regionalne i lokalne vlasti koje djeluju u ruralnim područjima trebaju se aktivno uključiti u provedbu međunarodnih obaveza.

2. Opće napomene

Cork 2.0

2.1. Komisija je 1996. godine organizirala konferenciju u irskom gradu Corku. Iz te konferencije je proizašla Deklaracija iz Corca, kojom su postavljeni temelji drugog stupa zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i programa ruralnog razvoja. U jesen 2016. Komisija je organizirala drugu konferenciju u Corku, koja je zaključena donošenjem Deklaracije iz Corca 2.0. Deklaracija je usvojena širokim konsenzusom na konferenciji koju je organizirala Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj.

2.2. Otprilike 340 sudionika iz većine država članica EU-a zastupalo je civilno društvo kao i vlasti na nacionalnoj, regionalnoj te razini EU-a, uključujući i EGSO. Na kraju je predstavljena deklaracija pod nazivom „Bolji život u ruralnim područjima”, koji su sudionici implicitno prihvatili. Polazna točka Deklaracije je politika EU-a za poljoprivredu i ruralna područja.

2.3. No njezin je opseg donekle širi s obzirom na to da upućuje na ciljeve održivog razvoja Ujedinjenih naroda (Program održivog razvoja do 2030.)⁽¹⁾ i Pariški klimatski sporazum (COP21)⁽²⁾.

2.4. U uvodu se navode razlozi donošenja Deklaracije, a u nastavku deset smjernica politike:

- točka 1.: promicanje ruralnog blagostanja,
- točka 2.: jačanje ruralnih lanaca vrijednosti,
- točka 3.: ulaganja u održivost i dinamiku ruralnih područja,
- točka 4.: očuvanje ruralnog okoliša,
- točka 5.: upravljanje prirodnim resursima,
- točka 6.: poticanje mjera za zaštitu klime,
- točka 7.: poticanje znanja i inovacija,
- točka 8.: unapređenje mehanizama za upravljanje u ruralnim područjima,
- točka 9.: poticanje i pojednostavljenje provedbe politike,
- točka 10.: učinkovitost i odgovornost politika.

2.5. Deklaracija se temelji na sveobuhvatnom pristupu ruralnom razvoju; opseg i sadržaj prednosti su Deklaracije s obzirom na to da obuhvaća sve nužne aspekte opstanka i održivosti ruralnih područja EU-a. Međutim, EGSO smatra da je opseg istodobno i nedostatak jer iz njega proizlazi složenost koja onemogućuje stavljanje naglaska na razini EU-a. U pogledu velikih izazova s kojima se suočavaju ruralna područja EGSO ističe da se dostupna sredstva trebaju usmjereno upotrijebiti kako bi se zajamčili konkretni rezultati. Polazne točke trebali bi biti prioriteti pojedinih država članica, odnosno regija te, što je još važnije, inicijativa samog stanovništva ruralnih područja.

⁽¹⁾ Mišljenje „Budući koraci za održivu europsku budućnost: europske mjere za održivost” (vidjeti str. 15. ovoga Službenog lista).

⁽²⁾ Mišljenje „Razdoblje nakon Pariza” (SL C 75, 10.3.2017., str. 103.).

2.6. Deklaracija iz Corka 2.0 po svojem je sadržaju slična deklaraciji iz 1996., no razlikuje se po tome što obuhvaća također klimatsku politiku i digitalizaciju.

2.7. EGSO smatra da ima važnu ulogu u provedbi Deklaracije i traži od Komisije da u budućnosti predstavi izvješća o napretku provedbe.

Fondovi EU-a za ruralni razvoj

2.8. U svim državama članicama EU-a postoje programi ruralnog razvoja na nacionalnoj ili regionalnoj razini, koji se dijelom financiraju iz EPFRR-a, a dijelom nacionalnim (javnim ili privatnim) sredstvima. Programi obuhvaćaju mjere kojima se ostvaruje doprinos u trima aspektima održivog razvoja – ekološkom, socijalnom i gospodarskom. Izrađuje ih pojedina država članica ili regija, a odobrava Komisija.

2.9. EPFRR je dio europskih strukturnih i investicijskih fondova, kao i Kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Europski socijalni fond (ESF) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (ERDF). Za tehničku provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova vrijede zajedničke odredbe⁽³⁾. Osim toga, svaka je zemlja za fondove donijela zajedničke sporazume o partnerstvu u kojima se utvrđuju prioritete u okviru provedbe mjera. To je dio provedbe ciljeva iz Strategije Europa 2020. Dakle, postoji povezanost fondova i strategije njihovog zajedničkog djelovanja.

2.10. U okviru EPFRR-a postoje mreže za ruralna područja, koje dijelom djeluju na razini EU-a kao Europska mreža za ruralni razvoj, a dijelom na nacionalnoj i regionalnoj razini. Te su mreže platforme za ostvarivanje kontakata i razmjenu iskustava te se njima poboljšavaju preduvjeti za pravilnu provedbu programa za ruralna područja i ispunjavanje njihovih ciljeva.

2.11. Odbor regija proveo je istraživanje kako bi se doznalo u kojoj se mjeri europski strukturni i investicijski fondovi koriste u području ruralnog razvoja⁽⁴⁾. Ne iznenađuje podatak da se većina sredstava u tu svrhu koristila te se i dalje koristi iz EPFRR-a. U usporedbi s time, udio ostalih fondova neznatan je do prilično neznatan. EGSO se zalaže za povećanje tog udjela s obzirom na to da je ruralni razvoj horizontalno pitanje od ključne važnosti za koheziju Unije.

2.12. Europski strukturni i investicijski fondovi bili su i ostatak će najvažnije sredstvo EU-a za ostvarivanje ciljeva utvrđenih Deklaracijom iz Corka. Sljedeće razdoblje financiranja EU-a počinje 2021. godine, a izrada mjera za to razdoblje bit će ključna za ostvarivanje ciljeva utvrđenih Deklaracijom iz Corka 2.0. EGSO pored toga utvrđuje da je za provedbu Deklaracije i političkih ciljeva potreban solidan proračun za europske strukturne i investicijske fondove.

3. Daljnje mjere

Procjena učinka na ruralna područja

3.1. U 1. točki Deklaracije potiče se uspostava mehanizma za procjenu učinka na ruralna područja, kojim se jamči da se potencijal ruralnih područja odražava u mjerama i strategijama EU-a. Poljoprivredna politika i politika ruralnog razvoja trebale bi se temeljiti na identitetu i dinamici ruralnih područja te provedbi višesektorskih pristupa. Osim toga, tim bi se politikama trebala poticati održivost, socijalna uključenost i lokalni razvoj.

3.2. Procjena učinka na ruralna područja podrazumijeva da se specifični odnosi ruralnih područja objektivno i sustavno razmotre i uzmu u obzir. Ona može biti sredstvo za utvrđivanje mjere u kojoj odluke politika utječu na ruralna područja kako bi se izbjegle negativne posljedice.

3.3. Procjena učinka na ruralna područja provodi se npr. u Finskoj, Ujedinjenoj Kraljevini i Kanadi. Ona može biti obvezna ili dobrovoljna. Od 2016. u Sjevernoj Irskoj takva je procjena propisana zakonom. Sustavi pojedinih zemalja slični su.

3.4. Kako bi procjena bila djelotvorna, ona treba biti obvezna. Njome se donositeljima političkih odluka treba pružiti osnovan temelj za donošenje odluka. Procjena učinka na ruralna područja koja je ograničena na ispitivanja i zaključke, a ne utječe na donošenje odluka, bila bi besmislena.

⁽³⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013..

⁽⁴⁾ <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Evolution-Budget-Dedicated-Rural-Development-Policy.pdf>

3.5. Osim toga, treba biti svjestan činjenice da u EU-u i državama članicama ne postoji jedno ruralno područje, nego mnogo različitih ruralnih područja, od kojih svako ima različite mogućnosti i značajke. Kako bi ruralni razvoj bio uspješan to se stanje treba odražavati u procjeni učinka na ruralna područja te u politikama na razini EU-a i u državama članicama. Stanovnici ruralnih područja imaju važnu ulogu u stvaranju i razvoju lokalnog identiteta, kao i u raspravi i odlukama u kojoj mjeri bi se trebala zadržati ruralna priroda.

Inicijativa LEADER i lokalni razvoj pod vodstvom zajednice

3.6. U 8. točki Deklaracije navodi se da je potrebno nastaviti uspjeh inicijative LEADER i pristupa odozdo prema gore u okviru te inicijative. EGSO je u brojnim dokumentima iznio svoja stajališta o kohezijskoj politici EU-a i partnerstvima u okviru te politike, metodi LEADER, a i o novoj metodi u okviru lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice.

3.7. EGSO je podržao zaključke analize koje je Komisija predstavila u svojem trećem izvješću o gospodarskoj i socijalnoj koheziji iz 2004., kojima se utvrđuje politički cilj uklanjanja razlika, sprečavanja teritorijalne neuravnoteženosti i povezivanja regionalne i sektorske politike kako bi se pridonijelo uravnoteženijem razvoju ⁽⁵⁾.

3.8. Međutim, EGSO ustvrđuje da taj cilj nije postignut i da je potrebna mnogo snažnije integrirana politika za ruralna područja i regionalni razvoj.

3.9. EGSO također pozdravlja načelo partnerstva kao učinkovit način promicanja programa u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova. Načelo partnerstva ne podrazumijeva samo sudjelovanje tradicionalnih gospodarskih i socijalnih dionika, nego i organizacija civilnog društva, partnera u području okoliša, nevladinih organizacija, kao i organizacija za promicanje jednakosti muškaraca i žena.

3.10. Metoda LEADER je pouzdan razvojni instrument koji javnom sektoru i civilnom društvu omogućuje sklapanje lokalnih partnerstava. EGSO je još 2011. ustvrdio da bi za tu metodu trebala biti dostupna i sredstva iz svih europskih strukturnih i investicijskih fondova. Ona je bila je i pozitivan čimbenik u poboljšanom povezivanju grada i sela ⁽⁶⁾. Metoda se može primjenjivati i u urbanom okruženju, što prema stajalištu EGSO-a ne smije biti nauštrb razvoja ruralnih područja.

3.11. U programskom razdoblju 2014.–2020. lokalni razvoj pod vodstvom zajednice u okviru metode LEADER utvrđen je kao novi instrument koji se može zajednički financirati iz četiriju europskih strukturnih i investicijskih fondova. Lokalnom razvoju najučinkovitije mogu pridonijeti oni koji na dotičnom području žive, rade i koji ga poznaju.

3.12. Najmanje pet posto sredstava iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) trebalo bi se izdvajati za lokalni razvoj koji vodi zajednica. Njegova je učinkovita i jednostavna uporaba gotovo nemoguća zbog strukture koja zahtijeva da se pri korištenju sredstvima jednog fonda poštuju četiri različita pravilnika. Komisija bi prije nadolazećeg programskog razdoblja trebala iznijeti prijedloge za znatno pojednostavnjenje i donju granicu za udio financijskih sredstava iz fondova kako bi lokalni razvoj pod vodstvom zajednice u cijelosti ostvario svoj potencijal kao instrument i u ruralnim i u gradskim područjima.

Usluge i zapošljavanje

3.13. Usluge i zapošljavanje odlučujući su čimbenici kad je riječ o tome u kojoj mjeri ljudi žele ili su u mogućnosti ostati živjeti na ruralnom području ili iz njega iseliti. Općenito, u EU-u prevladava trend iseljavanja iz ruralnih područja, čime se stvara začarani krug i smanjuje mogućnost ostvarivanja ciljeva EU-a i Ujedinjenih naroda o održivom razvoju. Demografski razvoj može postati izazov u budućnosti; kako mlade tako i starije osobe u ruralnim područjima trebaju uvjete za dobru kvalitetu života.

⁽⁵⁾ Mišljenje „Teritorijalna kohezija” (SL C 228, 22.9.2009 str. 123.).

⁽⁶⁾ Mišljenje „LEADER kao instrument lokalnog razvoja” (SL C 376, 22.12.2011., str. 15.).

3.14. Moguće su razlike između gradskih i ruralnih područja u pogledu dostupnosti temeljnih javnih i komercijalnih usluga u području obrazovanja, zdravlja i skrbi, pošte, prodavaonica namirnica, javnog prijevoza itd. To ljudima može biti ključno pri odabiru mjesta u kojem žele, odnosno mogu živjeti. Obiteljima s djecom može, primjerice, dostupnost ustanova za skrb o djeci biti ključna kad odlučuju o radnom mjestu. U nekim je dijelovima Europe dostupnost usluga općenito lošija u ruralnim područjima nego u gradovima. U okviru prostornog planiranja taj bi problem trebalo uzeti u obzir kako bi se osiguralo da kvaliteta života u ruralnim područjima ne bude narušena.

3.15. U više zemalja EU-a nezaposlenost je veća u ruralnim područjima nego u gradovima. Međutim, u tom pogledu postoje velike razlike, koje se odražavaju u statističkim podacima Eurostata ⁽⁷⁾. Istodobno neka poduzeća imaju teškoće u pronalasku kvalificirane radne snage u ruralnim područjima. Iz toga se može utvrditi neuravnoteženost ponude i potražnje na objema stranama. Mladi koji se žele obrazovati uglavnom odlaze u područja u kojima se nalaze sveučilišta i visoka učilišta i više se ne vraćaju.

3.16. Primanje migranata, te posebice njihovih obitelji, predstavlja sada te će također u budućnosti predstavljati izazov za stanovnike ruralnih područja. Treba bi potaknuti nastojanje za postizanjem međusobnog poštovanja te njegovo očuvanje. Ruralna područja mogla bi migrantskim obiteljima ponuditi dobre uvjete života. U zemljama s velikim brojem migranata, npr. izbjeglica, i velikom migracijom radne snage pronalazak zaposlenja može predstavljati izazov; migracija međutim može i stvoriti mogućnosti za zapošljavanje.

3.17. U 3. i 7. točki Deklaracije osobiti naglasak stavlja se na pitanja zapošljavanja i obrazovanja. Pitanja usluga dotiču se uglavnom neizravno. EGSO smatra da inicijative Unije imaju izravnu i neizravnu važnost za razvoj, osobito za stvaranje radnih mjesta s pomoću potpora za poduzeća. Pristup uslugama većim je dijelom u nadležnosti pojedinih država članica, no europski strukturni i investicijski fondovi mogu pritom djelovati kao katalizatori.

Poljoprivreda i ruralni razvoj

3.18. Poljoprivredna i šumska zemljišta čine približno 85 % kopnene površine EU-a, a između zemalja i regija postoje velike razlike. Kulturni krajolik preduvjet je za proizvodnju prehrambenih proizvoda i hrane za životinje te energije i vlakana; pored toga on predstavlja i izvor za održavanje i dostupnost kolektivnih dobara, primjerice raznolike flore i faune. Krajolik ruralnih područja razlikuje se od gradskih područja – on se smatra jedinstvena značajka ruralnih područja EU-a; poljoprivreda ima veliku važnost za ruralna područja zbog svoje snažne ovisnosti o tlu. Četvrta i peta točka Deklaracije bave se očuvanjem ruralnog okoliša i upravljanjem prirodnim resursima. Preduvjeti za održivo korištenje i upravljanje ključni su za „unutarnju vrijednost” krajolika, kvalitetu vode i biološku raznolikost.

3.19. Poljoprivredna se proizvodnja u Deklaraciji spominje, no uglavnom neizravno. Iz teksta se može zaključiti da se poljoprivredna proizvodnja (hrane) do određenog stupnja sama po sebi podrazumijeva. Kao što je prethodno navedeno, pitanja očuvanja i upravljanja okolišem i prirodnim resursima izravnije se razmatraju. EGSO ukazuje na činjenicu da je poljoprivreda nezamjenjiva ključna značajka ruralnih područja; s jedne strane zato što društvo opskrbljuje održivo proizvedenim prehrambenim namirnicama, i s druge strane zato što je pokretač razvoja ruralnih područja. Zaposleni u poljoprivrednom i šumarskom sektoru čine znatan udio ruralnog stanovništva, pridonose stvaranju radnih mjesta i potražnji za uslugama. U tom je kontekstu važno da početnici u poslovima u području poljoprivrede, osobito mladi, dobiju priliku za preuzimanje poljoprivrednih gospodarstava i razvoj svoje djelatnosti. Udio mladih poljoprivrednika je neznatan te je potrebno olakšati smjenu generacija.

3.20. Kako bi poljoprivredna proizvodnja bila održiva potrebno je uravnotežiti tri dimenzije održivog razvoja, a to su gospodarstvo, socijalna dimenzija i okoliš. Gospodarski aspekti u nekim slučajevima mogu biti ključni za upravljanje. Primjer za to su raznovrsne livade i pašnjaci, koji sve više nestaju jer je farmerski uzgoj životinja za ispašu sve manje isplativ, što pak ima negativan utjecaj na biološku raznolikost. To jasno pokazuje da nedostatak tržišne održivosti poduzeća može imati negativan utjecaj na okoliš te da poljoprivrednici trebaju primati ekološku naknadu.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level

3.21. EGSO smatra da je poljoprivreda područje u okviru ruralnog razvoja za koje su sredstva EPFRR-a od ključne važnosti te da to trebaju i ostati. Najveći dio sredstava potpore iz EPFRR-a opravdano je predviđen za bavljenje poljoprivredom, npr. u obliku ekoloških naknada, stjecanja dodatnih kvalifikacija, naknada za područja s prirodnim ograničenjima i potpora za ulaganja. Ostala područja EPFRR-a, primjerice energija, širokopojasna pokrivenost i poticanje inovacija, pozitivno utječu na ruralna područja u širem smislu. Pritom je poljoprivreda istodobno sasvim uobičajena poduzetnička djelatnost i stoga se ta ciljna skupina ne smije isključiti iz ostalih strukturnih i investicijskih fondova.

3.22. Današnji poljoprivrednici i šumari oblikuju krajolik, ali i pridonose očuvanju krajolika koji su oblikovale prethodne generacije. Za mnoge je kultivirani krajolik važan čimbenik visokog životnog standarda od neprocjenjive važnosti u pogledu slobodnog vremena, opuštanja na svježem zraku i turizma. Vrijednost krajolika i tla na razne načine može pridonijeti poduzetništvu i osiguranju prihoda.

3.23. Uravnoteženiji teritorijalni razvoj trebao bi obuhvaćati i prijelaz na održivije prehrambene sustave⁽⁸⁾. Razvoj sveobuhvatnog pristupa prehrambenim sustavima ključan je kako bi se svladali gospodarski, ekološki i socijalni izazovi u okviru proizvodnje i konzumacije prehrambenih proizvoda te kako bi se uspješno provele inicijative na više razina i u više sektora. U te se inicijative ubraja, primjerice, promicanje kratkih lanaca opskrbe u cilju poticanja ruralnog razvoja tako što se potrošačima nudi zdrava i svježja hrana⁽⁹⁾. Korist bi od toga ostvarilo i dotično gospodarstvo i poljoprivredna proizvodnja.

Inovacije

3.24. Važnost koju inovacije koje pridonose nastanku i realizaciji novih ideja imaju za ruralni razvoj ne može se dovoljno istaknuti. Inovativna rješenja preduvjet su za održivije društvo u kojemu ruralna područja pridonose sve većem kružnom i ekološki usmjerenom gospodarstvu te klimatski povoljnijim rješenjima i u kojem se s manje ulaganja proizvodi više. Prijenos znanja i pristup znanju predstavljaju ključni čimbenik za provedbu inovativnih ideja.

3.25. Nove tehnologije te novi i inovativni proizvodni procesi dobar su preduvjet za održiviju poljoprivrednu proizvodnju te kao posljedicu toga i više norme u području zaštite životinja kao i za to da se s manje uloženi resursa proizvede više, primjerice s manje gnojiva i sredstava za zaštitu bilja. Nove tehnologije i uporaba inovacija u mnogim slučajevima zahtijevaju velika ulaganja, što za samostalnog poduzetnika u poljoprivredni može značiti visok rizik. Poduzetnik se često ne može sam nositi s tim rizikom. Potrebno je uspostaviti potpore za ulaganje, npr. u okviru programa ruralnog razvoja, kako bi se poduprle tehnologije i postupci za kojima vlada potražnja u društvu. Moguć je unutrašnji sukob između tehničkog napretka poljoprivrede i ponude radnih mjesta s obzirom na to da sve veća mehanizacija i strukturni razvoj u mnogim slučajevima uzrokuju gubitak radnih mjesta, unatoč činjenici da razvoj također može dovesti do gospodarski stabilnijih radnih mjesta.

3.26. Strategije za provedbu inovacija trebaju se temeljiti na potražnji, a ne na dostupnim sredstvima. U 7. točki Deklaracije naglašava se da je potrebno više znanja i tehničkih i socijalnih inovacija te da dionici trebaju više surađivati pri korištenju informacija i njihovu širenju. U tom bi kontekstu pomogle inicijative Zajednice, kao što je Europsko partnerstvo za inovacije, odnosno Europsko inovacijsko partnerstvo za poljoprivrednu produktivnost i održivost (EIP-Agri), koje svojim pristupom odozdo prema gore omogućuje umrežavanje, komunikaciju i razmjenu među dionicima na različitim razinama, a uzima u obzir i poduzetničku aktivnost u praksi. U svrhu daljnjeg poticanja inovacija u ruralnim područjima moglo bi se podržati „inovacijske posrednike“.

Digitalizacija

3.27. U današnjem je društvu pristup vrlo brzim širokopojasnim uslugama sastavni dio infrastrukture i preduvjet za funkcionalno društvo gradskih i ruralnih područja. Širokopojasni priključak utječe kako na dostupnost radne snage, tako i na pristup zapošljavanju. Prevladava trend prema kojemu se događanja sve više odvijaju na internetu. U mnogim dijelovima Europe, osobito u ruralnim područjima, i dalje nedostaju stabilna rješenja. EGSO to smatra vrlo problematičnim. Ruralna područja trebaju širokopojasni pristup zbog vlastite sigurnosti, primjerice funkcionalne telefonske veze, ali i u pogledu životnog standarda, a primjer za to je funkcionalna televizija. Širokopojasni pristup može biti jedan od čimbenika koji

⁽⁸⁾ Mišljenje „Održiviji prehrambeni sustavi“ (SL C 303, 19.8.2016, str. 64.).

⁽⁹⁾ To je predmet samoinicijativnog mišljenja EGSO-a „Doprinos civilnog društva razvoju sveobuhvatne prehrambene politike u EU-u“ koje bi trebalo biti usvojeno u prosincu 2017.

ponajprije mladi uzimaju u obzir kad odlučuju o tome hoće li ostati na selu ili ga napustiti. Za poduzeća je postojanje širokopojasnog priključka nužno jer bez funkcionalnog širokopojasnog priključka ona uglavnom ne mogu obavljati svoju djelatnost. Mogući primjeri su: sve raširenije bezgotovinsko plaćanje, knjigovodstvo, elektroničko poslovanje ili komunikacija s kupcima. Poljoprivredno poduzetništvo primjer je područja u kojem IKT uz pomoć novih tehničkih rješenja postaje sve važniji.

3.28. U Deklaraciji se naglašavaju nužnost i mogućnosti digitalizacije. EGSO smatra da se trebaju poduprijeti područja u kojima tržišne snage nisu dovoljne za uvođenje širokopojasnih priključaka, što je česta pojava u ruralnim područjima. EGSO smatra da bi EFRR trebao biti najvažniji izvor za poticanje infrastrukture, a da bi se EPFRR trebao koristiti za manje, ciljane projekte. Europska investicijska banka i EFSU mogu pomoći u tom pogledu, kroz npr. korištenje inovativnih financijskih instrumenata.

Važnost ruralnih područja za kružno gospodarstvo i klimatske promjene

3.29. Ruralna su područja iznimno važna za kružno gospodarstvo. Pitanjem kružnoga gospodarstva bavi se 6. točka Deklaracije (poticanje klimatske politike), no ono ima i druge prednosti, na koje EGSO ukazuje u svojem mišljenju „Paket za kružno gospodarstvo”⁽¹⁰⁾. Potreban je održiv krug između grada i sela, i to ne samo po pitanju resursa, nego i potpore poljoprivredi i smanjene uporabe resursa. Na taj bi način ruralna područja znatno pridonijela društvu koje je snažnije usmjereno na kružno gospodarstvo jer bi s jedne strane omogućila uporabu otpadnih tvari kao resursa, primjerice gnojiva ili poboljšivača tla, a s druge strane proizvodnju obnovljive energije i biomaterijala.

3.30. Korak prema smanjenju emisija koje imaju negativan utjecaj na klimu jest smanjena uporaba fosilnih goriva i povećana uporaba obnovljivih izvora energije. Ruralna područja mogu ostvariti znatan doprinos i u ovom pogledu, i to proizvodnjom solarne energije te energije vjetra i vode, ali i bioenergije. Međutim, proizvodnja energije iz obnovljivih izvora može pridonijeti osjetnom opterećenju za čovjeka i okoliš i stoga se trebaju uzeti u obzir svi aspekti održivog razvoja.

3.31. Potrebno je ublažiti učinke klimatskih promjena, ali im se i prilagoditi. Zbog raširene uporabe u poljoprivredne svrhe ruralna područja i šume imaju velik potencijal kao ponori ugljika, čime pridonose smanjenju emisija štetnih za klimu, dok je za nastanak emisija odgovorna sama proizvodnja. Za smanjenje tih emisija trebaju se upotrijebiti najbolje dostupne tehnologije. Potrebno je poticati unapređenje vještina na svim razinama, od proizvođača do donositelja političkih odluka, uzimajući u obzir mogućnosti za ulaganja.

3.32. Sve u svemu, može se ustvrditi da ruralna područja imaju izniman potencijal zahvaljujući kojemu mogu pridonijeti održivom društvu i ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda (Program održivog razvoja do 2030.) i Pariškog klimatskog sporazuma (COP21), na koje Deklaracija iz Corka 2.0 jasno upućuje. No izazovi su veliki te su za njihovo rješavanje potrebna znatna ulaganja – u prenesenom, ali i doslovnom značenju.

Pojednostavnjenje

3.33. Često se ističe da su potpore u okviru sredstava EU-a previše složene za korisnike, ali i za administraciju. Deveta točka Deklaracije bavi se pitanjem složenosti te politike. EGSO smatra da je kako na razini EU-a tako i na razini pojedinih država i regija potrebna pojednostavljena provedba politika. Trenutni sustav je toliko složen da brojni potencijalni podnositelji zahtjeva uopće ne podnose zahtjev, pri čemu složenost predstavlja prepreku za provedbu i postizanje ciljeva politike. Određeni se zahtjevi u načelu ne mogu pravilno ispuniti bez pomoći savjetnika. U središtu se mora nalaziti pravna sigurnost pojedinca.

3.34. Administrativna pravila za europske strukturne i investicijske fondove za trenutno programsko razdoblje 2014.–2020. utvrđena su u zajedničkoj uredbi⁽¹¹⁾. Načelno je to pozitivna mjera jer bolja koordinacija pridonosi većoj učinkovitosti, osobito pri sudjelovanju u izvršavanju javnih ovlasti, dok podnositelji zahtjeva vjerojatno imaju manju korist s obzirom na to da isti korisnik rijetko podnosi zahtjev za sredstva iz različitih fondova. Zemlje u kojima se lokalni razvoj potiče s pomoću više fondova trebale bi više primjenjivati mjere lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice. Učinak zajedničkih propisa trebao bi se dodatno ispitati.

⁽¹⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Paket o kružnom gospodarstvu” (SL C 264, 20.7.2016., str. 98.).

⁽¹¹⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1489147469173&uri=CELEX:32013R1303>

3.35. Trenutačna politika ruralnog razvoja provodi se u okviru EPFRR-a programima za ruralni razvoj, uzimajući u obzir prioritete i ključna područja. Tako je nastao sustav izrazito fragmentiranih programskih sredstava jer podjela na mjere, ključna područja i prioritete obuhvaća različite proračunske stavke i linije. To utječe na preglednost programa i uzrokuje povećano administrativno opterećenje, što pak negativno utječe na resurse za provedbu programa i smanjuje mogućnost ostvarivanja ciljeva tih programa.

3.36. Deseta točka Deklaracije bavi se učinkovitošću i odgovornošću politika. To su istodobno smjernice za mjere koje će po pitanju proračuna provesti Komisija, koja je 2015. godine pokrenula inicijativu za proračun EU-a usmjeren na rezultate. Građani i porezni obveznici trebaju znati kakve posljedice imaju pristupi politika i u kojoj se mjeri ciljevi politika ostvaruju.

Bruxelles, 6. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Primjeni pravila državne potpore za naknadu za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa

(Odluka 2012/21/UE i okvir Zajednice)”

(samoinicijativno mišljenje)

(2017/C 345/07)

Izvjestiteljica: **Milena ANGELOVA**

Odluka Plenarne skupštine:	22.9.2016.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	14.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	6.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	116/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) cijeni provedbu paketa usluga od općeg gospodarskog interesa (SGEI), što pružateljima javnih usluga donosi pravnu sigurnost. Paketom se uspostavlja odgovarajuća ravnoteža između potrebe za poticanjem i podupiranjem SGEI-ja i cilja sprečavanja mogućeg narušavanja tržišnog natjecanja. Međutim, dionici na regionalnoj i lokalnoj razini, osobito pružatelji SGEI-ja u javnom vlasništvu (kako je utvrđeno studijom EGSO-a pod nazivom „Razmatranje izvješća država članica o provedbi Odluke Europske komisije o pružanju državnih potpora za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa”), izražavaju zabrinutost zbog ključnih pitanja u trenutačnim pravilima kojima se postavljaju nepotrebne prepreke ili se umanjuje pravna sigurnost te EGSO stoga poziva Komisiju da poduzme mjere kojima će se poboljšati trenutačna pravila i njihova primjena u praksi, pruži smjernice, izradi pregled najbolje prakse te, gdje je to potrebno, ispita potrebu za ažuriranjem i izmjenom paketa.

1.2. Nakon pregleda prvih dviju skupina izvješća o provedbi paketa SGEI-ja koje su podnijele države članice, EGSO sa zabrinutošću primjećuje da se ne dotiču ključnog pitanja zahtjeva o usklađenosti, koje se detaljno razmatra u okviru.

1.3. EGSO primjećuje da u većini slučajeva nedostatak sigurnosti ili znatni troškovi u pogledu ispunjavanja zahtjeva stvaraju prepreke kojima se nadležna tijela neopravdano sprečava u cjelovitoj provedbi politike SGEI-ja. Takve prepreke snažno utječu na regionalna i lokalna tijela jer dijalog između država članica i Komisije o državnim potporama vodi središnja vlast, dok dionici na ostalim administrativnim razinama nemaju izravan pristup tom postupku.

1.4. Činjenica da su podnesena izvješća samo za nekolicinu SGEI-ja na regionalnoj ili lokalnoj razini (prema gore navedenoj studiji) pokazuje da nedostatak izravnih kanala za povezivanje s Komisijom sprečava odgovarajuće financiranje javnih usluga, zbog čega su nadležna tijela manje sklona potpunom iskorištavanju Odluke i razjašnjavanju dvojbi u vezi s njezinom provedbom.

1.5. EGSO poziva Europsku komisiju da ispita mogućnosti nadogradnje Odluke i proširenja njezina područja primjene kako bi obuhvatila sljedeće elemente:

1.5.1. EGSO predlaže da Komisija ukine graničnu vrijednost za izuzeće i Odlukom obuhvati sve SGEL-je, neovisno o godišnjem iznosu naknade. Detaljnom studijom trenutčne provedbe Odluke dokazano je da bi se tako smanjili administrativni troškovi i složeni postupci s kojima bi se nadležna tijela inače suočavala, osobito na lokalnoj razini, bez ikakvog narušavanja tržišnog natjecanja.

1.5.2. Uzimajući u obzir tržište rada i neusklađenosti vještina koje predstavljaju izazov, EGSO poziva Komisiju da razmotri mogućnost proširenja područja primjene Odluke uzimanjem u obzir prihvatljivih usluga koje se pružaju kako bi se unaprijedilo znanje i kvalifikacije osoba te kako bi se na taj način poboljšali njihovi izgledi za dobivanje posla.

1.5.3. EGSO poziva Komisiju da pažljivo ispita i možda izmijeni određene dijelove teksta Odluke koji se uglavnom odnose na sljedeća područja: vremensko ograničenje za pohranu svih podataka potrebnih za utvrđivanje usklađenosti dodijeljene naknade; pojašnjenje da vremensko ograničenje ovlaštenja ne bi trebalo imati materijalni učinak na njihovu obnovu ili produljenje ili na prihvatljivost ovlaštenih pružatelja usluga; utvrđivanje odmah dostupne metode izračuna razumne dobiti; dodatno pojašnjenje kad je u pitanju zahtjev za podjelu premija povezanih s povećanjem proizvodne učinkovitosti među poduzetnicima; jamčenje fleksibilnijeg pristupa manjim prekoračenjima koja ne premašuju 10 % iznosa prosječne godišnje naknade njihovim izuzimanjem iz ponovnog definiranja parametara.

1.6. EGSO smatra da je potrebno dodatno pojašnjenje uvjeta usklađenosti iz okvira koji se odnose na:

- dodatno utvrđivanje alternativnih načina za ispunjenje zahtjeva za osiguranje usklađenosti u skladu s člankom 106. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) koji se već široko primjenjuju u praksi;
- izbjegavanje obveznih zahtjeva koji bi mogli prodrijeti u postupke donošenja zakona na nacionalnoj razini i stvoriti nepotrebne probleme;
- uzimanje u obzir novih pravnih zahtjeva o nabavi i koncesijama;
- povezivanje *ex ante* metodologije i cjelovite primjene *ex post* izračuna neto troškova, osim ako nadležno tijelo daje prednost utvrđivanju naknade u obliku paušalnog iznosa u trenutku ovlaštenja;
- odobravanje obaju pristupa izračuna naknade – neto iznosa ukupnih troškova i neto iznosa izbjegnutih troškova – te uvođenje daljnjih smjernica u vezi s njima u okvir s obzirom na to da on trenutno ne obuhvaća gotovo nikakve upute o utvrđivanju odgovarajućih protučinjenica;
- utvrđivanje razlike između posebnih ili isključivih prava koja obuhvaćaju prednost čija se dobit treba uzeti u obzir kod financiranja obveze javnih usluga i univerzalnog pristupa, koji podrazumijeva nedostatak za određenog pružatelja;
- dodatno pojašnjenje normi profitabilnosti i dopuštanje uporabe različitih normi umjesto nametanja određene norme državama članicama;
- dodatno pojašnjenje alternativnih načina izračuna tih poticaja, čija uporaba ne bi trebala biti obvezujuća s obzirom na njihovu složenost.

1.7. EGSO napominje da Europski parlament i Vijeće nisu usvojili uredbe o načelima i uvjetima kojima se uređuju usluge od općeg gospodarskog interesa, naročito na gospodarskom i financijskom polju. Stoga poziva Komisiju, Parlament i Vijeće da ispituju načine na koje mogu ispuniti tu odredbu iz članka 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ne dovodeći u pitanje nadležnosti država članica i pravila Ugovora navedena u tom članku.

2. Sadržaj samoinicijativnog mišljenja

2.1. EGSO je svojem akcijskom planu za 2017. naglasio važnost usluga od općeg gospodarskog interesa kao ključnog elementa našeg europskog gospodarskog i socijalnog modela sadržanog u članku 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

2.2. Člankom 14. poziva se Uniju i države članice da u okviru svojih ovlasti „vode računa o tome da se takve usluge odvijaju na temelju načela i uvjeta, osobito gospodarskih i financijskih, koji im omogućuju ispunjavanje njihovih zadataka”. Nadalje, njime se utvrđuje da „Europski parlament i Vijeće, uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđuju ta načela i postavljaju te uvjete, ne dovodeći pritom u pitanje nadležnost država članica da, u skladu s Ugovorima pružaju, naručuju i financiraju takve usluge”. Te zadaće dosad nisu pretvorene u konkretne zakonodavne inicijative. S druge strane, Europska komisija razvila je dalekosežan skup pravila o državnim potporama koja se primjenjuju na SGEL-je i proizlaze iz sudske prakse Suda Europske unije.

2.3. Uvjeti usklađenosti s pravilima Ugovora o državnim potporama i člankom 106. stavkom 2. UFEU-a sporni su od presude Općeg suda iz 1997. ⁽¹⁾, prema kojoj se naknada dodijeljena poduzećima koja pružaju javne usluge smatra državnim potporom. Dotad je vladao konsenzus da naknada za dodatne troškove koji proizlaze iz zahtjevnijih obveza SGEL-ja ne donosi nikakvu prednost. Sud je 2001. godine izmijenio to stajalište ⁽²⁾ utvrdivši da se naknada može smatrati državnim potporom samo ako premašuje dodatne troškove koje snosi određeni pružatelj. Naposljetku je presudom u predmetu Altmark iz 2003. ⁽³⁾ utvrđen kriterij prema kojemu se svaki program naknada nalazi izvan opsega pravila o državnim potporama.

2.4. Europska komisija utvrđuje usklađenost SGEL-ja s pravilima o državnim potporama, detaljno se vodeći trima uvodnim kriterijima iz predmeta Altmark. To zahtijeva:

- jasno utvrđenu definiciju obveza javnih usluga i posebno ovlaštenje određenog pružatelja javnim aktom;
- *ex ante* utvrđivanje parametara za objektivnu i transparentnu izračun naknade;
- ograničenje prema kojem naknada ne smije premašivati iznos troškova nastalih provedbom javne usluge, uzimajući u obzir odgovarajuće prihode i razumnu dobit;
- određeni pružatelj odabire se:
 - na temelju postupka javne nabave;
 - određivanjem razine naknade na temelju troškova koje bi prosječno poduzeće kojim se dobro upravlja i koje raspolaže odgovarajućom opremom snosilo pružanjem usluge, u skladu s odgovarajućim prihodima i razumnom dobiti.

2.5. Komisija je 2005. donijela „paket Monti-Kroes”, koji je ažuriran 2011. („paket Almunia”) i sadržava ključna pravila za financiranje SGEL-ja: paket obuhvaća komunikaciju Komisije ⁽⁴⁾ (dalje u tekstu: okvir) kojom se utvrđuju uvjeti usklađenosti SGEL-ja te odluku Komisije ⁽⁵⁾ kojom se od prijave izuzimaju programi kod kojih je manja vjerojatnost narušavanja tržišnog natjecanja zbog njihova ograničenog financiranja (u članku 2. stavku 1. točki (a) odluke utvrđen je godišnji prag u iznosu od 15 milijuna eura) ili usmjerenosti na ispunjavanje socijalnih potreba (to se odnosi na bolnice; zdravstvenu i dugoročnu zaštitu; zaštitu djece; pristup i ponovno uključivanje na tržište rada; socijalnu stanogradnju te socijalnu uključenost socijalno ranjivih skupina; pomorsku povezanost s otocima, zračnim i pomorskim lukama s malim brojem putnika). Komisija je objavila svoju namjeru revizije tog skupa pravila pet godina nakon njihova stupanja na snagu.

2.6. Cilj koji EGSO nastoji postići ovim samoinicijativnim mišljenjem i dio njegova programa za Europu jest pridonijeti nadolazećoj reviziji koju provodi Komisija detaljnim ispitivanjem iskustava u provedbi paketa SGEL-ja. U tu je svrhu EGSO naručio studiju primjene pravila SGEL-ja o javnoj naknadi („Razmatranje izvješća država članica o provedbi Odluke Europske komisije o pružanju državnih potpora za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa”).

⁽¹⁾ Predmet T-106/95.

⁽²⁾ Predmet C-53/00.

⁽³⁾ Predmet C-280/00.

⁽⁴⁾ SL C 8, 11.1.2012., str. 15.

⁽⁵⁾ SL L 7, 11.1.2012., str. 3.

2.7. Naknade za SGEL-je rijetko utječu na tržišno natjecanje utoliko što pokrivaju dodatne troškove određenih pružatelja za ukidanje javne nadležnosti. Stoga se nametanje opterećenja povezanog s prijavom za državne potpore smatra pretjeranim korakom koji je opravdan samo u slučajevima kad ostali sudionici mogu pretrpjeti neospornu štetu. S druge strane, postupanje koje ozbiljno narušava tržišne uvjete, kao što su damping iz trećih zemalja ili cijene utvrđene na razinama koje su niže od opravdanih, nejednako je zastupljeno u mjerama Zajednice. Stoga su proširenje područja primjene Odluke izuzećem SGEL-ja od prijavljivanja, pojačana pravna sigurnosti i dodatna fleksibilnost u provedbi pravila ključni kako bi se zajamčilo ispravno ispunjenje odredaba Ugovora kojima se te ključne usluge potiču.

3. Nadogradnja Odluke i proširenje njezina područja primjene

3.1. EGSO smatra da se paketom uspostavlja odgovarajuća ravnoteža između potrebe za poticanjem i podupiranjem SGEL-ja i cilja sprečavanja mogućeg narušavanja tržišnog natjecanja. Izuzećem od prijavljivanja smanjuju se administrativni troškovi i složeni postupci s kojima bi se nadležna tijela inače suočavala, osobito na lokalnoj razini. Budući da SGEL-ji koji se na temelju Odluke smatraju neprihvatljivima podliježu strožim pravilima, samo bi slučajevi kod kojih postoji određena zabrinutost u vezi s tržišnim natjecanjem trebali biti izvan njezina područja primjene, u skladu s ciljem koncentracije sredstava za kontrolu državnih potpora na razini EU-a. Iskustvo pokazuje da Komisija odobri većinu programa SGEL-ja koje ispita. Od donošenja Odluke 2012. i okvira samo su tri slučaja SGEL-ja dovela do detaljnog istražnog postupka na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a. Dva slučaja odnosila su se na poštanske usluge (državna potpora SA.35608 – Hellenic Post (ELTA) i državna potpora SA.37977 španjolskom poštanskom operateru), a jedan na program bolnica (državna potpora SA.19864 o financiranju bolnica IRIS u regiji glavnog grada Bruxellesa) nakon presude Suda kojom se poništava odluka o odobrenju Komisije jer je zbog složenosti bila potrebna službena istraga. U svim slučajevima koje je Komisija ispitala ključnu ulogu imaju zahtjevi konkurenata te se tako osigurava potpuna disciplina, bez potrebe za sustavnom prijavom programa SGEL-ja. Nadalje, sudskom praksom i praksom Komisije pruža se dovoljno smjernica kako bi dionici mogli ocijeniti mogu li sigurno primijeniti Odluku bez potrebe za prijavom programa SGEL-ja u cilju osiguravanja potpune sigurnosti. EGSO stoga predlaže da Komisija ukine graničnu vrijednost za izuzeće i Odlukom obuhvati sve SGEL-je, neovisno o godišnjem iznosu naknade, vodeći se primjerom programa naknada za prijevoz putnika⁽⁶⁾.

3.2. Utvrđivanje granične vrijednosti u skladu s opsegom uključene potpore i prijavljivanje koje iz toga proizlazi može biti važno za kontrolu na razini EU-a, osobito u slučajevima kad dodjela potpore obuhvaća netransparentne modalitete, kao što su fiskalni popusti ili oslobođenja, zajmovi pod povoljnijim uvjetima ili javna jamstva. Nadalje, Odlukom se utvrđuje da određene radnje mogu zahtijevati kontrolu zbog zabrinutosti u pogledu tržišnog natjecanja, što dozvoljava nametanje obveznog prijavljivanja kako bi se takvi slučajevi riješili. U svakom slučaju, zadržavanje trenutne iznimno niske granične vrijednosti utvrđene člankom 2. stavkom 1. točkom (a) Odluke nepotrebno je opterećenje za nadležna tijela i nema vidljivih prednosti za jačanje tržišnog natjecanja. Stoga EGSO poziva Komisiju da ograniči zahtjev za prijavu na oblike potpore ili određene radnje u okviru kojih moguće narušavanje može opravdati detaljniji pregled kako bi se zajamčili ravnopravni uvjeti.

3.3. EGSO poziva Komisiju da ispita mogućnost proširenja područja primjene Odluke kako bi se povezale prihvatljive usluge u cilju povećanja znanja i kvalifikacija ljudi te kako bi se na taj način poboljšali njihovi izgledi za dobivanje posla. Nadalje, potrebno je razjasniti siva područja u vezi s uključenošću privatnih dionika, u kojima bi daljnje smjernice bile dobrodošle.

3.4. Odlukom bi se trebala zajamčiti potpuna usklađenost s primarnim pravom Zajednice i izbjeći nepotrebno opterećenje za regionalna i lokalna tijela. Člankom 8. zahtijeva se da države članice za razdoblja ovlaštenja i najmanje deset godina od završetka tog razdoblja pohranjuju sve potrebne informacije kako bi se utvrdila usklađenost dodijeljene naknade. To je pravilo u suprotnosti s člankom 17. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 kojim se utvrđuje da nakon isteka razdoblja od deset godina dodijeljena potpora ne može podlijeći povratu, zbog čega Komisija odustaje od utvrđivanja njezine usklađenosti, kako pokazuje uvriježena praksa. Pohranjivanje informacija koje ne pridonose kontroli državnih potpora na više od deset godina nepotrebno je opterećenje za nadležna tijela i njime se krše načela proporcionalnosti i dobre uprave utvrđena Ugovorom.

⁽⁶⁾ SL L 315 od 3.12.2007., str. 1.

3.5. Članak 2. stavak 2. Odluke odnosi se na razdoblje ovlaštenja od najviše deset godina, osim za SGEL-je koji zahtijevaju znatna ulaganja, što opravdava dulje razdoblje. Praksom Komisije koja proizlazi iz okvira to se pravilo općenito tumači kao sprečavanje da ovlaštenje premašuje to vremensko ograničenje, no tekst Odluke može ukazivati na to da poduzeća koja pružaju javne usluge na dulje razdoblje mogu ostati izvan njezina područja primjene. EGSO stoga zahtijeva da Komisija pojasni da vremensko ograničenje ovlaštenja nema materijalni učinak na njihovo obnavljanje ili produljenje ili prihvatljivost ovlaštenih pružatelja usluga. To je pitanje osobito osjetljivo kad se radi o pružateljima u javnom vlasništvu koje su ovlastila njihova nadležna tijela jer je njihov isključivi cilj pružanje dotične javne usluge.

3.6. Člankom 5. stavcima 5., 7. i 8. koji se bave razumnom dobiti trebala bi se utvrditi odmah dostupna metoda izračuna te dobiti. Pristup koji se trenutačno primjenjuje, slično onome iz okvira, obuhvaća metode, kao što je unutarnja stopa povrata, koje su previše složene za lokalne SGEL-je i oni stoga nisu skloni njihovoj primjeni kod izračuna naknade. Utvrđivanje referentnih vrijednosti za profitabilnost uključuje skupe konzultantske usluge koje većini SGEL-ja nisu dostupne. EGSO zahtijeva da Komisija pojasni to pitanje s obzirom na to da se praksom Komisije podupire izravna usporedba s profitabilnošću povezanih sektora na temelju dostupnih službenih ili privatnih izvora podataka koji se općenito smatraju mjerodavnima.

3.7. Iako ne postoji definicija poticajnih mjera, one se uzimaju u obzir u članku 5. stavku 6. i stoga zahtijevaju dodatno pojašnjenje, osobito kad je u pitanju podjela premija povezanih s povećanjem proizvodne učinkovitosti među poduzetnicima, državama članicama i/ili korisnicima. EGSO zahtijeva da Komisija otkloni sve dvojbe u vezi s tumačenjem tog zahtjeva.

3.8. Člankom 6. stavkom 2. Odluke utvrđuje se da prekomjerna naknada zahtijeva ponovno definiranje parametara za buduća razdoblja. Međutim, kad iznos naknade ne premašuje 10 % iznosa prosječne godišnje naknade, takva se naknada može prenijeti u sljedeće razdoblje. Potpuna dosljednost podrazumijeva da se u tom slučaju parametri ne definiraju iznova, a tako bi se izbjegla ponovna evaluacija koja sa sobom nosi pravnu nesigurnost za određene pružatelje u slučajevima koji ne utječu na tržišno natjecanje. EGSO preporučuje da Komisija zajamči fleksibilniji pristup manjim prekoračenjima koja ne premašuju 10 % iznosa prosječne godišnje naknade njihovim izuzimanjem iz ponovnog definiranja parametara.

3.9. Potrebno je izbjeći svaki oblik diskriminacije lokalnih i regionalnih tijela, a time i usluga od općeg gospodarskog interesa koje se pružaju na tim razinama. Svoje zahtjeve, pitanja i dvojbe lokalna i regionalna tijela trenutačno trebaju podnijeti službenim kanalom svoje države članice jer samo one mogu sudjelovati u službenom dijalogu s Komisijom o odredbama državnih potpora. Prema tome, dotična država članica treba uzeti u obzir informacije koje lokalna i regionalna tijela upute Komisiji. Stoga EGSO poziva Komisiju da s lokalnim i regionalnim tijelima uspostavi više strukturiran dijalog o postupcima dodjele državnih potpora i pitanjima u vezi s njima. Također je potrebno uskladiti pravila i zahtjeve u vezi s državnim potporama s posebnim potrebama i dostupnim sredstvima regionalnih i lokalnih tijela te time zajamčiti pravedno i jednako postupanje u praksi.

4. Pojašnjenje uvjeta usklađenosti utvrđenih okvirom

4.1. Okvirom se detaljno utvrđuju različiti zahtjevi za osiguranje usklađenosti u skladu s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a i sudskom praksom kojom se tumači. Iako se u njemu donose opsežna objašnjenja kriterija koje Komisija primjenjuje, često se zauzima pretjerano oprezno stajalište iz kojeg proizlaze nepotrebni problemi i stvara se određen stupanj nesigurnosti. Praksa Komisije pokazuje da su u mnogim područjima te teškoće prevladane pragmatičnim tumačenjem okvira. Konkretnim navođenjem tih rješenja povećala bi se pravna sigurnost i učinkovito ojačalo jednako postupanje, a pritom bi se očuvalo načelo prema kojemu se svaki slučaj ispituje na temelju zasluga. EGSO stoga preporučuje da Komisija dodatno pojasni alternativne načine za ispunjenje zahtjeva koji se već široko primjenjuju u praksi. Takvim bi se pojašnjenjem otklonile mnoge dvojbe s kojima se trenutačno suočavaju nadležna tijela i pružatelji.

4.2. Dodjela i utvrđivanje javne usluge je, prema Ugovoru, u temeljnoj nadležnosti država članica. Stoga upućivanja u točki 13. okvira o uvjetima koje usluge od općeg interesa/javne usluge trebaju ispuniti mogu biti samo korisne smjernice. Međutim, uključivanje tih upućivanja može uzrokovati opravdanu zabrinutost zbog mogućeg ograničenja ovlasti država članica. Razlog je tomu činjenica da države članice, u javnom interesu, odlučuju o normama „kvalitete, sigurnosti, cjenovne dostupnosti, jednakog postupanja, promicanja univerzalnog pristupa i prava korisnika”, koje svaka temeljna usluga treba

ispuniti, neovisno o udjelu koji zauzima na tržištu ili u okviru ovlaštenja. Države članice također imaju ovlast odlučiti zahtijeva li jamčenje tih normi SGEL-je/javnu uslugu. Iako su vrlo važni, tržišni uvjeti ne mogu poništiti ili ograničiti sposobnost nadležnih tijela da brane javni interes. EGSO stoga predlaže da Komisija ograniči svoje djelovanje u tom području na upućivanje na svoju vodeću komunikaciju kojom opseg svoje procjene ograničava na ispitivanje moguće očite pogreške, što je pitanje koje temeljno pripada nadležnosti Suda.

4.3. U točki 14. okvira neopravdano se postavljaju uvjeti koji se odnose na ovlasti država članica u pogledu odobravanja nadležnosti time što se od njih zahtijeva održavanje javnih rasprava kako bi se uzeli u obzir interesi korisnika i pružatelja, čime se zadire u nacionalnu nadležnost, koja ne pripada djelokrugu Komisije. Iako nadležna tijela uvijek uzimaju u obzir interese dionika, njihovo prisiljavanje na opravdavanje potrebe za ovlaštenjem i održavanje javnih rasprava ili uvođenje alternativnih instrumenata nije u skladu s odredbama i načelima Ugovora. Praksa Komisije pokazuje da ona tom pravilu pridaje ograničenu pozornost, osobito ako se država članica suočava s preprekama u njegovoj provedbi. EGSO stoga predlaže da Komisija izmijeni tu točku kako bi se izbjegli obvezni uvjeti koji bi mogli prodrijeti u postupke donošenja zakona na nacionalnoj razini i stvoriti nepotrebne probleme.

4.4. Zahtjevom iz točke 19. okvira prema kojemu bi ovlaštenja trebala biti usklađena s pravilima Unije o javnoj nabavi ne uzima se u obzir činjenica da se sekundarno zakonodavstvo u tom području detaljno revidiralo 2014. godine, nakon donošenja paketa o nabavi. Direktiva o javnoj nabavi primjenjuje se samo, kako je utvrđeno njezinim člankom 1. stavkom 2., na stjecanje javnih naručitelja i ne može biti obvezujuća za SGEL-je jer se oni odnose na zadaće koje poduzeća obavljaju u ime nadležnog tijela. Stoga bi svi zahtjevi u okviru zakona o nabavi bili u suprotnosti s vodećom direktivom u tom području. U paketu o javnoj nabavi iz 2014. također se po prvi put uređuju koncesije. Međutim, bilo bi izrazito zavaravajuće zaključiti da se taj sustav može primijeniti na SGEL-je: koncesije podrazumijevaju da poduzeća preuzimaju sav rizik nakon odobrenja dodjele, što je potpuno suprotno SGEL-jima, kojima nadležna tijela pokrivaju dodatne troškove koji proizlaze iz vođenja usluge i tako umanjuju rizik. Taj bi sustav bio primjenjiv na SGEL-je samo kad bi nadležno tijelo sa SGEL-jem postupalo kao s koncesijom, no tada ne bi bilo elementa potpore jer bi određeni pružatelj snosio sav rizik. Prema tome se ni pravila o nabavi ni o koncesiji ne primjenjuju na SGEL-je. Pravno govoreći, države članice okvirom se mogu samo pozvati na provedbu, gdje je primjenjivo, načela transparentnosti i jednakog postupanja u odabiru pružatelja, osobito privatnih, a taj zahtjev nije pravno obvezujući. EGSO stoga poziva Komisiju da revidira točku 19. okvira uzimajući u obzir nove pravne zahtjeve u pogledu nabave i koncesija.

4.5. Iako je točkom 22. okvira utvrđeno da se naknada može temeljiti na očekivanim ili stvarnim troškovima ili dobiti, praksa Komisija često zahtijeva *ex ante* utvrđivanje iznosa naknada. Takva metoda izračuna, kojom se nadležna tijela sprečava da nadoknade *ex post* troškove u skladu s neto troškovima, neopravdano je uplitanje koje može uzrokovati nerješive probleme jer će se pružatelj suočiti sa sustavnim nedovoljnim financiranjem ako *ex ante* iznosi ne pokriju neto troškove. Nadalje, ako nadležno tijelo pruži potporu za prevladavanje tog jaza, ono bi se u načelu suočilo s mogućim kaznama za kršenje uvjeta utvrđenih u odluci kojom se izdaje odobrenje. U praksi Komisije ta se nedosljednost uvelike previdjela, osim kad je to pitanje pokrenuo podnositelj zahtjeva. Iako je uporaba *ex ante* metodologije za izračun naknade primjerena, naknadni, privremeno utvrđeni iznosi ne bi trebali biti obvezujući. Neto troškovi i odgovarajuća naknada mogu se izračunati samo nakon objave godišnjih rezultata. EGSO stoga poziva Komisiju da zajamči potpunu dosljednost i usklađenost s drugim kriterijem iz predmeta Altmark povezivanjem *ex ante* metodologije i cjelovite primjene *ex post* izračuna neto troškova, osim ako nadležno tijelo daje prednost utvrđivanju naknade u trenutku ovlaštenja.

4.6. Metoda neto iznosa izbjegnutih troškova za izračun naknade temelji se na pretpostavci da bi u nedostatku obveze javne usluge određeni pružatelj smanjio svoje djelovanje i nastojao povećati dobit. Klasična metoda neto iznosa izbjegnutih troškova podrazumijevala bi da pružatelj prekine svaki oblik djelovanja koji stvara gubitak. Razlika između tog protučinjeničnog scenarija i stvarnih rezultata koje je ostvario pružatelj usluga određuje iznos naknade. Komisija se odnedavno zalaže za pristup profitabilnosti troškova, prema kojemu bi protučinjenica bila prestanak djelovanja kojim se poduzeće sprečava u povećanju njegovih rezultata. Tako se naknadom ne pokrivaju samo dodatni troškovi SGEL-ja, nego i manje djelotvorne aktivnosti, čak i ako se njima ne ostvaruje dobit. Kako bi se smanjila plaćanja naknada Komisija zahtijeva da se tržišne i nematerijalne prednosti koje pružatelj uživa oduzmu od iznosa naknade. Davanje prednosti pristupu

profitabilnosti troškova dovodi do *de facto* razlika u provedbi jedinstvenog načela, čime se narušava pravna sigurnost. EGSO preporučuje da Komisija podupre oba pristupa te u okviru, koji trenutačno ne obuhvaća gotovo nikakve upute o utvrđivanju odgovarajućih protučinjenica, uvede daljnje smjernice o tim pristupima.

4.7. Metoda raspodjele troškova najprimjerenija je za većinu SGEL-ja jer se njezin izračun temelji na razlici između troškova koji proizlaze iz obveze javnih usluga i odgovarajuće dobiti. Ipak, države članice koje žele primjenjivati tu metodu moraju navesti opravdane razloge za odbacivanje pristupa neto iznosa izbjegnutih troškova koji bi inače bio obvezan. Budući da metoda neto iznosa izbjegnutih troškova obuhvaća složenu i skupu analizu te često zahtijeva vanjske savjetodavne usluge, EGSO preporučuje da Komisija tu metodu prepozna kao potpuno valjanu i ravnopravnom s neto iznosom izbjegnutih troškova, osim za posebna područja djelovanja, kao što su poštanske usluge, u kojima je takva metoda obvezujuća u skladu s Trećom direktivom o poštanskim uslugama.

4.8. Točka 32. okvira bavi se prihodima i opravdano obuhvaća prekomjernu dobit proizašlu iz posebnih ili isključivih prava. Međutim, novija praksa obuhvaćala je dobit ostvarenu univerzalnim pružanjem usluga, čak i ako ona ne proizlazi iz tih prava, što je dovelo do zavaravajućih procjena. Treba naglasiti da univerzalni pristup sa sobom nosi nedostatak jer je određeni pružatelj vezan uz pružanje usluge na određenom području, neovisno o nastalim troškovima. Prema tome, ako pružatelj ostvaruje dobit pružanjem te usluge, načela Ugovora bi se prekršila u slučaju da se taj višak financira na obveznoj razini ili na temelju ostalih obveza stvaranja gubitaka u području javnih usluga. EGSO stoga poziva Komisiju da pojasni tu točku i utvrdi razliku između posebnih ili isključivih prava koja obuhvaćaju prednost čija se dobit treba uzeti u obzir kod financiranja obveze javnih usluga i univerzalnog pristupa, koji podrazumijeva nedostatak za određenog pružatelja.

4.9. Uz razumnu dobit predviđenu okvirom vežu se pitanja koja zahtijevaju dodatna pojašnjenja. Iako se u okviru zagovara primjena unutarnjih stopa povrata, prepoznaje se temeljna složenost koja proizlazi iz primjene te metode. Tako Komisija u praksi uspoređuje poduzeća istog ili srodnog sektora koristeći se uobičajenim kriterijima za utvrđivanje profitabilnosti, kao što su povrat na kapital ili povrat na prodaju. Međutim, zbog nedostatka sigurnosti po tom pitanju često se dobivaju različiti rezultati. EGSO stoga predlaže da Komisija prepozna sve uobičajene i dobro utvrđene kriterije za utvrđivanje profitabilnosti, umjesto da bilo koji od njih nameće kao obvezan. EGSO zahtijeva od Komisije da dodatno pojasni norme profitabilnosti i dopusti uporabu različitih normi umjesto nametanja određene norme državama članicama.

4.10. Obvezni zahtjevi za učinkovitost navedeni u točkama 39. do 46. okvira pokazali su se preprekom koja je jednako opasna i za dionike i za nadležna tijela. Budući da u okviru nisu navedene upute o izračunu poticajnih mjera, praksa Komisije dozvoljava prilično različite procjene te se tako ugrožavaju načela pravne sigurnosti i jednakog postupanja. EGSO zahtijeva da Komisija dodatno pojasni alternativne načine izračuna tih poticaja, čija uporaba ne bi trebala biti obvezujuća s obzirom na njihovu složenost.

Bruxelles, 6. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Utjecaju digitalizacije i robotizacije prometa na kreiranje politika EU-a”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2017/C 345/08)

Izvjestiteljica: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Odluka Plenarne skupštine:	26.1.2017.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	14.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	157/0/2

1. Zaključci i preporuke

1.1. Digitalizacija i robotizacija u području mobilnosti ljudi i prijevoza robe društvu donose nekoliko potencijalnih prednosti, kao što su bolja pristupačnost i praktičnost za putnike, učinkovitost i produktivnost logistike, poboljšana prometna sigurnost i smanjenje emisija. Istodobno izazivaju zabrinutost u pogledu sigurnosti, zaštite, privatnosti, rada i okoliša.

1.2. Iako tehnologija nudi beskonačne mogućnosti, napredak se ne smije temeljiti isključivo na tehnologiji, već bi trebao biti usmjeren prema stvaranju dodane vrijednosti za društvo. Stoga je nužna politička rasprava, zajedno s primjerenim uključivanjem civilnog društva u postupke planiranja prometa, posebno u velikim urbanim područjima.

1.3. Realizacija digitalnog prometa zahtijeva rješenja za postojeća uska grla, kao i integrirana ulaganja duž mreže TEN-T u prometne, energetske i telekomunikacijske sustave, uključujući uvođenje tehnologije 5G. Instrumenti financiranja EU-a kao što su Instrument za povezivanje Europe, Europski fond za strateška ulaganja i Obzor 2020. trebali bi podupirati te poduhvate.

1.4. Digitalizacijom i robotizacijom prometa stvaraju se nove poslovne mogućnosti u proizvodnom i uslužnom sektoru, i za MSP-ove, pa bi to moglo biti područje s konkurentnim prednostima za EU. U tu svrhu EGSO poziva na stvaranje ohrabrujućeg i poticajnog poslovnog okruženja, uključujući otvorenost prema novim poslovnim modelima i poticanje razvoja europskih digitalnih platformi.

1.5. Digitalizacija i robotizacija prometa donijet će duboke promjene u prirodi rada i potražnji za vještinama. EGSO naglašava važnost rješavanja tih strukturnih promjena jačanjem pravedne i neometane tranzicije i rješavanjem pitanja nedostatka vještina, uz odgovarajuće praćenje napretka. Socijalni dijalog, informiranje radnika i savjetovanje s njima igraju ključnu ulogu u postupku tranzicije. Države članice također moraju prilagoditi svoje obrazovne sustave kako bi se zadovoljila nova potražnja za vještinama.

1.6. Za digitalizaciju i robotizaciju prometa nužno je osigurati odgovarajuću razinu dostupnosti, pristupačnosti i slobodnog protoka podataka. Istodobno je potrebno osigurati primjerenu zaštitu podataka. Kao odgovor na nova razvojna kretanja također je potrebno povećati kapacitete u području kibersigurnosti te pristupiti rješavanju pitanja odgovornosti.

1.7. EGSO ističe intermodalnu narav digitalnog prometa kao glavnu značajku prometne strategije EU-a. To podrazumijeva i blisku povezanost s drugim područjima politike, kao što su ona koja se odnose na jedinstveno digitalno tržište, energiju, industrijski razvoj te inovacije i vještine. S obzirom na to da ciljevi i zahtjevi ublažavanja klimatskih promjena djeluju kao jedan od pokretača digitalnog prometa, također postoji bliska veza s ekološkom održivošću.

2. Kontekst i trenutačni trendovi

2.1. Digitalizacija se širi u sva područja gospodarstva i društva, a promet se često spominje kao primjer tog širenja. Svrha ovog samoinicijativnog mišljenja jest razmatranje razvoja i utjecaja digitalizacije i robotizacije prometa iz perspektive društva kao cjeline, uključujući poduzeća, radnike, potrošače i općenito građane, kao i iznošenje stajališta EGSO-a o načinu razmatranja tog razvoja pri kreiranju politika EU-a s ciljem iskorištavanja mogućnosti i odgovarajućeg upravljanja rizicima.

2.2. U tom smislu već postoje znatna kretanja na tržištima, kao i u različitim područjima politika na nacionalnoj razini i razini EU-a. EGSO se tom temom također bavio u svojim mišljenjima, primjerice o budućnosti automobilske industrije ⁽¹⁾ i Europskoj strategiji za kooperativne inteligentne prometne sustave, C-ITS ⁽²⁾, kao i o umjetnoj inteligenciji ⁽³⁾.

2.3. Postoji nekoliko oblika digitalizacije prometa. Digitalni podaci danas se već na brojne načine upotrebljavaju u vozilima, zrakoplovima i brodovima, uključujući u tehnologiji i uslugama za potporu vožnji automobila, u kontroli željezničkog prometa, zrakoplovstvu i pri upravljanju brodskim prometom. Digitalizacija podataka o putnicima i robi još je jedno područje svakodnevne primjene. Naposljetku, roboti se redovito upotrebljavaju na terminalima u području logistike teretnog prometa.

2.4. Daljnjom automatizacijom i robotizacijom otvaraju se nove mogućnosti za prijevoz robe i osoba, kao i za različite oblike praćenja i nadzora. Virtualni roboti, odnosno softverski roboti u tom smislu imaju središnju ulogu jer omogućuju povećanu upotrebu i povezivanje različitih informacijskih sustava koji tada mogu funkcionirati kao jedna interoperabilna jedinica.

2.5. Automatizacija prometa podrazumijeva razvoj prijevoznih sredstava u odnosu na interakciju s ljudima, infrastrukturom i drugim vanjskim sustavima. Vozila bez vozača i besposadna vozila, brodovi i sustavi za zračni prostor koji su potpuno autonomni, odnosno koji funkcioniraju samostalno, završni su korak u tom razvoju.

2.6. Trenutačno nekoliko proizvođača automobila razvija automobile bez vozača i testira ih u praksi. U mnogim gradovima već su uvedeni podzemni vlakovi bez vozača, a autobusi bez vozača i konvoji autonomnih kamiona u fazi testiranja. Upotreba sustava bespilotnih zrakoplova ili bespilotnih letjelica ubrzano se širi, a razvijaju se čak i brodovi na daljinsko upravljanje i autonomni brodovi. Osim vozila, zrakoplova i brodova istražuju se i nove vrste infrastrukturnih rješenja i sustava kontrole prometa.

2.7. Iako su poduzeti koraci u razvoju autonomnog i besposadnog prometnog sustava, osnovne strukture još uvijek ovise o ljudima kao glavnim čimbenicima. Nevjerojatni utjecaj vidjet će se nakon što potpuno autonomni i besposadni prometni sustav postane stvarnost. Znatna su odstupanja u predviđanjima o tome kada će se to dogoditi. Međutim, važno je pripremiti se za budućnost i pravodobno donijeti potrebne odluke.

⁽¹⁾ Informativno izvješće EGSO-ovog Savjetodavnog povjerenstva za industrijske promjene (CCMI) o automobilskoj industriji, CCMI/148 koje je CCMI usvojio 30.1.2017.

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a o kooperativnim inteligentnim prometnim sustavima, TEN/621 (još nije objavljeno u Službenom listu).

⁽³⁾ Mišljenje EGSO-a o umjetnoj inteligenciji, INT/806 (još nije objavljeno u Službenom listu).

2.8. Isto tako, digitalizacija putnicima i drugim korisnicima prijevoznih sredstava omogućuje da putem digitalnih platformi iskoriste prednosti nove vrste koncepta „Mobilnost kao usluga” (Maas).

2.9. Kontinuiranim razvojem platforme Maas nastoji se bolje zadovoljiti tržišna potražnja kombiniranjem sustava rezervacije, kupovine i plaćanja prijevoznih lanaca i pružanjem informacija u stvarnom vremenu o voznom redu, vremenskoj prognozi i stanju u prometu, kao i dostupnim prijevoznim kapacitetima i rješenjima. Mobilnost kao usluga stoga se smatra digitaliziranim korisničkim prijevoznim sučeljem. Istodobno je usmjerena na optimizaciju korištenja prijevoznog kapaciteta.

2.10 Brzi razvoj tehnologija kao što su velika količina podataka, računalstvo u oblaku, mobilne mreže 5G, senzori, robotika i umjetna inteligencija – posebno s obzirom na njezine kapacitete učenja kao što su strojno i duboko učenje – ključni je čimbenik za ostvarivanje napretka u području digitalnog i automatiziranog prometa.

2.11. Međutim, očito je da ne možemo uspješno napredovati ako se napredak temelji isključivo na tehnologiji. Razvoj bi se u idealnom slučaju trebao temeljiti na zahtjevima društva. S druge strane, građanima je često teško uvidjeti mogućnosti koje donose nova razvojna kretanja.

3. Utjecaj na prometni sustav

3.1. Digitalnim razvojem stvaraju se uvjeti za intermodalnost što doprinosi sustavnom pristupu u prometu. To također znači da uz tradicionalnu infrastrukturu prometni sustav dobiva nekoliko novih elemenata.

3.2. Međutim, temelj tog sustava i dalje su ceste, željeznice, luke i zračne luke. Osim tih osnovnih elemenata potrebna je napredna digitalna infrastruktura, koja obuhvaća sustave kartiranja i određivanja položaja, različite vrste senzora za generiranje podataka, hardvere i softvere za obradu podataka, kao i mobilne i širokopojasne veze za distribuciju podataka. Automatizirani sustavi za upravljanje prometom i kontrolu prometa također su dio digitalne infrastrukture.

3.3. Budući da je za digitalnu i digitaliziranu infrastrukturu nužna električna energija i uzimajući u obzir interakciju između pametnih elektroenergetskih mreža i električnih vozila, elektroenergetska infrastruktura također je ključan element prometnog sustava. Naposljetku, potrebne su nove usluge i infrastruktura kako bi se omogućio pristup informacijama o prometu te za potrebe rezerviranja i plaćanja usluga mobilnosti. Time je sustav, polazeći od fizičke infrastrukture pa do fizičkih prijevoznih usluga, povezan različitim vrstama digitalnih elemenata.

3.4. Unatoč ubrzanom razvoju novina, još uvijek postoji nekoliko uskih grla koja ometaju napredak u tranziciji na digitalne prometne sustave pa ih je stoga potrebno prevladati. To su, na primjer, nedostaci u dostupnosti podataka i pristupu podacima, nedostatak brzih internetskih veza i tehnička ograničenja u vezi sa sensorima i utvrđivanjem položaja u stvarnom vremenu.

3.5. EGSO poziva na ulaganje u tehnologiju i infrastrukturu na kojima je moguće izgraditi digitalni promet, a osobito u sustave upravljanja prometom i kontrole prometa: SESAR (Istraživanje i razvoj upravljanja zračnim prometom na jedinstvenom europskom nebu) i ERTMS (Europski sustav za upravljanje željezničkim prometom) projekti su koji su već u razvijenom stadiju, ali im nedostaju znatni financijski resursi. Sustave VTMS (informacijski sustav za upravljanje plovidbom) i C-ITS potrebno je dodatno razviti. Nadalje, treba omogućiti spajanje na mreže 5G duž osnovne mreže TEN-T. Instrumenti financiranja EU-a kao što su Instrument za povezivanje Europe, Europski fond za strateška ulaganja i Obzor 2020. trebali bi dati prednost tim poduhvatima.

3.6. Također je nužna interoperabilnost digitalnih sustava kako bi se omogućila prekogranična povezivost, na nacionalnoj i međunarodnoj razini. EU bi u tom području trebao nastojati postati predvodnikom koji postavlja standarde.

3.7. EGSO ističe da se digitalizacijom ne uklanja potreba za ulaganjima u temeljnu prometnu infrastrukturu, iako se njome optimizira korištenje postojećeg kapaciteta. Nadalje, u prijelaznom razdoblju u prometu će biti prisutna i djelomično automatizirana i potpuno autonomna vozila i plovila, što se treba uzeti u obzir u cestovnoj i pomorskoj infrastrukturi. Novi izazovi pojavili su se i u zrakoplovstvu zbog uvođenja bespilotnih letjelica.

3.8. EGSO potiče razvoj sustava upravljanja prometom i uvođenje zajedničkih pravila za bespilotne letjelice na razini EU-a i na međunarodnoj razini pri Međunarodnoj organizaciji civilnog zrakoplovstva. Nadalje, Međunarodna pomorska organizacija trebala bi utvrditi pravila kako bi se omogućio razvoj i uvođenje brodova na daljinsko upravljanje i autonomnih brodova, uključujući u lukama.

4. Utjecaj na poslovanje i inovacije

4.1. Digitalizacija i robotizacija donose povećanu učinkovitost, produktivnost i sigurnost u prijevozu i logistici teretnog prometa. Nove poslovne mogućnosti također se pojavljuju u sektoru proizvodnje i uslužnom sektoru u odnosu na automatizaciju i robotiku, usluge mobilnosti građana, rješenja za učinkovitiju logistiku ili digitalizaciju cjelokupnog prometnog sustava. To se odnosi na velika trgovačka društva, ali i na mala i srednja poduzeća, kao i novoosnovana inovativna poduzeća.

4.2. S obzirom na to da su poduzeća iz EU-a predvodnici u brojnim područjima povezanim s digitalnim prometom, to bi moglo biti područje pogodno za razvoj konkurentne prednosti. S obzirom na brojna događanja izvan EU-a u pogledu razvoja digitalnog i autonomnog prometa, EU također mora ojačati svoje napore u području inovacija, infrastrukture i dovršenja jedinstvenog tržišta, uključujući prilagodbu pravnog okvira novim uvjetima poslovanja.

4.3. Također postoji potreba za otvorenosti prema razvoju i uvođenju novih poslovnih modela koji se temelje na digitalnim platformama. Kako bi se pospješilo uspostavljanje europskih platformi potrebno je osigurati poticajne i podržavajuće uvjete te regulatorni okvir kojim se poduzećima jamče ravnopravni uvjeti.

4.4. Digitalizacija i robotizacija prometa u prvom se redu temelje na upravljanju podacima, što je slučaj i u svim drugim sektorima. S poslovnog gledišta, podaci se mogu smatrati proizvodnim čimbenikom ili sirovinom koju treba obraditi i preraditi kako bi se stvorila dodana vrijednost. U tu svrhu ključan je slobodan protok podataka. EGSO stoga poziva na iznalaženje djelotvornih rješenja kojima se uklanjaju problemi povezani s pristupom podacima, interoperabilnošću i prijenosom podataka, uz istodobno osiguravanje primjerene zaštite podataka i privatnosti.

4.5. EGSO smatra da je važno svim korisnicima omogućiti i olakšati pristup masovnim podacima u vezi s prometom i infrastrukturom koji se generiraju u javnom sektoru. Dodatno, potrebna su objašnjenja i pravila za upravljanje podacima koji nisu osobne prirode, a posebno podacima koje generiraju senzori i pametni uređaji. U procjeni pitanja dostupnosti i ponovne upotrebe podataka, korisno je napomenuti da općenito nisu podaci ti koji donose konkurentne prednosti, već te prednosti donose alati, sredstva za inovacije i tržišni položaj za njihovu obradu.

4.6. Kako bi se razvilo i steklo iskustvo na polju digitalnog i autonomnog prometa, mora se olakšati ispitivanje i isprobavanje novih tehnologija i koncepata. Za to su potrebni funkcionalni sustavi inovacija i poslovanja, prikladne platforme za testiranje i poticajan regulatorni okvir. EGSO poziva nadležna tijela da umjesto detaljnih pravila i zahtjeva koji otežavaju razvoj primijene pristup kojim se potiču inovacije.

5. Utjecaj na zapošljavanje, rad i vještine

5.1. Utjecaj digitalizacije i robotizacije prometa na uvjete rada očigledno je jednak tom utjecaju i u drugim područjima. Novi koncepti i procesi mogli bi prouzročiti gubitak radnih mjesta, dok bi novi proizvodi i usluge mogli omogućiti otvaranje novih radnih mjesta.

5.2. Najznačajnije promjene možda će se odviti u samom sektoru prometa i logistike, no utjecaj na zapošljavanje također može biti vidljiv u povezanim proizvodnim sektorima, kao i u lancima opskrbe i regionalnim klasterima.

5.3. Uvođenjem besposadnog prometnog sustava smanjit će se potreba za osobljem u prometnom sektoru. Isto vrijedi i za utjecaj veće primjene robotike za potrebe fizičkih poslova na terminalima. Neka se radna mjesta mogu zamijeniti radnim zadaćama kontrole i praćenja, ali tijekom vremena može se smanjiti potreba i za tim zadaćama. Istodobno se mogu stvoriti nova radna mjesta u drugim sektorima, posebno u sektorima povezanim s informacijskim i komunikacijskim tehnologijama, digitalnim uslugama, elektronikom i robotikom. Nadalje, kako se smanjuje potreba za fizičkim radom i rutinskim zadaćama, raste važnost rješavanja problema i kreativnih zadaća.

5.4. Promjena radnih zadaća također podrazumijeva znatnu promjenu u tržišnoj potražnji za vještinama. Rastuća je potražnja za visokokvalificiranim stručnjacima u području kibernetike, kao što su stručnjaci koji se bave razvojem softvera. S druge strane rastuća je potreba za praktičnim vještinama povezanim s primjenom robotike i radom u sustavima suradnje ljudi i robota. Osim toga, porast će značaj stručnjaka s vještinama široke primjene.

5.5. EGSO naglašava važnost pravilnog odgovora na te strukturne promjene pripremom strategija o tome kako osigurati pravednu i neometanu tranziciju, umanjiti nepovoljne socijalne učinke i riješiti pitanje nedostatka vještina, uz odgovarajuće praćenje napretka. Socijalni dijalog, informiranje radnika i savjetovanje s njima na svim razinama igraju ključnu ulogu u postupku tranzicije.

5.6. Postoje trenutačne i dugoročne potrebe za osposobljavanjem i obrazovanjem. Države članice imaju odlučujuću ulogu u zadovoljavanju potražnje za novim vještinama prilagodbom svojih obrazovnih sustava, a dobre prakse trebalo bi razmjenjivati na europskoj razini. Potrebna je snažna usmjerenost na znanost, tehnologiju, inženjerstvo i matematiku, uz istodobno uzimanje u obzir činjenice da su za potrebu stvaranja novih rješenja također nužne vještine širokog opsega u kombinaciji s obrazovanjem u području umjetnosti i društvenih znanosti.

6. Utjecaj na sigurnost, zaštitu i privatnost

6.1. Čini se da građani u velikoj mjeri nisu svjesni kakve mogućnosti digitalizacija i robotizacija pružaju, primjerice u području pristupačnosti i praktičnosti mobilnosti, pri čemu se kao glavni izvor zabrinutosti pokazala percepcija sigurnosti, zaštite i privatnosti. Potrebno je više znanja i komunikacije o prednostima i nedostacima, zajedno s primjerenim uključivanjem civilnog društva u postupke planiranja prometa, posebno u velikim urbanim područjima.

6.2. Naprednom automatizacijom očigledno se povećava sigurnost prometa zbog smanjenja ljudskih pogrešaka. S druge strane, mogu se pojaviti novi sigurnosni rizici zbog ograničenja sposobnosti senzorskog prepoznavanja oblika, mogućeg kvara uređaja, prekida internetske veze i novih vrsta ljudskih pogrešaka, kao što su softverske pogreške. Međutim, procjenjuje se da je neto učinak očito pozitivan.

6.3. Budući da postoji sve veća zabrinutost o kibersigurnosti, to će biti jedan od temeljnih elemenata zaštite prometa. Kibersigurnost se odnosi na vozila, zrakoplove i brodove, ali i na infrastrukturu koja ih podržava, njima upravlja i nadzire ih.

6.4. Uvođenjem i upotrebom besposadnog i autonomnog prometnog sustava također se pojavljuje pitanje prometnih pravila, osobito s obzirom na etičke aspekte. S obzirom na to da promet ima prekograničnu funkciju, trebalo bi uskladiti prometna pravila na unutarnjem tržištu s ciljem daljnjeg usklađivanja na međunarodnoj razini.

6.5. S razvojem potpuno autonomnog prometa pojavljuju se i nova pitanja o odgovornosti. To je vidljivo i u razvoju sustava osiguranja. Glavni izazov može predstavljati činjenično utvrđivanje odgovornosti u slučaju nesreće, s obzirom na ulogu digitalnih sustava i uključenost nekoliko čimbenika, kao što su proizvođači i vlasnici vozila te osobe koje upravljaju infrastrukturom. Stoga bi moglo biti potrebno povećati pohranu podataka kako bi se utvrdile okolnosti nesreće. EGSO stoga poziva Komisiju da ispita moguće okvire i uvjete za prikupljanje podataka u svrhu utvrđivanja odgovornosti, imajući pritom u vidu potrebu za privatnosti.

6.6. Što se tiče privatnosti i povećane potrebe za podacima, ljude muči sumnja da ih se neprestano prati. Upotreba funkcije prepoznavanja oblika također izaziva zabrinutosti u pogledu privatnosti. Kad je riječ o zaštiti osobnih podataka, od 2018. godine početak će se primjenjivati Opća uredba o zaštiti podataka s ciljem primjene jedinstvenog skupa pravila na cjelokupnom području EU-a. EGSO je i u svojim prethodnim mišljenjima isticao važnost zaštite privatnosti i podataka te naglašava da bi se podaci trebali upotrebljavati samo u svrhe povezane s radom sustava i da se ne bi trebali pohranjivati u druge svrhe.

7. Utjecaj na klimu i okoliš

7.1. Klimatski i okolišni učinci prometa ovise o mnogim čimbenicima. Poboljšanje energetske učinkovitosti vozila, zrakoplova i brodova jedna je od ključnih mjera za smanjenje emisija. Automatizaciju operativnih i kontrolnih sustava obično prati energetska učinkovitost.

7.2. Zamjena fosilnih goriva niskougljičnim gorivom, električnom energijom ili vodikom još je jedno od ključnih sredstava za smanjenje emisija. Iako je riječ o zasebnom procesu, uvođenje električnih vozila i pametnih elektroenergetskih mreža usko su povezani s automatizacijom prometa.

7.3. Mjere kojima se poboljšava protok prometa također imaju značajnu ulogu u smanjenju emisija. Digitalizacijom i automatizacijom omogućuju se protočan promet i učinkoviti multimodalni prijevozni lanci. Time se postiže veća učinkovitost prometa, veća energetska učinkovitost, manja potrošnja goriva i smanjenje emisija. U tu svrhu također su od presudne važnosti visokokvalitetna infrastruktura i nesmetani prelasci granica. Nadalje, korištenje zemljišta i prostorno planiranje utječu na potrebu za prometom i njegovu protočnost.

7.4. Okolišni učinci nisu povezani samo s prometom, već i sa životnim vijekom vozila, zrakoplova i brodova, od njihove proizvodnje do prestanka upotrebe. Vraćanje proizvodnje u matičnu zemlju i primjena pristupa kružnog gospodarstva doprinose smanjenju učinaka životnog vijeka proizvoda.

7.5. Autonomni promet može prouzročiti povećano korištenje privatnih vozila zbog veće praktičnosti za putnike. S druge strane, zajedničko korištenje automobila i korištenje javnog prijevoza trebali bi smanjiti broj privatnih automobila. Sklonosti potrošača stoga igraju odlučujuću ulogu u budućnosti mobilnosti, a na njih se može utjecati stavljanjem na raspolaganje lako dostupnih instrumenata za planiranje putovanja kojima se ljude potiče na odabir opcija koje su prihvatljivije za okoliš. Odgovarajući cjenovni poticaji također mogu imati ulogu u utjecanju na ponašanje potrošača.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Vanjskoj dimenziji socijalne ekonomije”
(samoinicijativno mišljenje)**

(2017/C 345/09)

Izjestitelj: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Odluka Plenarne skupštine:	22. rujna 2016.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	REX
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	8. lipnja 2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5. srpnja 2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	129/1/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. Socijalna ekonomija važan je čimbenik koji doprinosi ostvarivanju ciljeva svih europskih politika s vanjskom dimenzijom: vanjske i sigurnosne politike, trgovinske politike, politike susjedstva, politike o klimatskim promjenama, politike razvojne suradnje i politike održivog razvoja. Međutim, zbog nepostojanja odgovarajućeg regulatornog okruženja, kako na europskoj tako i na nacionalnoj razini, ovaj sektor ne može razviti sav svoj potencijal i povećati svoj utjecaj.

1.2. S druge strane, Instrument za partnerstvo⁽¹⁾ za suradnju s trećim zemljama, namijenjen razvijenim zemljama i zemljama u razvoju može predstavljati priliku za socijalnu ekonomiju Europske unije (EU) u njezinom postupku internacionalizacije, potičući konkurentnost, inovacije i istraživanja.

1.3. EU ima ključnu ulogu u iskorjenjivanju siromaštva i poticanju gospodarskog i socijalnog razvoja na globalnoj razini, što se odražava u programu EU-a za razdoblje nakon 2015. i prihvaćanju programa Ujedinjenih naroda (UN) za održivi razvoj do 2030.

1.4. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) sa zadovoljstvom pozdravlja važnost koju u programu za razdoblje nakon 2015. Vijeće daje „socijalnoj ekonomiji za stvaranje radnih mjesta i održivi razvoj”, što otvara nove mogućnosti za poticanje vanjske dimenzije socijalne ekonomije (točka 43. programa za razdoblje nakon 2015.), iako izražava žaljenje zbog toga što Komisija nije uključila socijalnu ekonomiju u svoj prijedlog novog konsenzusa o razvoju.

1.5. Poslovni uspjesi koji se mogu uočiti u različitim zemljama izvan EU-a dovode do zaključka da je socijalna ekonomija, u svojim različitim poslovnim oblicima, uvelike prisutna u svakodnevnom životu i proizvodnoj aktivnosti velikog dijela Afrike, Amerike i Azije te da uvelike pridonosi poboljšanju uvjeta života i rada milijuna ljudi.

⁽¹⁾ Uredba (EU) br. 234/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014.

1.6. Među različitim poslovnim oblicima socijalne ekonomije prisutnima u spomenutim regijama ističe se vodeća uloga, između ostalih, zadruga i uzajamnih društava, koji su vrlo brojni i aktivni u poljoprivrednoj proizvodnji, financijama i mikrofinancijama, opskrbi čistom vodom, stambenom zbrinjavanju, uključivanju na tržište rada osoba s invaliditetom, smanjenju neformalnog rada inicijativama za zajedničko poduzetništvo na polju socijalne ekonomije, uključivanju mladih na tržište rada i emancipaciji žena, što ima sve veću ulogu u proizvodnoj djelatnosti zadruga i uzajamnih društava.

1.7. Uz zadruga, uzajamna društva i druga slična poduzeća socijalne ekonomije koja se temelje na udruživanju, ističe važnu funkciju neprofitnih subjekata, udruga i zaklada poznatih pod nazivom NVO, koje su sve sastavni dio socijalne ekonomije u području trećeg sektora socijalnog djelovanja i koje upravljaju uslugama socijalne pomoći, zdravlja, obrazovanja i ostalim uslugama, pa čak i potiču inicijative socijalnog poduzetništva među lokalnim stanovništvom u raznim oblicima socijalne ekonomije.

1.8. Komisija je prepoznala važnu funkciju koju poduzeća socijalne ekonomije mogu imati u razvoju kružnog gospodarstva i kojem mogu dati „ključni doprinos“⁽²⁾. U Europi postoje brojni primjeri dobrih praksi u ovom području, u kojem poduzeća socijalne ekonomije mogu igrati važnu ulogu u ulaganjima predviđenima u Europskom planu za vanjska ulaganja za obnovljive izvore energije u Africi. Poduzeća socijalne ekonomije izrazito doprinose održivom gospodarskom razvoju, smanjujući njegove negativne posljedice na okoliš.

1.9. Ne dovodeći u pitanje djelovanje etičnih banaka, tradicionalni financijski instrumenti ne funkcioniraju kad su u pitanju poduzeća socijalne ekonomije, kojima su potrebni posebno prilagođeni instrumenti. Stoga EGSO izražava žaljenje što se, unatoč njihovoj neupitnoj važnosti u postupku ostvarivanja ciljeva održivog razvoja i njihovoj socioekonomskoj prisutnosti, poduzeća socijalne ekonomije ne uzimaju sustavno u obzir kao zaseban dionik u programima za poticanje internacionalizacije i promicanju poslovanja u inozemstvu, te u programima razvojne suradnje EU-a. Isto tako, u okviru Europskog plana za vanjska ulaganja i Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR) nisu predviđene zasebne linije financiranja za poduzeća socijalne ekonomije.

1.10. Na primjer, produljenje Partnerskog sporazuma iz Cotonoua utjecat će na više od 100 zemalja iz Skupine afričkih, karipskih i pacifičkih država (ACP), s ukupno više od 1,5 milijardi stanovnika. Sporazum o partnerstvu iz Cotonoua bit će produljen 2020., a pregovori moraju početi najkasnije u kolovozu 2018. Iznenađujuće je što se u navedenoj Komunikaciji, koja se temelji na programu UN-a za održivi razvoj do 2030. i globalnoj strategiji EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku, među nedržavnim dionicima koji sudjeluju u udruživanju ne spominje socijalna ekonomija, koja je sadržana u generičkoj kategoriji „civilno društvo, dionici ekonomskog i socijalnog okruženja i privatni sektor“ (točka 4.3.3 Komunikacije).

Zbog svega prethodno iznesenoga:

1.11. Trgovinska politika jedan je od stupova vanjskog djelovanja EU-a. Organizirano civilno društvo sudionik je različitih sporazuma EU-a s drugim zemljama ili regijama u svijetu (trgovinskih, o udruživanju, gospodarskom partnerstvu) u okviru rada zajedničkih savjetodavnih odbora i unutarnjih savjetodavnih skupina koji sklapaju dotične sporazume. EGSO preporučuje da socijalna ekonomija, koja je već dio brojnih sporazuma, bude u svima njima općeprihvaćena kao stalni element.

1.12. EFOR i EIB moraju surađivati u uspostavi posebnog financijskog ekosustava za poduzeća i organizacije socijalne ekonomije, kao što se zahtijeva u Mišljenju EGSO-a⁽³⁾. Uz to, programima tehničke pomoći i suradnje Europskog plana za vanjska ulaganja mora se predvidjeti poticanje suradničkih digitalnih platformi. Digitalna ekonomija otvara nove prostore za djelovanje i razvoj poduzeća socijalne ekonomije. Tako ekonomija suradnje omogućuje stvaranje neprofitnih platformi (eng. *platform cooperativism*) i razvoj aktivnosti koje su od velikog značaja za vanjsku dimenziju socijalne ekonomije, kao što su suradnička proizvodnja, suradničko financiranje (masovno financiranje putem interneta (eng. *crowdfunding*) ili uzajamno kreditiranje (eng. *peer-to-peer lending*), suradničko upravljanje ili suradničko učenje. U posljednjem slučaju učenje uz pomoć suradničkih platformi može biti važno za *in situ* obuku poduzetnika socijalne ekonomije u susjednim zemljama i na jugu, čime se jača strukturni ljudski kapital u navedenim zemljama.

⁽²⁾ COM(2015) 614 final, 2.12.2015.

⁽³⁾ Razmatračko mišljenje EGSO-a „Izgradnja financijskog ekosustava za socijalna poduzeća“ (SL C 13, 15.1.2016, str. 152.).

1.13. EGSO podupire preporuku Stručne skupine Europske komisije za socijalno poduzetništvo (GECES) za jačanje uloge socijalnih poduzeća u vanjskoj politici EU-a. U tom smislu Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) moraju koordinirati svoje politike i inicijative radi:

- dodjele izravnog i neizravnog financiranja poduzećima socijalne ekonomije u trećim zemljama, zajedno s uključenim vladama i organizacijama za potporu socijalnoj ekonomiji;
- uspostave konkretne suradnje s drugim svjetskim partnerima i fondovima za inovacije i ulaganje kako bi se osnažio utjecaj dotičnih programa.

1.14. Komisija i socijalna ekonomija moraju podupirati sudjelovanje zemalja skupine G20 i G7 u promicanju posebnih politika potpore socijalnoj ekonomiji (kako je sadržano u Okviru za uključivo poslovanje skupine G20), u kojima se odražavaju razlike u vrijednostima, načelima i razlozima postojanja tih organizacija (Preporuka br. 12 GECES-a).

1.15. Pomoću gospodarske diplomacije treba promicati ulogu socijalne ekonomije i suradnju s međunarodnim financijskim organizacijama u okviru međunarodnih foruma (UNTFSSSE, ILSSE, G20, G7, ILO itd.).

1.16 EU treba osigurati da socijalna poduzeća u pregovorima o trgovinskim sporazumima ne budu diskriminirana u odnosu na druga poduzeća i to uklanjanjem nekarinskih prepreka koje, *de facto*, dovode do predmetne diskriminacije.

1.17. Europski instrument za susjedstvo (ENI), ali i drugi financijski instrumenti, moraju sustavno doprinosti promicanju socijalne ekonomije, kako u pregovorima o pristupanju država kandidatkinja EU-u, tako i s drugim susjednim zemljama korisnicama povlaštenih sporazuma.

1.18. Komisija mora učvrstiti svoju vodeću ulogu u području međunarodne suradnje i u poticanju i priznavanju poduzeća socijalne ekonomije kao glavnih dionika privatnog sektora za ostvarivanje ciljeva održivog razvoja i kao dijela vanjskopolitičkog programa EU-a. U tu svrhu potrebno je koordinirati aktivnosti različitih odjela Komisije i ESVD-a i uvesti programe zajedničkog djelovanja na polju razvojne suradnje s drugim međunarodnim financijskim ustanovama kao što su Svjetska banka, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), Afrička banka za razvoj, Azijska banka za razvoj i druga javna i privatna tijela u potrazi za višestranim, pa i lokalnim ulaganjima, stvarajući poticaje za funkcioniranje tih načina financiranja. Poduzeća socijalne ekonomije moraju hitno, učinkovito i na općoj razini postati dijelom „ekonomske diplomacije” EU-a. Komisija u području socijalne ekonomije mora pojačati suradnju s međunarodnim organizacijama (UN, ILO, OECD itd.).

1.19. Komisija mora izričito uključiti sektor socijalne ekonomije kao poslovnog dionika EU-a u inicijative za pristup trećim tržištima i sve programe razvojne suradnje i u uvođenju programa za razdoblje nakon 2015., uspostavljajući pokazatelje i posebne ciljeve za zadruge i druga slična poduzeća socijalne ekonomije. Konkretno, važno je da Komisija i Visoka predstavnica Unije za vanjske poslove izričito uključe socijalnu ekonomiju među nedržavne dionike u sljedećem Sporazumu o partnerstvu iz Cotonoua te da u Europski plan za vanjska ulaganja i u Europski fond za održivi razvoj uvedu posebne linije financiranja za poduzeća socijalne ekonomije.

1.20. Radi doprinosa praćenju i reviziji ciljeva održivog razvoja, svake godine mora se izraditi izvješće o politikama o udruživanju između država članica i drugih javnih tijela i socijalnih poduzeća, uključujući zadruge, koje su ključne za provedbu ciljeva održivog razvoja. Države članice također treba poticati na izradu podataka i statistika.

1.21. Komisija mora poticati uključivanje socijalnih poduzeća u *strukturirani dijalog* koji će promicati s europskim i afričkim privatnim sektorom u okviru platforme održivih poduzeća za Afriku.

1.22. Komisija mora poticati potporu koja daje prednost socijalnim poduzećima povezanim s kružnim gospodarstvom, koja postižu znatne uspjehe u Europi te koja stvaranjem radnih mjesta za mlade i žene na lokalnoj razini mogu biti važni dionici održivog razvoja u zemljama izvan Europe.

1.23. Komisija i države članice moraju poticati sudjelovanje, savjetovanje i koordinaciju svojeg poslovnog djelovanja u inozemstvu i razvojnu suradnju s europskim i nacionalnim predstavnicima socijalne ekonomije, ali i predstavnicima partnerskih zemalja te s međunarodnim organizacijama socijalne ekonomije koje povezuju zemlje na relaciji sjever-jug i jug-jug. EGSO ponavlja svoj zahtjev⁽⁴⁾ za uspostavom *Foruma europskog civilnog društva za održivi razvoj* kako bi se promicala i nadzirala provedba Programa za razdoblje do 2030., pri čemu su glavni dionici Vijeće, Komisija, Parlament, predstavnici europske socijalne ekonomije i ostatak civilnog društva.

1.24. U okviru programa tehničke i razvojne pomoći Komisije mora se predvidjeti sudjelovanje mreža i predstavničkih organizacija socijalne ekonomije kao posrednika i strateških dionika u provedbi programa ulaganja i suradnje u susjednim zemljama i u zemljama u razvoju te pružiti podrška vladama u promicanju povoljnog institucionalnog okruženja za poduzeća socijalne ekonomije. Neupitnu prednost imaju zemlje južnog Sredozemlja i Balkana.

1.25. Komisija i ESVD moraju u trećim zemljama promicati postupak identifikacije različitih vrsta poduzeća socijalne ekonomije, kao i uspostavu odgovarajućeg pravnog okvira u kojemu će biti vidljiva sva poduzeća socijalne ekonomije. Budući da je riječ o složenom dugoročnom/srednjoročnom postupku, naglasak se mora staviti na zadruge i uzajamna društva, koji su raspoređeni po cijelom svijetu, s jasnim pravnim okvirom, snažno su prisutni u svim granama proizvodne djelatnosti i imaju sustav vrijednosti i upravljanja koji nadahnjuje socijalnu ekonomiju u cijelosti, zbog čega ih se prepoznaje kao njezinu okosnicu.

1.26. Za potrebe ovog mišljenja, EGSO potiče Europsku komisiju da bez odlaganja izvrši svoje obećanje o poticanju podizanja svijesti među službama po pitanju socijalne ekonomije u vidu organiziranja unutarnjih izvješćivanja namijenjenih relevantnim glavnim upravama i izaslanstvima Europske unije u trećim zemljama.

2. Uvod

2.1. U globalnoj strategiji EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku dvama najvećim prioritetima smatraju se sigurnost EU-a i ulaganje u otpornost država i društava koji se nalaze na istoku Europe i na jugu, prema središnjoj Africi. U provođenju navedenih prioriteta i europske politike susjedstva socijalna ekonomija može imati važnu ulogu u poticanju procesa uključivog razvoja i održivog rasta.

2.2. Europska politika susjedstva (EPS), sa zemljama s istoka i juga Europe, i njezin financijski instrument, Europski instrument za susjedstvo (ENI), ključan su element za poticanje odnosa sa 16 zemalja na koje se primjenjuje, od kojih je šest s istoka, a 10 s južnog Sredozemlja, na temelju 15,4 milijarde EUR koje je EU namijenio za njihov razvoj u razdoblju od 2014. do 2020.

2.3. U razdoblju 2016. – 2020. Europskim planom za vanjska ulaganja, u okviru Europskog fonda za održivi razvoj, u Africi i susjednim zemljama EU-a promicat će se ulaganja u iznosu od 44 – 88 milijardi EUR, s time da će se prihvatljivim partnerima za projekte ulaganja smatrati tijela javnog sektora i ulagači iz privatnog sektora.

2.4. Međunarodna trgovina jedan je od stupova nove europske strategije do 2020. za postizanje konkurentnije i zelenije Unije. Sporazumi o slobodnoj trgovini i ulaganjima koje EU promiče mogu pridonijeti dinamičnijem gospodarskom rastu u EU-u ako se uzme u obzir da će se 90 % budućeg svjetskog rasta generirati izvan Europe. EU bi se trebao pobrinuti da poduzeća socijalne ekonomije u pregovorima o trgovinskim sporazumima ne budu diskriminirana u odnosu na druga poduzeća i to uklanjanjem nekarinskih prepreka koje, *de facto*, dovode do predmetne diskriminacije. Europska socijalna ekonomija mora iskoristiti te sporazume za poticanje internacionalizacije svojih poduzeća, kako u susjednim zemljama na istoku i jugu Europe, tako i u ostatku svijeta.

⁽⁴⁾ Samoinicijativno mišljenje EGSO-a „Program za razdoblje do 2030. – Prednost Europske unije ostvarenju ciljeva održivog razvoja na svjetskoj razini” (SL C 34, 2.2.2017, str. 58.), točka 1.4.

2.5. EU ima važnu funkciju u iskorjenjivanju siromaštva i poticanju gospodarskog i socijalnog razvoja na svjetskoj razini. Službena pomoć za razvoj koju pružaju EU i države članice iznosila je 2015. ⁽⁵⁾ 68 milijardi EUR, što je više od 50 % u usporedbi s ostalim svjetskim donatorima.

2.6. Vijeće je na sastanku 26. svibnja 2015. odobrilo stav EU-a o novom razvojnom programu za razdoblje nakon 2015. godine („Novo globalno partnerstvo za iskorjenjivanje siromaštva i poticanje održivog razvoja nakon 2015.”) EU je na Općoj skupštini UN-a u rujnu 2015. zastupao program za razdoblje nakon 2015. te je Opća skupština odobrila Programa održivog razvoja do 2030. „U navedenom programu za razdoblje nakon 2015. Vijeće ističe „važnost mikropoduzeća, malih i srednjih poduzeća i **poduzeća socijalne ekonomije** za stvaranje radnih mjesta i održivi razvoj”, (točka 43.).

3. Poduzeća i organizacije socijalne ekonomije

3.1. Poduzeća socijalne ekonomije čine brojni dionici koji svi imaju istu osnovu, s načelima i vrijednostima koja ih obilježavaju kao slobodne i dobrovoljne subjekte, s demokratskim i participativnim sustavima upravljanja, koje je stvorilo civilno društvo kako bi se na temelju zajedničkih kriterija bavili potrebama ljudi i društvenih skupina koje predstavljaju, a ne kako bi isplaćivali ulagače kapitala ⁽⁶⁾. Kao primjer valja navesti da je Unesco njemačke zadruge proglasio nematerijalnom baštinom čovječanstva.

3.2. Osim vlastitih sudionika i znanstvene literature, dionike socijalne ekonomije jasno ograničavaju i institucije EU-a, koje utvrđuju njihovo područje djelovanja. Ističu se Rezolucija Europskog parlamenta o socijalnoj ekonomiji (2008/2250 (INI)) od 25. siječnja 2009., *Priručnik za izradu satelitskih računa poduzeća u socijalnoj ekonomiji (zadruga i uzajamnih društava)*, koju je promicala Europska komisija (2006.); mišljenja EGSO-a ⁽⁷⁾ i izvješće navedenog Odbora o socijalnoj ekonomiji u Europskoj uniji ⁽⁸⁾. Svi oni na isti način utvrđuju sektor socijalne ekonomije, koji čini mnoštvo poduzeća i subjekata „kojima je okosnica davanje prednosti ljudima pred kapitalom i koji obuhvaćaju organizacijske oblike kao što su zadruge, uzajamna društva, zaklade i udruženja, kao i modernije oblike socijalnih poduzeća (zaključci Vijeća Europske unije od 7. prosinca 2015. pod nazivom „Promicanje socijalnog gospodarstva kao ključnog pokretača gospodarskog i socijalnog razvoja u Europi”) ⁽⁹⁾.

4. Socijalna ekonomija, europska politika susjedstva i strategija vanjske i sigurnosne politike

4.1. Socijalna ekonomija može imati vrlo važnu ulogu u vanjskom djelovanju EU-a. Povijest socijalne ekonomije jest povijest uspjeha, ne samo u Europi nego i u brojnim susjednim zemljama na jugu i u širim afričkim regijama. Tako je istaknula Svjetska organizacija rada u svojoj Preporuci br. 193 od 20. lipnja 2002. o promicanju zadruga, koje smatra jednim od stupova gospodarskog razvoja i koje, zbog svojih vrijednosti i sustava upravljanja, promiču najpotpunije sudjelovanje cijelog stanovništva u navedenom razvoju, jačajući stabilnost, povjerenje i socijalnu koheziju.

4.2. Komisija i Vijeće u različitim su prilikama istaknuli važnost zadruga i socijalne ekonomije u vanjskom djelovanju EU-a. Tako se u Komunikaciji Komisije od 12. rujna 2012. („Temelji demokracije i održivog razvoja: Europski angažman za civilno društvo kroz vanjske odnose”) ističe uloga zadruga kao „važnog dionika civilnog društva [...] koje su posebno aktivne u poticanju poduzetničkog duha i u otvaranju radnih mjesta uključivanjem temeljnih zajednica”. S druge strane, u Programu za razdoblje nakon 2015. Vijeće socijalnoj ekonomiji pripisuje značajnu ulogu u otvaranju radnih mjesta i održivom razvoju (točka 43. programa za razdoblje nakon 2015.).

4.3. U globalnoj strategiji EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku dvama se najvećim prioritetima smatraju sigurnost EU-a i ulaganje u otpornost država i društava koji se nalaze na istoku Europe i na jugu, prema središnjoj Africi.

⁽⁵⁾ Samoinicijativno mišljenje EGSO-a „Program za razdoblje do 2030. – Predanost Europske unije ostvarenju ciljeva održivog razvoja na svjetskoj razini” (SL C 34, 2.2.2017, str. 58.).

⁽⁶⁾ Načela i vrijednosti koji se temelje na načelima suradnje Međunarodnog zadružnog saveza (ICA) (Manchester, 1995.).

⁽⁷⁾ Među njima je samoinicijativno mišljenje EGSO-a pod nazivom „Različiti oblici poduzeća” (SL C 318, 23.12.2009, str. 22.).

⁽⁸⁾ Izvješće CIRIECA-a izvjestitelja Monzóna i Chavesa: 2012.

⁽⁹⁾ Radni dokument iz 2011.: „Socijalna i solidarna ekonomija: naš zajednički put prema dostojanstvenom radu”.

4.4. Europska politika susjedstva ključni je element za osiguravanje prioriteta utvrđenih u globalnoj strategiji za vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije. U okviru ove strategije smatra se da je jedan od prioriteta vanjskog djelovanja ulaganje u otpornost država i društava na istoku Europe i na jugu, prema središnjoj Africi, kako za zemlje unutar europske politike susjedstva, tako i izvan nje.

4.5. Konsolidiranje otpornih država u europskom okruženju, što je prioritet vanjskog djelovanja EU-a, ne može se postići bez jakih, povezanih i otpornih društava. Socijalna ekonomija, koju čine ljudi i koja postoji za ljude, predstavlja snažan izraz civilnog društva. Poduzeća socijalne ekonomije plod su građanskih inicijativa kolektivnog poduzetništva koje obuhvaćaju gospodarske i socijalne ciljeve u zajedničkom projektu, zahvaljujući kojem ljudi postaju odgovorni za vlastite sudbine i preuzimaju glavne uloge u njima, te im omogućuje da poboljšaju životne uvjete i polažu nadu u budućnost. Ovo je najbolje jamstvo konsolidiranja otpornih država na istoku Europe i na jugu, u drugim zemljama unutar i izvan europske politike susjedstva, kao što se ističe u strategiji vanjske i sigurnosne politike EU-a. To je najbolje jamstvo održivosti i sigurnog dugoročnog uspjeha prvog od pet velikih prioriteta vanjskog djelovanja EU-a – *sigurnost naše zajedničke kuće, Europe* – a stoga i sprečavanja procesa radikalizacije.

4.6. Naposljetku, vanjska dimenzija socijalne ekonomije može biti izuzetno korisna za stvaranje radnih mjesta s odgovarajućim pravima u zemljama s visokim postotkom sive ekonomije ili u zemljama koje prelaze na nove gospodarske modele. To može biti od pomoći i za izbjegavanje zatvaranja poduzeća na način da brigu o njima preuzmu radnici unutar pravnog i organizacijskog suradničkog okvira.

5. Socijalna ekonomija i trgovinska politika i politika ulaganja EU-a

5.1. Trgovinska politika jedan je od stupova vanjskog djelovanja EU-a. Organizirano civilno društvo sudionik je različitih sporazuma EU-a s drugim zemljama ili regijama svijeta (trgovinskih sporazuma, sporazuma o pridruživanju, sporazuma o gospodarskom partnerstvu) u okviru rada zajedničkih savjetodavnih odbora i unutarnjih savjetodavnih skupina uspostavljenih na temelju tih sporazuma. EGSO preporučuje da socijalna ekonomija, koja je već dio brojnih sporazuma, bude općeprisutna i postane stalni element u svima njima te predlaže da se s pomoću toga u poglavljima o održivom razvoju tih sporazuma iskoristi iskustvo socijalne ekonomije u osnivanju poduzeća s vrijednostima i obilježjima svojstvenima socijalnoj ekonomiji. Također predlaže da organizacije socijalne ekonomije redovito budu sastavni dio unutarnjih savjetodavnih skupina civilnog društva predviđenih dotičnim poglavljima i poslovnih misija koje Komisija promiče u trećim zemljama.

5.2. Prisutnost socijalne ekonomije u zajedničkim savjetodavnim odborima i unutarnjim savjetodavnim skupinama može pridonijeti jačanju znanja, veza i suradnje socijalne ekonomije među različitim regijama. Kao što je već, na primjer, slučaj u odnosu između socijalne ekonomije EU-a i njegovih odgovarajućih partnera u Latinskoj Americi i na južnoj obali Sredozemnog mora.

5.3. Europska politika susjedstva, koja je s pomoću svojeg europskog instrumenta za susjedstvo, u razdoblju 2014. – 2016. namijenila iznos od 15,4 milijarde EUR za postizanje svojih ciljeva. Europski plan za vanjska ulaganja⁽¹⁰⁾, koji pruža globalni okvir za jačanje ulaganja u Afriku i susjedne zemlje EU-a, može biti odgovarajući instrument za promicanje socijalne ekonomije u tim zemljopisnim područjima.

5.4. U studenom 2017. održat će se 5. sastanak na vrhu Afrike i EU-a, na kojem će se preoblikovati i produbiti partnerstvo Afrike i EU-a⁽¹¹⁾. Komisija mora poticati uključivanje socijalnih poduzeća u strukturirani dijalog koji će promicati s europskim i afričkim privatnim sektorom u okviru platforme održivih poduzeća za Afriku.

5.5. Komisija je prepoznala važnu funkciju koju poduzeća socijalne ekonomije mogu imati u razvoju kružnog gospodarstva, kojem mogu dati „ključni doprinos“⁽¹²⁾. U Europi postoje brojni primjeri dobrih praksi u ovom području, osobito u okviru obnovljivih izvora energije.

5.6. Zahvaljujući svojim obilježjima i vrijednostima, poduzeća socijalne ekonomije mogu imati važnu ulogu u ulaganjima predviđenima u Europskom planu za vanjska ulaganja za obnovljive izvore energije u Africi, i to na temelju konkurentne prednosti koja proizlazi iz boljeg upravljanja resursima, sirovinama i povezanosti s područjem, čime se omogućuje otvaranje novih radnih mjesta na lokalnoj razini, osobito za mlade i žene. Potpora koja daje prednost socijalnim poduzećima povezanim s kružnim gospodarstvom omogućit će održiviji gospodarski rast, smanjujući njegove negativne

⁽¹⁰⁾ Komunikacija Komisije od 14. rujna 2016. (COM(2016) 581 final).

⁽¹¹⁾ JOIN(2017) 17 final, 4.5.2017. (Novi poticaj partnerstvu Afrike i EU-a).

⁽¹²⁾ COM(2015) 614 final, 2.12.2015.

posljedice na okoliš kroz bolje upravljanje resursima i smanjenjem vađenja i zagađenja.

5.7. Instrument za partnerstvo⁽¹³⁾ za suradnju s trećim zemljama, namijenjen razvijenim zemljama i zemljama u razvoju, može predstavljati priliku za socijalnu ekonomiju EU-a u njegovu postupku internacionalizacije, potičući konkurentnost, inovacije i istraživanja.

5.8. Kao što je više puta istaknuto, logika financijskog tržišta nije osmišljena za potporu razvoja poduzeća socijalne ekonomije. Tradicionalni financijski instrumenti ne funkcioniraju za poduzeća i organizacije socijalne ekonomije, kojima su potrebni posebno prilagođeni financijski instrumenti. Zbog toga se stvarni potencijal poduzeća i organizacija socijalne ekonomije može ostvariti samo ako se pristup financiranju uklopi u prilagođeni i u cijelosti integrirani financijski ekosustav⁽¹⁴⁾.

5.9. GECES je također ukazao na potrebu za time da Komisija dodijeli „izravna i neizravna financijska sredstva poduzećima socijalne ekonomije, uključujući poduzeća koja posluju u tom sektoru, u trećim zemljama u suradnji s njihovim vladama, i da pruži potporu socijalnim financijskim organizacijama” (Preporuka br. 13 izvješća GECES-a pod nazivom „Budućnost socijalne ekonomije i poduzeća koja posluju u tom sektoru”).

5.10. U tom smislu, europska politika susjedstva, ali i drugi financijski instrumenti, morali bi sustavno doprinosti promicanju socijalne ekonomije kako u pregovorima o pristupanju država kandidatkinja, tako i s drugim susjednim zemljama korisnicama povlaštenih sporazuma.

5.11. U posljednje vrijeme Komisija pokazuje određenu vanjsku inicijativu, kao što je „Okvirni sporazum o udruživanju između Europske komisije i Međunarodnog saveza zadruga za poticanje zadržnog sektora na globalnoj razini”, koji je potrebno provesti u razdoblju 2016. – 2020. i kojemu je dodijeljeno 8 milijuna EUR. Međutim, iz europske politike susjedstva, kao i iz globalne strategije za vanjsku i sigurnosnu politiku, izostavljena su poduzeća socijalne ekonomije u slučaju kad ih treba izričito uključiti kao poslovne dionike u vanjske politike i programe EU-a te se njima ne predviđa posebna linija financiranja za poduzeća socijalne ekonomije, među brojnim fondovima dodijeljenima Europskom planu za vanjska ulaganja i Europskom fondu za održivi razvoj, niti ih se uzima u obzir u djelovanjima za internacionalizaciju u korist europskih poduzeća.

5.12. Komisija i socijalna poduzeća moraju podupirati sudjelovanje zemalja skupine G20 i G7 u promicanju posebnih politika potpore poslovanju i uključivim socijalnim poduzećima (kako je sadržano u okviru za uključivo poslovanje skupine G20), u kojima se bolje odražavaju razlike u svim vrijednostima, načelima i razlozima postojanja tih organizacija, kako preporučuje GECES (Preporuka br. 12).

5.13. Kroz gospodarsku diplomaciju mora se promicati uloga socijalne ekonomije u međunarodnim forumima (UNTFSSSE, IIGSSSE, G20, G7, ILO itd.) i suradnja s međunarodnim financijskim organizacijama kao što je GSG (Global Social Impact Investment Steering Group), kroz sudjelovanje, na primjer, u događanjima o financiranju koje organizira IIGSSSE.

6. Važnost socijalne ekonomije za ostvarivanje ciljeva održivog razvoja

6.1. Program UN-a do 2030. sadržava 17 ciljeva održivog razvoja koji se temelje na trima stupovima: ekonomskom, socijalnom i ekološkom. Socijalna ekonomija ima važnu ulogu u njihovu ostvarivanju. Zbog velikog broja dionika koji sudjeluju u socijalnoj ekonomiji i zbog povezanosti pravnih oblika koje ona obuhvaća, otežano je dobivanje zbirnih podataka o djelovanjima socijalne ekonomije, iako dostupni podaci o zadrugama, društvima za uzajamnu pomoć i drugim sličnim subjektima upućuju na to da je socijalna ekonomija, uz naglasak na zadrugama, ključan čimbenik u postizanju ciljeva održivog razvoja programa do 2030.

6.2. U tom pogledu, radi doprinosa praćenju i reviziji ciljeva održivog razvoja, svake godine mora se izraditi izvješće o politikama o udruživanju između država članica i drugih javnih tijela i socijalnih poduzeća, uključujući zadruge, koje su ključne za provedbu ciljeva održivog razvoja. Države članice također treba poticati na izradu podataka i statistika.

⁽¹³⁾ Uredba (EU) br. 234/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014.

⁽¹⁴⁾ Razmatračko mišljenje EGSO-a „Izgradnja financijskog ekosustava za socijalna poduzeća” (SL C 13, 15.1.2016, str. 152.).

6.3. U postizanju smanjenja siromaštva i ostvarivanja održivog razvoja, zadruge imaju središnju ulogu u širim regijama Afrike, Azije i Amerike. Ponajprije je riječ o štednim i kreditnim zadrugama te poljoprivredno-prehrambenim zadrugama za proizvodnju, opskrbu i stavljanje na tržište (ključna uloga FAO-a). U zemljama kao što su Tanzanija, Etiopija, Gana, Ruanda ili Šri Lanka štedne i kreditne zadruge vrlo su važne za financiranje sredstava za rad, obrtnog kapitala ili trajne imovine za siromašne građane. Zadruge u navedenim zemljama također imaju vodeću ulogu u postupcima emancipacije žena⁽¹⁵⁾. Afrika broji 12 000 štednih i kreditnih zadruga s 15 milijuna korisnika u 23 zemlje⁽¹⁶⁾.

6.4. Zadruge i uzajamna društva vrlo su važni u području zdravlja u cijelom svijetu, kako u razvijenim zemljama, tako i u zemljama s gospodarstvom u usponu. U cijelome svijetu ima više od 100 milijuna obitelji koje primaju pomoć zdravstvenih zadruga⁽¹⁷⁾.

6.5. Sektor u kojemu zadruge uvelike pridonose jednom od ciljeva održivog razvoja jest sektor pristupa vodi sigurnoj za piće i sanitarnom sustavu. U Boliviji (Santa Cruz de la Sierra) nalazi se najveća zadruga za opskrbu pitkom vodom u svijetu, koja vodom za piće vrlo visoke kvalitete opskrbljuje 1,2 milijuna ljudi. Na Filipinima, u Indiji i brojnim afričkim zemljama zadruge za opskrbu vodom opskrbljuju desetke tisuća domova. U nekim su slučajevima članovi zadruga iskopali bunare i organizirali lokalne skupine za njihovo održavanje. U SAD-u djeluje oko 3 300 zadruga koje opskrbljuju vodom za ljudsku potrošnju, zaštitu od požara i navodnjavanje te pružaju usluge zbrinjavanja otpadnih voda⁽¹⁸⁾.

6.6. Zadruge su vrlo učinkovit instrument u osiguravanju primjerenih domova i oporavka nezdravih predgrađa. U Indiji Nacionalni savez stambenih zadruga podupire, uz siromašne obitelji iz gradskih područja, 92 000 stambenih zadruga sa 6,5 milijuna članova i 2,5 milijuna stambenih jedinica, od čega je najveći dio namijenjen obiteljima s niskim prihodima. U Keniji, Nacionalni savez stambenih zadruga potiče program oporavka gradskih četvrti koje predstavljaju opasnost za zdravlje, organizirajući njihove stanovnike u zadruge kako bi im osigurali pristup dostojanstvenim domovima⁽¹⁹⁾.

6.7. Zadruge predstavljaju dragocjeno sredstvo za smanjenje visokog postotka neformalnog rada (50 % ukupnog rada u svijetu), što je uvijek povezano s nedostojanstvenim uvjetima života i rada. Inicijative kolektivnog poduzetništva, u sprezi sa zadrugama, imaju veliku socijalnu vrijednost, koja podiže dostojanstvo i poboljšava životne uvjete ljudi (dostojanstveni rad) i predstavljaju odgovor na model koji uzrokuje nesigurnost i nejednakost. Poduzeća i organizacije socijalne ekonomije stvaranjem održivih ekonomskih prihoda i uspješnim postupcima društvene inovacije imaju značajnu ulogu u osnaživanju najranjivijih skupina, s naglaskom na žene, mlade i osobe s invaliditetom.

6.8. Uz zadruge i društva za uzajamnu pomoć, valja istaknuti neprofitne subjekte i nevladine organizacije kao sastavni dio socijalne ekonomije u području trećeg sektora socijalnog djelovanja. Ovi subjekti pokreću znatne resurse, uključujući volontere, koji im omogućuju upravljanje socijalnim, zdravstvenim, obrazovnim i ostalim uslugama, a često i poticanje inicijativa socijalnog poduzetništva među lokalnim stanovništvom.

6.9. Poslovna iskustva iznesena u prethodnim točkama dokazuju da poslovni model socijalne ekonomije počiva na sustavu vrijednosti i participativnom upravljanju, što ga čini osobito pogodnim za rješavanje brojnih socijalnih izazova u okviru ciljeva održivog razvoja. Kao što je podsjetio Europski parlament, „većini društvenih problema treba se pristupiti kroz lokalna rješenja kako bismo se suočili s konkretnim situacijama i problemima”⁽²⁰⁾. Valja istaknuti zadaću Radne skupine Ujedinjenih naroda za socijalnu i solidarnu ekonomiju (UNTFSE) u promicanju socijalne i solidarne ekonomije na globalnoj razini te inicijative Europske zadruge i projekt ACI-EU o međunarodnom razvoju kroz zadruge.

⁽¹⁵⁾ ICA-ILO.

⁽¹⁶⁾ B. Fonteneau i P. Develtere, *African Responses to the Crisis through the Social Economy*.

⁽¹⁷⁾ ICA-ILO.

⁽¹⁸⁾ *Idem*.

⁽¹⁹⁾ *Idem*.

⁽²⁰⁾ Izvješće Europskog parlamenta o socijalnoj ekonomiji (2008/2250(INI)).

6.10. Zbog snažne ukorijenjenosti u lokalnim zajednicama i zbog prednosti koju u svojim ciljevima daju potrebama ljudi, ova poduzeća ne premještaju svoje djelovanje i učinkovito se bore protiv depopulacije ruralnih područja te pridonose razvoju najugroženijih regija i općina ⁽²¹⁾. Odbor u tom kontekstu ističe rad Svjetskog foruma za socijalnu ekonomiju, čiji će sljedeći sastanak biti održan u EU-u (Bilbao, 2018.).

6.11. Na ovaj način poslovni model socijalne ekonomije:

- stvara bogatstvo u ruralnim i manje razvijenim područjima osnivanjem i podupiranjem ekonomski održivih poduzetničkih inicijativa na srednji i dulji rok;
- promiče i podupire poduzetničke sposobnosti, obrazovanje i poduzetničko upravljanje socijalno isključenih skupina i za stanovništvo općenito, stvarajući platforme za savjetovanje na nacionalnoj razini;
- stvara instrumente financiranja pomoću kreditnih zadruga ili mikrokredita s ciljem osiguravanja pristupa financiranju;
- osigurava određene životne uvjete ranjivim zajednicama poboljšavajući pristup hrani i temeljnim socijalnim uslugama kao što su zdravstvo, obrazovanje, stanovanje ili čista voda za piće;
- pridonosi smanjenju neformalnog rada poticanjem inicijativa kolektivnog poduzetništva, za što su zadruge izvrstan instrument te
- pridonosi održivom gospodarskom razvoju, smanjujući njegove negativne posljedice na okoliš.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽²¹⁾ COM(2004) 18 final, točka 4.3. (Promicanje zadruga u Europi).

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

527. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 5. I 6. SRPNJA 2017.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu odluke Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2010/40/EU u pogledu razdoblja za donošenje delegiranih akata”*(COM(2017) 136 završna verzija – 2017/0060 (COD))**(2017/C 345/10)*Izvjestitelj: **Jorge PEGADO LIZ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 3. travnja 2017. Vijeće, 31. ožujka 2017.
Pravni temelj:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7. lipnja 2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5. srpnja 2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	124/1/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO prima na znanje prijedlog Komisije.

1.2. Odbor se u načelu slaže s tim prijedlogom i pozdravlja činjenicu da Komisija smatra odgovarajućim produljenje delegiranja ovlasti na određeno razdoblje, koje se može obnoviti osim u slučaju protivljenja Vijeća i Parlamenta, kako je Odbor oduvijek želio.

2. Cilj prijedloga

2.1. Direktivom 2010/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2010. ⁽¹⁾ o okviru za uvođenje inteligentnih prometnih sustava u cestovnom prometu i za veze s ostalim vrstama prijevoza ⁽²⁾ predviđa se usvajanje, delegiranim aktima, specifikacija za mjere u četiri prioriteta područja.

⁽¹⁾ SL L 207, 6.8.2010., str. 1.; SL C 277, 17.11.2009., str. 85.

⁽²⁾ SL L 207, 6.8.2010., str. 1.

2.2. Direktivom se Komisiji dodjeljuje ovlast za donošenje takvih akata u ograničenom razdoblju, točnije do 27. kolovoza 2017. Od stupanja na snagu Direktive donesena su četiri delegirana akta, a peti delegirani akt odnosi se na pružanje informacija o multimodalnim putovanjima na razini EU-a.

2.3. U okviru Europske strategije za kooperativne inteligentne prometne sustave⁽³⁾ (C-ITS), Komisija trenutačno sa stručnjacima iz država članica radi na utvrđivanju pravnog i tehničkog okvira za potporu uvođenju suradničkog ITS-a. Osim navedenog, treba poduzeti i nekoliko drugih mjera predviđenih u četiri prioriteta područja⁽⁴⁾ Direktive, kao što su specifikacije i norme za kontinuitet i interoperabilnost usluga u području upravljanja prometom i prijevozom tereta (prioritetno područje II), specifikacije za druge mjere povezane s aplikacijama ITS-a u području cestovne sigurnosti i zaštite (prioritetno područje III) i definiranje mjera potrebnih za uključivanje različitih aplikacija ITS-a na otvorenu platformu u vozilu (prioritetno područje IV).

2.4. kako bi mogla donijeti daljnje specifikacije delegiranim aktima, Komisija smatra da je ključno produljiti delegiranje ovlasti. Nadalje, već donesene specifikacije možda će trebati ažurirati kako bi se u njima odražavao tehnički napredak ili iskustva stečena njihovom provedbom u državama članicama.

2.5. Komisija stoga predlaže da se delegiranje ovlasti produlji za pet godina počevši od 27. kolovoza 2017. i zatim prešutno za po pet godina, osim ako se Europski parlament ili Vijeće usprotive tom produljenju. Jedini cilj predmetnog prijedloga stoga je produljenje delegiranja ovlasti Komisiji za donošenje delegiranih akata za razdoblje od pet godina, nakon čega se prešutno produljuje za po pet godina, osim ako se Europski parlament ili Vijeće tome usprotive, bez mijenjanja strateških ciljeva Direktive o ITS-u i njezina područja primjene.

3. Kontekst

3.1. Ovaj prijedlog Komisije dio je šireg okvira njezina Prijedloga uredbe (COM(2016) 799 završna verzija) o prilagodbi člancima 290. i 291. UFEU-a niza pravnih akata kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom (RPS) i o kojem je EGSO već iznio svoje mišljenje⁽⁵⁾. Naime, čim predviđena razdoblja za donošenje delegiranih akata u različitim zakonodavnim instrumentima na snazi završe, valja ocijeniti je li potrebno produljiti početne rokove.

3.2. Komisija izvješćuje o studijama koje je provela kako bi se utvrdilo je li potrebno produljiti (od kolovoza 2017. nadalje) delegiranje ovlasti kojim joj se omogućuje donošenje delegiranih akata za specifikacije za ITS, posebice:

- a) izvješće o provedbi Direktive o ITS-u iz listopada 2014.⁽⁶⁾;
- b) nedavno su održana ciljana savjetovanja sa skupinama dionika, konkretno s Europskim odborom za ITS i članovima Europske savjetodavne skupine za ITS.

4. Opće napomene

4.1. EGSO skreće pozornost na svoja informativna izvješća i mišljenja o delegiranim aktima⁽⁷⁾ koja su u sažetom obliku iznesena u nedavnom mišljenju o RPS-u⁽⁸⁾ i podsjeća na osnovne elemente svojeg stajališta.

4.2. EGSO smatra da elementi delegiranja ovlasti trebaju biti jasno određeni, odnosno imati:

- a) utvrđene ciljeve;
- b) točno određeni sadržaj;

⁽³⁾ Europska strategija za kooperativne inteligentne prometne sustave, važan korak prema kooperativnoj, povezanoj i automatiziranoj mobilnosti (COM(2016) 766 završna verzija).

⁽⁴⁾ Vidjeti Prilog I. Direktivi.

⁽⁵⁾ INT/813 (još nije objavljeno u Službenom listu).

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action_plan/its_reports_hr.

⁽⁷⁾ SL C 13, 15.1.2016., str. 145.; SL C 67, 6.3.2014., str. 104.; INT/656 (informativno izvješće).

⁽⁸⁾ INT/813 (još nije objavljeno u Službenom listu).

c) točno određeni opseg;

d) strogo ograničeno trajanje.

4.3. Posebice u pogledu trajanja, EGSO se uvijek zalagao za to da, osim u posebnim i opravdanim slučajevima, delegacija ovlasti treba imati točno određeno trajanje, koje se po potrebi može produljiti za jednako razdoblje.

4.4. EGSO utvrđuje da je Komisija u ovom prijedlogu točno odredila dodatno razdoblje od pet godina počevši od 27. kolovoza 2017., koje se zatim može prešutno produljiti za jednaka razdoblja, osim ako se Europski parlament ili Vijeće tome ne usprotive.

4.5. EGSO smatra da se ovim prijedlogom osigurava i pravna sigurnost i fleksibilnost, čime se omogućuje uzimanje u obzir tehnoloških novina i pravodobno donošenje tehničkih, funkcionalnih i organizacijskih specifikacija potrebnih za dobro funkcioniranje ITS-a u području cestovnog prometa te da prijedlog stoga zaslužuje njegovu suglasnost.

4.6. EGSO također smatra da je produljivanje delegiranja ovlasti Komisiji nužno za integrirano i koordinirano uvođenje na razini EU-a interoperabilnih inteligentnih prometnih sustava u cestovnom prometu i njihove veze s ostalim vrstama prijevoza, prije svega nakon Komunikacije COM(2016) 766 završna verzija ⁽⁹⁾.

4.7. Međutim, Komisija tijekom svojeg pripremnog rada treba provesti odgovarajuća savjetovanja, uključujući ona na razini stručnjaka, a ta savjetovanja trebaju se provesti u skladu s načelima utvrđenima u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. Kako bi se osiguralo ravnopravno sudjelovanje u izradi delegiranih akata, Europski parlament i Vijeće trebaju zaprimiti dokumente istodobno kada i stručnjaci država članica, a njihovi stručnjaci trebaju sustavno imati pristup sastancima skupina stručnjaka Komisije koje se bave izradom delegiranih akata.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Europska strategija za kooperativne inteligentne prometne sustave, važan korak prema kooperativnoj, povezanoj i automatiziranoj mobilnosti, 30.11.2016. Mišljenje EGSO-a TEN/621 (još nije objavljeno u Službenom listu).

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitije provođenje pravila i osiguravanje pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta

(COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD))

(2017/C 345/11)

Izvjestitelj: **Juan MENDOZA CASTRO**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 26.4.2017. Vijeće, 27.3.2017.
Pravni temelj:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	130/0/2

1. Zaključci i preporuke

- 1.1. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije, koji smatra neophodnom mjerom za učinkovitu provedbu Uredbe (EZ) br. 1/2003.
- 1.2. Iako i dalje postoje razlike, dobrovoljnim usklađivanjem došlo je do znatne konvergencije među sustavima različitih država članica, pri čemu pravila EU-a služe kao referentna točka.
- 1.3. Sustavom dodjeljivanja predmeta (*case allocation*) u okviru ECN-a treba se spriječiti moguće dupliciranje mjera u različitim državama članicama.
- 1.4. EGSO predlaže da se u budućnosti razmotri regulacija sadržaja građanskog i upravnog prava u obliku uredbe.
- 1.5. Politikom tržišnog natjecanja trebaju se osigurati jednake mogućnosti. EGSO ističe da je nužno da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje na raspolaganju imaju pravna sredstva i instrumente kako bi im se omogućila borba protiv tajnih kartela te ističe ozbiljnu štetu koju nanosi zlouporaba vladajućeg položaja.
- 1.6. Poštovanje **temeljnih prava** subjekata koji su predmet istrage treba biti u skladu s potpunom provedbom članaka 101. i 102. UFEU-a.
- 1.7. EGSO izražava zabrinutost zbog ozbiljnih nedostataka, u pogledu **neovisnosti i resursa** nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, koji su trenutačno prisutni u mnogim državama članicama. Od temeljne je važnosti da se nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje zajamči istinska neovisnost u odnosu na vlasti, pa stoga rukovodeće položaje trebaju zauzimati neovisni stručnjaci s dokazanim iskustvom. S druge strane, osoblje treba biti stabilno i posjedovati odgovarajuću stručnu izobrazbu.
- 1.8. Štetu nastalu protutržišnim metodama u brojnim je slučajevima teško, ili čak nemoguće, popraviti te EGSO stoga savjetuje da se ovlasti nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje primjenjuju i u provedbi preventivnih mjera.
- 1.9. Odbor je već naveo da visina **novčanih kazni** „treba imati razuvjeravajući učinak i da kazne za ponovnu povredu trebaju biti strože” te se slaže da je stegovni kapacitet provedbenog tijela središnji element politike tržišnog natjecanja.
- 1.10. Iskustvo Komisije, koja često primjenjuje mjere **oslobađanja od kazne ili njezina smanjenja**, može se smatrati pozitivnim te je važno da ih nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ujednačeno primjenjuju kako bi se osiguralo istinsko europsko pravo tržišnog natjecanja. Međutim, mjerom oslobađanja od kazne ili njezinog smanjenja ne smije se spriječiti to da oštećene strane (uključujući potrošače), putem zajedničkih tužbi, dobiju naknadu za pretrpljenu štetu.

- 1.11. Zbog transnacionalne naravi djelovanja tih tijela neophodna je **uzajamna pomoć** među njima.
- 1.12. **Suspenziju rokova zastare**, pri prijenosu direktive, treba uskladiti s općim propisima država članica o zastari.
- 1.13. Primjereno je nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje priznati **ovlast za sudjelovanje u sudskim postupcima** s obzirom na to da u nekim državama članicama manjak te ovlasti predstavlja prepreku njihovoj učinkovitosti.
- 1.14. EGSO naglašava da je važno osigurati da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu upotrebljavati sve vrste **dokaza** neovisno o mediju na kojem su pohranjeni.
- 1.15. Informativne kampanje potrebne su zbog toga što većina javnosti ne poznaje pravila tržišnog natjecanja.

2. Prijedlog Komisije

2.1. Države članice EU-a ključni su partneri Europske komisije u provedbi pravila EU-a o tržišnom natjecanju. Na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 uz Komisiju od 2004. i nacionalna tijela država članica EU-a nadležna za tržišno natjecanje imaju ovlasti za primjenu pravila EU-a o tržišnom natjecanju. Komisija i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje više od desetljeća provode pravila EU-a o tržišnom natjecanju blisko surađujući u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje (ECN). ECN je uspostavljen 2004. upravo u tu svrhu.

2.2. Provedba pravila EU-a o tržišnom natjecanju od strane Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje bitan je sastavni element za stvaranje otvorenog, konkurentnog i inovativnog unutarnjeg tržišta i od ključne je važnosti za stvaranje radnih mjesta i gospodarskog rasta u važnim sektorima gospodarstva, posebno u sektorima energetike, telekomunikacija, transporta i u digitalnom sektoru.

2.3. Pravila EU-a o tržišnom natjecanju jedna su od definirajućih značajki unutarnjeg tržišta: ako je tržišno natjecanje narušeno, unutarnje tržište ne može ostvariti svoj puni potencijal i stvoriti odgovarajuće uvjete za stabilan gospodarski rast. Ključni aspekt nastojanja da se unutarnje tržište učini snažnijim i pravednijim osiguravanje je učinkovite provedbe pravila EU-a o tržišnom natjecanju kako bi davala rezultate korisne građanima.

2.4. Provedba pravila EU-a o tržišnom natjecanju sada se odvija u razmjerima koje Komisija sama nikada ne bi mogla postići. Komisija obično istražuje protutržišne prakse ili sporazume koji imaju učinke na tržišno natjecanje u najmanje tri države članice ili u slučajevima kada je korisno stvoriti presedan na europskoj razini. Djelovanje nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje obično je primjereno u slučajevima kada je tržišno natjecanje narušeno na državnom području te države članice. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje posjeduju stručna znanja o funkcioniranju tržišta u svojim državama članicama. Ta su znanja vrlo vrijedna pri provedbi pravila o tržišnom natjecanju.

2.5. Postoji neiskorišten potencijal za učinkovitiju provedbu pravila EU-a o tržišnom natjecanju od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje. Uredbom (EZ) br. 1/2003 nisu regulirana sredstva i instrumenti s pomoću kojih nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje primjenjuju pravila EU-a o tržišnom natjecanju te mnoga od njih nemaju sva sredstva i instrumente koji su im potrebni za učinkovitu provedbu članaka 101. i 102. UFEU-a.

2.6. Nedostaci i ograničenja u instrumentima i jamstvima kojima raspolažu nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje znače da poduzeća koja narušavaju tržišno natjecanje mogu biti suočena s vrlo različitim ishodima postupaka ovisno o tome u kojim državama članicama djeluju: mogu biti potpuno pošteđena provedbe članaka 101. ili 102. UFEU-a ili podložna neučinkovitoj provedbi, primjerice zato što se dokazi o protutržišnim praksama ne mogu prikupiti ili zato što poduzeća mogu izbjeći odgovornost za plaćanje kazni. Neujednačena provedba pravila EU-a o tržišnom natjecanju narušava tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu i potkopava sustav decentralizirane provedbe koji je utvrđen Uredbom (EZ) br. 1/2003.

2.7. Komisija stoga smatra da je potreban zakonodavni prijedlog koji slijedi dvostruku politiku:

- s člankom 103. UFEU-a kao pravnim temeljem cilj je nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje dati ovlasti za učinkovitiju provedbu pravila EU-a o tržišnom natjecanju, i to tako da im se dodijele potrebna jamstva neovisnosti, resursi i ovlasti;

— s člankom 114. UFEU-a kao pravnim temeljem cilj je ojačati unutarnje tržište uklanjanjem nacionalnih prepreka koje onemogućuju nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje učinkovitu provedbu pravila, čime bi se spriječilo narušavanje tržišnog natjecanja i ostvarila ujednačenija provedba pravila, od čega će koristiti imati potrošači i poduzeća.

2.8. Štoviše, omogućavanjem nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje da si pružaju uzajamnu pomoć osigurat će se ravnopravniji uvjeti za sve i očuvati bliska suradnja unutar ECN-a.

3. Opće napomene

3.1. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije, koji smatra neophodnom mjerom za učinkovitu provedbu Uredbe (EZ) br. 1/2003. Uspostava europskog sustava tržišnog natjecanja iziskuje uklanjanje prepreka i nedostataka u pogledu potpune provedbe članaka 101. i 102. UFEU-a, koji su trenutačno prisutni u nekim državama članicama.

3.2. Decentralizacija u provedbi pravila tržišnog natjecanja koja proizlazi iz Uredbe (EZ) br. 1/2003 nije, suprotno bojaznima, dovela do fragmentacije ovlasti za provedbu politike tržišnog natjecanja. Iako i dalje postoje razlike, dobrovoljnim usklađivanjem došlo je do znatne konvergencije među sustavima različitih država članica, pri čemu pravila EU-a služe kao referentna točka ⁽¹⁾.

3.3. EGSO naglašava da će postojanje paralelnih nadležnosti – EU-a i država članica – u određenim slučajevima zahtijevati napore u pogledu prilagodbe zakona i nacionalnih institucija. Sustavom dodjele predmeta (*case allocation*) u okviru ECN-a u svakom se slučaju treba spriječiti moguće dupliciranje mjera u različitim državama članicama.

3.4. Komisija smatra da je direktiva prikladan instrument jer se time poštuju „pravne tradicije i institucionalne specifičnosti država članica”. Međutim, kako bi se ostvario cilj da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ujednačeno i dosljedno primjenjuju pravila, posebice u vezi s popisom kazni (poglavlje V.) te oslobađanjem od kazni i smanjenjem kazni (poglavlje VI.), potrebno je nadvladati silnu raznolikost koja trenutačno postoji na tom polju. EGSO stoga predlaže da se u budućnosti razmotri regulacija sadržaja građanskog i upravnog prava u obliku uredbe, pri čemu bi države članice zadržale punu autonomiju na području kaznenog prava.

3.5. Politikom tržišnog natjecanja trebaju se osigurati jednake mogućnosti. EGSO naglašava važnost osiguravanja pravnih sredstava i instrumenata za nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje kako bi im se omogućila borba protiv tajnih kartela (definiranih u članku 2. točki 9. prijedloga) te ističe ozbiljnu štetu koju zlouporaba vladajućeg položaja – za koju su općenito odgovorna velika poduzeća ili njihova udruženja – nanosi drugim poduzećima (posebice MSP-ovima), potrošačima i korisnicima.

3.6. Države članice trebaju razmisliti o provedbi informativnih kampanja s obzirom na to da je većina javnosti nedovoljno upoznata s pravilima tržišnog natjecanja.

4. Posebne napomene

4.1. Temeljna prava

4.1.1. U prijedlogu Komisije navode se opća načela prava Unije i Povelje o temeljnim pravima Europske unije ⁽²⁾, pa stoga to jamstvo uključuje poštovanje prava na zaštitu poduzetnika, slobodu poduzetništva, vlasništvo, dobru upravu te učinkoviti pravni lijek (članci 16., 17., 41. i 47. Povelje).

4.1.2. EGSO podsjeća na to da uvažavanje širokih ovlasti koje trebaju imati nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje za obavljanje svojih dužnosti podrazumijeva uspostavu zaštitnih mjera i jamstava prava subjekata koji su predmet istrage te da to treba biti u skladu s potpunom provedbom članaka 101. i 102. UFEU-a. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i, po potrebi, nacionalni sudovi trebaju osigurati provedbu tih jamstava. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda Europske unije, pretpostavka o nevinosti predstavlja opće načelo zakonodavstva Unije (članak 48. stavak 1. Povelje) koje su države članice dužne poštovati kad provode pravo tržišnog natjecanja ⁽³⁾. S druge strane, Europski sud za ljudska prava potvrdio je primjenu članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima (pravo na pošteno suđenje) ⁽⁴⁾ te se očitovao o legitimitetu Komisije ⁽⁵⁾ i načelu *non bis in idem* ⁽⁶⁾ u postupcima u vezi s tržišnim natjecanjem.

⁽¹⁾ „Akademski pogled na ulogu i ovlasti nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje”, Europski parlament, 2016.

⁽²⁾ Presuda u predmetu Karlsson i drugi, C-292/97, točka 37.

⁽³⁾ Presude u predmetima Eturas (C-74/14, točka 38., E.ON Energie v. Komisija (C 89/11 P, točka 72.) i VEBIC (C 439/08, točka 63.).

⁽⁴⁾ Predmet Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italija.

⁽⁵⁾ C-12/03P, Komisija v. Tetra Laval (2005.).

⁽⁶⁾ Predmet Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italija.

4.2. Neovisnost i resursi

4.2.1. Jamstvo neovisnosti podrazumijeva izvršavanje ovlasti „nepristrano i u interesu učinkovite i ujednačene provedbe” pravila (članak 4. stavak 1.).

4.2.2. Zahtijevat će se da države članice osiguravaju da osoblje i članovi tijela nadležnih za donošenje odluka nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje obavljaju svoje dužnosti (članak 4. stavak 2.):

- neovisno o političkom i drugom vanjskom utjecaju;
- bez traženja ni primanja uputa od bilo koje vlade ili drugog javnog ili privatnog tijela;
- suzdržavajući se od svake radnje koja nije u skladu s obavljanjem njihovih dužnosti;
- osim toga:
 - da mogu biti razriješeni dužnosti samo ako prestanu ispunjavati uvjete potrebne za obavljanje svojih dužnosti ili u slučaju teške povrede dužnosti na temelju nacionalnog prava;
 - razlozi za razrješenje dužnosti trebaju se unaprijed utvrditi nacionalnim pravom;
 - da se ne smiju razriješiti dužnosti zbog razloga povezanih s obavljanjem svojih dužnosti i izvršavanjem svojih ovlasti.

4.2.3. EGSO izražava zabrinutost zbog ozbiljnih nedostataka u tom pogledu koji su, prema Komisiji, trenutačno prisutni u mnogim državama članicama. Odgovarajući ljudski, financijski i tehnički resursi (članak 5.) od presudne su važnosti kako bi nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje obavljala svoje dužnosti. Neovisnost podrazumijeva znatnu autonomiju u državnom ustroju⁽⁷⁾ koja ne isključuje:

- sudski nadzor;
- obavještavanje parlamenta;
- periodična izvješća o radu;
- praćenje dodijeljenih proračunskih sredstava.

4.2.4. EGSO smatra da je od temeljne važnosti da se nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje zajamči istinska neovisnost u odnosu na vlasti. Rukovodeće položaje stoga trebaju zauzimati neovisni stručnjaci s dokazanim iskustvom. S druge strane, osoblje treba biti stabilno i posjedovati odgovarajuću stručnu izobrazbu.

4.3. Ovlasti

4.3.1. Ovlasti kojima trebaju raspolagati nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje (članci 6. do 11.) obuhvaćaju:

- **ovlast za inspekciju poslovnih prostora bez najave, sa sudskim nalogom ili bez njega, sukladno zakonodavstvu svake države članice:** to u najmanju ruku podrazumijeva pravo pristupa „službenim prostorima, zemljištima ili prometnim sredstvima poduzetnika”; pravo uvida u knjige i drugu dokumentaciju; pravo uzimanja ili zahtijevanja primjeraka „u bilo kojem obliku”; pravo da se „zapečati poslovni prostor, poslovne knjige ili poslovna dokumentacija” i da se zatraže objašnjenja. Odbije li poduzetnik ili udruženje poduzetnika administrativnu ili sudsku inspekciju, „nadležna tijela mogu dobiti potrebnu pomoć policije ili druge odgovarajuće provedbene agencije”, što se „može dobiti i kao mjera predostrožnosti”;
- **ovlast za inspekciju drugih prostora bez najave i uz sudsko odobrenje:** dodjeljuje se kad je „razumno pretpostaviti” da postoje elementi koji mogu biti bitni za ozbiljnu povredu članka 101. ili 102. UFEU-a;
- **zahtjeve za pružanje informacija;**
- **zahtjev za otklanjanje utvrđene povrede;**

⁽⁷⁾ „Neovisnost i odgovornost tijela nadležnih za tržišno natjecanje” (*Independence and accountability of competition authorities*), UNCTAD 2008.

— **nalaganje privremenih mjera:** primjenjuje se „u hitnim slučajevima kada postoji rizik nanošenja znatne i nepopravljive štete za tržišno natjecanje te na temelju dostatnih indicija povrede”. Ta se mjera treba primjenjivati tijekom određenog vremenskog razdoblja, koje se može produljiti;

— **određivanje obvezujuće naravi obveza koje su poduzetnici ponudili preuzeti.**

4.3.2. Štetu nastalu protutržišnim metodama u brojnim je slučajevima teško, ili čak nemoguće, popraviti te EGSO stoga savjetuje da se ovlasti nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje primjenjuju i u provedbi preventivnih mjera.

4.4. *Novčane kazne za povrede i periodični penali*

4.4.1. „Učinkovite, proporcionalne i pravedne” **novčane kazne za povrede** primjenjuju se kad „namjerno ili nepažnjom” dođe do određenih radnji: odbijanja inspekcije, oštećenja pečata, davanja netočnih ili zavaravajućih odgovora, dostavljanja neistinitih podataka ili povrede privremenih mjera. **Periodični penali** obuhvaćaju moguće propuste, primjerice odbijanje inspekcije (članci 12. i 15.).

4.4.2. U skladu s uobičajenim kriterijima stegovnog prava, pri određivanju kazni u državama članicama uzimaju se u obzir „težina i duljina trajanja povrede”, a najviši iznos novčane kazne „ne određuje se na razini nižoj od 10 % njihova ukupnog globalnog prihoda u poslovnoj godini koja je prethodila odluci” (članak 13. stavak 1. i članak 14.). U slučaju udruženja poduzetnika predviđaju se različite razine odgovornosti za plaćanje (članak 13. stavak 2.).

4.4.3. Treba istaknuti da se solidarnim proširenjem odgovornosti za plaćanje novčane kazne na sve članove udruženja ili grupacija poduzetnika (članak 13. stavak 2.) ispravlja nedostatak u postojećem zakonodavstvu ⁽⁸⁾.

4.4.4. Područje primjene prijedloga obuhvaća samo poduzeća na koja je moguće primijeniti administrativne kazne. Radnje koje bi mogle predstavljati kazneno djelo u nadležnosti su država članica. Sud Europske unije već se očitovao o usklađenosti administrativnih kazni i kazni za kaznena djela ⁽⁹⁾.

4.4.5. Odbor, koji je naveo da visina novčanih kazni „treba imati razuvjeravajući učinak i da kazne za ponovnu povredu trebaju biti strože” ⁽¹⁰⁾, slaže se da je stegovni kapacitet provedbenog tijela središnji element politike tržišnog natjecanja. Nadalje, izražava svoju zabrinutost zbog činjenice da se pravo tržišnog natjecanja trenutačno nedovoljno provodi zbog velikih razlika u zakonodavstvima i strukturi nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje.

4.5. *Oslobađanje od kazne ili njezino smanjenje (blagonaklonost)*

4.5.1. Državama članicama dodjeljuje se nadležnost za utvrđivanje razloga i postupaka za oslobađanje od kazne ili njezino smanjenje, ali unutar okvira koji se detaljno izlaže te obuhvaća:

— uvjete za oslobađanje od kazne (članak 16.) i njezino smanjenje (članak 17.);

— uvjete za primjenu tih mjera (članak 18.);

— oblike zahtjeva (članak 19.)

— zabilježbu za službeni zahtjev za oslobađanje od kazne (članak 20.);

— skraćene zahtjeve kad se istodobno podnose Komisiji i nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje (članak 21.);

— zaštitne mjere za podnositelje zahtjeva za oslobađanje od kazne (članak 22.).

⁽⁸⁾ Presuda u predmetu AkzoNobel NV v. Komisija, C-97/08 P, točke 45. i 77.

⁽⁹⁾ Presuda od 26. veljače 2013. – predmet C-617/10 Åkerberg Fransson.

⁽¹⁰⁾ Mišljenje „Izvjješće o tržišnom natjecanju za 2014.” (SL C 71 od 24.2.2016., str. 33.).

4.5.2. Prijedlog se opravdava činjenicom da, s obzirom na to da su ti instrumenti od ključne važnosti za otkrivanje tajnih kartela, velike razlike koje postoje između nacionalnih zakonodavstava i njihove učinkovite provedbe stvaraju pravnu nesigurnost, slabe poticaje za iskorištavanje tog prava i dovode do neučinkovitosti politike tržišnog natjecanja EU-a. Osim toga, smatra se da države članice ne primjenjuju ogledni program ECN-a ⁽¹¹⁾, čiji će se temeljni aspekti uključiti u novu regulativu.

4.5.3. EGSO smatra da je važno da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje ujednačeno primjenjuju mjere oslobađanja od kazne ili njezina smanjenja kako bi se osiguralo istinsko europsko pravo tržišnog natjecanja, a iskustvo Komisije, koja obično primjenjuje tu vrstu mjera ⁽¹²⁾, može se smatrati pozitivnim. Međutim, mjerom oslobađanja od kazne ili njezinog smanjenja ne smije se spriječiti to da oštećene strane (uključujući potrošače), putem zajedničkih tužbi, dobiju naknadu za pretrpljenu štetu.

4.6. **Uzajamna pomoć**

4.6.1. Suradnja između nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje podrazumijeva, s obzirom na nove ovlasti dodijeljene prijedlogom, potporu i pomoć u inspekcijskim postupcima (članak 23.), zbog čega su države članice dužne osigurati obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama (članak 24.) i ispuniti zahtjeve za izvršenje odluka (članak 25.). Utvrđene su nadležnosti na području sporova (članak 26.).

4.6.2. EGSO smatra da je potrebno uvesti te obveze s obzirom na transnacionalnu prirodu politike tržišnog natjecanja.

4.7. **Suspenzija rokova zastare za izricanje kazni**

4.7.1. U prijedlogu Komisije razmatraju se dva konkretna slučaja suspenzije rokova zastare: „tijekom trajanja postupka pred nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje drugih država članica ili pred Komisijom u vezi s povredom koja se odnosi na isti sporazum, odluku udruženja poduzetnika ili usklađeno djelovanje” (članak 27. stavak 1.) i u slučaju sudskog postupka (članak 27. stavak 2.).

4.7.2. EGSO naglašava da se pri prijenosu direktive treba razmotriti moguće proturječje s pravnim sustavima kojima se predviđa i mogućnost prekida zastare u slučaju sudskog postupka.

4.8. **Ovlast nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje za sudjelovanje u sudskim postupcima**

4.8.1. U skladu s prijedlogom, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje trebaju moći sudjelovati u sudskim postupcima kako bi mogla izravno pokrenuti postupak pred sudskim tijelom i trebaju biti u potpunosti ovlaštena sudjelovati u tim postupcima kao tužilac ili tuženik te uživati ista prava kao i ostale strane (članak 28.).

4.8.2. EGSO smatra da trenutačno neposjedovanje te ovlasti otežava djelovanje nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje u nekim državama članicama ⁽¹³⁾, te je stoga od presudne važnosti uspostaviti tu ovlast kako bi se ispunili zahtjevi politike tržišnog natjecanja EU-a.

4.9. **Dopuštenost dokaza pred nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje** ⁽¹⁴⁾

4.9.1. EGSO ističe da je važno da nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu kao dokaze upotrebljavati „dokumente, usmene izjave, snimke i sve druge predmete koji sadržavaju informacije, bez obzira na medij na kojem su informacije pohranjene” (članak 30.).

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Obavijest Komisije o oslobađanju od kazni i smanjenju kazni u slučajevima kartela (SL C 298 od 8.12.2006., str. 17.).

⁽¹²⁾ Vidjeti „Oslobađanje od kazni i smanjenje kazni u slučaju kartela u EU-u: pregled” (*Cartel leniency in EU: overview*), Thompson Reuters. Primjeri smanjenja i otpisa duga koje je primijenila Komisija: Riberebro 50 % (SL C 298 od 8.12.2006., str. 17.); Hitachi 30 %, i drugi; Philipps, otpis duga; Hitachi 50 %; Schenker i drugi 55 % – 40 %; DHL, imunitet (C-428/14, DHL/AGCM); Eberspächer 45 % i Webasto, imunitet.

⁽¹³⁾ U odgovoru na upitnik Komisije njemačko nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje („Bundeskartellami”) navelo je taj nedostatak kao jedan od uzroka „izražene disfunkcionalnosti” sustava.

⁽¹⁴⁾ Ograničenja u pogledu upotrebe informacija (čl. 29.). Komisija je obavijestila da će sadržaj ovog članka možda biti izmijenjen.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prekograničnoj razmjeni između Unije i trećih zemalja primjeraka u pristupačnim formatima određenih djela i drugih sadržaja zaštićenih autorskim pravom i srodnim pravima u korist slijepih i slabovidnih osoba ili osoba koje imaju druge smetnje pri čitanju otisnutog teksta”

(COM(2016) 595 final – 2016/0279 (COD))

(2017/C 345/12)

Izvjestitelj: **Pedro ALMEIDA FREIRE**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće, 5. travnja 2017. Europski parlament, 28. lipnja 2017.
Pravni temelj:	članci 114. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5. srpnja 2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	215/3/8

1. Zaključci i preporuke

- 1.1. EGSO se slaže s kompromisnim prijedlogom predsjedništva kojim se omogućuje brza ratifikacija Ugovora iz Marakeša ⁽¹⁾.
- 1.2. Odbor od EU-a očekuje brzu provedbu Ugovora iz Marakeša, što je važno i nužno kako bi se brojnim europskim građanima koji su slijepi, slabovidni ili imaju druge smetnje pri čitanju otisnutog teksta omogućio pristup djelima u pristupačnijem formatu, a time i kulturi, obrazovanju i zapošljavanju, čime se osigurava učinkovita socijalna uključenost.
- 1.3. EGSO podržava predloženu uredbu ⁽²⁾ i predloženu direktivu ⁽³⁾ za provedbu Ugovora iz Marakeša jer će se njima uspostaviti obavezna iznimka i osigurati izrada i razmjena primjeraka u pristupačnim formatima na jedinstvenom tržištu i izvan EU-a.
- 1.4. Odbor pozdravlja cilj omogućavanja prekogranične razmjene spomenutih primjeraka između EU-a i trećih zemalja koje su stranke Ugovora iz Marakeša.
- 1.5. Evaluaciju provedbe Ugovora iz Marakeša u EU-u trebalo bi provesti u razumnom roku.

2. Prijedlozi Komisije i predsjedništva

- 2.1. Komisija je predloženu uredbu donijela 14. rujna 2016. u sklopu paketa mjera o autorskom pravu ⁽⁴⁾, u kojem se predlaže niz zakonodavnih mjera uz sljedeća četiri cilja:

— osigurati širi internetski pristup sadržajima u EU-u i doprijeti do novih ciljnih skupina,

⁽¹⁾ Ugovor iz Marakeša za olakšavanje pristupa objavljenim djelima slijepim i slabovidnim te osobama koje imaju druge smetnje pri čitanju otisnutog teksta.

⁽²⁾ COM(2016) 595 final.

⁽³⁾ COM(2016) 596 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 593 final, COM(2016) 594 final, COM(2016) 596 final, SL C 125, 21.4.2017., str. 27.

- prilagoditi određene iznimke digitalnom i prekograničnom okruženju,
- poticati pravedno tržište autorskih prava koje dobro funkcionira,
- omogućiti slijepim i slabovidnim osobama ili osobama koje imaju druge smetnje pri čitanju otisnutog teksta bolji pristup djelima ili drugim sadržajima.

2.2. Komisija tom uredbom predlaže zakonodavstvo za provedbu Ugovora iz Marakeša za olakšavanje pristupa objavljenim djelima slijepim i slabovidnim te osobama koje imaju druge smetnje pri čitanju otisnutog teksta.

2.3. Ugovor iz Marakeša donijela je 2013. Svjetska organizacija za intelektualno vlasništvo (WIPO) kako bi se u cijelom svijetu olakšala dostupnost i prekogranična razmjena knjiga i drugog tiskanog materijala u pristupačnim formatima. Unija ga je potpisala u travnju 2014. ⁽⁵⁾

2.4. Predložene su mjere važne kako bi se u skladu s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom (UNCPRD) ⁽⁶⁾ osiguralo da autorsko pravo ne predstavlja neopravdanu ili diskriminatornu prepreku potpunom sudjelovanju svih građana u društvu te će omogućiti razmjenu primjeraka u pristupačnim formatima unutar EU-a i s trećim zemljama koje su stranke Ugovora, čime će se izbjeći dupliciranje napora i rasipanje resursa.

2.5. Međutim, u postupku ratifikacije nametnulo se pravno pitanje u pogledu toga ima li Unija isključivu nadležnost za ratifikaciju Ugovora.

2.6. Komisija je stoga u srpnju 2015. odlučila zatražiti mišljenje Suda Europske unije.

2.7. U međuvremenu, Komisija je donijela prijedlog COM(2016) 595 final na temelju članka 207. UFEU-a. Savjetovanje s EGSO-om stoga nije bilo obvezno.

2.8. Sud je 14. veljače 2017. potvrdio isključivu nadležnost EU-a te utvrdio da Ugovor iz Marakeša nije obuhvaćen zajedničkom trgovinskom politikom ⁽⁷⁾.

2.9. Na sastanku održanom 22. ožujka Odbor stalnih predstavnika postigao je dogovor o kompromisnom prijedlogu predsjedništva u kojem je odlučeno da se pravni temelj iz članka 207. (zajednička trgovinska politika) izmijeni u članak 114. UFEU-a. Iz toga proizlazi da je Vijeće dužno savjetovati se s EGSO-om.

3. Opće napomene

3.1. O pravnom temelju

3.1.1. Uzimajući u obzir nedavno mišljenje Suda Europske unije, EGSO se jedino može složiti s kompromisnim prijedlogom predsjedništva kojim se omogućuje brza ratifikacija Ugovora iz Marakeša.

3.1.2. Osim toga, izmjenom pravnog temelja mišljenje EGSO-a postaje obvezno te se time daje veća težina napomenama koje je Odbor u vezi s tim već iznio u nedavnom mišljenju o paketu mjera o autorskom pravu ⁽⁸⁾.

3.2. O sadržaju

3.2.1. EGSO se u mišljenju o paketu mjera o autorskom pravu već osvrnuo na postojeći prijedlog. Odbor podsjeća da je važno i nužno da EU što prije ratificira Ugovor iz Marakeša za olakšavanje pristupa objavljenim djelima slijepim i slabovidnim osobama te osobama s drugim smetnjama pri čitanju otisnutog teksta, koji je stupio na snagu 30. rujna 2016. Ugovor će brojnim europskim građanima koji su slijepi, slabovidni ili imaju druge smetnje pri čitanju otisnutog teksta omogućiti pristup djelima u pristupačnijem formatu, a time i kulturi, obrazovanju i zapošljavanju, čime se osigurava učinkovita socijalna uključenost.

3.2.2. Prijedlozi uredbe i direktive, koji su bili dio paketa mjera o autorskom pravu, omogućit će EU-u da ispuni međunarodnu obvezu preuzetu u okviru Ugovora iz Marakeša. Uz to, to je u skladu s obvezama Unije koje proizlaze iz Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom.

⁽⁵⁾ SL L 115, 17.4. 2014., str. 1.

⁽⁶⁾ UNCPRD.

⁽⁷⁾ SL C 112, 10.4.2017., str. 3., Mišljenje Suda 3/15 (veliko vijeće) od 14.2.2017.

⁽⁸⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 27.

3.2.2.1. Prijedlogom direktive uspostaviti će se obvezna iznimka i osigurati njezina primjena pri izradi i razmjeni primjeraka u pristupačnim formatima na jedinstvenom tržištu.

3.2.2.2. Iznimka se isključivo primjenjuje na korisnike u skladu s izričitom definicijom u članku 2. stavku 2. predložene uredbe.

3.2.2.3. Prijedlog uredbe omogućiti će prekograničnu razmjenu spomenutih primjeraka između EU-a i trećih zemalja koje su stranke Ugovora iz Marakeša.

4. Daljnje napomene

4.1. EGSO se slaže da je uredba jedini odgovarajući instrument za uklanjanje postojeće pravne neujednačenosti među državama članicama.

4.2. Odbor ističe da bi države članice trebale imati važnu ulogu, kako se navodi u predloženoj direktivi, u promicanju i stavljanju korisnicima na raspolaganje djela u pristupačnim formatima kako u vlastitoj zemlji tako i u trećim zemljama koje su obuhvaćene Ugovorom iz Marakeša.

4.3. EGSO je voljan aktivno sudjelovati u postupku evaluacije predviđenom kako uredbom tako i direktivom.

4.4. U okviru evaluacije treba posebno razmotriti mogućnost predviđenu direktivom kojom se državama članicama omogućava da primjenjuju sustave naknada za nositelje prava. Kao što je također predviđeno tekstem direktive, potrebno je pomno pratiti da ti sustavi naknada ni u kojem slučaju negativno ne utječu na dostupnost i osiguravanje djela u pristupačnom formatu za korisnike.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010 o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevare u području poreza na dodanu vrijednost

(COM(2016) 755 final – 2016/0371 (CNS)),

o

Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ i Direktive 2009/132/EZ u pogledu određenih obveza poreza na dodanu vrijednost za isporuke usluga i prodaju robe na daljinu

(COM(2016) 757 final – 2016/0370 (CNS))

i o

Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu stopa poreza na dodanu vrijednost koje se primjenjuju na knjige, novine i časopise

(COM(2016) 758 final – 2016/0374 (CNS))

(2017/C 345/13)

Izvjestitelj: **Amarjite SINGH**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 20.12.2016. i 21.12.2016.
Pravni temelj:	članak 113. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	123/1/2

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja paket o modernizaciji PDV-a za prekograničnu e-trgovinu i podržava njegove ciljeve i usredotočenost na rješavanje pitanja koja zabrinjavaju MSP-ove. Ta predložena pravila imat će velik učinak na poduzeća koja prodaju robu i usluge na internetu, omogućujući im da imaju koristi od pravednijih pravila, nižih troškova usklađivanja i jednakih uvjeta kao i za poduzeća koja nisu iz EU-a. Prijedlozi će dugoročno također doprinijeti tome da se sustav PDV-a u EU-u prilagodi budućim potrebama.

1.2. Provedba MOSS-a za PDV znatno je utjecala na smanjenje troškova usklađivanja. Međutim, te uštede poduzeća različitih veličina nisu nužno osjetila u jednakoj mjeri. Posebno su MSP-ovi imali poteškoće s nekoliko elemenata MOSS-a koji se tiču izvršavanja obveza i izrazili su znatnu zabrinutost. EGSO je stoga pozdravio činjenicu što se predloženim izmjenama MOSS-a uzima u obzir ta zabrinutost.

1.3. S obzirom na dosadašnji uspjeh MOSS-a za PDV u smanjenju troškova usklađivanja za poduzeća koja se bave prekograničnom trgovinom, njegovo proširenje na usluge koje trenutačno nisu obuhvaćene tim sustavom, kao i na stjecanje i uvoz robe unutar EU-a, prirodan je sljedeći korak. Osim potencijalnog smanjenja troškova usklađivanja, proširenjem će se također stvoriti jednaki uvjeti u e-trgovini, što će vjerojatno posebno pozitivno utjecati na MSP-ove. Proširenjem MOSS-a na robu stvaraju se uvjeti za moguće ukidanje sustava olakšica za pošiljke male vrijednosti (LVCR), koji je narušio tržišno natjecanje jer prema njemu poduzeća s nastanom izvan EU-a imaju konkurentnu prednost nad poduzećima s nastanom u EU-u. EGSO stoga pozdravlja predloženo proširenje MOSS-a.

1.4. Izmjenama stopa PDV-a koje se primjenjuju na pravila o e-publikacijama uklonile bi se razlike između publikacija u fizičkom obliku i publikacija u nefizičkom obliku te osigurala neutralnost na tom tržištu. Međutim, iako pozdravlja otklanjanje tog oblika narušavanja tržišnog natjecanja, EGSO je svjestan kakav rizik takvo uklanjanje predstavlja za osnovicu PDV-a. EGSO također napominje da Europska komisija predložene mjere smatra uvodom u širu reformu strukture stope PDV-a u EU-u i zabrinut je zbog učinka koji bi takvo odstupanje od usklađenosti imalo na poduzeća koja se bave prekograničnom trgovinom, a posebno na MSP-ove.

2. Kontekst

2.1. Komisija je predložila praktične nove mjere kao dio paketa o modernizaciji PDV-a za prekograničnu e-trgovinu između poduzeća i potrošača. Mjere su usmjerene na podupiranje prekogranične e-trgovine kada je riječ o izvršenju obveza u vezi s PDV-om, i to uklanjanjem prepreka na području PDV-a za poduzeća koja posluju na internetu, posebno novoosnovana poduzeća i MSP-ove, kao i suzbijanjem utaje PDV-a poduzeća s nastanom izvan EU-a koja posluju na internetu.

2.2. Te mjere posebno uključuju:

2.2.1. izmjene postojećeg MOSS-a („mini sustav za pružanje usluga na jednom mjestu“), čime se određenim poduzećima omogućuje da izvršavaju svoje obveze u vezi s PDV-om u bilo kojoj državi članici putem digitalnog internetskog portala koji je smješten pri njihovoj poreznoj upravi i dostupan na njihovu jeziku. Te izmjene uključuju uvođenje prekograničnog praga PDV-a unutar EU-a i nove pojednostavljene zahtjeve usklađenosti;

2.2.2. proširenje postojećeg MOSS-a na pružanje usluga unutar EU-a, osim usluga na koje se trenutno primjenjuje, i na prodaju robe na daljinu i unutar EU-a i iz trećih zemalja;

2.2.3. uklanjanje trenutnih pragova za prodaju na daljinu unutar EU-a, kao i oslobođenja od plaćanja PDV-a na uvoz malih pošiljaka iz zemalja izvan EU-a;

2.2.4. izmjene postojećih pravila kako bi se državama članicama omogućilo da na e-publikacije, kao što su e-knjige i novine na internetu, primjenjuju sniženu stopu PDV-a, kao što je već slučaj s tiskanim oblicima tih publikacija.

Izmjene MOSS-a za PDV

2.3. Sustav MOSS potpuno je operativan od 1. siječnja 2015., a uspostavljen je s ciljem pojednostavljenja izvršenja obveza u vezi s PDV-om za poduzeća koja se bave prekograničnom trgovinom u EU-u. Umjesto zahtjeva da registriraju, prijavljuju i plaćaju PDV u svakoj državi članici u kojoj prodaju robu ili usluge, MOSS poduzećima omogućuje da odgovarajućem nacionalnom tijelu jednostavno podnose tromjesečnu prijavu PDV-a u EU-u putem interneta.

2.4. Predloženim izmjenama prethodilo je opsežno savjetovanje koje je Komisija provela od veljače do rujna 2015. Postupak, koji je obuhvaćao evaluaciju, savjetovanje, seminare i procjene učinka, bio je usmjeren uglavnom na učinak koji trenutna pravila MOSS-a za PDV imaju na MSP-ove. Njime su utvrđena konkretna pitanja (kao što je potreba za postavljanjem praga, primjena pravila matične zemlje za određene posebne obveze PDV-a, poput izdavanja računa i vođenja evidencije, te koordinacija revizije) koja u najvećoj mjeri zabrinjavaju MSP-ove te se ona stoga odražavaju u predloženim izmjenama.

2.5. U skladu s predloženim pravilima uvest će se novi prekogranični prag PDV-a unutar EU-a od 10 000 EUR. Za poduzeća koja posluju na internetu, a čiji su prihodi od prekogranične prodaje niži od tog praga, ta prodaja smatrat će se domaćom prodajom i PDV će se plaćati njihovoj nacionalnoj poreznoj upravi. U pogledu izvršavanja obveza ublažen je zahtjev za podnošenjem dvaju dokaza kojim podliježu dobavljači elektroničkih usluga s prometom manjim od 100 000 EUR. Osim toga, poduzećima koja prodaju na internetu bit će dopušteno primjenjivati pravila matične zemlje u područjima kao što je izdavanje računa i vođenje evidencije, čime se olakšava izvršenje obveza u vezi s PDV-om, te će se uvesti nove koordinirane revizije, čime će se spriječiti da ti prodavači podliježu zasebnim nacionalnim zahtjevima za reviziju.

Proširenje MOSS-a za PDV

2.6. MOSS se trenutačno primjenjuje isključivo na telekomunikacijske usluge, usluge emitiranja i elektronički isporučene usluge. U skladu s predloženim izmjenama primjena MOSS-a proširila bi se na pružanje drugih usluga unutar EU-a, kao i na prodaju robe na daljinu i unutar EU-a i iz trećih zemalja. U skladu s predloženim pravilima to bi se proširenje postepeno uvodilo nakon što izmjene postojećih pravila MOSS-a stupe na snagu, a predloženi je datum stupanja na snagu 1. siječnja 2021.

2.7. Predloženim proširenjem MOSS-a na uvezenu robu naručenu putem interneta drastično će se pojednostavniti naplata PDV-a. Komisija stoga vjeruje da se tim proširenjem stvaraju uvjeti za stavljanje izvan snage sustava olakšica za male pošiljke, poznatog pod nazivom LVCR, na temelju kojeg će roba zanemarive vrijednosti koja ne prelazi ukupnu vrijednost od 22 EUR biti oslobođena plaćanja PDV-a. Prijedlogom je stoga predviđeno ukidanje tog oslobođenja od 1. siječnja 2021.

Izmjene stopa PDV-a za e-publikacije

2.8. U skladu s trenutačnim pravilima države članice imaju mogućnost oporezivanja publikacija u bilo kojem fizičkom obliku po sniženoj stopi PDV-a. Međutim, odredbama Direktive o PDV-u državama članicama nije dopušteno na elektroničke publikacije primjenjivati stope PDV-a jednake važećim stopama za publikacije u fizičkom obliku. To stajalište potvrdio je Sud Europske unije u nizu nedavnih presuda u kontekstu primjenjivanja sniženih stopa na e-publikacije u nekoliko država članica ⁽¹⁾.

2.9. U skladu s predloženim pravilima državama članicama bit će dopušteno usklađivanje stopa PDV-a za e-publikacije s važećim stopama PDV-a za tiskane publikacije neovisno o stopi koju primjenjuju. Taj prijedlog donesen je nakon razmatranja različitih opcija za usklađivanje tretmana e-publikacija s tretmanom publikacija u fizičkom obliku, a omogućio bi državama članicama da primjenjuju snižene stope niže od najmanje stope od 5 % ako stopu nižu od te najmanje stope primjenjuju na knjige u fizičkom obliku.

2.10. Navedenim prijedlozima izmijenila bi se tri zakonodavna instrumenta, a to su:

- Direktiva 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (Direktiva o PDV-u) ⁽²⁾;
- Uredba Vijeća (EU) br. 904/2010 od 7. listopada 2010. o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevare u području poreza na dodanu vrijednost ⁽³⁾;
- Direktiva Vijeća 2009/132/EZ od 19. listopada 2009. o utvrđivanju područja primjene članka 143. točaka (b) i (c) Direktive 2006/112/EZ o oslobođenju od plaćanja poreza na dodanu vrijednost prilikom konačnog uvoza određene robe ⁽⁴⁾.

2.11. Procjenjuje se da će cjelokupni paket do 2021. povećati prihode država članica od PDV-a za sedam milijardi EUR godišnje i smanjiti administrativna opterećenja za poduzeća za 2,3 milijarde EUR godišnje.

3. Opće napomene

3.1. PDV je jedan od glavnih izvora prihoda za države članice EU-a i trenutačno predstavlja više od 20 % njihovih prihoda, što je povećanje od 10 % u odnosu na 1995. ⁽⁵⁾. Komparativna važnost poreza za prihode država članica povećala se nakon izbijanja gospodarske i financijske krize kada su se države članice okrenule politici o PDV-u kako bi riješile svoje proračunske probleme. Između 2008. i 2014. 23 države članice povećale su stope PDV-a i/ili proširile osnovicu PDV-a ⁽⁶⁾. PDV ima važnu i sve veću ulogu u održivosti javnih financija država članica i očuvanju rashoda za socijalnu skrb.

⁽¹⁾ Predmeti C-219/13, K Oy; C-479/13, Komisija protiv Francuske; C-502/13, Komisija protiv Luksemburga; te C-390/15, RPO.

⁽²⁾ SL L 347, 11.12.2006, str. 1.

⁽³⁾ SL L 268, 12.10.2010, str. 1.

⁽⁴⁾ SL L 292, 10.11.2009, str. 5.

⁽⁵⁾ R. de la Feria, *Blueprint for Reform of VAT Rates in Europe* („Nacrt za reformu stopa PDV-a u Europi“) (2015.) Intertax 43(2), 154-171.

⁽⁶⁾ Vidjeti prethodnu bilješku.

3.2. Ključno je da se osnovica PDV-a zaštiti od mogućih slučajeva prijevare kao i od smanjenja zbog raširene primjene sniženih stopa. Razlika između očekivanih i ostvarenih prihoda od PDV-a (tzv. jaz PDV-a) u državama članicama EU-27 procijenjena je na 159,5 milijardi EUR 2014. godine, što je 14 % ukupnog prihoda od PDV-a⁽⁷⁾. Iako jaz PDV-a uključuje gubitak prihoda od PDV-a zbog, primjerice, pogrešaka, stečajeva i izbjegavanja plaćanja, utaja je njegov glavni uzrok. Smanjenje osnovice PDV-a u državama članicama EU-27 također je veliko, pri čemu se gotovo 50 % ukupne potrošnje ne oporezuje ili oporezuje po nižim stopama PDV-a.

3.3. EGSO stoga pozdravlja paket o modernizaciji PDV-a za prekograničnu e-trgovinu i podržava njegove ciljeve i usredotočenost na rješavanje pitanja koja zabrinjavaju MSP-ove. Ta predložena pravila imat će velik učinak na poduzeća koja prodaju robu i usluge na internetu, omogućujući im da imaju koristi od pravednijih pravila, nižih troškova usklađivanja i jednakih uvjeta kao i za poduzeća koja nisu iz EU-a. Prijedlozi će dugoročno također doprinijeti tome da se sustav PDV-a u EU-u prilagodi budućim potrebama.

Izmjene MOSS-a za PDV

3.4. Postupna provedba MOSS-a za PDV, čija je posljednja faza stupila na snagu 1. siječnja 2015., bila je jedna od najvažnijih izmjena sustava PDV-a u EU-u od ukidanja fiskalnih granica 1993. Sustav poduzećima koja posluju u različitim državama članicama omogućuje da izaberu jednu državu članicu, njihovu matičnu državu, kao jedinstvenu kontaktnu točku za identifikaciju obveznika PDV-a, podnošenje prijava PDV-a i plaćanje PDV-a u svim državama članicama.

3.5. Procjena provedbe MOSS-a za PDV, koju je provela Europska komisija, potvrđuje da je ta mjera imala znatan učinak na smanjenje troškova usklađivanja. U usporedbi s alternativnim rješenjem, tj. izravnom registracijom i plaćanjem, MOSS je poduzećima donio uštede u iznosu od 500 milijuna EUR, odnosno u prosjeku 41 000 EUR po poduzeću, što predstavlja smanjenje predmetnih troškova od 95 %.

3.6. Međutim, te uštede poduzeća različitih veličina nisu nužno osjetila u jednakoj mjeri. Savjetovanja koja je provela Komisija ukazuju na to da su MSP-ovi, iako bi potencijalno imali korist od smanjenja zahtjeva registracije, u praksi imali poteškoća s nekoliko elemenata MOSS-a koji se tiču izvršavanja obveza. Te poteškoće još više su osjetili MSP-ovi s nastanom u državama članicama u kojima je prag za registraciju obveznika PDV-a najviši, kao što je Ujedinjena Kraljevina.

3.7. EGSO je pozdravio činjenicu što se predloženim izmjenama MOSS-a uzimaju u obzir ta pitanja.

Proširenje MOSS-a za PDV

3.8. Europska komisija proširenje MOSS-a smatra najvećim prioritetom još od 2011.⁽⁸⁾ S obzirom na dosadašnji uspjeh MOSS-a u pogledu smanjenja troškova usklađivanja za poduzeća koja se bave prekograničnom trgovinom, njegovo proširenje na usluge koje trenutačno nisu obuhvaćene tim sustavom, kao i na stjecanje i uvoz robe unutar EU-a, prirodan je sljedeći korak.

3.9. Osim potencijalnog smanjenja troškova usklađivanja, proširenjem će se također stvoriti jednaki uvjeti u e-trgovini, što će vjerojatno posebno pozitivno utjecati na MSP-ove. Proširenjem će se ukloniti razlike između poduzeća koja se bave e-trgovinom i mogu primjenjivati MOSS u skladu s trenutačnim pravilima i onih koja se također bave prekograničnom e-trgovinom, ali koja zbog prirode usluga ili robe koje pružaju dosad nisu mogla iskoristiti iste pogodnosti u pogledu usklađivanja. Od proširenja će imati korist i poduzeća koja se bave e-trgovinom i uključena su u različite vrste prekogranične trgovine, a koja su dosad podlijegala dvjema skupinama obveza usklađivanja, onima u skladu s MOSS-om i onima u skladu s normalnim režimom, te će odsad podlijegati samo jednom skupu pravila u skladu s MOSS-om.

⁽⁷⁾ CASE, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report* („Studija i izvješća o jazu PDV-a u državama članicama EU-28: Završno izvješće za 2016.”), TAXUD/2015/CC/131, 2016.

⁽⁸⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o budućnosti PDV-a – Prema jednostavnijem, otpornijem i učinkovitijem sustavu PDV-a prilagođenom jedinstvenom tržištu (COM(2011) 851 final, 6. prosinca 2011.).

3.10. Proširenje MOSS-a na robu stvara uvjete za moguće ukidanje sustava LVCR. Iako je taj sustav u prošlosti predstavljao dobrodošlo pojednostavljenje, opseg robe koja je imala koristi od tog sustava zabilježio je rast od 286 % u razdoblju od 1999. do 2013., što se vjerojatno može objasniti povećanjem kupnje koju pojedinci ostvaruju putem interneta⁽⁹⁾. Taj rast doveo je potom do povećanja izgubljenog prihoda od PDV-a u svim državama članicama.

3.11. LVCR je jednako tako narušio tržišno natjecanje jer prema tom sustavu poduzeća s nastanom izvan EU-a imaju konkurentnu prednost nad poduzećima s nastanom u EU-u. Ta konkurentna prednost dovela je i do druge dvije neželjene posljedice, a to su zlouporaba sustava LVCR i narušavanje tokova trgovine i uvoza.

3.12. EGSO stoga pozdravlja predloženo proširenje MOSS-a.

Izmjene stopa PDV-a za e-publikacije

3.13. Popis proizvoda koji mogu podlijegati sniženim stopama PDV-a, kako je utvrđen u Direktivi o PDV-u, potječe iz 1992. Tehnološke promjene i promjene u ponašanju potrošača u posljednjih 25 godina rezultirale su mnogim pravnim poteškoćama u pogledu tumačenja stavki uvrštenih na popis. Te pravne poteškoće dovele su do brojnih pravnih sporova na razini Suda Europske unije.

3.14. U nekoliko nedavnih presuda Sud Europske unije zaključio je da se stavke uvrštene na popis tiskanih publikacija pravnim tumačenjem ne mogu proširiti na e-publikacije. Stoga se samo pravnim izmjenama postojećih pravila iz Direktive o PDV-u može postići takav cilj.

3.15. Predloženim pravilima uklonile bi se razlike između publikacija u fizičkom obliku i publikacija u nefizičkom obliku te bi se osigurala neutralnost na tom tržištu. Međutim, iako pozdravlja otklanjanje tog oblika narušavanja tržišnog natjecanja, EGSO je svjestan kakav rizik takvo uklanjanje predstavlja za osnovicu PDV-a. Uvrštavanje e-publikacija na popis stavki koje mogu podlijegati sniženoj stopi dovest će ne samo do trenutnog gubitka prihoda, nego može omogućiti i argumentaciju u prilog tomu da se i druge stavke jednako tako uvrste na popis, čime bi se dodatno narušila osnovica. Osim toga, proširenje primjene sniženih stopa nižih od najmanje stope od 5 % na e-publikacije, u slučaju da se te stope primjenjuju na knjige u fizičkom obliku, može dovesti do daljnjih zahtjeva za primjenom stopa nižih od te najmanje stope. Takav razvoj doveo bi u pitanje postojanje minimalne stope, što bi također rezultiralo daljnjim narušavanjem osnovice.

3.16. EGSO također napominje da Europska komisija predložene mjere smatra uvodom u širu reformu strukture stope PDV-a u EU-u⁽¹⁰⁾. Iako se trenutno razmatraju dvije opcije, šira reforma općenito bi državama članicama omogućila dodatnu slobodu i fleksibilnost u primjeni sniženih stopa učinkovitim odstupanjem od usklađenosti stopa PDV-a.

3.17. EGSO je zabrinut zbog učinka koji bi takvo odstupanje od usklađenosti imalo na poduzeća koja se bave prekograničnom trgovinom, a posebno na MSP-ove, kojima bi bilo teško utvrditi stope PDV-a koje se primjenjuju na njihove proizvode diljem EU-a.

3.18. EGSO je također svjestan činjenice da se člankom 113. UFEU-a, koji čini pravnu osnovu za donošenje zakonodavstva EU-a o PDV-u, institucijama EU-a dodjeljuje nadležnost samo za donošenje odredbi za usklađivanje zakonodavstva o PDV-u u cilju uspostavljanja i poboljšanja unutarnjeg tržišta.

⁽⁹⁾ E&Y, *Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment* („Procjena primjene i učinka oslobođenja od plaćanja PDV-a za uvoz malih pošiljaka“), Posebni ugovor br. 7, TAXUD/2013/DE/334, završno izvješće, svibanj 2015.

⁽¹⁰⁾ Europska komisija, otvoreno javno savjetovanje o reformi stopa PDV-a (Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu pravila kojima se uređuje primjena stopa PDV-a).

4. Posebne napomene

Izmjene MOSS-a za PDV

4.1. Za MSP-ove s nastanom u zemljama s visokim pragom, provedba MOSS-a dovela je do toga da se ta poduzeća po prvi put moraju registrirati za PDV i izvršavati obveze u vezi s PDV-om. Budući da zbog nastalih novih troškova usklađivanja mnogima prijeto prestanak poslovanja, skupina mikropoduzeća, od kojih velik broj ima nastan u Ujedinjenoj Kraljevini, osnovala je skupinu za pritisak ⁽¹¹⁾ s ciljem upozoravanja institucija EU-a i poreznih tijela Ujedinjene Kraljevine na svoje probleme.

4.2. Dobrodošlo je postavljanje praga od 10 000 EUR, čime se MSP-ovima omogućuje da odluče hoće li primjenjivati pravila o PDV-u vlastite zemlje dok ne dosegnu taj prag, te će to nesumnjivo pojednostavniti poslovanje malih poduzeća i poduzeća s nepunim radnim vremenom. Međutim, iako pozdravlja taj ustupak mikropoduzećima, EGSO je svjestan činjenice da bi mlada i rastuća poduzeća mogla brzo prijeći taj prag.

Proširenje MOSS-a za PDV

4.3. U Ujedinjenoj Kraljevini (preko Kanalskih otoka) i Finskoj (s Alandskih otoka) zabilježena je znatna zlouporaba LVCR-a, pri čemu poduzeća poslovanje premještaju izvan EU-a kako bi imala koristi od tog sustava ⁽¹²⁾. Ta zlouporaba poduzeća u EU-u dovodi u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju, a posebno MSP-ove koje to obično pogađa u većoj mjeri. MSP-ovi s nastanom u Ujedinjenoj Kraljevini osnovali su 2010. skupinu za borbu protiv navodne zlouporabe LVCR-a na Kanalskim otocima ⁽¹³⁾.

4.4. Nedavno je još jedna skupina MSP-ova s nastanom u Ujedinjenoj Kraljevini, pod nazivom VAT Fraud (Prijevarena u vezi s PDV-om) ⁽¹⁴⁾, skrenula pozornost na problem prijevarena koje trgovci s nastanom izvan EU-a navodno vrše na internetu, a koje su povezane sa sustavom LVCR. Iako se prijevarena odnosi na robu vrijednosti koja nije obuhvaćena tim sustavom, navodi se da njegovo postojanje stvara prepreke za ubiranje PDV-a jer carinski službenici imaju poteškoće s utvrđivanjem na koje se pošiljke taj sustav primjenjuje.

4.5. Sustav LVCR navodno je utjecao i na tokove trgovine i ponašanje u vezi s uvozom među potrošačima u nekoliko država članica, posebno Sloveniji, Njemačkoj, Švedskoj, Danskoj i Ujedinjenoj Kraljevini ⁽¹⁵⁾.

Izmjene stopa PDV-a za e-publikacije

4.6. Pravne poteškoće u vezi s tumačenjem stavaka uvrštenih na popis stavaka koje mogu podlijevati sniženoj stopi zasniavaju se na temeljnoj dilemi s kojom se suočava sustav PDV-a u EU-u: treba li otkloniti potencijalno narušavanje tržišnog natjecanja proširenjem opsega popisa stavki koje mogu podlijevati sniženoj stopi, čime se dodatno narušava osnovica, ili nastaviti ograničavati opseg tih stavki, čime se štiti porezna osnovica, no omogućuje narušavanje tržišnog natjecanja.

4.7. Sud Europske unije u pogledu tih poteškoća u vezi s tumačenjem usvaja kazuistički pristup. Međutim, u presudama o uvrštavanju e-publikacija na navedeni popis Sud je zaključio da se njegov opseg ne može proširiti i na te stavke, čime je primijenio strogo pravno tumačenje pravila.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Naziv skupine: EU VAT Action (Djelovanje u vezi s PDV-om u EU-u; www.euvataction.org).

⁽¹²⁾ E&Y, *Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment* („Procjena primjene i učinka oslobođenja od plaćanja PDV-a za uvoz malih pošiljaka“), Posebni ugovor br. 7, TAXUD/2013/DE/334, završno izvješće, svibanj 2015.

⁽¹³⁾ Naziv skupine: RAVAS – Retailers Against VAT Avoidance Schemes (Trgovci na malo protiv izbjegavanja plaćanja PDV-a; www.ravas.org.uk).

⁽¹⁴⁾ www.vatfraud.org

⁽¹⁵⁾ E&Y, *Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment* („Procjena primjene i učinka oslobođenja od plaćanja PDV-a za uvoz malih pošiljaka“), Posebni ugovor br. 7, TAXUD/2013/DE/334, završno izvješće, svibanj 2015.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i Uredbe (EZ) br. 987/2009 o utvrđivanju postupaka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004”

(tekst značajan za EGP i Švicarsku)

(COM(2016) 815 final – 2016/0397 (COD))

(2017/C 345/14)

Izvjestitelj: **Philip VON BROCKDORFF**

Suizvjestiteljica: **Christa SCHWENG**

Savjetovanje:	Europska komisija, 17.2.2017. Vijeće, 15.2.2017.
Pravni temelj:	članak 48. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine:	5.7.2017.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	13.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	135/2/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da bi Prijedlog uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti trebao biti usmjeren na olakšavanje kretanja tražitelja posla i radnika, a ne na ograničavanje. Razlog tome je činjenica da bolja koordinacija sustava socijalne sigurnosti olakšava slobodno kretanje radnika pružanjem pogodnosti i radnicima (razvoj vještina i poboljšanje sposobnosti prilagodbe) i poslodavcima (motivirana radna snaga s tehničkim stručnim znanjem). Bolja koordinacija također pomaže gospodarstvu u cjelini uklanjanjem problema razlika u nezaposlenosti diljem država članica EU-a i promicanjem učinkovitije raspodjele ljudskih resursa.

1.2. Pravila koja dobro funkcioniraju i koja su poštena za one koji su mobilni kao i za one koji nisu, važni su čimbenici za političko prihvaćanje mobilnosti. EGSO smatra da cilj treba biti postizanje poštene ravnoteže između matičnih država i država domaćina.

1.3. U pogledu uvjeta koji se primjenjuju na građane koji imaju pravo na „izvoz” naknade za dugotrajnu skrb kada se presele u inozemstvo, EGSO smatra da nova pravila pružaju građanima bolju zaštitu u prekograničnim situacijama. Međutim, EGSO ističe da se novim pravilima ne uspostavlja novo pravo na dugotrajnu skrb u svakoj državi članici jer to ovisi o postojanju takvih usluga u državi domaćinu.

1.4. EGSO primjećuje da su prijedlog za reviziju Uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i Direktiva o upućivanju radnika relevantni za mobilnost radne snage. Međutim, budući da se ta dva instrumenta bave različitim pitanjima, EGSO je zabrinut da bi upućivanje na definicije iz predložene izmijenjene Direktive o upućivanju radnika u Uredbi o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti u stvari dovelo do manje pravne jasnoće u praksi.

1.5. EGSO primjećuje da će predloženi uvjet da radnik mora raditi najmanje tri mjeseca u državi članici domaćinu kako bi stekao uvjete za naknadu za nezaposlene u stvari odgoditi zbrajanje razdoblja na temelju kojih se stječe pravo na naknadu. Iako ovo možda pravila čini pravednijima za određene zemlje, to može također negativno utjecati na motivaciju za mobilnost.

1.6. EGSO ne razumije kako prijedlog za produljenje razdoblja „izvoza” naknada za nezaposlenost s tri na šest mjeseci može učinkovito pružiti prilike za zaposlenje tražiteljima posla s obzirom na to da će to ovisiti o situaciji na tržištu rada, koja se razlikuje od države do države.

1.7. EGSO tvrdi da bi veća usklađenost u pogledu naknada, zbrajanja i aktivacije naknada pomogla u unapređenju i olakšavanju koordinacije sustava socijalne sigurnosti. Također, javne službe za zapošljavanje trebale bi biti učinkovitije u podupiranju mobilnih tražitelja posla prilikom traženja odgovarajućeg zaposlenja.

1.8. EGSO poziva na snažniji angažman država članica kako bi se olakšalo mobilnim građanima koji su gospodarski neaktivni da uplaćuju razmjern doprinos, i u skladu s načelom jednakog postupanja, za zdravstveno osiguranje u državi članici domaćinu. Države članice također trebaju uzeti u obzir prednosti primanja mobilnih građana općenito, čak i onih koji su neaktivni, a koji na jedan ili drugi način ipak pridonose gospodarstvu (i kulturnoj raznolikosti) države domaćina.

1.9. Konačno, EGSO smatra da nova predložena pravila ne bi ničime trebala ograničavati temeljna prava priznata u Povelji Europske unije o temeljnim pravima.

2. Predložene izmjene pravila koordinacije socijalne sigurnosti

2.1. Kako se prekogranično tržište rada nastavlja razvijati, a nacionalni sustavi socijalne sigurnosti se mijenjaju, javlja se očita potreba za ažuriranjem ili prilagođavanjem postojećih pravila. To je, uz potrebu za jednostavnijim i lakšim načinima provedbe, razlog za izmjene koje je predložila Europska komisija u svojoj komunikaciji od 13. prosinca 2016.

2.2. Cilj tog prijedloga jest pružiti jasnoću te pravedna i provediva pravila koja će olakšati mobilnost radne snage. Slobodno kretanje radnika i dalje je jedan od ključnih stupova unutarnjeg tržišta. Međutim, nacionalna tijela također se potiču na suzbijanje zloupotrebe ili prijevare u vezi s naknadama.

2.3. Glavne predložene izmjene obuhvaćaju sljedeće:

- i) Izvoz naknade za nezaposlenost: razdoblje za „izvoz” naknade za nezaposlenost (kada se naknada „izvozi” u drugu državu članicu u kojoj osoba traži posao) potrebno je produljiti s minimalnog razdoblja od tri mjeseca na šest mjeseci, uz mogućnost daljnjeg produljenja za ostatak razdoblja u kojemu osoba na to ima pravo.
- ii) Kada se procjenjuje ispunjava li tražitelj zaposlenja uvjete za naknadu za nezaposlenost, država članica morat će provjeriti i uzeti u obzir sva prethodna razdoblja osiguranja u drugim državama članicama (kao što je to slučaj u trenutačnim pravilima). Međutim, to je moguće samo ako je dotična osoba radila u toj državi članici najmanje tri mjeseca (novi prijedlog). Ako osoba ne ispunjava uvjete, država članica u kojoj je ta osoba bila prethodno zaposlena bit će odgovorna za plaćanje te naknade.
- iii) Naknada za nezaposlenost za pogranične radnike: prema predloženim pravilima, država članica prethodnog zaposlenja bit će odgovorna za plaćanje naknade za nezaposlenost ako su radnici radili ondje 12 mjeseci. Međutim, prema trenutačnim pravilima, pogranični radnici trenutačno plaćaju doprinose i poreze državi članici u kojoj rade. Za razdoblja zaposlenja kraća od 12 mjeseci država članica boravišta plaćat će naknadu za nezaposlenost.
- iv) Naknade iz sustava socijalne skrbi za gospodarski neaktivne osobe: u ovom slučaju, prijedlogom se nastoji kodificirati nedavna sudska praksa Suda Europske unije prema kojoj gospodarski neaktivni građani koji se sele iz jedne države članice u drugu mogu pristupiti naknadama iz sustava socijalne skrbi samo ako ispunjavaju uvjet zakonitog boravišta, kako je definirano Direktivom o slobodnom kretanju. Međutim, za zakonito boravište gospodarski neaktivnih osoba te osobe moraju dokazati da imaju dostatna sredstva za uzdržavanje i sveobuhvatno zdravstveno osiguranje. Taj se uvjet ne odnosi na aktivne tražitelje posla: oni stječu pravo boravka u drugoj državi članici izravno prema članku 45. UFEU-a.

- v) Socijalna sigurnost za upućene radnike: navodi se da se predloženim pravilima nastoje ojačati administrativni alati povezani s koordinacijom socijalne sigurnosti upućenih radnika, zajamčiti da nacionalna tijela imaju odgovarajuća sredstva za provjeru statusa socijalnog osiguranja takvih radnika i riješiti problem moguće nepoštene prakse ili zlouporabe.
- vi) Obiteljski doplaci: prijedlogom se ažuriraju pravila o naknadama za roditeljski dopust, kojima se roditelju nadoknađuje manji dohodak ili plaća tijekom razdoblja odgoja djeteta. Tim se prijedlogom ne mijenjaju postojeća pravila o izvozu naknada za djecu. Nije predviđeno ni indeksiranje naknada za djecu.

3. Pregled sustava socijalne sigurnosti u EU-u

3.1. Sustavi socijalne sigurnosti obično obuhvaćaju područja kao što su naknade za bolest, majčinstvo/očinstvo, obitelj, starost, nezaposlenost i druge slične naknade te su isključiva odgovornost nacionalnih tijela. To znači da je svaka država odgovorna za kreiranje vlastitog sustava socijalne sigurnosti. Zbog toga se naknade iz sustava socijalne sigurnosti koje primaju građani diljem EU-a veoma razlikuju, i u pogledu stvarno primljenih naknada i načina na koji su sustavi organizirani.

3.2. Pitanje koje izaziva ozbiljnu zabrinutost EGSO-a jest velika razlika u učinkovitosti sustava socijalne sigurnosti u različitim državama EU-a: najbolji sustavi pomažu smanjiti rizik od siromaštva za 60 %, a oni najmanje učinkoviti za manje od 15 %, pri čemu prosjek EU-a iznosi 35 %⁽¹⁾. Ta je razlika djelomični razlog za različite socijalne uvjete s kojima su suočeni građani diljem EU-a. Stoga je još važnije da se države članice EU-a dogovore o načelima učinkovitih i pouzdanih sustava socijalne sigurnosti, na što je EGSO pozivao u svojim mišljenjima „Načela učinkovitih i pouzdanih sustava socijalne skrbi”⁽²⁾ i „Europski stup socijalnih prava”⁽³⁾. Za zajedničke europske vrijednosti i gospodarski razvoj potrebno je zajamčiti minimalni dohodak, osnovnu zdravstvenu skrb, pružanje odgovarajućih socijalnih usluga i socijalno sudjelovanje u svakoj državi članici. To može pomoći u poticanju solidarnosti u državama članicama i smanjenju makroekonomskih neravnoteža.

3.3. Slobodno kretanje radnika jedno je od četiri temeljna aspekata slobode kretanja u Europskoj uniji. EGSO smatra da bi slobodno kretanje radnika trebalo promicati učinkovitije te poštovati njegove različite dimenzije, s obzirom na to da u praksi ne postoji slobodno kretanje radnika bez poštovanja socijalnih prava mobilnih građana i radnika na temelju načela jednakog postupanja, kao što je navedeno dolje u tekstu. Koordinacija sustava socijalne sigurnosti jedna je od tih dimenzija. Povijest primjene tog aspekta uglavnom ukazuje na njegov uspjeh, a zadnjih je desetljeća pridonio činjenici da su milijuni radnika koji su imali koristi od tog aspekta postali najbolji „ambasadori” slobodnog kretanja radnika.

3.4. Kako bi se olakšalo slobodno kretanje radnika i građana, potrebna je bolja koordinacija sustava socijalne sigurnosti radi postizanja veće jasnoće i sigurnosti u pogledu naknada na koje oni imaju pravo. U tu svrhu Europska unija ima pravila za koordinaciju nacionalnih sustava socijalne sigurnosti. Njima se utvrđuje kojim sustavom socijalne sigurnosti je građanin ili radnik obuhvaćen. Pravilima se također nastoji izbjeći dvostruko plaćanje naknada u prekograničnim situacijama te ona istodobno služe kao zaštita za osobe koje rade u drugoj državi ili traže posao u EU-u.

3.5. Potrebno je naglasiti da se postojeća pravila odnose na koordinaciju, a ne usklađivanje sustava socijalne sigurnosti. Pravila su sadržana u Uredbama (EZ) br. 883/2004 i (EZ) br. 987/2009. Pravila EU-a temelje se na četiri načela:

- i) jedna država: svaka je osoba obuhvaćena sustavom socijalne sigurnosti samo jedne države članice i plaća doprinose, odnosno prima naknade samo u toj državi.
- ii) jednako postupanje: svaka osoba ima jednaka prava i obveze kao i državljani zemlje u kojoj je ta osoba osigurana.

⁽¹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=hr>.

⁽²⁾ SL C 13, 15.1.2016., str. 40.

⁽³⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 10.

- iii) zbrajanje: ovisno o slučaju, kada osoba zatraži naknadu, potreban je dokaz o razdobljima osiguranja, radu ili boravištu u drugoj državi članici (na primjer, kako bi se dokazalo da osoba udovoljava minimalnom razdoblju osiguranja potrebnom prema nacionalnom zakonu radi ostvarivanja prava na naknadu).
- iv) izvoz naknada u drugu državu: ako osoba ima pravo na naknadu iz jedne države članice, moći će primati tu naknadu čak i ako živi u nekoj drugoj državi članici.

3.6. Odredbe Uredbi (EZ) br. 883/2004 i (EZ) br. 987/2009 obuhvaćaju sve osobe koje se presele u drugu državu članicu radi trajnog naseljavanja ili privremenog rada ili studija, uključujući i osobe koje prelaze granicu radi posla. Nadalje, osobe koje traže posao u drugoj državi članici mogu primati naknadu za nezaposlenost svoje države članice u određenom razdoblju dok traže posao.

4. Opće napomene

4.1. U 2015. godini približno 11,3 milijuna radno sposobnih građana (20 – 64 godine) iz 28 država članica EU-a boravilo je u nekoj drugoj državi članici EU-a, od čega je 8,5 milijuna osoba bilo zaposleno ili je tražilo posao (brojke se razlikuju među državama članicama). To čini 3,7 % ukupnog radno sposobnog stanovništva EU-a. U EU-u je bilo 1,3 milijuna pograničnih radnika (koji rade u jednoj, a žive u drugoj državi članici EU-a). Broj upućenih radnika iznosio je približno 1,92 milijuna. To je činilo 0,7 % ukupne zaposlenosti u EU-u, pri čemu upućivanja u prosjeku traju četiri mjeseca.

4.2. Koordinacija socijalne sigurnosti olakšava slobodno kretanje radnika pružanjem pogodnosti radnicima, a neizravno i poslodavcima te gospodarstvu u cjelini, što pridonosi rastu i konkurentnosti. Velika većina građana EU-a koji su mobilni želi povećati svoje prihode kao i izgleda za zapošljavanje.

4.3. Iz perspektive radnika, pravo na rad u drugoj državi članici pruža ne samo prilike za rad nego i omogućuje razvoj novih vještina, poboljšava sposobnost prilagodbe i obogaćuje samoga radnika na temelju novih radnih iskustava. Kretanje radnika također pomaže u rješavanju problema nedostatka radne snage i vještina. Nadalje, ono u određenoj mjeri pridonosi financiranju javnih usluga u državi članici domaćinu i može pomoći u smanjenju dijela poreznog opterećenja i nadoknađivanju smanjenja broja doprinosa uzrokovanog starenjem stanovništva.

4.4. Iz makroekonomske perspektive, mobilnost radne snage pomaže u rješavanju razlika u nezaposlenosti među državama članicama EU-a i pridonosi učinkovitijoj raspodjeli ljudskih resursa. Istraživanja također upućuju na to da mobilnost unutar EU-a ima značajnu ulogu u sprječavanju daljnje nestabilnosti u razdoblju nakon financijske krize i gospodarske recesije.

4.5. 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. Pravila koja dobro funkcioniraju i poštena su za one koji su mobilni, ali i za one koji nisu, važni su čimbenici za političko prihvaćanje mobilnosti. Cilj toga trebao bi biti postizanje poštene ravnoteže između određinih i matičnih država.

4.6. U pogledu prethodno navedenoga, EGSO smatra da bi svaka predložena izmjena trebala biti usmjerena na lakše kretanje tražitelja posla i radnika, a ne njegovo ograničavanje. EGSO također smatra da pravila za koordinacije sustava socijalne sigurnosti trebaju osobama s različitim vještinama olakšati pristup radnim mjestima. Jednako postupanje prema radnicima iz EU-a i nacionalnim radnicima u pogledu aktivnih mjera na tržištu rada ključno je za prevladavanje društvenih podjela.

5. Posebne napomene

5.1. U pogledu sustava koordinacije za pogranične radnike, EGSO prima na znanje prijedlog za prijenos odgovornosti za plaćanje naknade za nezaposlenost na državu članicu posljednje radne aktivnosti, no smatra da bi zahtjev za radom u toj državi članici u trajanju od najmanje 12 mjeseci mogao ograničiti pozitivne učinke te izmjene. Međutim, EGSO potvrđuje da prijedlog također predstavlja izazov za državu članicu koja postaje odgovorna za plaćanje naknade.

5.2. U pogledu uvjeta koji se primjenjuju na građane koji imaju pravo na „izvoz” naknade za dugotrajnu skrb kada se presele u inozemstvo, EGSO smatra da nova pravila pružaju građanima bolju zaštitu u prekograničnim situacijama. Nova pravila osobito su relevantna zbog starenja stanovništva i promicanja veće samostalnosti i mobilnosti osoba s invaliditetom, s obzirom na sve veći broj građana za koje su potrebne naknade za dugotrajnu skrb, a koji se sele iz jedne države članice u drugu. Međutim, EGSO ističe da se novim pravilima ne uspostavlja novo pravo na dugotrajnu skrb u svakoj državi članici jer to ovisi o postojanju takvih usluga u državi domaćinu.

5.3. EGSO smatra da će nova pravila pojednostaviti postupak povrata neopravdano isplaćenih naknada iz sustava socijalne sigurnosti. Države članice također će moći iskoristiti jedinstveni instrument za naplatu potraživanja za neopravdano isplaćene naknade iz sustava socijalne sigurnosti i jasnije postupke za uzajamnu prekograničnu pomoć.

5.4. EGSO primjećuje da su prijedlog revizije Uredbe EU-a o koordinaciji socijalne sigurnosti i Direktiva o upućivanju radnika relevantni za mobilnost radne snage. Međutim, ta se dva instrumenta bave različitim pitanjima. Direktiva o upućivanju radnika odnosi se na odredbe i uvjete (uključujući plaćanje) zapošljavanja upućenih radnika, dok se Uredbom o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti nastoji odrediti koji se sustav socijalne sigurnosti primjenjuje. Novi prijedlog ne mijenja opseg pravila EU-a o koordinaciji socijalne sigurnosti niti Direktive o upućivanju radnika. EGSO stoga izražava zabrinutost da bi upućivanje na definicije iz predložene revizije Direktive o upućenim radnicima u Uredbi o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kojoj je cilj olakšati njihovu primjenu, zapravo u praksi dovelo do manje pravne jasnoće. Upućivanje u uredbi (koja je obvezujuća i izravno primjenjiva u svim državama članicama) na direktivu (koja je obvezujuća samo za države članice na koje se ciljani rezultat odnosi) dovodi do pravnih sumnji.

5.5. EGSO primjećuje da postoji potreba za osiguranjem jedinstvenih uvjeta za primjenu posebnih pravila o koordinaciji socijalne sigurnosti za upućene radnike. To obuhvaća određivanje situacija u kojima se izdaju obrasci A1, elemenata koji se provjeravaju prije izdavanja i povlačenja u slučaju osporavanja. S obzirom na činjenicu da ti aspekti mogu biti ključni za praktičnu primjenu članaka 12. i 13. Uredbe (EZ) br. 883/2004, EGSO je zabrinut za dodjelu tako nejasno definiranih ovlasti Europskoj komisiji. Povratne informacije EGSO-u o provedbi tih ovlasti i naknadna procjena učinka novih postupaka bili bi poželjni s obzirom na činjenicu da je upućivanje radnika uistinu osjetljivo pitanje. EGSO je također zabrinut za kumulativni učinak novih pravila na upućivanje, prethodno spomenute tehničke izmjene uredbe o socijalnoj sigurnosti i sve veći broj nacionalnih inicijativa za kontroliranje radnika iz drugih država EU-a. Postoji mogućnost da će sve veća složenost zbog kombinacije različitih uredbi ograničiti transnacionalnu mobilnost i stoga ju je potrebno pažljivo pratiti na europskoj razini. Pored toga, potrebno je poštivati i pravila socijalne sigurnosti koja se odnose na upućene radnike.

5.6. Prema novim pravilima mobilni radnik EU-a mora raditi najmanje 3 mjeseca u državi članici domaćinu da bi ispunjavao uvjete za naknadu za nezaposlenost u toj državi. EGSO smatra da se tim prijedlogom postavljaju ograničenja pristupu naknadama za nezaposlenost mobilnim radnicima u državi domaćinu u usporedbi s trenutačnim uvjetima (prema kojima je dovoljno raditi samo jedan dan za ostvarivanje tog prava). Zauzimanjem tog stajališta prijedlogom se zapravo odgađa „zbrajanje razdoblja” (neovisno o tome gdje je posljednje boravište) kojim se ostvaruje pravo na naknadu. S jedne strane, to može negativno utjecati na motivaciju za mobilnošću, no s druge strane, može učiniti pravila pravednijima za određene zemlje.

5.7. Prema prijedlogu novih pravila, minimalno razdoblje u kojemu tražitelji posla mogu izvoziti naknadu za nezaposlenost ostvarenu u jednoj državi članici u drugu državu članicu bit će produljeno s trenutačna tri na najmanje šest mjeseci, pri čemu prema trenutačnoj uredbi odluku o tome hoće li se primjenjivati tri ili šest mjeseci donosi država članica koja izvozi naknadu. EGSO smatra da ta izmjena odražava potvrdu Komisije o poteškoćama s brzim pronalaskom posla u drugoj državi članici. Međutim, EGSO ne razumije kako prijedlog za produljenje razdoblja „izvoza” naknada za nezaposlenost može učinkovito pružiti prilike za zaposlenje tražiteljima posla s obzirom na to da će to ovisiti o situaciji na tržištu rada, koja se razlikuje od države do države. EGSO također sumnja u korisnost tog prijedloga u razdoblju kada je nezaposlenost, a osobito nezaposlenost mladih, visoka u više država članica EU-a.

5.8. EGSO smatra da predložena nova pravila ne rješavaju postojeće nedostatke sustava koordiniranog socijalnog osiguranja koji je izvorno kreiran za države članice s relativno sličnim razinama pariteta kupovne moći i sustava socijalne sigurnosti. Stoga su potrebne učinkovitije mjere koje će donijeti usklađenost u pogledu trajanja naknada za nezaposlenost, iznosa primljenih naknada i razdoblja zbrajanja potrebnog za aktivaciju naknada za nezaposlenost. Takva bi usklađenost

pomogla u unapređenju i olakšavanju koordinacije sustava socijalne sigurnosti. Pitanje o tome kako postići tu usklađenost treba se razmatrati odvojeno od ovog mišljenja. U načelu, prijedlog novih pravila o „izvozu” naknada za nezaposlenost omogućuje barem snažniju suradnju između javnih službi za zapošljavanje na svim razinama. Revizijom će se pojasniti obveze službe za zapošljavanje u državi članici domaćinu radi pružanja podrške tražiteljima posla u aktivnostima potrage za poslom te praćenja i izvještavanja o njihovim aktivnostima državi članici odgovornoj za plaćanje naknade za nezaposlenost. Međutim, EGSO smatra da bi javne službe za zapošljavanje trebale činiti više kako bi pružile podršku mobilnim tražiteljima posla da pronađu sigurne poslove, osobito u pogledu ograničenog vremena koje im je dopušteno za pronalazak posla, čime bi doprinijele ostvarivanju veće usklađenosti iz prethodne točke.

5.9. EGSO prima na znanje činjenicu da se, u slučaju mobilnih građana EU-a koji se sele iz jedne države članice u drugu (državu članicu domaćina) i koji ne rade ili ne traže aktivno posao, predloženim novim pravilima može omogućiti pristup posebnim naknadama iz sustava socijalne sigurnosti ako pojedinac dostavi dokaz o zakonitom pravu boravka u skladu s pravom EU-a, što je uvjetovano posjedovanjem dostatnih sredstava za uzdržavanje i sveobuhvatno zdravstveno osiguranje. Drugim riječima, države članice moraju poštovati uvjete utvrđene Direktivom o slobodnom kretanju (Direktiva 2004/38/EZ). Države članice također trebaju uzeti u obzir prednosti primanja mobilnih građana općenito, čak i onih koji su neaktivni i ne uplaćuju u sustav socijalne sigurnosti, no na jedan ili drugi način ipak pridonose gospodarstvu (i kulturnoj raznolikosti) države domaćina.

5.10. Zapravo, u uvodnoj izjavi 5.b prijedloga Europske komisije navodi se da države članice trebaju osigurati da gospodarski neaktivni mobilni građani EU-a imaju pristup sveobuhvatnom zdravstvenom osiguranju u državi članici domaćinu. To također znači da je takvim građanima potrebno omogućiti uplaćivanje razmjernih doprinosa za zdravstveno osiguranje u državi članici domaćinu. EGSO poziva na snažniji angažman država članica kako bi se ta mogućnost podržala.

5.11. EGSO smatra da nova predložena pravila ne bi ničime trebala ograničavati temeljna prava priznata u Povelji Europske unije o temeljnim pravima, posebno pravo na ljudsko dostojanstvo (članak 1.), pravo na socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć (članak 34.) i pravo na zdravstvenu zaštitu (članak 35.).

5.12. Naposljetku, iako priznaje da se potreba za ravnotežom između država članica primatelja i pošiljatelja u pogledu traženja posla ne može zanemariti, EGSO zaključuje da predložena nova pravila neće nužno olakšati kretanje tražitelja posla. Najslabiji segmenti europskih društava ostat će jednako osjetljivi kao i danas, jednako kao i društveno-gospodarske podjele između i unutar država članica EU-a.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

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 „Budući koraci za održivu europsku budućnost – Europske mjere za održivost”

(COM (2016) 739 final)

(2017/C 345/15)

Izvjestitelj: **Etele BARÁTH**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 8.12.2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine:	13.12.2016.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	15.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	124/0/7

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO je razočaran komunikacijom „Budući koraci za održivu europsku budućnost” jer ona ostavlja dojam da su svi glavni ciljevi i zahtjevi UN-ova Programa održivog razvoja do 2030. već obrađeni i riješeni u postojećim politikama EU-a. Komunikacija u europske politike ne uvodi promjenu paradigme koju iziskuje Program do 2030., a koja vodi prema novom modelu razvoja koji je ekonomski održiviji, socijalno uključiviji i ekološki dugoročno izvodljiviji. Kao što je istaknuo Europski centar za političke strategije ⁽¹⁾, a i EGSO u svojim prethodnim mišljenjima, takva je promjena paradigme hitno potrebna kako bi se u EU-u na odgovarajući način ostvarilo 17 ciljeva održivog razvoja, uzimajući u obzir sve veću socijalnu nejednakost i visoku stopu nezaposlenosti u Europi, kao i neodrživ otisak koji njegovo gospodarstvo ostavlja na okolišu.

1.2. EGSO oduvijek pozdravlja činjenicu da je Komisija prilikom izrade UN-ova Programa održivog razvoja do 2030. pokazala vodstvo. Sada kad je potrebno u praksi provesti 17 ciljeva održivog razvoja, EGSO smatra da EU nedovoljno pokazuje vodstvo te da nije iznio ambiciozan plan djelovanja u vezi s provedbom ciljeva održivog razvoja do 2030. godine, a nije ni pokazao volju da na kritičan način preispita i izmijeni postojeće politike.

1.3. Program do 2030. do sada se nije iskoristio za stvaranje nove, proaktivne, preobražavajuće i pozitivne slike Europe, za što su se EGSO, Europski parlament i mnogi iz civilnog društva zalagali: za novu viziju održivije i socijalno uključivije Europe koja donosi korist svojim građanima i nikoga ne zapostavlja, za viziju okrenutu budućnosti i utemeljenu na vrijednostima koje su Europi omogućile da bude uspješan model, a to su solidarnost, ljudska prava, socijalna pravda i jednakost, demokracija i sudjelovanje, poduzetništvo i odgovorno postupanje u pogledu okoliša. Ni Bijela knjiga Komisije o budućnosti Europe ni Deklaracija iz Rima prigodom 60. obljetnice EU-a ne odaju dovoljno priznanja vrijednosti koju europski održivi razvoj donosi europskim građanima.

⁽¹⁾ Europski centar za političke strategije *Strategic Notes, Sustainability Now! A European Vision for Sustainability* („Strateške bilješke: održivost sad! Europska vizija održivosti”), 20. srpnja 2016.; mišljenje EGSO-a „Forum europskog civilnog društva za održivi razvoj” (SL C 303, 19.8.2016., str. 73.); mišljenje EGSO-a „Održivi razvoj: pregled unutarnjih i vanjskih politika EU-a” (SL C 487, 28.12.2016., str. 41.).

1.4. EGSO izražava žaljenje zbog toga što Komisija nije pokrenula participativni postupak za uspostavu sveobuhvatne i integrirane strategije za održivu Europu 2030. i nakon toga. Takva je strategija potrebna kako bi se osigurao nužni dugoročni vremenski okvir, koordinacija politika i dosljednost za provedbu Programa UN-a do 2030. i trebala bi biti dio novog, jedinstvenog dugoročnog okvira politika za razdoblje nakon 2020.

1.5. EGSO je zabrinut zbog nedovoljne koordinacije između EU-a i država članica u provođenju Programa do 2030. Navedena sveobuhvatna strategija trebala bi služiti kao zajednički okvir za koordinirano djelovanje.

1.6. EGSO cijeni rad Komisije na utvrđivanju potencijalnog doprinosa koji deset prioriteta Komisije mogu dati provedbi Programa do 2030. Međutim, EGSO naglašava činjenicu da pregled politika EU-a koje doprinose ciljevima održivog razvoja treba nadopuniti dubinskom analizom onoga što u EU-u trenutačno nije ostvareno u pogledu provedbe ciljeva održivog razvoja. Samo će istinska ocjena stvarnih okolnosti omogućiti EU-u da utvrdi područja u kojima su potrebne mjere te da kritički preispita učinkovitost postojećih politika EU-a kada je riječ o provedbi ciljeva održivog razvoja.

1.7. EGSO pozdravlja odluku Komisije da uspostavi platformu s više dionika za provedbu ciljeva održivog razvoja u EU-u⁽²⁾ te ističe potrebu da se osigura da u okviru te platforme nevladini dionici mogu jednakopravno surađivati s predstavnicima institucija kako bi se u politike EU-a za održiv razvoj prenio pristup koji obuhvaća više dionika iz Programa UN-a do 2030. Uz pomoć te platforme mora se uključiti širok spektar nevladinih dionika u cjelokupan ciklus provedbe ciljeva održivog razvoja u EU-u, od osmišljavanja novih inicijativa za politike i dugoročnih strategija do aktivnosti podizanja svijesti te revizije i praćenja provedbe politika i razmjene najboljih praksi. Platforma bi također trebala olakšavati suradnju i partnerstva više dionika. EGSO će podupirati rad platforme tako što će imenovati člana koji će predstavljati EGSO u okviru platforme i osiguravati stručnost te olakšati komunikaciju s civilnim društvom i doprinostiti drugim aktivnostima.

1.8. Kad je riječ o održivom razvoju, EGSO smatra da bi se višegodišnji financijski okvir za razdoblje nakon 2020. trebao uskladiti s prioritetima održivog razvoja u EU-u. Potrebno je znatno povećati udio vlastitih sredstava i prihoda te učiniti provedbu djelotvornijom i učinkovitijom.

1.9. Prema mišljenju EGSO-a, od ključne je važnosti uvođenje, pored općenito prihvaćenog pokazatelja BDP-a, koji se do sada pokazao relevantnim, i drugih pokazatelja prikladnih za mjerenje ne samo gospodarskog rasta nego i njegovog učinka te rezultata u pogledu dobrobiti građana i okoliša⁽³⁾. Razlog za to jest činjenica da se održivost željenog razvojnog procesa do 2030. može zajamčiti samo osiguravanjem i praćenjem složenih socijalnih i ekoloških promjena.

2. Uvod

2.1. U Programu održivog razvoja do 2030. svjetski su se čelnici 2015. godine složili s akcijskim planom dotad neviđenog opsega u cilju iskorjenjivanja siromaštva, zaštite planeta, osiguravanja ljudskih prava i napretka za sve. Skup od 17 ciljeva održivog razvoja za 2030. iziskuje temeljne promjene u svim zemljama, kako razvijenima, tako i onima u razvoju.

2.2. Na temelju ishoda nekoliko konferencija EGSO je 2016. u tri mišljenja⁽⁴⁾ iznio svoje preporuke za provedbu Programa do 2030. u EU-u.

⁽²⁾ C(2017) 2941 final

⁽³⁾ Mišljenje EGSO-a ECO/400 „Nove mjere za upravljanje i provedbu orijentirane na razvoj – Ocjena europskih strukturnih i investicijskih fondova i daljnje preporuke” (SL C 487, 28.12.2016., str. 1.); vidjeti također OECD „Mjerenje dobrobiti i napretka” <http://www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm>

⁽⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Forum europskog civilnog društva za održivi razvoj” (SL C 303, 19.8.2016., str. 73.); mišljenje EGSO-a „Održivi razvoj: pregled unutarnjih i vanjskih politika EU-a” (SL C 487, 28.12.2016., str. 41.); mišljenje EGSO-a „Program za razdoblje do 2030. – Predanost Europske unije ostvarenju ciljeva održivog razvoja na svjetskoj razini” (SL C 34, 2.2.2017., str. 58.).

2.3. U komunikaciji „Budući koraci za održivu europsku budućnost”⁽⁵⁾ Komisija je iznijela svoj pristup provedbi Programa do 2030. u okviru unutarnjih i vanjskih politika EU-a. Uz tu komunikaciju izdano je nekoliko drugih dokumenata, posebno komunikacija o Europskom konsenzusu o razvoju i komunikacija o obnovljenom partnerstvu sa zemljama AKP-a. EGSO je svoja stajališta o tim komunikacijama detaljnije iznio u zasebnim mišljenjima⁽⁶⁾.

3. Opće napomene

3.1. Prema uvodu iz Komunikacije, EU spremno preuzima obvezu da bude predvodnik u provedbi Programa održivog razvoja do 2030.⁽⁷⁾

3.2. Međutim, Komisija nije odgovorila na izazov preuzimanja vodstva predstavljanjem ambicioznog plana za provedbu ciljeva održivog razvoja.

3.3. Komunikacija nije ostvarila svoju svrhu, utvrđenu u programu rada Komisije za 2016., u pogledu predstavljanja „novog pristupa osiguranju gospodarskog razvoja Europe i njezine socijalne i ekološke održivosti u razdoblju nakon 2020. godine te integrirane provedbe ciljeva održivog razvoja u unutarnjim i vanjskim politikama EU-a”.

3.4. Prema Komunikaciji, u vezi s Programom do 2030. EU koristi dva pristupa: potpunu integraciju ciljeva održivog razvoja u trenutačne politike EU-a i razmatranje dugoročne provedbe ciljeva održivog razvoja nakon 2020.

3.5. EGSO priznaje napore Komisije odražene u ovoj komunikaciji u pogledu povezivanja ciljeva održivog razvoja s trenutačnim politikama EU-a i deset prioriteta djelovanja Komisije. Međutim, Komunikacija je previše usmjerena na trenutačno odvijanje politika EU-a. Komisija ne shvaća Program do 2030. kao poziv na kritičko preispitivanje i promjenu svojih politika. Komunikacija ne odražava promjenu paradigme koju ciljevi održivog razvoja predstavljaju⁽⁸⁾; novi model razvoja koji je ekonomski održiviji, socijalno uključiviji i ekološki izvodljiviji u dugoročnom razdoblju i osigurava da se resursi našeg planeta pravedno dijele u skladu s porastom svjetskog stanovništva⁽⁹⁾.

3.6. Program do 2030. do sada nije upotrebljen za stvaranje nove, proaktivne, preobražavajuće i pozitivne slike Europe, za što su se EGSO, Europski parlament⁽¹⁰⁾ i mnogi iz civilnog društva zalagali; za novu viziju održivije i socijalno uključivije Europe koja je od koristi građanima i nikoga ne zapostavlja⁽¹¹⁾. Vrijednost dugoročno održivog razvoja za europske građane i potreba da ga ujedinjena Europa ostvari ne odražavaju se u dovoljnoj mjeri ni u Bijeloj knjizi Komisije o budućnosti Europe ni u Rimskoj deklaraciji koju su čelnici 27 država članica, Komisija, Europsko vijeće i Europski parlament izdali povodom 60. obljetnice EU-a.

3.7. Nadalje, Komunikacija ne osigurava hitno potreban okvir za buduće mjere u pogledu provedbe Programa do 2030. Komisija za sada ne planira pokrenuti participativni postupak za uspostavu sveobuhvatne i integrirane strategije za održivu Europu u 2030. i nakon toga, na što je EGSO pozivao⁽¹²⁾. Europski strateški okviri trenutačno se zaustavljaju u 2020. godini. To je neprihvatljivo, ne samo zato što se utvrđeni vremenski okvir Programa UN-a proteže do 2030., dok Pariški sporazum o klimi ima još dugoročniju perspektivu, već i s obzirom na dugotrajnost procesa gospodarske i socijalne

⁽⁵⁾ COM(2016) 739 final

⁽⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Program za razdoblje do 2030. – Predanost Europske unije ostvarenju ciljeva održivog razvoja na svjetskoj razini” (SL C 34, 2.2.2017., str. 58.).

⁽⁷⁾ COM(2016) 739 final, str. 3.

⁽⁸⁾ „Moramo stubokom promijeniti svoja gospodarstva” (*We need to turn around our economies*), govor koji je održao Potpredsjednik Komisije Frans Timmermans na sastanku na vrhu UN-a održanom 27. rujna 2015.

⁽⁹⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 41., točka 3.4.

⁽¹⁰⁾ Rezolucija od 12. svibnja 2016. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0224+0+DOC+XML+V0//HR>

⁽¹¹⁾ Zajednički apel europskih organizacija civilnog društva i sindikata europskim čelnicima od 21. ožujka 2017. „Europa kakvu želimo” (*The Europe we want*) https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/03/EuropeWeWant_Statement_English_201703.pdf?1855fc; Izjava Solidara „Naša zajednička budućnost” (*Our Common Future*) <http://www.solidar.org/en/news/statement-our-common-european-future>

⁽¹²⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 41., točka 1.5.

modernizacije. Treba uspostaviti jedinstvenu sveobuhvatnu strategiju za razdoblje nakon 2020. na temelju deset prioriteta djelovanja Europske komisije, strategije Europa 2020. s njezinih sedam vodećih inicijativa i 11 tematskih ciljeva kohezijske politike EU-a, te integriranjem višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje nakon 2020.

3.8. Komisija ne provodi u potpunosti pristup koji obuhvaća više dionika utvrđen u Programu do 2030. Za razliku od postupka koji je doveo do usvajanja Programa do 2030., dosadašnji pristup Komisije nije bio potpuno transparentan i uključiv.

4. Posebne napomene

4.1. Pregled politika EU-a koje doprinose ciljevima održivog razvoja (poglavlje 2.1. Komunikacije)

4.1.1. Čini se da je taj pregled samo administrativne prirode: riječ je o popisu politika EU-a koje se na neki način bave pitanjima povezanim sa 17 ciljeva održivog razvoja. Taj pregled ne odražava u dovoljnoj mjeri stvarne okolnosti u Europi te ne opravdava zaključak Komisije da EU svojim djelovanjem radi na ostvarivanju svih 17 ciljeva održivog razvoja jer nije provedena procjena kojom bi se utvrdilo jesu li te politike zaista učinkovite ili ih proturječne mjere slabe. Na primjer: navodi se da je strategija Europa 2020. usmjerena na ostvarivanje ciljeva održivog razvoja na polju siromaštva i nejednakosti, ali se ne spominje činjenica da se relevantni glavni ciljevi te strategije neće ostvariti.

4.1.2. Stoga je pregled politika EU-a potrebno nadopuniti detaljnom analizom onoga što još nije ostvareno kako bi se ocijenila stvarna situacija u EU-u u pogledu provedbe ciljeva održivog razvoja⁽¹³⁾. Samo iskreno sagledavanje stvarnog stanja može europskim tvorcima politika omogućiti utvrđivanje odgovarajućih prioriteta za provedbu ciljeva održivog razvoja. Zaključci Komisije na osnovi pregleda politika nisu vjerodostojni niti se temelje na činjenicama.

4.1.3. Usporedno s Komunikacijom, Eurostat je objavio inicijalni statistički pregled trenutačne situacije u državama članicama EU-a u pogledu ciljeva održivog razvoja⁽¹⁴⁾. Međutim, Komisija nije pokušala utvrditi poveznice između pregleda politika, statističkih podataka i utvrđivanja političkih prioriteta za provedbu ciljeva održivog razvoja.

4.1.4. EGSO se nada da će uvođenje okvira za opsežno praćenje provedbe ciljeva održivog razvoja u EU-u omogućiti pristup koji se više temelji na činjenicama kojim će se utvrditi što još nije ostvareno, kao i glavni izazovi koji stoje pred EU-om u pogledu Programa do 2030.

4.1.5. Kako je EGSO već istaknuo, područja na kojima EU treba najviše raditi kako bi ostvario ciljeve održivog razvoja jesu smanjenje utjecaja na okoliš i stvaranje socijalno uključivije Europe: 12. cilj održivog razvoja (održiva potrošnja i proizvodnja); 13. cilj održivog razvoja (klimatska politika); 14. i 15. cilj održivog razvoja (očuvanje ekosustava); 2. cilj održivog razvoja (održiva poljoprivreda); 9. cilj održivog razvoja (ulaganja u infrastrukturu i inovacije); 10. cilj održivog razvoja (smanjenje nejednakosti); 8. cilj održivog razvoja (pristojan rad i zapošljavanje); 1. cilj održivog razvoja (smanjenje siromaštva); 5. cilj održivog razvoja (rodna jednakost); 4. cilj održivog razvoja (obrazovanje)⁽¹⁵⁾.

4.2. Deset prioriteta Komisije i njihov doprinos Programu održivog razvoja do 2030. (poglavlje 2.2. Komunikacije)

4.2.1. U Komunikaciji se pokazuje kako deset prioriteta djelovanja Komisije može doprinijeti provedbi ciljeva održivog razvoja, no Komisija bi osim toga trebala imati hrabrosti da u slučaju potrebe revidira/prilagodi prioritete svog djelovanja kako bi u potpunosti iskoristila sve moguće sinergije s radom na provedbi ciljeva održivog razvoja.

4.2.2. EGSO smatra da bi se trebalo obratiti više pozornosti na kulturnu dimenziju održivog razvoja i ulogu komunikacije u promicanju Programa do 2030.

⁽¹³⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 41., točka 1.7.

⁽¹⁴⁾ Eurostat, Održiv razvoj u Europskoj uniji, 2016.

⁽¹⁵⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 41., točka 4.1.

4.3. *Upravljanje (poglavlje 3.1. Komunikacije)*

4.3.1. EGSO preporučuje uvođenje okvira za upravljanje i koordinaciju usporedno s dugoročnom strategijom za provedbu Programa do 2030. kako bi se osigurala usklađenost između centraliziranih i decentraliziranih mjera, te kako bi se uključilo organizirano civilno društvo na nacionalnoj i regionalnoj razini.

4.3.2. Europski semestar treba razviti u instrument vertikalne koordinacije na više razina s obzirom na provedbu ciljeva održivog razvoja u državama članicama⁽¹⁶⁾. Nažalost, Komisija nije iskoristila priliku koju nudi ova komunikacija kako bi dodatno razvila europski semestar u tom smjeru.

4.3.3. EGSO smatra da unatoč tomu što je od 2010. održivi razvoj uključen u strategiju Europa 2020. nije postignuta dosljednost između gospodarskih, socijalnih i okolišnih ciljeva. Potrebno je osnažiti mehanizme koji osiguravaju usklađenost politika za održivi razvoj.

4.3.4. EGSO pozdravlja cjelovitiji pristup koji je vidljiv u novoj strukturi Komisije i koordinirajuću ulogu prvog potpredsjednika u pogledu rada na provedbi ciljeva održivog razvoja. Međutim, koordinacijskim jedinicama Komisije morat će se osigurati dostatni kapaciteti kako bi se ti procesi vodili na dovoljno odlučan način.

4.3.5. Čelnici EU-a moraju iskoristiti potencijal boljeg upravljanja, osnažiti upravljanje, shvatiti važnost međusektorske metode koordinacije usmjerene na poboljšavanje interakcija te možda socioekonomskim dionicima prepustiti kontrolu tijekom faze pripreme kako bi „sudjelovanje” bilo učinkovitije. Tako će moći iskoristiti golem potencijal koji će se realizirati tijekom procesa provedbe.

4.3.6. Nažalost, Komunikacija Komisije nije usmjerena na pitanje kako prepoznati i unaprijediti taj proces.

4.4. *Financiranje (poglavlje 3.2. Komunikacije)*

4.4.1. Uspostava višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje nakon 2020. mora se iskoristiti za usklađivanje trošenja sredstava EU-a s provedbom prioriteta održivog razvoja u EU-u.

4.4.2. EGSO se slaže da bi EU trebao dodatno razviti svoj sustav financijske potpore koji poboljšava ekonomsku uspješnost na teritorijalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini i promiče zajedničko dobro, uzimajući pritom u obzir potrebe održivosti. Ekonomski prosperitet trebao bi biti gospodarska osnova ciljeva održivog razvoja, ali potrebno je uspostaviti pravila kako bi se osiguralo postizanje ciljeva na socijalnom području i području okoliša. EGSO smatra da bi reforma europskog poreznog sustava mogla dovesti do konsolidacije povećanja proračunskih sredstava te potaknuti uspješniju provedbu Programa do 2030.

4.4.3. Komisija stavlja poseban naglasak na pitanja koja se odnose na održivo financiranje. EGSO smatra da je naročito važno stvoriti ispravne okvirne uvjete za masivna dugoročna ulaganja privatnih i javnih ulagača u modernizaciju i inovaciju infrastrukture što je potrebno kako bi se olakšao prijelaz na održivije gospodarstvo⁽¹⁷⁾.

4.5. *Mjerenje napretka (poglavlje 3.3. Komunikacije)*

4.5.1. EGSO cijeni namjeru Komisije da redovito pomno prati ciljeve održivog razvoja u kontekstu EU-a te da se pritom oslanja na veći broj tekućih postupaka praćenja koje provode Komisija, agencije EU-a, ESVD i države članice. Međutim, nedostaju specifični podaci o tome kako bi izgledao taj sustav praćenja.

4.5.2. EGSO pozdravlja rad ESTAT-a na skupu pokazatelja za praćenje provedbe ciljeva održivog razvoja u EU-u. EGSO naglašava da odluke u pogledu praćenja, a posebno u pogledu izrade pokazatelja, imaju značajne političke implikacije. Stoga su potrebne rasprave i transparentno savjetovanje s civilnim društvom o daljnjem razvoju pokazatelja.

⁽¹⁶⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 41., točka 1.11.; (mišljenje EGSO-a „Godišnji pregled rasta za 2017.”, SL C 173, 31.5.2017., str. 73).

⁽¹⁷⁾ Mišljenje EGSO-a „Održivi razvoj: pregled unutarnjih i vanjskih politika EU-a” (SL C 487, 28.12.2016., str. 41.); vidjeti također mišljenje EGSO-a „Dugoročno financiranje europskog gospodarstva” (SL C 327, 12.11.2013., str. 11.); vidjeti također Zelenu knjigu, vlada Ujedinjene Kraljevine, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf

4.5.3. EGSO očekuje da će se nakon objave redovnog izvješća ESTAT-a o praćenju ciljeva održivog razvoja i dostatnog vremenskog razdoblja koje će organizacijama civilnog društva omogućiti savjetovanje s njihovim članovima, putem platforme s više dionika povesti dijalog o zaključcima postupka praćenja i potrebnim mjerama za reviziju politika.

4.5.4. U nekoliko studija EGSO-a potvrđuje se kako je od ključne važnosti da se pored općenito prihvaćenog pokazatelja BDP-a, koji se do sada pokazao relevantnim, uvedu i drugi pokazatelji prikladni za prikazivanje ne samo gospodarskog rasta nego i njegovog učinka i rezultata (bruto rezultat razvoja). Praćenje željenog razvojnog procesa do 2030. mora se temeljiti na složenom skupu pokazatelja koji mjere gospodarski, socijalni i ekološki učinak⁽¹⁸⁾.

4.5.5. Okvir za praćenje također bi trebao biti povezan s europskim semestrom.

4.5.6. Program UN-a do 2030. zahtijeva da vlade uspostave okvir za praćenje i reviziju, odnosno da uspostave instrumente za potpuni ciklus politike koji obuhvaća izradu strategija, provedbu, praćenje i reviziju strategija. U Komunikaciji nije uzeta u obzir faza revizije. Razlog tome može biti činjenica da ne postoje sveobuhvatna strategija i akcijski plan za provedbu ciljeva održivog razvoja koji bi se mogli redovito revidirati.

4.6. **Zajednička odgovornost i pristup s više dionika**

4.6.1. Ciljevi održivog razvoja iziskuju uključivanje više dionika. Moguće ih je ostvariti samo ako civilno društvo, poduzeća, sindikati, lokalne zajednice i drugi dionici preuzmu aktivnu ulogu i odgovornost. Mehanizmima participativnog upravljanja mora se zajamčiti uključenost civilnog društva na svim razinama, od lokalne i nacionalne do europske i razine UN-a. Ciljevi održivog razvoja zahtijevaju da institucije i dionici surađuju na integriran i međusektorski način.

4.6.2. Nedavnom odlukom Komisija je pokrenula platformu s više dionika za provedbu ciljeva održivog razvoja u EU-u⁽¹⁹⁾. EGSO pozdravlja taj novi projekt i nudi svoju pomoć u osiguravanju uspješnosti platforme.

4.6.3. Međutim, EGSO je razočaran činjenicom da Komisija u svojoj Komunikaciji nije odgovorila na prijedlog EGSO-a da se u suradnji s Europskom komisijom osnuje europski forum o održivom razvoju, kao ni na njegove preporuke u pogledu osmišljavanja takvog foruma⁽²⁰⁾ koje se temelje na ishodu prezentacija u vezi s tim forumom održanih na konferencijama, u radnim skupinama Vijeća, u Komisiji i na savjetovanjima s dionicima na kojima su sudionici izrazili podršku tom forumu.

4.7. EGSO pozdravlja činjenicu da je u svojoj odluci o osnivanju platforme s više dionika Komisija proširila opseg zadaća te platforme u pogledu praćenja provedbe ciljeva održivog razvoja i razmjene najboljih praksi, te da je predvidjela savjetodavnu ulogu predstavnika civilnog društva u promišljanju o dugoročnoj provedbi ciljeva održivog razvoja, kao i njihovo sudjelovanje u praćenju i reviziji provedbe politika. Platforma bi također trebala olakšavati suradnju i partnerstva više dionika. EGSO smatra da takva vrsta participativne platforme mora imati ključnu ulogu u novoj vrsti europskog upravljanja, koje bi trebalo biti obilježeno zajedničkim osjećajem odgovornosti.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁸⁾ Dodatne informacije: stvarni pokazatelj napretka (GPI), indeks sretnog planeta (eng. *Happy Planet index*), „indeks ekološkog otiska” itd.

⁽¹⁹⁾ C(2017) 2941 final

⁽²⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Forum europskog civilnog društva za održivi razvoj” (SL C 303, 19.8.2016., str. 73.).

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije „Plan rada za ekološki dizajn 2016.–2019.”

(COM(2016) 773 final)

(2017/C 345/16)

Izjavitelj: **Cillian LOHAN**

Zahtjev za savjetovanje:	Komisija, 27.1.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Predsjedništva:	13.12.2016.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	15.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	130/0/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Područje primjene Plana rada za ekološki dizajn 2016. – 2019. previše je ograničeno da bi se njime snažno potaknule temeljite promjene ponašanja u lancima opskrbe robom i uslugama brzinom koja bi odražavala ciljeve akcijskog plana za kružno gospodarstvo.

1.2. Ekološki dizajn robe i usluga trebao bi nadilaziti pitanja energije. Iako su ta pitanja važna, potrebno je usredotočiti se na cijeli životni ciklus proizvoda, uključujući njihovu trajnost, lakoću održavanja i popravka, mogućnost dijeljenja i digitalizacije, ponovnu uporabu, mogućnost nadogradnje i recikliranja te njihovu stvarnu prihvaćenost nakon uporabe u obliku sekundarnih materijala u proizvodima koji ulaze na tržište.

1.3. Ekološki dizajn trebao bi obuhvaćati načela kružnog gospodarstva u kontekstu digitalizacije, dijeljenja i funkcionalne ekonomije kako bi se zajamčila dosljednost različitih strategija kojima se nastoji uspostaviti novi gospodarski model.

1.4. Sastavni dijelovi proizvoda trebaju biti lako obnovljivi kako bi ih se moglo ponovno upotrijebiti i/ili preraditi te bi se s pomoću njih trebalo poticati stvaranje snažnog tržišta sekundarnih sirovina.

1.5. Zahtjevima za označavanje može se potaknuti poboljšanje strategija ekološkog dizajna i pomoći potrošačima u donošenju odluka te se tako može pokrenuti promjena ponašanja. Označavanjem bi se trebao obuhvatiti očekivani životni vijek proizvoda i/ili njegovih bitnih sastavnih dijelova.

1.6. EGSO ponavlja svoju podršku u pogledu uporabe instrumenta za proširenu odgovornost proizvođača kao sredstva za promicanje prelaska na poslovne modele kružnog gospodarstva te naglašava da i taj instrument može imati ulogu u promicanju ekološkog dizajna.

2. Kontekst

2.1. Planom rada za ekološki dizajn 2016. – 2019. pridonosi se novoj inicijativi Komisije za kružno gospodarstvo. Pritom je glavni cilj promicanje prelaska na model kružnog gospodarstva kojim se uzima u obzir cijeli životni ciklus proizvoda i njihovih materijala.

2.2. Plan proizlazi iz prethodnih planova rada za ekološki dizajn za razdoblja 2009. – 2011. i 2012. – 2014. Njegov zakonodavni okvir čine Okvirna direktiva 2009/125/EZ o ekološkom dizajnu i Okvirna direktiva 2010/30/EZ o označavanju energetske učinkovitosti. Redoviti planovi rada predviđeni su člankom 16. stavkom 1. Direktive o ekološkom dizajnu.

2.3. Plan je predviđen kao sredstvo za jačanje konkurentnosti Europe i promicanje gospodarskog rasta, uz istodobno otvaranje radnih mjesta.

2.4. Očekivalo se da će se revizijom Direktive o ekološkom dizajnu ili ažuriranjem Plana rada proširiti područje primjene prethodnih inicijativa u području ekološkog dizajna.

3. Pregled Plana rada za ekološki dizajn za razdoblje 2016. – 2019.

3.1. Zakonodavni okvir za ekološki dizajn i označivanje energetske učinkovitosti ima dvojaku svrhu ⁽¹⁾. Prva je jamčenje sve veće zastupljenosti energetski učinkovitijih proizvoda na tržištu EU-a s pomoću ekološkog dizajna. Druga je usmjerena na osvježavanje i poticanje potrošača da kupuju najučinkovitije proizvode s pomoću označivanja energetske učinkovitosti.

3.2. Sadašnjim se Planom rada utvrđuju donesene provedbene mjere, uključujući 28 uredaba o ekološkom dizajnu, 16 delegiranih uredaba o označivanju energetske učinkovitosti i tri priznata dobrovoljna sporazuma.

3.3. Ostala područja rada obuhvaćaju mjeru za ekološki dizajn uređaja za grijanje zraka i uređaja za hlađenje koja će se donijeti u obliku uredbe te niz izmjena uredaba kako bi se poboljšalo ispitivanje proizvoda i smanjila mogućnost prijevara s pomoću ekološkog dizajna i označivanja energetske učinkovitosti. Te su inicijative dopuna ovom Planu rada, u kojemu se na njih upućuje, ali nisu u njemu konkretno sadržane.

3.4. Ocjena i predstavljanje postojećeg i tekućeg djelovanja usmjereni su na označivanje energetske učinkovitosti i postizanje elementa ekološkog dizajna samo u kontekstu učinkovitosti.

3.5. Na popis skupina proizvoda koje su u središtu postojećeg zakonodavstva ili revizija dodane su nove skupine. To su:

- sustavi automatizacije i nadzorni sustavi zgrada,
- električna kuhala za vodu,
- aparati za sušenje ruku,
- dizala,
- solarni paneli i invertori,
- rashladni kontejneri,
- visokotlačni aparati za čišćenje.

4. Načela ekološkog dizajna

4.1. Ekološki dizajn može pridonijeti odvajanju gospodarskog rasta od potrošnje resursa smanjenom uporabom materijala i energije, povećanim stopama recikliranja i smanjenim stvaranjem otpada ⁽²⁾. Snaga modela kružnog gospodarstva proizlazi iz povezanosti ostvarivanja gospodarskog napretka, socijalnih pogodnosti i koristi za okoliš. Ekološki dizajn može biti važan pokretač socijalne održivosti.

4.2. Iako se Direktiva o ekološkom dizajnu upotrebljava u svrhu poboljšanja energetske učinkovitosti proizvoda, trebala bi se intenzivnije koristiti i za poticanje kružnog dizajna proizvoda, na primjer odbacivanjem strategija dizajna kojima se onemogućuje popravak ili zamjena neispravnih dijelova ⁽³⁾.

4.3. Ekološkim dizajnom omogućuju se proizvodno-uslužni sustavi i proizvodi koji su nastali s pomoću manje resursa, uporabom recikliranih i obnovljivih resursa, izbjegavanjem opasnih materijala te s pomoću sastavnih dijelova koji su dugotrajniji i lakši za održavanje, popravak, nadogradnju i recikliranje. Razlikuju se dva pristupa: redizajn proizvoda temeljen na postupnim poboljšanjima postojećih proizvoda i dizajn novog proizvoda kojim se nastoje razviti novi resursno

⁽¹⁾ SL C 82, 3.3.2016., str. 6.

⁽²⁾ Zaklada Ellen MacArthur, *Towards the circular economy: Opportunities for the consumer goods sector* („Ususret kružnom gospodarstvu: prilike za sektor robe široke potrošnje“), 2013. Dokument dostupan na adresi: https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/TCE_Report-2013.pdf.

⁽³⁾ Europska agencija za okoliš, *Environmental indicator report 2014: Environmental impacts of production-consumption systems in Europe* („Izveštje o ekološkim pokazateljima za 2014.: ekološki učinci sustava proizvodnje i potrošnje u Europi“), 2014. Dokument dostupan na adresi: <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2014>

učinkoviti proizvodi koji se mogu popraviti, nadograditi i reciklirati⁽⁴⁾. U okviru provedbe Direktive o ekološkom dizajnu zasad se uglavnom primjenjivao prvi, postupni pristup, ali sada bi trebalo pojačati primjenu drugog pristupa, zajedno s razvojem izmijenjenog, primjerenog označivanja, a uz pomoć potpore koju će europske organizacije za normizaciju pružati tekućim radom u tim područjima.

4.4. Važan element kružnog dizajna jest taj da proizvod može postati usluga ako se naglasak prebaci s vlasništva na korištenje odnosno s prodaje proizvoda na sklapanje ugovora na temelju učinkovitosti (npr. proizvodno-uslužni sustav i sporazumi o razini usluga).

4.5. Kad je riječ o poljoprivrednom i prehrambenom sektoru, treba napomenuti da sustavi održive proizvodnje hrane, osobito sustavi organske proizvodnje, predstavljaju primjere kako cirkularnosti tako i ekološkog dizajna.

4.6. Nedavno pokrenuta zajednička inicijativa EGSO-a i Europske komisije u vezi s uspostavom Europske platforme dionika kružnog gospodarstva može olakšati utvrđivanje najboljih praksi u tom području te prepoznavanje političkih prepreka za prelazak na ekološki dizajn.

5. Nedostaci i propusti

5.1. Integrirani pristup

5.1.1. Ekološki dizajn robe i usluga trebao bi nadilaziti pitanja energije. Iako su ta pitanja važna, potrebno je usredotočiti se na cijeli životni ciklus proizvoda, uključujući njihovu trajnost, lakoću održavanja i popravka, mogućnost dijeljenja i digitalizacije, ponovnu uporabu, mogućnost nadogradnje i recikliranja te njihovo stvarno prihvaćanje nakon uporabe u obliku sekundarnih materijala u proizvodima koji ulaze na tržište. Ekološki dizajn trebao bi biti dio integriranog pristupa, prema kojemu se energetska učinkovitost i učinkovitost proizvoda smatraju povezanim i ravnopravnim s energetske učinkovitošću i učinkovitošću proizvoda u pogledu uporabe resursa i materijala.

5.1.2. U sadašnjem Planu rada potvrđuju se ograničenja koja proizlaze iz usmjeravanja ponajprije na energetske učinkovitost. Za postizanje dosljednosti i jasnoće očito je potrebna sveobuhvatnija strategija ekološkog dizajna. Sama Direktiva o ekološkom dizajnu nije ograničena na energetske učinkovitost proizvoda koji koriste energiju, nego obuhvaća i širi opseg materijalnih dijelova tih proizvoda te dalekosežniji učinak i troškove nedostatka učinkovitosti resursa.

5.1.3. Načela kružnog gospodarstva zahtijevaju robu i usluge koji su izdržljivi te se mogu ponovno uporabiti, popraviti i reciklirati. Ta načela trebaju postati sastavni dio ekološkog dizajna, i to u kontekstu digitalizacije, ekonomije dijeljenja⁽⁵⁾ i funkcionalne ekonomije⁽⁶⁾, kako bi se zajamčila dosljednost različitih strategija kojima se nastoji uspostaviti novi gospodarski model⁽⁷⁾. Opasnosti povezane s postojećom nedosljednošću mogu prouzročiti nesigurnost u poslovnom sektoru, što pak koči inovacije ili ulaganje u poslovne modele koji se temelje na sveobuhvatnijem modelu kružnog gospodarstva. To će ujedno dovesti do razvoja u pogledu učinkovitosti resursa na račun prekomjerne uporabe energije i obrnuto. Sadašnji i budući raspon proizvoda, koji se dosad temeljio na energetske neučinkovitosti, trebao bi se proširiti na proizvode i usluge visoke resursne neučinkovitosti.

5.1.4. Snažno tržište sekundarnih sirovina ključno je za razvoj kružnog gospodarstva. Ekološki dizajn trebao bi pridonijeti dizajnu proizvoda i usluga kojim se omogućuje odvajanje sastavnih dijelova proizvoda. To znači da bi sastavni dijelovi proizvoda trebali biti lako obnovljivi kako bi ih se moglo ponovno upotrijebiti i/ili preraditi. Dizajnom bi se trebala omogućiti ta obnova sekundarnih sirovina kako bi se tržište opskrbilo čistim i visokokvalitetnim materijalima.

⁽⁴⁾ Program Ujedinjenih naroda za okoliš i Tehničko sveučilište u Delftu, *Design for sustainability – A step-by-step approach* („Dizajn za održivost – pristup korak po korak“), 2009. Dokument dostupan na adresi: <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8742/DesignforSustainability.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

⁽⁵⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 36.

⁽⁶⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 1.

⁽⁷⁾ Europska agencija za okoliš, *Circular by design – Products in the circular economy* („Kružni dizajn – proizvodi u kružnom gospodarstvu“), izvješće br. 6-2017, lipanj 2017. Dokument dostupan na adresi: <https://www.eea.europa.eu/publications/circular-by-design>. EGSO trenutačno razmatra ukupan potencijal novih održivih gospodarskih modela u zasebnom mišljenju (SC/048) koje bi trebalo biti usvojeno u drugoj polovici 2017.

5.1.5. Uporaba dizajna kao pokretača snažnog tržišta sekundarnih sirovina potrebna je i u kontekstu važnosti trajnosti i modularnosti samog dizajna.

5.2. Promjena ponašanja

5.2.1. Potrebno je primijeniti niz strategija kako bi se promijenilo ponašanje potrošača. Samo označivanje nije dovoljno za postizanje dalekosežne promjene ponašanja. U prethodnim mišljenjima EGSO-a već je istaknuta potreba primjene gospodarskih instrumenata⁽⁸⁾, označivanja životnog vijeka proizvoda⁽⁹⁾ i bihevioralne ekonomije⁽¹⁰⁾ (osobito pristupa nukanja)⁽¹¹⁾ kao nekih od sredstava za postizanje prelaska.

5.2.2. Zahtjev u pogledu promjene ponašanja nije ograničen samo na potrošače i krajnje korisnike. Poslovni sektor potrebno je podupirati inicijativama i omogućiti sigurnost u usmjeravanju politike kako bi se potaknule promjene. To je osobito ključno za sektor MSP-ova, u kojemu alati osposobljavanja i potpore mogu pridonijeti razumijevanju i primjeni načela ekološkog dizajna te zajamčiti da će pri prelasku doći do preraspodjele radnika kako bi se umanjilo raseljavanje.

5.2.3. EGSO ponavlja svoju podršku u pogledu uporabe načela proširene odgovornosti proizvođača kao sredstva za promicanje prelaska na poslovne modele kružnog gospodarstva te naglašava da i to načelo može imati ulogu u promicanju ekološkog dizajna.

5.2.4. U mišljenju EGSO-a posvećenom Paketu za kružno gospodarstvo⁽¹²⁾ upućuje se na ulogu novih modela vlasništva kojima bi bilo obuhvaćeno iznajmljivanje robe kao usluga. Na taj se način ekološki dizajn može poticati i kao imperativ u pogledu trgovine te imati povoljan učinak na okoliš i društvo u cjelini.

5.3. Klauzule o reviziji

5.3.1. Većina provedbenih mjera u pogledu ekološkog dizajna i označivanja energetske učinkovitosti sadržava klauzule o revizijama koje treba provesti sljedećih godina. U okviru njih će se osobito ispitati učinkovitost resursa, mogućnost popravka, mogućnost recikliranja i trajnost proizvoda.

5.3.2. EGSO ističe važnost primjene tih načela u studijama postojećeg popisa proizvoda koje su u tijeku, a ne samo u pogledu novih skupina proizvoda koje će se obuhvatiti ovim Planom rada.

5.3.3. Ta se načela ne bi trebala primjenjivati samo u revizijama, nego ih sad treba uključiti i u Plan rada za ekološki dizajn.

5.4. Donošenje aktualnog i relevantnog Plana rada za ekološki dizajn

5.4.1. EGSO primjećuje da je sadašnji Plan rada za ekološki dizajn preispitan s obzirom na akcijski plan za kružno gospodarstvo. Međutim, savjetovanje sa Savjetodavnim forumom u vezi s predloženim nacrtom Plana rada za ekološki dizajn, propisano člankom 18. Direktive o ekološkom dizajnu, održano je krajem listopada 2015. godine. To je bilo prije pokretanja akcijskog plana za kružno gospodarstvo.

5.4.2. Savjetodavni forum trebao bi primiti na znanje službeno stajalište organiziranog civilnog društva izneseno u okviru rada EGSO-a.

5.4.3. IKT proizvodi spominju se u Planu rada samo u kontekstu „odvojenog reguliranja” zbog složenosti i teškoća povezanih s proizvodima koji se brzo razvijaju te zbog nesigurnosti u pogledu budućeg razvoja tržišta. Napominje se da označivanje tih proizvoda obično traje predugo (u prosjeku četiri godine) te da dobrovoljni sporazumi ne dovode dovoljno odlučno i brzo do ekološkog, ekonomskog i socijalnog napretka.

⁽⁸⁾ SL C 226, 16.7.2014., str. 1.

⁽⁹⁾ SL C 67, 6.3.2014., str. 23.

⁽¹⁰⁾ Europska agencija za okoliš, *Circular by design – Products in the circular economy*, op. cit., str. 31.

⁽¹¹⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 28.

⁽¹²⁾ SL C 264, 20.7.2016., str. 98.

5.4.4. Izdvajanje IKT proizvoda u okviru Plana rada ima određenu težinu. U tom je sektoru potrebno utvrditi konkretne i jasne smjernice i ciljeve kako bi se potaknule inovacije u ekološkom dizajnu proizvoda tog sektora. Na primjer, primjenom ekološkog dizajna na mobilne telefone oni bi mogli postati ambasadori ekološkog dizajna jer bi se uređajem za komunikaciju široj javnosti prenosile informacije o praktičnoj primjeni ekološkog dizajna i njegovim posljedicama i pozitivnim učincima.

5.4.5. Sporazum Energy Star koji su sklopili EU i SAD istječe 2018. godine. Njime se za obje strane utvrđuju jednaki dobrovoljni zahtjevi u pogledu učinkovitosti uredske opreme. Moguće su opasnosti povezane s produljenjem tog sporazuma s obzirom na novu dinamiku politike SAD-a. U reviziji bi se trebale razmotriti konkurentne prednosti koje snažna potpora ekološkom dizajnu ima za poslovanje u Europi. EU ima priliku biti svjetski predvodnik u tom području. Ne treba podcjenjivati važnost uzajamnosti i međunarodnih sporazuma za uključivanje ekološkog dizajna u dominantne tokove.

5.4.6. Izričito je naznačeno da će se izraditi opsežniji odjeljak Plana o doprinosu ekološkog dizajna kružnom gospodarstvu. To prepoznavanje potrebe za proširenjem područja primjene jest dobrodošlo, no treba biti popraćeno specifičnim kratkim rokovima izvršenja.

5.4.7. Razvoj alata kružnog gospodarstva povezanih s ekološkim dizajnom, poput Vodiča za kružni dizajn koji je nedavno objavila Zaklada Ellen MacArthur, može olakšati promjene, no treba imati potporu snažnog odgovarajućeg zakonodavstva, u kombinaciji s analizom konteksta, opsežnim savjetovanjima s dionicima i normizacijskom podrškom. Sa stajališta potrošača i poslovnog sektora, cijena proizvoda i ekonomski poticaji odredit će prihvaćenost tih alata. Najbolja praksa u tom području može se temeljiti na načelu „onečišćivač plaća”.

5.4.8. Ne bi trebalo podcijeniti izazove povezane s nadzorom tržišta i međunarodnom suradnjom. EGSO napominje da na razini država članica postoji povećana potreba provedbe i izvješćivanja uz pomoć praćenja tržišta, a ako se to ne osigura, možda će biti potrebno primijeniti snažnije mehanizme nadzora na nacionalnoj razini, usklađene bilo neizravno ili izravno putem kontrole na razini EU-a. Također bi se mogla razmotriti mogućnost korištenja mehanizama nadzora ili inspekcije različitih od onih koji se trenutno obično primjenjuju za ekološki dizajn i označivanje energetske učinkovitosti, i to radi smanjenja prisutnosti oportunističkih proizvođača i uvoznika (eng. *free riders*) na tržištu EU-a te radi zaštite i nagrađivanja poduzeća koja pri ulaganjima primjenjuju dobre i transparentne prakse ekološkog dizajna, označivanja i osiguravanja informacija i deklaracija o proizvodu.

5.4.9. Označivanje je ključno kad su u pitanju potrošači i transparentnost. Međutim, označivanje nije rješenje svih problema, a posebno može predstavljati ne nužno najprikladniji instrument kad je riječ o razmjeni dobara i usluga među poduzećima. Označivanje bi, gdje je primjenjivo, trebalo odražavati očekivani životni vijek, a ne samo stavljati naglasak na energetske učinkovitost. Na primjer, zgrada može biti visoko ocijenjena zbog svoje energetske učinkovitosti, ali istodobno zasluživati bolju ocjenu zbog materijala korištenih u izgradnji. Isto tako, veliki i složeni proizvodi (npr. određeni sustavi proizvoda za grijanje, hlađenje ili ventilaciju) mogu zasluživati bolju ocjenu zbog upotrijebljenih materijala te zbog mogućnosti popravka, zamjenjivosti, trajnosti i mogućnosti recikliranja.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Uloga proizvodnje energije iz otpada u kružnom gospodarstvu”

(COM(2017) 34 final)

(2017/C 345/17)

Izvjestitelj: **Cillian LOHAN**

Suizvjestitelj: **Antonello PEZZINI**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 17.2.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	15.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	140/0/2

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO podupire poštovanje hijerarhije otpada u donošenju odluka o gospodarenju otpadom⁽¹⁾, uključujući mogućnosti proizvodnje energije iz otpada.

1.2. Potrebno je donijeti usklađenu strategiju širenja poruke sadržane u prvom koraku hijerarhije otpada, a to je ponajprije sprečavanje nastanka otpada.

1.3. EGSO prihvaća načelo provjere održivosti javnih sredstava EU-a s obzirom na ciljeve održivog razvoja⁽²⁾ te načelo prema kojemu se svakim oblikom javnih financiranja treba poboljšati dobrobit građana Europe. Javna financiranja također bi trebala biti usklađena s načelom prema kojemu se njima ne podupire djelovanje koje može naštetiti građanima.

1.4. Manjkavosti postojećih direktiva o obradi otpada potrebno je u budućem zakonodavstvu ispraviti kako bi se zajamčio pravedan, dosljedan i sustavan prijelaz na kružno gospodarstvo.

1.5. Važno je da se ne stvaraju infrastrukturne zapreke postizanju viših stopa recikliranja ulaganjem u zastarjele procese proizvodnje energije iz otpada.

1.6. Iako je odvojeno prikupljanje otpada prioritet, osobito za države članice koje uvelike ovise o odlagalištima, ono se također treba uskladiti s povećanjem stopa recikliranja kako bi imalo vrijednost u postizanju prelaska na poboljšanu cirkularnost.

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Paket o kružnom gospodarstvu”, točka 4.3.) (SL C 264, 20.7.2016., str. 98.).

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a „Održivi razvoj: pregled unutarnjih i vanjskih politika EU-a”, točka 4.3.5.5. (SL C 487, 28.12.2016., str. 41.).

1.7. Države članice koje imaju velik broj spalionica trenutačno nisu usklađene s postizanjem viših ciljnih vrijednosti u pogledu recikliranja predloženih u akcijskom planu za kružno gospodarstvo ⁽³⁾. Izazov leži u odvratanju tih država članica od ovisnosti o spaljivanju i poticanju na širok raspon rješenja za upravljanje otpadom, s pomoću čimbenika politike poticanja i privlačenja, a to su, pored ostalih:

- uvođenje poreza;
- postupno ukidanje programa potpore;
- uvođenje moratorija na nova postrojenja i stavljanje izvan pogona starijih.

1.8. Nedostatak odgovarajućih cjenovnih signala prepreka je prijelazu na kružno gospodarstvo u EU-u. Tomu pridonose i stalne neopravdane subvencije za neodržive sustave proizvodnje, osobito u sektoru fosilnih goriva ⁽⁴⁾. EGSO pozdravlja izričito navedenu povezanost pristupa sredstvima u okviru kohezijske politike s nacionalnim planovima gospodarenja otpadom i europskim akcijskim planom za kružno gospodarstvo. Povezanost s Europskim fondom za strateška ulaganja mogla bi biti snažnija.

1.9. Bioplin nudi mogućnosti u brojnim područjima na razini EU-a, kao što su otvaranje radnih mjesta, smanjenje emisija, povećanje energetske sigurnosti i dr. Zakonodavni okvir i okvir politika kojima se najbolje podupire optimiziranje povezanih mogućnosti trebalo bi razviti s pomoću primjera najbolje prakse u državama članicama i izvan njih.

1.9.1. Anaerobna digestija u proizvodnji biometana za automobilsku industriju u skladu je s Pariškim sporazumom. U nedavnoj procjeni Komisije ⁽⁵⁾ navedeno je da bi se proizvodnja bioplina u EU-u do 2030. mogla bar udvostručiti, ako ne i trostručiti u odnosu na današnje razine.

1.10. Potrebna je promjena ponašanja i kulture koja se može postići obrazovanjem na svim razinama društva.

2. Kontekst

2.1. Komisija je 2. prosinca 2015. donijela akcijski plan EU-a za kružno gospodarstvo, program za promjene sa znatnim potencijalom za otvaranje novih radnih mjesta i rast kojim nastoji poduprijeti modele održive potrošnje i proizvodnje u skladu s obvezama EU-a na temelju Programa održivog razvoja do 2030. U Komunikaciji je stavljen naglasak na energetske oporabu otpada i njezino mjesto u kružnom gospodarstvu. Proizvodnja energije iz otpada širok je pojam koji obuhvaća mnogo više od spaljivanja otpada.

2.2. Komunikacijom se ponajprije želi zajamčiti da se energetske oporabom otpada u EU-u pridonosi ostvarenju ciljeva akcijskog plana za kružno gospodarstvo i da ona bude jasno usklađena s hijerarhijom otpada EU-a. U Komunikaciji se ujedno razmatra na koji način optimizirati ulogu procesa proizvodnje energije iz otpada kako bi oni pridonosili ostvarivanju ciljeva utvrđenih u Strategiji energetske unije i Pariškom sporazumu. Istodobno se isticanjem dokazano energetske učinkovitih tehnologija želi postići da ovdje utvrđeni pristup proizvodnji energije iz otpada bude poticaj za inovacije i otvaranje visokokvalitetnih stalnih radnih mjesta.

2.3. U ovom se mišljenju iznosi stajalište EGSO-a o trima odjeljcima Komunikacije, a to su:

- položaj procesa proizvodnje energije iz otpada u hijerarhiji otpada i uloga javne financijske potpore;

⁽³⁾ Komunikacija Europske komisije, *Zatvaranje kruga – akcijski plan EU-a za kružno gospodarstvo* (COM(2015) 614 final), 2. prosinca 2015.

⁽⁴⁾ David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang, *How Large Are Global Energy Subsidies?* („Koliko su svjetske subvencije za energiju?”), radni dokument MMF-a, WP/15/105, svibanj 2015.

⁽⁵⁾ Europska komisija, *Optimal use of biogas from waste streams An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020* („Optimalna uporaba bioplina iz tokova otpada – Procjena potencijala za proizvodnju bioplina iz procesa digestacije u EU-u nakon 2020.”), ožujak 2017.

- procesi proizvodnje energije iz otpada u kojima se obrađuje preostali otpad: pitanje optimalnog rješenja;
- optimiziranje doprinosa procesa proizvodnje energije iz otpada ciljevima klimatske i energetske politike EU-a u kružnom gospodarstvu.

Pored toga, navode se dodatni aspekti koje iziskuju uvrštavanje iz perspektive civilnog društva, na temelju stajališta koja je usvojio Odbor.

2.4. EGSO ističe kako treba odgovoriti na neposredne potrebe EU-a u pogledu upravljanja njezinim otpadom u kontekstu postojećeg zakonodavstva i u kontekstu postojeće infrastrukture za gospodarenje otpadom. Premda će neke neoptimalne prakse i dalje opstati, postoji ukupna dugoročna tendencija prema modelu niske proizvodnje otpada, u okviru kojeg sprečavanje nastanka otpada, ponovna uporaba, prerada i recikliranje dominiraju tokovima materijala u fazi nakon korištenja. Izazov je potaknuti brzu i postojanu pravednu tranziciju prema dugoročnim ciljevima.

2.5. Prosječna proizvodnja komunalnog otpada diljem EU-a iznosila je 2015. godine otprilike 480 kg po glavi stanovnika, a količina odložena na odlagališta razlikovala se od zemlje do zemlje: u najuspješnijim zemljama iznosila je 3 kg, a u najmanje uspješnima više od 150 kg.

3. Položaj proizvodnje energije iz otpada u hijerarhiji otpada i uloga javne financijske potpore

3.1. EGSO podupire poštovanje hijerarhije otpada u donošenju odluka o gospodarenju otpadom⁽⁶⁾, uključujući mogućnosti proizvodnje energije iz otpada.

3.2. Važno je primijetiti da proizvodnja energije iz otpada nije uvijek u skladu s ciljevima ili načelima kružnog gospodarstva. Na primjer, spaljivanje otpadnog materijala koji se mogao pripremiti za ponovnu uporabu ili reciklirati nije najpovoljnije rješenje u pogledu učinkovitosti resursa ili najbolje uporabe sirovina. Jednako tako, prijevoz otpada na duljim relacijama uz visoke energetske troškove kako bi se postigao razmjerno manji povrat energije procesom proizvodnje energije iz otpada prouzročio bi neto troškove energije i s tim povezani učinak na klimu. Postoje i drugi primjeri.

3.3. Dijagram prikazuje odnos procesa proizvodnje energije iz otpada navedenih u Komunikaciji i hijerarhije otpada.



⁽⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Paket o kružnom gospodarstvu”, točka 4.3. (SL C 264, 20.7.2016., str. 98.).

3.4. Hijerarhija otpada sama po sebi nije dovoljna za utvrđivanje prikladnosti ili ostalih svojstava procesa dobivanja energije iz otpada. EGSO prihvaća načelo provjere održivosti javnih sredstava EU-a s obzirom na ciljeve održivog razvoja te načelo prema kojemu se svakim oblikom javnih financiranja treba poboljšati dobrobit građana Europe. Javna financiranja također bi trebala biti usklađena s načelom prema kojemu se njima ne podupire djelovanje koje može naštetiti građanima.

3.5. Važno je da se na inicijative za kružno gospodarstvo ne prenose propusti Okvirne direktive o otpadu, kao što je mogućnost da država članica dobije izuzeće od obveze odvojenog prikupljanja zbog tehničke ili financijske nesposobnosti njegove provedbe. Naglasak bi trebao biti na korištenju javnih financiranja za rješavanje tehničkih teškoća ili na primjeni instrumenata gospodarske politike za uklanjanje financijskih prepreka provedbi najbolje prakse. Postoje opravdani razlozi za zbrinjavanje ili energetske uporabu materijala koji sadržavaju otrovne tvari i tim se procesima daje prednost pred ponovnom uporabom ili recikliranjem.

3.6. Komunikacija se snažno temelji na akcijskom planu za kružno gospodarstvo i njome se utvrđuje ambiciozan cilj poboljšane učinkovitosti procesa proizvodnje energije iz otpada i veće usmjerenosti na hijerarhiju otpada u utvrđivanju cirkularnosti različitih procesa. Međutim, zakonodavstvo na kojemu se Komunikacija temelji, osobito Okvirna direktiva o otpadu, ima povijesne propuste koji će, ako se ne riješe, i dalje stvarati teškoće i oslabljivati Komunikaciju. Potrebno je revidirati klasifikaciju otpada, možda na temelju mogućnosti koje se nude u okviru novih tehnologija u pogonima za proizvodnju energije iz otpada (npr. oštećena rajčica ne stavlja se na tržište, dok se neprodana rajčica smatra otpadom), eventualno uključujući i mulj iz gradskih kanalizacija za procese anaerobne digestije. Ambicija rješavanja tih pitanja u okviru akcijskog plana za kružno gospodarstvo mora se odražavati u nužnim zakonskim amandmanima na svim mjerodavnim razinama.

3.7. Položaj procesa proizvodnje energije iz otpada u hijerarhiji otpada može biti zavaravajući zbog ograničenja u zakonodavstvu u vezi s tim procesom. Taj je položaj definiran u skladu s definicijama iz zakonskih propisa, a ne toliko u skladu sa znanstvenim analizama stvarnog učinka takvih procesa proizvodnje energije iz otpada.

3.8. Postoje i tehnički aspekti metodologije izračuna povezani s definicijama i graničnim vrijednostima iz Okvirne direktive o otpadu. Obuhvaćaju metode izračuna kojima se određuje položaj različitih procesa proizvodnje energije iz otpada u hijerarhiji otpada. Komisija bi trebala preispitati te detaljne izračune kako bi se zajamčila njihova pouzdanost, osobito u kontekstu kružnog gospodarstva, ali i ciljeva održivog razvoja, energetske unije i Pariškog sporazuma.

3.9. Obveze odvojenog prikupljanja iz europskog zakonodavstva o otpadu⁽⁷⁾ od presudne su važnosti za postizanje boljeg gospodarenja otpadom.

3.10. Zahvaljujući tehnološkom napretku, mogućnosti povećanja učinkovitosti tokova proizvoda i energije bit će sve bolje, što će dovesti do inovativnih rješenja za učinkovitije procese.

3.11. Ekološki dizajn dobara i usluga, proširen tako da postane sveobuhvatan, kao dio paneuropskog sustava dovest će do smanjenja otpada na najmanju moguću mjeru jer će se na taj način ostvariti kružno gospodarstvo. Aspekt ekološkog dizajna ključan je za osiguravanje čistih proizvoda koje se može popraviti, ponovno uporabiti, reciklirati i modulariti, a u konačnici će dovesti do uklanjanja otpada kako ga trenutačno poimamo.

3.12. Gore navedeno podrazumijevat će sve manju dostupnost miješanog otpada kao sirovine za spalionice i stoga bi se subvencije za njih na nacionalnoj razini trebale postupno ukidati te se ne bi trebala razmatrati nova ulaganja u tom području, osim u slučaju da se postojeća infrastruktura namjerava modernizirati i učiniti resursno i energetski učinkovitijom.

⁽⁷⁾ Direktiva 2008/98/EZ, osobito članci 11. (papir, metal, plastika, staklo i građevinski otpad) i 22. (biootpad) (SL L 312, 22.11.2008., str. 3.).

4. Procesi proizvodnje energije iz otpada u kojima se obrađuje preostali otpad – pitanje optimalnog rješenja

4.1. Važno je da se ne stvaraju infrastrukturne zapreke postizanju viših stopa recikliranja ulaganjem u zastarjele i energetske neučinkovite procese proizvodnje energije iz otpada.

4.2. Godine 2013. za energetske je uporabu među državama članicama isporučeno 2,5 Mt goriva, uglavnom od predobrađenog otpada (RDF) ⁽⁸⁾.

4.3. U procjenama proizvodnje energije iz otpada potrebno je uzeti u obzir taj element prijevoza jer on može odrediti stvarni učinak procesa u pogledu emisija nakon što ga se uključi u mjerenje emisija povezanih s različitim pristupima gospodarenju otpadom.

4.4. U Europi postoji zemljopisna podjela u pogledu raspodjele spalionica. Većina funkcionalnih aktivnih spalionica u Europi nalazi se u Njemačkoj, Nizozemskoj, Danskoj, Švedskoj i Italiji. Općenito, mnoge države članice i dalje se prekomjerno oslanjaju na odlagališta. To je potrebno promijeniti kako bi se riješili novi izazovi i postigli ciljevi utvrđeni zakonodavstvom o otpadu povezanim s akcijskim planom za kružno gospodarstvo.

4.5. Države članice koje se u velikoj mjeri oslanjaju na odlagališta i imaju mali broj spalionica ili ih uopće nemaju ponajprije bi se trebale usredotočiti na odvojeno prikupljanje. Odvojeno prikupljanje na izvoru važno je za opskrbu kvalitetnim otpadom visoke vrijednosti u svrhu recikliranja, što je potrebno poticati.

4.6. Međutim, postoje mnogi primjeri država članica s visokim stopama odvojenog prikupljanja, ali nerazmjernim odgovarajućim stopama recikliranja. Tu očitu neusklađenost potrebno je riješiti s pomoću usmjerenih instrumenata politike.

4.7. Komunikacijom se nacionalne vlade potiču na usmjeravanje sredstava potpore i strategija na područja koja nisu spalionice ispitivanjem razdoblja povrata, dostupnosti sirovina i kapaciteta u susjednim državama.

4.8. Uporaba spalionica u susjednim državama u nekim slučajevima može biti najbolja opcija, no prije toga potrebno je provesti analizu potpunog životnog ciklusa, uključujući povezane ekonomske i ekološke aspekte troškova prijevoza.

4.9. Osim u vrlo specifičnim okolnostima i pod uvjetom da dođe do tehnološkog napretka, mala je vjerojatnost da bi spaljivanje moglo biti resursno najučinkovitije rješenje ili primjer najbolje prakse u rješavanju izazova u vezi s gospodarenjem otpadom.

4.10. Države članice koje imaju velik broj spalionica trenutačno nisu usklađene s postizanjem viših ciljnih vrijednosti u pogledu recikliranja. Izazov je u odvrćanju tih država članica od spaljivanja s pomoću čimbenika politike poticanja i privlačenja, a to su, pored ostalih:

— uvođenje poreza;

— postupno ukidanje programa potpore;

— uvođenje moratorija na nova postrojenja i stavljanje izvan pogona starijih.

4.11. EGSO ističe da bi uvođenje općeg poreza na spaljivanje bez pružanja cjenovno pristupačnih alternativa za krajnjeg korisnika jednostavno dovelo do povećanja troškova za građane. Korištenje poreza kao gospodarskog instrumenta treba biti usmjereno i pametno.

4.12. Svakoj državi članici potreban je učinkovit postupak za podnošenje zahtjeva za dozvolu i dodjelu dozvole za obavljanje djelatnosti gospodarenja otpadom.

⁽⁸⁾ Europski tematski centar za otpad i tvari u zelenoj ekonomiji, *Assessment of waste incineration capacity and waste shipments in Europe* („Procjena kapaciteta za spaljivanje i pošiljke otpada u Europi”), siječanj 2017.

5. Optimiziranje doprinosa procesa proizvodnje energije iz otpada ciljevima klimatske i energetske politike EU-a u kružnom gospodarstvu

5.1. EGSO se slaže da se doprinos kružnog gospodarstva dekarbonizaciji u skladu sa Strategijom energetske unije i Pariškim sporazumom može maksimalno povećati proizvodnjom energije iz otpada samo ako se poštuje hijerarhija otpada. Anaerobna digestija u proizvodnji biometana za automobilsku industriju u skladu je s Pariškim sporazumom. Vozila s pogonom na biometan mogu biti učinkovit način za pridonšenje dekarbonizaciji prometa u Europi.

5.2. Kako bi se optimizirao doprinos procesa proizvodnje energije iz otpada klimatskim i energetskim ciljevima EU-a u okviru kružnog gospodarstva, potrebno je zajamčiti najučinkovitije tehnike i tehnologije koje će se upotrebljavati kad se pojavi potreba za procesima proizvodnje energije iz otpada. To je u skladu s izmjenama Direktive o obnovljivoj energiji koje je predložila Komisija; međutim, ti bi se kriteriji trebali poticati kad su u pitanju svi novi pogoni, neovisno o njihovoj veličini, uključujući manje pogone s kapacitetom manjim od 20 MW.

5.3. Oporezivanje prikupljanja otpada sve više utječe na resurse kućanstava i poduzeća, zbog čega se treba primjenjivati na način usmjeren ka budućnosti te vodeći računa o zaštiti okoliša.

5.4. Javni i privatni sektor trebali bi imati mogućnost suradnje na dugoročnim projektima kako bi kultura cirkularnosti postala konkretnija. I društveno odgovorno poslovanje može imati važnu ulogu u prelasku na održivije mogućnosti gospodarenja otpadom.

5.5. Nedostatak odgovarajućih cjenovnih signala prepreka je prijelazu na kružno gospodarstvo u EU-u. Tomu pridonose i stalne neopravdane subvencije za neodržive sustave proizvodnje, osobito u sektoru fosilnih goriva⁽⁹⁾. EGSO pozdravlja izričito navedenu povezanost pristupa sredstvima u okviru kohezijske politike s nacionalnim i regionalnim planovima gospodarenja otpadom i europskim akcijskim planom za kružno gospodarstvo.

5.6. Povezanost s Europskim fondom za strateška ulaganja mogla bi biti snažnija kako bi se zajamčilo da se tim ulaganjima ponajprije promiču ciljevi akcijskog plana za kružno gospodarstvo. Mogle bi se razmotriti mjere u cilju stvaranja odgovarajućeg lanca nakon napuštanja pogona, poput distribucije goriva i/ili sekundarnih sirovina ili stvaranja novih proizvoda za moguću uporabu.

6. Ostale mogućnosti

6.1. Biometan

6.1.1. U Komunikaciji se navode mogućnosti proizvodnje bioplina procesom anaerobne digestije. Za razne države članice to je prilika koju treba proširiti. U nedavnoj procjeni Komisije⁽¹⁰⁾ navedeno je da bi se proizvodnja bioplina u EU-u do 2030. mogla bar udvostručiti, ako ne i utrostručiti u odnosu na današnje razine.

6.1.2. Bioplin je funkcionalan model u mnogim državama članicama, osobito u Italiji i Njemačkoj. Te zemlje mogu poslužiti kao primjer i ponuditi vrijedna saznanja koja su stekle u postupku provedbe.

6.1.3. Cijena biometana trenutno je veća od cijene fosilnog metana. Međutim, korištenje biometana opravdano je zbog neizravnih troškova prouzrokovanih mutagenim i karcinogenim tvarima – npr. dušikovim oksidima i isparavanjem plina iz fosilnih goriva⁽¹¹⁾.

6.1.4. Prije svega, mogućnost veće cijene biometana u skladu je s ciljevima Pariškog sporazuma o smanjenju emisija stakleničkih plinova iz tradicionalnih goriva⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang, *How Large Are Global Energy Subsidies* („Kolike su svjetske subvencije za energiju?”), radni dokument MMF-a, WP/15/105, svibanj 2015.

⁽¹⁰⁾ Europska komisija, *Optimal use of biogas from waste streams An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020* („Optimalna uporaba bioplina iz tokova otpada – Procjena potencijala za proizvodnju bioplina iz procesa digestacije u EU-u nakon 2020.”), ožujak 2017.

⁽¹¹⁾ COM/2017/011 final – 2017/04 (COD).

⁽¹²⁾ „L'opera loda l'artefice”, kazao je Machiavelli.

6.1.5. Od ključne je važnosti da sirovine koje se koriste za anaerobnu digestiju imaju niske ili nikakve učinke neizravne promjene uporabe zemljišta te da se ne odražavaju negativno na proizvodnju hrane. Bioplinske pogone najbolje je graditi u neposrednoj blizini zalih sirovina (ponajprije poljoprivrednog otpada), kao rješenje za pitanja gospodarenja otpadom i energetske potrebe. Pri izgradnji anaerobnih digestora potrebno je izbjeći stvaranje potrebe za novim zalihama sirovina, neovisno je li riječ o otpadu ili usjevima.

6.1.6. Lokacija bioplinskog pogona od ključne je važnosti. Potrebno je utvrditi učinkovitu uporabu proizvedene energije kako se učinkovito proizvedena energija ne bi rasipala. Također je važno napomenuti da anaerobni digestori ne predstavljaju masovno rješenje za sve poljoprivredne regije u EU-u te da bi njihovo promicanje trebalo biti ograničeno na slučajeve gdje već postoje sirovine koje trenutačno spadaju u problematičan otpad.

6.1.7. Međutim, razvoj dobro planirane proizvodnje bioplina i uporabne infrastrukture može biti vrlo učinkovit način rješavanja pitanja poljoprivrednog otpada i tvari koje mogu biti štetne za okoliš te olakšavanja sigurnog zbrinjavanja. Ujedno može riješiti zahtjeve zajednice u pogledu ogrjevnog ili pogonskog goriva.

6.1.8. Anaerobna digestija može pomoći u rješavanju pitanja javnog zdravlja, osigurati gnojivo za tlo, pridonijeti smanjenju emisija te predstavljati praktičan primjer cirkularnosti.

6.1.9. Anaerobna digestija može biti najučinkovitija kad se primjenjuju načela kružnog gospodarstva, osobito koncept malih krugova, prema kojemu se sirovina za digestore dobiva iz lokalnih izvora, a proizvedena se energija koristi lokalno (osim kad se gorivo upotrebljava za kamione). Ulaganjima treba podupirati cilj smanjenja prijevoza otpada, koji treba biti što bliži vrijednosti od nula kilometara.

6.1.10. Potrebno je istražiti i naglasiti porast zapošljavanja i gospodarski rast koji proizlaze iz uvođenja integriranog elementa bioplina u nacionalnu ili regionalnu kombinaciju energenata. Također bi trebalo razmotriti mogućnosti olakšavanja i ubravanja administrativnih postupaka odobravanja projekata izgradnje digestora za biootpad.

6.1.11. Politička i gospodarska potpora projektima koji ispunjavaju sve kriterije potaknut će inovacije i može biti jedan od mnogih instrumenata koji pridonose prijelazu na niskougljično gospodarstvo.

6.1.12. Reviziju mandata M/475 koju je proveo CEN trebalo bi proširiti kako bi se biometan iz izvora koji trenutačno nisu odobreni (odlagališni plin, plin kanalizacijskog mulja ili nerazvrstani komunalni ili drugi otpad) mogao napajati u mreže prirodnog plina. Ta vrsta biometana već je dostupna.

6.1.13. Europski fond za strateška ulaganja ključan je za uvođenje procesa anaerobne digestije za projekte koji još nisu financijski isplativi.

6.1.14. Za promicanje uporabe vozila na bioplin trebalo bi primjenjivati poticaje kakvi se tradicionalno koriste za industriju fosilnih goriva. Ti bi poticaji trebali koristiti krajnjim korisnicima te potrošačima pružati povoljne i pristupačne alternativne mogućnosti prijevoza.

6.2. **Kulturna promjena i obrazovanje**

6.2.1. Potrebno je prepoznati izazove povezane s kulturološkim razlikama. Promjenama ponašanja u pogledu odvajanja otpada na izvoru treba pristupiti kao kulturnoj promjeni. Za postizanje tog cilja mogu se upotrijebiti brojna sredstva, uključujući pristup nukanja (eng. *nudge*)⁽¹³⁾.

6.2.2. Potrebno je donijeti usklađenu strategiju širenja poruke sadržane u prvom koraku hijerarhije otpada, a to je ponajprije sprečavanje nastanka otpada.

⁽¹³⁾ Mišljenje EGSO-a „Zalaganje za ideju nukanja u politikama EU-a” (SL C 75, 10.3.2017., str. 28.).

6.2.3. Promjene ponašanja mogu se postići i razvojem programa o tim temama na razini škola. To bi se kao dugoročan pristup trebalo primjenjivati na svim razinama obrazovanja, od vrtića i osnovne škole do sveučilišta i osposobljavanja na radnom mjestu, radi educiranja i informiranja djece i odraslih.

6.2.4. Sveučilišta i javna tijela mogu pomoći u uspostavi legitimnosti novih tehnologija i praksi te tako djelovati kao primjeri najbolje prakse i regionalni ambasadori procesa proizvodnje energije iz otpada ⁽¹⁴⁾.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁴⁾ Primjeri za to već postoje u nizu država članica, od kojih treba spomenuti Sveučilište u Corku u Irskoj koje posjeduje vlastite male anaerobne digestore koji se upotrebljavaju u istraživačkom radu.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2011/65/EU o ograničenju uporabe određenih opasnih tvari u električnoj i elektroničkoj opremi

(COM(2017) 38 final – 2017/0013 (COD))

(2017/C 345/18)

Izvjestitelj: **Brian CURTIS**

Savjetovanje:	Vijeće, 20.2.2017. Europski parlament, 1.2.2017.
Pravni temelj:	članci 114. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	15.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	139/0/4

1. Zaključci i preporuke

- 1.1. EGSO smatra da je izmjena ove Direktive pravovremena i potrebna, radi sprječavanja prepreka za trgovinu i narušavanja tržišnog natjecanja u EU-u.
- 1.2. EGSO uzima na znanje da su se održali rasprostranjeno savjetovanje s dionicima i procjena učinka te da su njihovi rezultati sadržani u prijedlogu Komisije.
- 1.3. EGSO podržava isključivanje orgulja iz područja primjene Direktive iz ekonomskih, ali i kulturnih razloga jer će to pomoći sprječavanju procjenjenog gubitka do 90 % radnih mjesta u tom sektoru i godišnjeg gubitka do 65 milijuna EUR u razdoblju do 2025.
- 1.4. EGSO podržava isključivanje necestovnih pokretnih strojeva s vučnim pogonom iz područja primjene Direktive. Time će se pomoći razvoju industrije u tom sektoru jer se uklanja nejednaki tretman strojeva.
- 1.5. EGSO smatra da ova direktiva sama po sebi nije dovoljna za rješavanje najvažnijeg pitanja u zbrinjavanju otpada: prevencije nastanka otpada te preporučuje da se za ostvarivanje tih ciljeva zajedno koriste Direktiva RoHS, Direktiva o ekološkom dizajnu i Direktiva o električnom i elektroničkom otpadu (WEEE).

2. Opće napomene

2.1. Razlozi i ciljevi prijedloga

2.1.1. Direktivom 2011/65/EU (Direktiva RoHS 2) utvrđena su pravila o ograničenju uporabe određenih opasnih tvari u električnoj i elektroničkoj opremi (EEO). Odredbe Direktive RoHS 2 primjenjuju se na sav EEO stavljen na tržište EU-a, neovisno o tome je li proizveden u EU-u ili u trećim zemljama. Direktivom RoHS 2 uglavnom su obuhvaćeni industrijski proizvođači, uvoznici i distributeri EEO-a, kao i kupci EEO-a.

2.1.2. Njome se uređuje najvažnije pitanje u zbrinjavanju otpada: prevencija nastanka otpada. Prevencija uključuje mjere za smanjivanje količina štetnih tvari u materijalima i proizvodima. Smanjivanjem količina opasnih tvari u otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi olakšava se zbrinjavanje takvog otpada. Direktivom se potiču ponovna uporaba proizvoda i recikliranje korištenih materijala, što pogoduje kružnom gospodarstvu.

2.1.3. Direktiva RoHS 2 nužna je radi sprječavanja prepreka za trgovinu i narušavanja tržišnog natjecanja u EU-u koji bi mogli nastati zbog razlika među zakonima i administrativnim mjerama država članica o ograničavanju uporabe opasnih tvari u EEO-u. Uz to, Direktivom se doprinosi zaštiti zdravlja ljudi te okolišno prihvatljivoj uporabi i odlaganju otpadne električne i elektroničke opreme.

2.1.4. Direktiva RoHS 2 preinaka je prethodne Direktive RoHS 2002/95/EZ (Direktiva RoHS 1). Objema direktivama o ograničenju uporabe određenih opasnih tvari u električnoj i elektroničkoj opremi ostvareno je smanjenje opasnih materijala diljem svijeta: niz država uključujući Kinu, Koreju i SAD razvilo je slično zakonodavstvo. Direktivom RoHS 2 uvedene su nove definicije i prošireno je područje primjene na medicinske proizvode i instrumente za praćenje i kontrolu. Učinak tih odredaba procijenjen je zajedno s prijedlogom Komisije iz 2008. No Direktivom RoHS 2 uvedene su daljnje promjene: „otvoreno područje primjene” uvođenjem nove kategorije 1 1.; „Ostali EEO koji nije obuhvaćen nijednom od gore navedenih kategorija”. Zbog tih je promjena Direktiva postala primjenjiva na sav EEO (osim opreme koja je izričito isključena) i ostvareno je šire tumačenje EEO-a na temelju nove definicije ovisnosti o napajanju električnom energijom. Te odredbe „otvorenog područja primjene” nisu posebno procijenjene pri uvođenju u Direktivu RoHS 2.

2.1.5. Komisija je ovlaštena razmotriti potrebu za izmjenama područja primjene Direktive u pogledu otvorenog područja primjene uvedenog preinakom iz 2011. Komisija je provela tu procjenu i utvrdila niz pitanja koja se odnose na područje primjene Direktive RoHS 2 koje je potrebno riješiti radi izbjegavanja neželjenih učinaka tog zakonodavstva. U nedostatku prijedloga Komisije nakon 22. srpnja 2019. nastali bi sljedeći problemi:

- zabrana aktivnosti na sekundarnom tržištu (primjerice preprodaja, tržište rabljene opreme) za novoobuhvaćeni EEO. To je poznato i kao „potpuni prekid”;
- prestanak mogućnosti popravljivanja rezervnim dijelovima podskupa novoobuhvaćenog EEO-a nakon što je legalno stavljen na tržište prije tog datuma;
- različit (narušen) tretman necestovnih pokretnih strojeva koji se napajaju putem kabla u usporedbi s inače jednakim strojevima pokretanima energijom baterije ili motora (trenutačno nisu obuhvaćeni područjem primjene Direktive RoHS);
- *de facto* zabrana stavljanja orgulja na tržište EU-a (neusklađenost s Direktivom RoHS zbog olova koji se upotrebljava za postizanje željenog zvuka).

Ta bi četiri problema mogli utjecati na tržište EU-a, proizvođače i građane te štetno utjecati na gospodarstvo, okoliš, društvo i kulturu.

Stoga je prijedlog Komisije usmjeren na probleme u vezi s područjem primjene koji ne mogu biti riješeni zamjenom tvari ili izuzećima i smjernicama, primjerice za posebne skupine proizvoda s trajnim problemom u usklađivanju, ili za situacije kad odredbe o području primjene uzrokuju narušavanje tržišta, konkretno:

- aktivnosti na sekundarnom tržištu za EEO obuhvaćen Direktivom RoHS 2, a koji nije obuhvaćen područjem primjene Direktivom RoHS 1;
- rezervni dijelovi za EEO obuhvaćen Direktivom RoHS 2, a koji nije obuhvaćen područjem primjene Direktivom RoHS 1;
- necestovni pokretni strojevi s vučnim pogonom i kablom za napajanje;
- orgulje.

Ovim se prijedlogom u obzir uzimaju pouke iz provedbe Direktive RoHS 2, u skladu s njezinim općim ciljevima i zahtjevima pravne jasnoće. Ova inicijativa nije dio programa REFIT.

2.2. Procjena učinka

2.2.1. U Komisijinom izvješću o procjeni učinka stoji da će obnavljanje sekundarnog tržišta i sve veća raspoloživost rezervnih dijelova za određene EEO-e imati sljedeće pozitivne učinke:

- smanjenje troškova i administrativnih opterećenja za poduzeća, uključujući mala i srednja poduzeća, kao i za javna tijela;
- dodatne tržišne prilike za industriju održavanja i popravaka te sekundarno trgovanje;
- pozitivan društveni učinak, što obuhvaća i bolnice u EU-u, koje bi do 2019. uštedjele otprilike 170 milijuna EUR zbog zadržavanja mogućnosti preprodaje i kupnje rabljenih medicinskih proizvoda;
- koristi za okoliš zbog smanjenja ukupnog stvaranja otpada: zbog mogućnosti dulje uporabe EEO-a odgodit će mu se kraj vijeka trajanja i odlaganje, a time i stvaranje opasnog otpada (otpadne električne i elektroničke opreme). U većini slučajeva utjecaj na okoliš zbog proizvodnje dodatnih rezervnih dijelova zanemariv je u usporedbi s koristima zadržavanja cjelokupne opreme u uporabi. Tom će se mjerom na godišnjoj razini spriječiti stvaranje više od 3 000 tona opasnog otpada u EU-u, čime se podržava inicijativa kružnog gospodarstva. Povrh toga, zbog duljeg vijeka trajanja EEO-a nastat će dodatne uštede energije i sirovina.

3. Usklađenost s odredbama postojećih politika

3.1. Konkretno, kako je navedeno u „Plavom vodiču” kojim se pružaju horizontalne smjernice o ulozi stavljanja na tržište u zakonodavstvu EU-a o proizvodima:

3.2. Direktivom RoHS 2 do 22. srpnja 2019. dopušteno je omogućavanje dostupnosti na tržištu za EEO koji nije obuhvaćen područjem primjene Direktive RoHS 1, ali koji ne ispunjuje zahtjeve Direktive RoHS 2. Međutim, nakon tog datuma bit će zabranjeno prvo stavljanje na tržište i aktivnosti na sekundarnom tržištu (poput preprodaje) za EEO koji nije u skladu s tom Direktivom. Oprema obuhvaćena tim „potpunim prekidom” aktivnosti na sekundarnom tržištu su medicinski proizvodi, instrumenti za praćenje i kontrolu te ostali novoobuhvaćeni EEO. Ta prepreka aktivnostima na sekundarnom tržištu nije dosljedna općem usklađivanju zakonodavstva EU-a o proizvodima. Komisija stoga predlaže uklanjanje „potpunog prekida” aktivnosti na sekundarnom tržištu.

3.3. Direktivom RoHS 2 uvodi se izuzeće (od općeg ograničenja za tvari) za kablove i rezervne dijelove za popravak, ponovnu uporabu, obnavljanje funkcija ili povećanje kapaciteta skupina EEO-a koji postupno ulazi u područje primjene te Direktive. No, to se izuzeće ne odnosi na novoobuhvaćeni EEO koji ne uključuje medicinske proizvode ili instrumente za praćenje i kontrolu. Stoga nakon 22. srpnja 2019. nije moguće upotrebljavati rezervne dijelove i nastaje neopravdana razlika u pravnom tretmanu. Komisija stoga predlaže uvođenje posebne odredbe kojom se iz ograničenja za tvari isključuju rezervni dijelovi kako bi se za sav EEO obuhvaćen Direktivom RoHS 2 i stavljen na tržište EU-a omogućio popravak u bilo kojem trenutku.

3.4. U Direktivi RoHS 2 navodi se deset posebnih vrsta opreme koje su isključene od primjene odredaba „otvorenog područja primjene”. Jedna vrsta opreme koja je na taj način isključena („necestovni pokretni strojevi koji su dostupni isključivo za profesionalnu uporabu”) obuhvaća samo strojeve s ugrađenim izvorom energije. Zbog te odredbe inače jednake vrste strojeva podliježu dvama različitim regulatornim režimima samo zato što imaju različite izvore napajanja (ugrađeni ili vanjski). Komisija predlaže izmjenu definicije „necestovnih pokretnih strojeva koji su dostupni isključivo za profesionalnu uporabu” radi uključivanja strojeva s vučnim pogonom.

3.5. Uz to, Komisija predlaže uvrštavanje orgulja na popis izuzete opreme zbog nepostojanja alternativa za zamjenu.

3.6. Na temelju Direktive RoHS 2 izuzeća od ograničenja za tvari trebala bi biti ograničenog trajanja.

3.7. Iako člankom 5. stavkom 5. nije propisan poseban rok za odluku Komisije o zahtjevima za obnavljanje postojećih izuzeća, propisano je da Komisija odlučuje o zahtjevu za obnavljanje izuzeća najkasnije u roku od šest mjeseci prije isteka izuzeća, a to se u praksi pokazalo neizvedivo. U kombinaciji s uvjetom da se zahtjev za obnavljanje izuzeća mora podnijeti

najkasnije 18 mjeseci prije isteka izuzeća, taj rok znači da Komisija mora donijeti odluku o zahtjevima za obnavljanje postojećih izuzeća u roku od dvanaest mjeseci nakon podnošenja zahtjeva, osim ako je zbog posebnih okolnosti opravdan drukčiji rok. Ispunjavanje tog roka *de facto* je neizvedivo zbog niza obveznih postupovnih koraka potrebnih za evaluaciju zahtjeva za obnavljanje. Stoga bi trebalo izbrisati odredbu kojom se propisuje rok unutar kojeg Komisija mora donijeti odluku o zahtjevima za obnavljanje izuzeća.

4. Dosljednost u odnosu na druge politike EU-a

4.1. Promjenama koje su predmet ovog prijedloga ne mijenja se temeljni pristup Direktive RoHS 2 ni njezina dosljednost s ostalim zakonodavstvom. Direktiva RoHS 2 i Uredba REACH podudaraju se kad je riječ o međudjelovanju politika.

4.2. Osim toga, Direktiva RoHS 2 dosljedna je s drugim zakonodavnim aktima o proizvodima poput Direktive 2012/19/EU Europskog parlamenta i Vijeća o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi i Direktive 2000/53/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o otpadnim vozilima. Ostalo zakonodavstvo EU-a može sadržavati neovisne obveze u pogledu dopuštenog trajanja uporabe EEO-a, no ne postoje preklapanja sa zahtjevima iz Direktive RoHS 2.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

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 „Pregled aktivnosti u području okoliša u EU-u: Zajednički izazovi i kako suradnjom postići bolje rezultate”

(COM(2017) 63 final)

(2017/C 345/19)

Izvjestitelj: **Mihai MANOLIU**

Savjetovanje:	23.3.2017.
Pravni temelj:	članci 33. i 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine:	24.1.2017.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	15.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	139/1/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da EU-ov Pregled aktivnosti u području okoliša (EIR) pokazuje da loša, fragmentirana i neujednačena provedba zakonodavstva EU-a o okolišu predstavlja ozbiljan problem u mnogim državama članicama EU-a. Po svemu sudeći, temeljni uzroci loše provedbe prepoznati u okviru EIR-a jesu nedostatak političke volje vlada mnogih država članica da istinsko unapređenje učine političkim prioritetom te da osiguraju dostatna sredstva. Izvješća za pojedine zemlje izrađena u okviru EIR-a pokazuju koliko toga EU još mora učiniti za postizanje ciljeva i ključnih etapa iz 7. programa djelovanja za okoliš (7. EAP), a to su:

- zaštititi, očuvati i povećati prirodni kapital Unije;
- pretvoriti Uniju u resursno učinkovito, zeleno i konkurentno gospodarstvo s niskom razinom emisija CO₂;
- zaštititi građane Unije od pritisaka i opasnosti za njihovo zdravlje i blagostanje povezanih s okolišem.

1.2. EGSO ističe da je ispravna provedba pravne stečevine EU-a u području okoliša u interesu europskih građana i da ima stvarne gospodarske i društvene koristi. Zdravlje građana iziskuje zdrav okoliš. Funkcioniranje ekosustava preduvjet je za poljoprivredne i mnoge druge gospodarske aktivnosti. Već se i provedbom ekoloških standarda diljem država članica osiguravaju jednaki uvjeti za poduzeća. Transformacija gospodarstva u smjeru ekološki odgovornih praksi pruža važan pozitivan potencijal za modernizaciju i inovativnost u gospodarstvu, poslovne prilike i prilike za zapošljavanje te dobre uvjete rada.

1.3. Za provedbu su u prvom redu zadužene države članice, a Komisija ima važnu ulogu jer osigurava da se provedba odvija na primjeren i učinkovit način.

Politička volja, integracija politike zaštite okoliša i drugih politika, kao i aktivno sudjelovanje civilnog društva u postupcima donošenja odluka i revizije ključni su preduvjeti za uspješnu provedbu zakonodavstva o okolišu na razini država članica.

1.4. Europski građani cijene Uniju zbog njezinih visokih standarda zaštite okoliša. Loša provedba tih standarda potkopava vjerodostojnost EU-a u pogledu osiguravanja jednake primjene standarda u svim državama članicama EU-a.

1.5. EGSO pozdravlja EIR kao novi pristup i važan korak u tekućem procesu čiji je cilj uspostaviti zajedničku predanost Komisije i država članica u poboljšanju provedbe politika i zakonodavstva u području okoliša. Taj se proces mora nastaviti uz posvećivanje pozornosti sinergijama, sveobuhvatnom pristupu, transparentnosti i uključenosti.

1.6. EGSO podržava cjeloviti pristup politikama primijenjen u okviru EIR-a te ističe da se on mora primjenjivati i u svrhu integracije okolišnih i socijalnih politika. Provedba ciljeva zaštite okoliša može se poboljšati samo ako se društveni učinci – posljedice po tržište rada i potrošače, a posebice po ugrožene skupine – budu pažljivo razmatrali i uzimali u obzir na proaktivan način. Tržišni instrumenti, kao što su reforme ekološkog oporezivanja, važni su alati za postizanje ciljeva utvrđenih u zakonodavstvu o zaštiti okoliša. S tim u vezi EGSO ističe da obveze postupnog ukidanja subvencija štetnih za okoliš moraju stupiti na snagu.

1.7. EIR u narednim godinama treba i dalje razvijati proširenjem njegova područja primjene na druga ekološki važna područja, poput zakonodavstva o klimi i kemikalijama.

1.8. O provedbi propisa o okolišu trebalo bi voditi računa na integrirani način, zajedno s drugim područjima politike. Kako bi se olakšala međusektorska rješenja, trebalo bi organizirati zajedničke rasprave u Vijeću ministara okoliša i drugim sastavima Vijeća. Odnos između europskog semestra i EIR-a trebalo bi dodatno pojasniti kako bi se osiguralo da se potencijal raznih instrumenata iskorištava na najbolji mogući način.

1.9. EGSO pozdravlja napore Komisije za uspostavu strukturiranog dijaloga s vladama država članica na temelju nalaza izvješća za pojedine zemlje. Kako bi bili učinkoviti, ti dijalozi moraju biti transparentni te imati jasan ishod, a nakon njih moraju uslijediti aktivnosti praćenja. Treba uzeti u obzir i utvrditi skup preduvjeta za učinkovite procese dijaloga za potrebe svih uključenih strana.

1.10. EGSO napominje da učinkovita provedba mjera zaštite okoliša djelomično ovisi o dodjeljivanju aktivne uloge civilnom društvu (poslodavcima, radnicima i ostalim predstavnicima društva), odnosno o tome da se široj javnosti omogući praćenje stvarne provedbe zakonodavstva o okolišu putem slobodnog pristupa informacijama o okolišu, sudjelovanja u postupku stvaranja politika u području okoliša i pristupa pravosuđu. Građani moraju imati pristup točnim izvješćima o provedbi zakonodavstva o okolišu u mjestima u kojima žive i rade. Sve pozitivne promjene u području zaštite okoliša uključuju znatnu uključenost civilnog društva, koje predstavlja čuvara demokracije.

1.11. EGSO izražava žaljenje zbog toga što se ključna uloga civilnog društva nedovoljno odražava u EIR-u. Snažnije uključivanje civilnog društva ima potencijal za jačanje projekta EIR. Organizacije civilnog društva na nacionalnoj razini moraju dobiti mogućnost primjene svojih stručnih znanja te uvid u izvješća za pojedine zemlje, kao i pristup strukturiranim dijalogima s državama i aktivnostima praćenja. EGSO je spreman omogućiti dijalog civilnog društva na razini EU-a.

2. Uvod

2.1. Komisija je u svibnju 2016. pokrenula Pregled aktivnosti u području okoliša (EIR) ⁽¹⁾ radi poboljšanja provedbe zakonodavstva EU-a o okolišu u državama članicama EU-a. EIR je instrument politike koji se zasniva na informacijama i suradnji te kojim se ne uvode nikakvi pravni zahtjevi ili obveze izvješćivanja. Osmišljen je kao trajan proces s dvogodišnjim izvješćima Komisije za pojedine države članice i dijalogima s državama članicama.

⁽¹⁾ COM(2016) 316 final

2.2. Komisija je u veljači 2017. objavila prvi niz od 28 izvješća za pojedine države članice i komunikaciju o EIR-u sa sažetkom nalaza i zaključaka te s mjerama koje će Komisija poduzeti.

3. Opće napomene

3.1. EU ima sveobuhvatnu pravnu stečevinu u području zakonodavstva o okolišu. Međutim, ispravna provedba predstavlja ozbiljan problem. Izvješća EIR-a za pojedine zemlje pokazuju fragmentiranu i nejednaku provedbu zakonodavstva o okolišu u državama članicama EU-a. EIR točno opisuje koristi ispravne provedbe za kvalitetu života europskih građana, za stvaranje ravnopravnih uvjeta za poduzeća i za otvaranje radnih mjesta ⁽²⁾. Troškovi neprovođenja procjenjuju se na 50 milijardi EUR godišnje ⁽³⁾.

3.2. U okviru 7. programa djelovanja za okoliš (7. EAP) koji su 2013. usvojili Europski parlament i Vijeće ⁽⁴⁾ bolja provedba zakonodavstva proglašena je jednim od glavnih prioriteta. EGSO uvažava činjenicu da Komisija pomoću EIR-a to provodi u djelo.

3.3. U izvješćima za pojedine zemlje sažeto se iznose informacije koje nisu potpuno nove. Međutim, njihova jasna dodana vrijednost leži u činjenici da se nedostaci u provedbi prvi put razmatraju na sveobuhvatan i međusektorski način, obuhvaćajući važna područja zakonodavstva o okolišu i sve države članice. Ta nova razina ocjene omogućuje analizu zajedničkih temeljnih uzroka i strukturnih prepreka radi osiguravanja bolje provedbe te osmišljavanja rješenja i razvojnih alata.

3.4. Pristup primijenjen u okviru EIR-a također omogućuje odmak od reagiranja na lošu provedbu zakonodavstva postupcima zbog neispunjavanja obveze prema proaktivnim mjerama zasnovanim na rješavanju temeljnih uzroka loše provedbe. Međutim, za provedbu zakonodavstva EU-a o zaštiti okoliša zadužene su u prvom redu države članice EU-a. Treba priznati da se temeljni uzroci loše provedbe prepoznati u okviru EIR-a u mnogim slučajevima po svemu sudeći nalaze u manjku političke volje vlada mnogih država članica da istinsko unapređenje učine političkim prioritetom te da u tu svrhu osiguraju dostatna sredstva ⁽⁵⁾. Stoga bi EGSO pozdravio kada bi EIR pridonio uvrštavanju potrebe za boljom provedbom na politički dnevni red u državama članicama EU-a i na sastancima Vijeća.

3.5. Komisija mora riješiti problem loše provedbe zakonodavstva EU-a u državama članicama uz pomoć primjerenih i oštih mjera, uključujući i postupke zbog neispunjavanja obveza. EGSO je zabrinut zbog toga što te mjere dosad nisu bile učinkovite. Europski građani cijene Uniju dijelom i zbog njezinih visokih standarda zaštite okoliša. Stoga loša provedba tih standarda potkopava vjerodostojnost EU-a u očima njegovih građana.

3.6. Izvješća za pojedine zemlje predstavljaju dobar temelj za strukturni dijalog između Komisije i pojedinih država članica; također omogućuju državama članicama da uče jedne od drugih, da prepoznaju zajedničke probleme te da izvlače pouke iz najboljih praksi, djelujući prema načelu da razmjena predstavlja moć.

3.7. Budući da su građani, lokalne zajednice i poduzeća stvarni akteri u provedbi mjera za zaštitu okoliša, civilno društvo mora igrati aktivnu ulogu u EIR-u. Od presudne je važnosti u ta nastojanja uključiti civilno društvo kao partnera.

3.8. EGSO cijeni to što Komisija smatra uključivanje civilnog društva važnim sredstvom za aktivnosti praćenja vezane uz EIR. Međutim, i dalje je prilično nejasno na koji bi način civilno društvo trebalo biti uključeno u EIR. Sudjelovanje civilnog društva mora biti osigurano tijekom cijelog procesa EIR-a, a ne samo tijekom aktivnosti praćenja. Trebalo bi razvijati taj aspekt EIR-a.

⁽²⁾ COM(2017) 63 final, str. 2.

⁽³⁾ Europski parlament, Kratak pregled, Pregled aktivnosti u području okoliša.

⁽⁴⁾ SL L 354, 28.12.2013., str. 171.

⁽⁵⁾ Mišljenje EGSO-a o prijedlogu Odluke Europskog parlamenta i Vijeća o općem akcijskom programu Unije za okoliš do 2020.: „Živjeti dobro unutar granica našeg planeta” (SL C 161, 6.6.2013., str. 77., stavak 1.2.).

4. Posebne napomene

4.1. Područje primjene EIR-a

4.1.1. Dosada je EIR-om obuhvaćeno kružno gospodarstvo i gospodarenje otpadom, priroda i biološka raznolikost, kvaliteta zraka i buka, kao i kvaliteta vode i gospodarenje vodom – opsežan dio zakonodavstva o okolišu. U sljedećem bi krugu trebali biti uključeni i drugi sektori koji su usko povezani s tim područjima politika. To se posebno odnosi na ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu tim promjenama, što je ključno za mnoge politike zaštite okoliša, kao što su zaštita prirode i biološke raznolikosti te upravljanje vodama. Provedba zakonodavstva o kemikalijama od ključne je važnosti za zdrav okoliš, dobrobit i čisto kružno gospodarstvo.

4.2. Izvješća za pojedine zemlje

4.2.1. Izvješća za pojedine zemlje pružaju vrlo dobar pregled ekoloških izazova s kojima se suočava svaka država članica i njezinih rezultata u provedbi zakonodavstva o okolišu. EGSO također pozdravlja činjenicu da se u izvješćima za pojedine zemlje upućuje na ciljeve održivog razvoja povezane s tim izazovima. To pokazuje da je poboljšanje ekološke učinkovitosti dio šireg pristupa održivog razvoja, u okviru kojeg se gospodarski, društveni i ekološki napredak nastoji postići na integrirani, sveobuhvatni i uravnoteženi način.

4.2.2. Izvješća za pojedine zemlje također predstavljaju dodanu vrijednost za građane i organizacije civilnog društva u pojedinim zemljama: ne samo što nevladinim dionicima daju dobar pregled stanja u vlastitoj zemlji, nego im i omogućuju da uspoređuju rezultate s drugim državama članicama i prepoznaju nedostatke i neiskorišteni potencijal. Izvješća za pojedine zemlje treba smatrati vrijednim instrumentom uz pomoć kojeg civilno društvo u državama članicama EU-a može pozivati vlade na odgovornost u pogledu osiguravanja zdravog okoliša. Ona civilnom društvu omogućuju da se zalaže za bolju provedbu zakonodavstva o okolišu.

4.2.3. Međutim, taj bi se potencijal mogao dodatno ojačati još većim uključivanjem civilnog društva u pripremu izvješća za pojedine zemlje, strukturni dijalog i praćenje, kao i reviziju izvješća u sljedećem polugodišnjem ciklusu. Organizacije civilnog društva imaju veliko stručno znanje uz pomoć kojeg se mogu utvrđivati glavni izazovi u području okoliša s kojima se suočavaju pojedine zemlje. Stoga bi se s njima od samog početka trebala obavljati savjetovanja.

4.2.4. Kako bi se EIR etablirao kao stalni proces, bit će važno pratiti napredak u provedbi preporuka iz ranijih izvješća za pojedine zemlje, a rezultate sažeto prikazivati u sljedećem krugu EIR-a.

4.3. Temeljni uzroci loše provedbe i alati za unapređenje

4.3.1. EGSO pozdravlja to što Europska komisija EIR vidjeti kao priliku za analiziranje zajedničkih temeljnih uzroka loše provedbe. Početna ocjena iznesena u Komunikaciji trebala bi se dalje odvijati zajedno s državama članicama, uzimajući u obzir praktična iskustva i znanje nevladinih dionika te istraživački rad članova akademske zajednice, skupina za strateško promišljanje i Mreže Europske unije za provedbu i izvršenje prava u području okoliša (IMPEL).

4.3.2. Komisija je već utvrdila važne zajedničke temeljne uzroke, a to su: neučinkovita koordinacija između lokalnih, regionalnih i nacionalnih vlasti, nedostatak administrativnih kapaciteta i nedovoljna financijska sredstva, nedostatak znanja i informacija, manjkavi mehanizmi osiguravanja ispunjavanja obveza te nedostatak integracije i dosljednosti politika.

4.3.3. Komisija navodi neke primjere bolje koordinacije i integracije politika, kao što su koordinirani pristup politici za čisti zrak i politikama mobilnosti. EGSO podržava takav cjeloviti pristup politikama te ističe da se on mora primjenjivati i u svrhu integracije okolišnih i socijalnih politika. Provedba ciljeva zaštite okoliša može se poboljšati samo ako se društveni učinci – posljedice po tržište rada i potrošače, a posebice po ugrožene skupine – budu pažljivo razmatrali i uzimali u obzir na proaktivan način.

4.3.4. I najzad, mnogi od tih problema izazvani su nedostatkom političke volje⁽⁶⁾. Stoga će biti važno da EIR uspije u svom cilju, naime da se provedba zakonodavstva o okolišu razmatra kao politički problem i uvrsti na dnevni red EU-a.

4.3.5. EGSO također naglašava da su kompetencije i znanje vlasti preduvjeti za pravilnu provedbu. Osim toga, podizanje razine svijesti i komunikacija ključni su za to da se civilnom društvu pomogne da se uključi u postupak EIR-a.

4.3.6. Komisija spominje tržišne instrumente i ulaganja kao alate za bolje postizanje ciljeva iz pravnih okvira u području okoliša. EGSO je u jednom svom ranijem mišljenju naglasio potencijal reformi ekološkog oporezivanja za prebacivanje poreznog opterećenja s rada na uporabu resursa radi stvaranja radnih mjesta i postizanja gospodarskih inovacija te radi smanjenja štetnih utjecaja na okoliš⁽⁷⁾.

4.3.7. U istom tom mišljenju EGSO je izrazio žaljenje zbog aktualnih subvencija štetnih za okoliš. Postignut je samo neznatan napredak. Komisija u Komunikaciji spominje i porezne reforme i postupno ukidanje subvencija štetnih za okoliš kao važne alate za omogućavanje bolje provedbe. Međutim, nije predstavljen nikakav pristup uz pomoć kojeg bi se stanje pokrenulo s mrtve točke.

4.4. *Daljnji koraci*

4.4.1. Kao što je Komisija istaknula, za ispravnu provedbu pravne stečevine EU-a u području okoliša prvenstveno su zadužene države članice. Međutim, i na razini EU-a svakako postoje bitni čimbenici koji mogu sprečavati pravilnu provedbu ili joj pogodovati. Pametna integracija okolišnih ciljeva i drugih područja politika mora početi na razini EU-a, pametnom i dosljednom regulativom i izdvajanjem namjenskih sredstava. Ekologizacija ZPP-a predstavlja dobar primjer iz kojeg se mogu izvući pouke. Veća usklađenost politika održivog razvoja na razini EU-a također bi mogla pridonijeti poboljšanju ekološke učinkovitosti u državama članicama EU-a. EIR bi također trebalo koristiti kao mehanizam za dobivanje povratnih informacija o tome treba li korigirati ili ažurirati politike i zakonodavstvo EU-a koji se provode.

4.4.2. Na temelju nalaza prvog kruga EIR-a Komisija nudi posredovanje u naporima država članica uspostavljanjem strukturiranog dijaloga o provedbi sa svakom državom članicom, osiguravanjem prilagođene potpore stručnjacima iz država članica koju bi pružali njihovi kolege u drugim državama članicama te raspravljanjem o zajedničkim strukturnim pitanjima u Vijeću. EGSO pozdravlja te mjere – iako izražava sumnju da se one neće biti dovoljne za unapređenje ukupne kvalitete ekološke učinkovitosti država članica.

4.5. *Strukturirani dijalog*

4.5.1. U okviru 7. EAP-a već je predviđeno uvođenje strukturiranih dijaloga sličnih pristupu koji se primjenjuje u okviru europskog semestra⁽⁸⁾. U Komunikaciji nedostaju informacije o praktičnim rješenjima za te dijaloge, što ne bi trebalo biti prepušteno slobodnoj odluci vlada država članica. Treba uzeti u obzir i utvrditi skup preduvjeta za učinkovite procese dijaloga za potrebe svih uključenih strana.

4.5.2. Mora biti osigurano uravnoteženo sudjelovanje širokog spektra nevladinih dionika, kao i regionalnih i lokalnih vlasti. Oni moraju biti pozvani dovoljno unaprijed te dobiti odgovarajuće informacije kako bi mogli pripremiti svoje doprinose.

4.5.3. Kako bi bili učinkoviti, ti dijalozi moraju biti organizirani na način koji je usmjeren na rezultate. Trebalo bi jasno utvrditi i nadzirati rezultate i sljedeće korake, obveze sudionika i rokove. U 7. EAP-u spominju se „sporazumi o partnerskoj provedbi” između Komisije i država članica. Taj bi instrument također trebalo uzeti u obzir u EIR-u. Obveze mogu potjecati i od nevladinih dionika, kao što su industrija, trgovina na malo ili poljoprivreda.

⁽⁶⁾ Mišljenje EGSO-a o prijedlogu Odluke Europskog parlamenta i Vijeća o općem akcijskom programu Unije za okoliš do 2020.: „Živjeti dobro unutar granica našeg planeta”, 7. program djelovanja za okoliš (SL C 161, 6.6.2013., str. 77.).

⁽⁷⁾ Mišljenje EGSO-a „Tržišni instrumenti za gospodarstvo učinkovitih resursa i s niskom razinom emisije CO₂ u EU-u” (samoinicijativno mišljenje) (SL C 226, 16.7.2014., str. 1.).

⁽⁸⁾ 7. EAP, točka 59.

4.6. Pružanje potpore kolegama

4.6.1. EGSO pozdravlja organizaciju uzajamne potpore stručnjaka iz država članica. Trebalo bi uzimati u obzir bogato i dugogodišnje iskustvo Mreže Europske unije za provedbu i izvršenje prava u području okoliša (IMPEL).

4.6.2. Razmjenu pojedinačnih stručnjaka trebalo bi dopuniti opsežnijim programima uzajamne potpore među državama članicama, slično *twinning* projektima u okviru programa Phare, kojima se uspješno podržavala prilagodba EU-ovoj pravnoj stečevini tijekom procesa proširenja EU-a 2004. – 2007. Također bi trebalo razmotriti mogućnost uvođenja programa uzajamne revizije, sličnih OECD-ovom programu revizije ekološke učinkovitosti ⁽⁹⁾.

4.7. Rasprava o zajedničkim strukturnim pitanjima u Vijeću

4.7.1. Komisija namjerava sudjelovati u raspravi u Vijeću o zajedničkim strukturnim preprekama pravilnoj provedbi. Time bi se pitanje provedbe uvrstilo na politički dnevni red. Nema dovoljno informacija o tome kako će se to organizirati.

4.7.2. „Ekologizacijom” europskog semestra u posljednjih su nekoliko godina također poduzeti pokušaji korištenja tog središnjeg mehanizma za koordinaciju upravljanja između Komisije i država članica s ciljem poboljšanja ekološke učinkovitosti. To bi probleme ekološke učinkovitosti dovelo izravno na razinu čelnika vlada i olakšalo integrirana rješenja.

4.7.3. Međutim, „ekologizacija” europskog semestra dosad nije bila pretjerano uspješna. Komisija EIR-om ne želi zamijeniti postupak „ekologizacije” europskog semestra. Međutim, u ovom bi slučaju odnos između europskog semestra i EIR-a trebalo dodatno razjasniti kako bi se osiguralo da se potencijal svakog od navedenih instrumenata iskoristiti na najbolji mogući način.

4.7.4. Rasprave na sastancima Vijeća ministara za okoliš same po sebi vjerojatno neće biti dovoljne. Kako bi se olakšala integrirana i međusektorska rješenja, trebalo bi voditi zajedničke rasprave s drugim sastavima Vijeća, primjerice zajedničke rasprave s ministrima za promet ili za zapošljavanje i socijalna pitanja.

4.8. Pravna sredstva za izvršavanje zakonodavstva

4.8.1. Komisija je ispravno objasnila da EIR ne bi trebao zamijeniti pravne mjere u svrhu poboljšanja provedbe zakonodavstva o okolišu; to ne spada u područje primjene EIR-a. Međutim, pristup EIR-a, koji pretpostavlja veću suradnju, bit će uspješan jedino ako se mogućnost pravnih posljedica i sankcioniranja primjenjuje vjerodostojno i učinkovito. To se odnosi na postupke zbog neispunjavanja obveza koje Komisija pokreće u slučaju kršenja zakonodavstva o okolišu, kao i na pravna sredstva kojima građani i civilno društvo pozivaju na odgovornost vlade država članica i razinu EU-a.

4.8.2. EGSO podsjeća Komisiju i države članice da su u 7. EAP uvrštene određene mjere za poboljšanje provedbe zakonodavstva o okolišu, ali da se one dosad nisu primjenjivale:

- proširenje obvezujućih kriterija za učinkovite inspekcije i nadzor država članica na širi dio zakonodavstva Unije o okolišu,
- osiguravanje dosljednih i djelotvornih mehanizama na nacionalnoj razini za postupanje s pritužbama u vezi s provedbom zakonodavstva Unije o okolišu.

4.8.3. EGSO će u zasebnom mišljenju ocijeniti predstojeću Komunikaciju Komisije o pristupu građana pravosuđu u pitanjima okoliša.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ <https://www.oecd.org/site/peerreview/environmentalperformancereviews.htm>

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Izvješću Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Cijene i troškovi energije u Europi”

(COM(2016) 769 final)

(2017/C 345/20)

Izjestiteljica: **Laure BATUT**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 17.2.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	14.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	127/15/4

1. Preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) želi podsjetiti da se energetske paketi nastoje staviti „potrošače u središte” i da bi taj pojam bilo poželjno jasno definirati i provesti. Potrošači neće moći ispuniti svoju novu ulogu ako se ne mogu osloniti na jasne propise koji im pružaju mogućnost djelovanja. EGSO smatra da je vizija budućnosti u pogledu toga što građani i poduzeća EU-a mogu dobiti tim projektom – primjerice veću jednakost – nužna za uspjeh energetske unije.

1.2. EGSO smatra da se mjerama, koje podizanjem svijesti građana i poslovnih subjekata (obrazovanjem, osposobljavanjem) utječu na potražnju za energijom može postići da oni preuzmu odgovornost za vlastite odluke i postupke. Energetska učinkovitost može se uračunati u energetske bilance i pomoći u smanjenju potrošnje te time utjecati na trošak čak i onda kad cijene rastu. Međutim, ona ne može sama riješiti probleme povezane s klimatskim promjenama, sigurnošću opskrbe ili energetske siromaštvom⁽¹⁾. Energetska učinkovitost i nekorištenje energije ne predstavljaju izvor energije.

1.3. EGSO preporučuje da se tijekom narednih godina ispitivanje podataka proširi uključivanjem analiza većeg broja energetske izvora i da se pobliže ispituju tri načina potrošnje: potrošnja kućanstava, industrije i poduzeća uslužnih djelatnosti.

1.4. Izvještaj bi trebao sadržavati i evaluaciju odgovora na potražnju energije, kako bi se saznalo u kojoj mjeri su potrebe zadovoljene po održivoj cijeni (članak 14. UFEU-a).

1.5. EGSO preporučuje da se u izvještaju prouče sredstva koja poduzeća i/ili potrošači odvajaju za istraživanje i razvoj te za primjenu rezultata istraživanja na skladištenje energije; to bi se trebalo odražavati na cijenu energije i troškove financiranja mreže.

1.6. Trebalo bi procijeniti štetu za okoliš te učiniti tu procjenu svima dostupnom.

1.7. EGSO preporučuje da se na početku dvogodišnjih izvješća Komisije o cijenama i troškovima energije nalazi glosar kojim bi se dao ključ za razumijevanje teksta svim potrošačima.

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Paket „Čista energija za sve Europljane” (SL C 246, 28.7.2017., str. 64.).

1.8. S istim ciljem transparentnosti, Odbor poziva Komisiju da za svaku državu članicu koja se proučava doda obrazac koji bi za svaki izvor energije sadržavao pet referentnih točaka:

- raskorak između godišnje veleprodajne i maloprodajne cijene,
- komponente potrošačke cijene koje se odnose na sirovine, mreže i porez,
- stopa godišnje dobiti poduzeća u lancu vrijednosti, a posebno domaćih dobavljača,
- postotak i raščlamba europskih potpora državi i poduzećima, te
- udio reguliranih tarifa i socijalnih tarifa u ukupnoj maloprodajnoj cijeni.

2. Uvod

2.1. Tijekom 2014. Europska komisija izradila je prvo izvješće o cijenama i troškovima energije u Europskoj uniji (EU); zbog nesavršenosti prikupljenih podataka odlučila je predložiti uredbu ⁽²⁾ o europskoj statistici cijena prirodnog plina i električne energije.

2.2. Cilj je provjeriti stanje razvoja unutarnjeg tržišta energije koje nije dovršeno i pridonijeti definiranju mjera koje je potrebno poduzeti radi povećanja energetske učinkovitosti i sigurnosti opskrbe u tom području zajedničke nadležnosti.

3. Sažetak izvješća Komisije

3.1. Predmetno izvješće Komisije drugo je po redu izvješće koje je objavila. U njemu se ocjenjuje stanje cijena energije u sektoru prirodnog plina, električne energije i naftnih proizvoda kao i njihove posljedice na kućanstva i industriju te se ističu strateške politike EU-a za ostvarivanje energetske unije.

4. Cijene električne energije

4.1. Komisija iznosi uvjete koji su potrebni da bi se djelovalo na cijene električne energije: razvoj energetske učinkovitosti i korištenje alternativnih izvora energije, u čemu Unija želi biti predvodnica u svijetu.

4.2. Naime, neto količina električne energije dobivene iz fosilnih goriva koju su uvezle države članice EU-a povećala se, kao i njihova ovisnost o tom uvozu, što je dovelo do ponovnih teških rasprava o plinu i nafti iz škriljevca.

4.3. Veleprodajne cijene neprestano padaju od 2008. nadalje i došlo je do njihova približavanja na jedinstvenom tržištu, što je dovelo do pada cijena ugljena i plina. Međutim, brojni nacionalni čimbenici sprečavaju utjecaj takvog pada cijena na maloprodajne cijene, koje i dalje rastu; **prosječna cijena za kućanstva** u istom je razdoblju porasla za 3,2 %:

- u razdoblju između 2008. i 2015. energetska komponenta pala je za 15 %,
- mrežna komponenta godišnje je rasla za 3,3 %,
- komponenta poreza i pristojbi, koja se dalje dijeli na 10 potkomponenti ⁽³⁾, koje obuhvaćaju PDV, socijalne tarife, zapošljavanje, naknade, sigurnost opskrbe, koncesijske pristojbe itd., porasla je za 10 postotnih bodova, s 28 na 38 % cijene.

4.4. Manje je porasla **cijena električne energije za industriju**: između 0,8 i 3,1 % godišnje između 2008. i 2015., pri čemu su *veliki* potrošači mogli uživati prilagođene tarife.

4.5. Komisija navodi da postoje **izrazito velike razlike između država članica**; zbog poreza i pristojbi (59 % u Danskoj, 5 % na Malti) razlika može biti od jedanput do triput veća za kućanstva.

4.6. U prosjeku je europska električna energija skuplja od one u Sjedinjenim državama, ali mnogo jeftinija od japanske.

⁽²⁾ SL L 311, 17.11.2016., str. 1.

⁽³⁾ COM(2016) 769 final, str. 6., bilješka br. 8.

5. Cijene plina

5.1. Plin čini 23 % potrošnje primarne energije u EU-u, od čega 15 % otpada na proizvodnju električne energije i ispunjava trećinu ukupnih energetskih potreba kućanstava i poduzeća.

5.2. Ovisnost EU-a o uvozu plina od malobrojnih dobavljača iznosila je 69 %, zbog čega je primoran slijediti nestabilnosti u svjetskim trendovima cijena.

5.3. Od 2013. nadalje veleprodajne cijene plina smanjile su se za 50 %, osobito zbog slabe svjetske potražnje, zbog američke proizvodnje plina iz škrliljevca i cijena plina koje se izračunavaju na osnovi cijena nafte.

5.4. Maloprodajne cijene plina **za kućanstva** od 2008. rasle su za 2 % godišnje. I tu je komponenta poreza i pristojbi bila veća i povećavala se za 4,2 % godišnje, što, zajedno s troškovima mreže, objašnjava velike razlike između država članica, u kojima je najviša cijena (u Švedskoj) četiri puta veća od najniže cijene (u Rumunjskoj).

5.5. **Cijene za industriju** i velike industrijske potrošače **su pale**, a u formiranju cijene najvažnija je energetska komponenta, zbog čega cijene bilježe najveći prijenos s veleprodajne na maloprodajnu razinu, što omogućuje veću konvergenciju na jedinstvenom tržištu.

5.6. Na svjetskoj razini Europa bilježi prosječnu konvergenciju uz tendenciju pada od 2013., iako ostaje iznad američke i ruske cijene.

6. Cijene nafte

6.1. Tijekom 19 mjeseci, od svibnja 2014. do siječnja 2016., cijena sirove nafte izražena u dolarima pala je za 77 %, nakon čega je ponovo narasla, ali nije premašila polovicu cijena iz 2014.

6.2. **Maloprodajne cijene** doživjele su manje promjene zbog deprecijacije eura u odnosu na dolar te zbog činjenice da porezi i pristojbe i dalje čine značajnu komponentu cijene.

Unija je utvrdila minimalnu stopu trošarina⁽⁴⁾, ali države članice najčešće je premašuju: tijekom 2015. **porezi** su predstavljali 63 % prosječne maloprodajne cijene benzina i 57 % dizela, uz nejednakosti među državama članicama.

6.3. Ukratko, nakon prethodnog izvješća cijene triju izvora su pale, a taj je pad prenesen na veleprodajne cijene. Taj je pad također prenesen na maloprodajne cijene naftnih proizvoda, dok su cijene plina i električne energije rasle zbog porasta troškova mreže, a osobito poreza i pristojbi.

7. Rashodi kućanstava za energiju

7.1. Kad je riječ o trima izvorima, **potrošnja** kućanstava od 2008. godine **prilično je stabilna**.

Njihovi su **rashodi porasli** zbog povećanja maloprodajnih cijena plina i električne energije (ne uključujući prijevoz). Među državama članicama postoje velike razlike u pogledu dijela sredstava namijenjenih energiji, što očito najviše utječe na siromašna kućanstva: 8,6 % tijekom 2016. u odnosu na 6,2 % tijekom 2004. Tijekom tog razdoblja potrošnja kućanstava pala je za 4 %.

7.2. Komisija ističe da su za rješavanje problema energetskog siromaštva potrebne socijalne mjere usmjerene na osjetljive potrošače.

8. Troškovi energije za industriju

8.1. U 14 industrijskih sektora intenzivne potrošnje energije, troškovi energije za industriju **smanjili su se** između 2008. i 2013., a tijekom posljednjih godina udio troškova energije u proizvodnim troškovima u prosjeku je između 5 i 10 %. To je posljedica pada cijena za velike potrošače, poreznih izuzeća ili sniženja poreza, a ne posebno mjera usmjerenih prema energetskoj učinkovitosti.

8.2. Komisija smatra da Unija na međunarodnoj razini nije pretjerano energetski intenzivno gospodarstvo te da bi konkurentno energetsko tržište koje pravilno funkcionira trebalo na najekonomičniji način isporučiti potrebnu energiju kućanstvima i industriji, izbjegavajući pritom učinak inflacije te državne subvencije koje dovode do neopravdanog narušavanja tržišta: te su subvencije tijekom 2012. iznosile 113 milijardi eura, od čega je 17,2 milijarde eura bilo izravno namijenjeno subvencijama, dok su porezi tijekom 2014. iznosili 263 milijarde eura, odnosno 1,88 % BDP-a EU-a.

⁽⁴⁾ SL L 283, 31.10.2003., str. 51.

9. Opće napomene

9.1. Energija je središnji element gospodarstava i kućanstava. Potrošnja energije dovodi do emisija CO₂ štetnih za klimu i živa bića. EU je započela prijelaz na gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljika. Razumijevanje mehanizama utvrđivanja troškova i cijena energije trebalo bi biti čimbenik za uspješniji prijelaz i borbu protiv energetske nesigurnosti ⁽⁵⁾.

9.2. Izvješće Komisije pokazalo je da ne postoji *jedna* cijena energije u Uniji, već *različite* cijene za različite nositelje energije, koji se razlikuju ovisno o zemljopisnoj lokaciji, nacionalnim praksama, trenutku i potrošačkim navikama korisnika.

9.3. Nekoliko europskih zemalja objavljuje „Barometar cijena energije” za kućanstva (*European Climate Foundation*), a Komisija objavljuje svoja izvješća posljednje dvije godine.

10. Nositelji energije

10.1. Nafta, ugljen i plin, koji su i dalje glavni nositelji energije potrošene na svjetskoj razini, zajedno s biomasom, nuklearnom i električnom energijom, ne mogu se skladištiti niti prevoziti na isti način:

- prijevoz nafte je jednostavan, a njezina cijena može biti ujednačena u velikim zemljopisnim područjima,
- plin mora biti ukapljen, što zahtijeva skupu infrastrukturu, čije troškove snose različiti subjekti,
- električna energija, „izvedeni” proizvod koji se dobiva iz drugih izvora energije, ne može se skladištiti i zahtijeva proizvodnu i prijevoznu infrastrukturu i ima različite konačne troškove za korisnike i industriju.

10.2. Cijena energije utječe na konkurentnost sektora, sukladno stopama izravno iskorištene energije i energije koja čini dio intermedijarne potrošnje u okviru proizvodnje robe. Niski trošak energije može utjecati na konkurentnost (vidjeti američki plin iz škrljevca), a da pritom nije strukturni čimbenik produktivnosti.

10.3. Brojne države članice uvoze energiju iz svojih susjeda u EU-u ili iz susjednih zemalja: geopolitičko stanje utječe na sigurnost opskrbe i cijenu.

10.4. Cijena barela nafte uvijek se izražava u dolarima: valutni tečaj, a prema tome i stanje globalne konkurentnosti europskog gospodarstva, imaju određenu ulogu u tržišnom natjecanju i oblikovanju cijene za krajnjeg potrošača.

10.5. Utjecaj cijene energije koju plaćaju industrija i kućanstva utječe na globalnu potražnju. U okviru trgovine EU-a robna razmjena većinom je intraeuropska i obuhvaća prerađene proizvode osjetljive na promjene u cijeni energije.

11. Cijene i troškovi

11.1. *Cijene

11.1.1. Trošak ili cijena? U govornom jeziku često se zamjenjuje jedan pojam drugim. Izvješće Komisije [COM(2017) 769] dobilo bi na jasnoći da je započelo s tim pitanjem.

11.1.2. Najočitija je *cijena*. Cijena je izraz vrijednosti razmjene jedinice energetske robe ili usluge. Na potpuno slobodnom tržištu predstavljala bi ravnotežu između ponude i potražnje.

11.1.3. Na sofisticiranom svjetskom tržištu postoji onoliko cijena koliko i tržišta, a na svaku fazu transakcija utječu vanjski elementi (vanjski učinci). Osim njih utjecaj imaju i elementi unutarnje politike država članica, kao što su struktura sektora, porezi, klima, kupovna moć kućanstava, konkurentnost poduzeća itd.

11.1.4. Energetskom unijom, uz poštivanje načela supsidijarnosti, mogle bi se izgladiti razlike i nepravde među građanima Europe.

⁽⁵⁾ SL C 341, 21.11.2013, str. 21.

11.2. *Troškovi

11.2.1. Troškovi odgovaraju cijeni energetskih sirovina potrebnih za proizvodnju robe ili usluga i cijeni njihovog stavljanja na raspolaganje potrošačima („Cijene i troškovi izvora energije”, Jean-Marie Martin-Amouroux, 20.2.2017.). Ovisno o izboru proizvodnog lanca potrošene energije mogu postojati izrazito velike razlike u troškovima (SWD/2016/420 final).

11.2.2. U slučaju MSP-ova, koji čine 90 % europskog gospodarstva, čak i ako nemaju isti položaj kao i veliki potrošači energije, trošak energije koju kupuju i energije ugrađene u sirovine koje prerađuju mogu imati snažan učinak na cijenu proizvedenih sirovina i njihovu prodaju.

11.2.3. Osim toga, cijena energije nije čimbenik koji se može jednostavno izmijeniti, to je obavezni izdatak; kada predstavlja važan čimbenik troška proizvodnje, utječe na prodajnu cijenu robe, što utječe na kupovnu moć potrošača i može dovesti do usporavanja rasta potražnje (što je slučaj s automobilima). S druge strane, poduzeća mogu zamijeniti izvore energije: ako nafta postane preskupa, prelaze na plin itd.

11.2.4. Pitanje troška energije odražava pitanja europske diplomacije, definiranje europske industrijske politike, i to ne samo za industrije sa sektorima koji imaju veliku potrošnju energije.

12. Posebne primjedbe

12.1. Predmetni dokument dio je paketa „Čista energija za sve građane Europe” ⁽⁶⁾, u kojem Komisija analizira cijene i troškove energije u Europi. EGSO izražava žaljenje zbog toga što perspektiva energetske tranzicije nije u njemu odlučnije izražena. Potrošači bi možda bolje razumjeli diversifikaciju troškova u odnosu na razne izvore proizvodnje električne energije. Energetski sadržaj robe ovisi o čitavom proizvodnom lancu i troškovima energije. Tu se radi o konkurentnosti poduzeća, kao i njihovoj sposobnosti stvaranja održivih radnih mjesta i očuvanja okoliša.

12.2. U različitim europskim tekstovima EU je zajednička referentna točka u borbi država protiv stakleničkih plinova, naporima za postizanje energetske učinkovitosti i promicanje obnovljivih izvora energije. Međutim, izbor energetske mješavine prepušten je državama članicama. Među državama članicama postoje razlike, osobito u pogledu poreza i pristupa borbi protiv klimatskih promjena. To je stanje dovelo do dampinga i poteškoća u upravljanju energetskom unijom ⁽⁷⁾.

12.3. Pristup koji se temelji isključivo na tržišnom natjecanju, sukladno stavu iz osamdesetih godina 20. stoljeća, ne uzima u obzir stvarnost globalnog energetskog sektora niti nove smjerove u kojima se kreće Unija: potrošač je stavljen u središte sustava, više ne možemo žaliti zbog nesavršenosti tržišta niti zbog raznih oblika javnih intervencija u korist energetskog sektora (a zapravo se radi o subvencijama), kao niti zbog velikih prihoda od poreza na javne prihode. To se može nazvati preraspodjelom kojom se nadoknađuje društveni trošak energije, koji je postao previsok za brojne građane.

12.4. Povećanje cijene energije, osobito električne energije, može dovesti do premještanja radnih mjesta; stabilnost javnih politika neophodna je za zaposlenike, poduzeća i ulagače.

12.5. I dalje postoje očite nejednakosti između osoba i između država članica. One također postoje između poduzeća, velikih potrošača i ostalih, te između pojedinaca i poduzeća. Liberalizacija europskog tržišta, koja je uništila nacionalne monopole kako bi uvela konkurenciju koja je trebala koristiti potrošačima, dovela je do većih računa za plin i struju za krajnje potrošače i nije spriječila stvaranje nekonkurentnih oligopola. Odbor smatra da načelo jednakosti između „potrošača”, koje se također naziva izjednačavanjem, može biti europski pojam.

12.6. Jedna komunikacija Komisije bavi se ubrzanjem inovacija u području obnovljivih izvora energije ⁽⁸⁾, s obzirom na to da je „energetski sustav” „u Europi došao do točke s koje više nema povratka” te da su „obnovljivi izvori energije sve konkurentniji”. Europsko vijeće usvojilo je mjere o dekarbonizaciji gospodarstva i integraciji energetskog tržišta. Obnovljivi izvori energije predstavljaju dio proizvodnje električne energije koji je u porastu, dok su stope energetskog intenziteta, kojima se mjeri potrošnja energije u odnosu na gospodarsku učinkovitost, u padu, osobito u razvijenim gospodarstvima.

⁽⁶⁾ COM(2015) 80 final.

⁽⁷⁾ Mišljenje EGSO-a na temu „Upravljanje energetskom unijom” (SL C 246, 28.7.2017., str. 34.).

⁽⁸⁾ Mišljenje EGSO-a „Ubrzavanje inovacija u području čiste energije” (TEN/619), koje još nije objavljeno u Službenom listu.

12.7. U predmetnoj je komunikaciji predstavljen niz zakonodavnih mjera utemeljenih na trima glavnim ciljevima:

- davanju prioriteta energetske učinkovitosti,
- postizanju statusa svjetskog predvodnika u sektoru obnovljivih izvora energije,
- predviđanju pravednog postupanja prema potrošačima.

12.8. Potrebno je dubinski promijeniti pristup Unije pitanjima koja se odnose na cijene i troškove, te uzeti u obzir osjetljive skupine potrošača i utvrditi u kojoj se mjeri javnim politikama trebaju financirati obnovljivi izvori energije kako kućanstva ne bi bila pretjerano ugrožena novim porezima. Komisija navodi da je za napredak prema jedinstvenom tržištu potreban regionalni pristup, intuitivniji i bliskiji potrošačima.

12.9. Komisija ističe da su za rješavanje problema energetske siromaštva potrebne socijalne mjere usmjerene na osjetljive potrošače. To je pozitivno, ali te mjere se ne financiraju profitnim maržama velikih poduzeća u energetske sektoru, već ih financiraju drugi građani svojim porezima, te proračunom država članica.

12.10. Odbor primjećuje da izvještaj pruža velik broj podataka koje su prikupili brojni akteri, ali žali što ta **transparentnost** u pogledu cijena i troškova ne dopire do kućanstava: za obnovljive izvore energije trošak mreže može doseći 50 % cijene (Izvješće Centra za stratešku analizu, 2012, Francuska). Kako bi potrošači mogli imati izbor i donositi odluke, nužno je dobro prikupljanje statističkih podataka, kako je predloženo u prijedlogu uredbe Komisije (vidjeti bilješku 1). Ti podaci moraju obuhvaćati trošak štete nastale za okoliš i moraju biti lako dostupni onima za koje su te mjere donesene i koji žele razumjeti zašto i na koji način dobivaju i plaćaju energiju.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1008/2008 o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici

(COM(2016) 818 final – 2016/0411 (COD))

(2017/C 345/21)

Izvjestitelj: **Jacek KRAWCZYK**

Savjetovanje:	Europski parlament, 16.2.2017. Vijeće Europske unije, 13.2.2017.
Pravni temelj:	članak 100. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	14.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	135/1/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Predložena izmjena Uredbe (EZ) br. 1008/2008 (Prijedlog) ima ograničeno područje primjene na članak 13. stavak 3. točku (b). Izmjenom će se, bude li usvojena, promijeniti uvod stavka tako da glasi „osim ako je drukčije predviđeno međunarodnim sporazumom koji je Unija sklopila ...”

1.2. Odbor podržava namjeru Komisije da riješi neusklađenosti u zakonodavstvu između članka 13. stavka 3. točke (b) Uredbe (EZ) br. 1008/2008 i Sporazuma o zračnom prijevozu između EU-a i SAD-a (SZP) o zakupu zrakoplova s posadom. Uklanjanjem nedosljednosti i ograničenja u pogledu ugovora o zakupu zrakoplova s posadom koji nisu uzajamni ili ugovora koji nisu predviđeni SZP-om te su i dalje nejasni ograničile bi se prilike za zračne prijevoznike EU-a i možda bi nastala prekomjerna i različita tumačenja. Komisija bi trebala ozbiljno razmotriti zabrinutost zbog činjenice da bi neprikladan tekst zapravo mogao predstavljati odstupanje od ciljeva zrakoplovne strategije EU-a i omogućiti stvaranje novih neželjenih hibridnih poslovnih modela.

1.3. S obzirom na izrazito tehničku prirodu Prijedloga i njegovo ograničeno područje primjene te u svjetlu dodatnih predloženih širih objašnjenja Uredbe (EZ) br. 1008/2008 o obvezama pružanja javnih usluga i odredbama o vlasništvu i kontroli, izdvajanje ovog konkretnog amandmana može se činiti dvojbennim. Međutim, Komisija je u svojem planu evaluacije⁽¹⁾ već izdvojila vremensko ograničenje ugovora o zakupu zrakoplova s posadom kako bi se posebno ispitalo. Nadalje, posebni aspekti SZP-a i dugotrajne rasprave o ovom pitanju u Zajedničkom odboru SZP-a (Zajednički odbor) znače da je to pitanje potrebno zasebno riješiti. Naposljetku, pitanje je toliko specifične prirode da ga se ne bi trebalo rješavati u istom kontekstu kao i politički složena pitanja kao što su npr. vlasništvo i kontrola. Iz tog razloga opravdano je da se predloženom izmjenom bavimo zasebno. Primjećujemo da Komisija u ovom slučaju nije smatrala nužnim provesti procjenu učinka. Međutim, EGSO prepoznaje razloge za zabrinutost sindikata i ostalih organizacija civilnog društva u pogledu Prijedloga.

⁽¹⁾ Ocjena Uredbe (EZ) br. 1008/2008 o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici, od 21.11.2016. (GU MOVE/odjel E4, vidjeti poglavje C1).

1.4. EGSO izražava zabrinutost zbog činjenice da bi, bez daljnjih objašnjenja predložene uvodne rečenice članka 13. stavka 3. točke (b), pregovarači i možda dionici mogli protumačiti izmjenu kao ukidanje ograničenja u pogledu „izvanrednih okolnosti” u smislu politike, što bi utjecalo ne samo na planirane pregovore o novom sporazumu o zakupu zrakoplova s posadom sa SAD-om nego i s bilo kojom trećom zemljom. EGSO je uvjeren da bi se uključivim savjetovanjem s najširim mogućim spektrom dionika, iz industrije i civilnog društva, moglo zajamčiti izbjegavanje neželjenih posljedica izmjene članka 13. stavka 3. točke (b) Uredbe (EZ) br. 1008/2008 i ograničavanje rasprave na sporazum o zakupu zrakoplova s posadom između EU-a i SAD-a ako bi se predložena izmjena, koja je izrazito ograničavajuća u pogledu područja primjene i sadržaja, objasnila na odgovarajući način. Važno je da Komisija u savjetovanju s dionicima zajamči uključivanje svih relevantnih strana, uključujući prepoznate socijalne partnere i ostale organizacije civilnog društva.

1.5. EGSO s veseljem iščekuje najavljenju opširniju reviziju Uredbe (EZ) br. 1008/2008 i naglašava potrebu za uključivim savjetovanjem s najširim mogućim spektrom dionika, iz industrije i civilnog društva. EGSO je spreman aktivno promicati takvu raspravu.

1.6. S obzirom na nedostatak pouzdanih podataka s obje strane o trenutačnoj upotrebi zakupa zrakoplova s posadom, prilikom pregovora o ugovoru o zakupu zrakoplova s posadom obje strane trebale bi zatražiti da se svaki zakup registrira u Zajedničkom odboru u statističke svrhe. Tim bi registrom možda trebala biti obuhvaćena evidencija socijalnih uvjeta kako bi se zajamčili ne samo pravedni radni uvjeti zaposlenika nego i prava radnika na koja bi se moglo utjecati.

2. Regulatorni okvir

2.1. Predložena izmjena Uredbe (EZ) br. 1008/2008 trebala bi imati ograničeno područje primjene na članak 13. stavak 3. točku (b) i SZP. Ovim se stavkom u njegovoj trenutačnoj formulaciji navodi da je, osim ispunjavanja sigurnosnih standarda jednakih onima koje je nametnula Zajednica ⁽²⁾, pravo zračnog prijevoznika Zajednice na zakup zrakoplova s posadom registriranog u trećoj zemlji ograničeno na zadovoljavanje potrebe sezonskih kapaciteta ⁽³⁾, odnosno na svladavanje operativnih poteškoća ⁽⁴⁾, kao i da je ograničeno u slučajevima izvanredne potrebe na razdoblje od sedam mjeseci koje se može obnoviti na idućih sedam mjeseci ⁽⁵⁾. Izmjenom će se, bude li usvojena, promijeniti uvod stavka tako da glasi „osim ako je drukčije predviđeno međunarodnim sporazumom koji je Unija sklopila ...” Predloženi tekst stoga ne utječe niti na prava nadležnog tijela za izdavanje dozvola niti na temeljni uvjet ispunjavanja sigurnosnih standarda Zajednice.

2.2. Jedini međunarodni sporazum EU-a s trećom zemljom koji je relevantan u ovom kontekstu je SZP s SAD-om. U smjernicama za tumačenje trebalo bi objasniti da je razlog predložene izmjene rješavanje neusklađenosti u zakonodavstvu između članka 13. stavka 3. točke (b) i SZP-a. Ako se to objasni na odgovarajući način, predložene izmjene stoga bi bile relevantne samo za jedan specifičan međunarodni sporazum o pružanju usluga zračnog prometa i ne bi predlagale temeljne izmjene politike i propisa koje se odnose na odredbe o zakupu zrakoplova s posadom općenito.

2.3. Kako Komisija navodi u obrazloženju Prijedloga, inicijativa ima vrlo konkretan cilj i ograničeno područje primjene; Komisija stoga s pravom ne predlaže provedbu procjene učinka. Komisija bi trebala razmotriti potkrepljivanje svojeg prijedloga o neprovođenju procjene učinka s obzirom na zabrinutosti u vezi s mogućim prekomjernim tumačenjima predložene izmjene i posljedičnom raspravom sa SAD-om te možda ostalim trećim zemljama u srednjoročnom razdoblju. Treba biti potpuno jasno da bi učinak predložene izmjene Uredbe (EZ) br. 1008/2008 nastao iz sadržaja komercijalnih sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između stranaka, a ne iz predložene zakonodavne promjene.

⁽²⁾ Članak 13. stavak 3. točka (a) Uredbe (EZ) br. 1008/2008.

⁽³⁾ Članak 13. stavak 3. točka (b) podtočka ii. Uredbe (EZ) br. 1008/2008.

⁽⁴⁾ Članak 13. stavak 3. točka (b) podtočka iii. Uredbe (EZ) br. 1008/2008.

⁽⁵⁾ Članak 13. stavak 3. točka (b) podtočka i. Uredbe (EZ) br. 1008/2008.

2.4. Planom Komisije o „Uspostavi neograničenih sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između EU-a i SAD-a putem sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između stranaka”⁽⁶⁾ naglašava se pozadina ovog zakonodavnog prijedloga kojim se usklađuju dogovorena načela prekogranične prenosivosti zrakoplova između EU-a i SAD-a i time svladava zastoj u raspravama između EU-a i SAD-a u Zajedničkom odboru.

2.5. Prijedlog ispunjava zahtjeve industrije zračnih prijevoznika Zajednice. SZP-om, koji je potpisan u 2007. godini, predviđa se otvoren režim zakupa zrakoplova s posadom među strankama. Razdoblje za svladavanje operativnih poteškoća kao i sezonskih prepreka ograničeno je terminologijom; ograničavanje na dva razdoblja od 7 mjeseci u primjeru „izvanrednih potreba” može se promatrati u povijesnom kontekstu⁽⁷⁾, međutim ono se čini proizvoljnim i potkopava komercijalne mogućnosti učinkovitoga preraspoređivanja zrakoplova novim prijevoznicima. S obzirom na to da je uobičajeno trajanje sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom 36 mjeseci, ograničavanjem na 7 + 7 mjeseci nameću se pravne i komercijalne nesigurnosti prijevoznicima iz EU-a.

2.6. Komisija tvrdi da predložena izmjena nema značajan utjecaj na zahtjeve vezane za radnu snagu. Sporazumi o zakupu zrakoplova s posadom općenito su izrazito osjetljiva tema za organizacije rada. Zakup zrakoplova s posadom postao je ključno područje stalnog nadzora socijalnih partnera zbog ograničenja u pogledu troškova koje nameću prijevoznici iz zemalja izvan EU-a, odnosno zemalja s niskim socijalnim standardima i posljedičnim osnovnim troškovima, pa čak i zbog razlika u socijalnom zakonodavstvu u EU-u. Kad bi se zbog neželjenih i neutemeljenih tumačenja ove izmjene otvorila Pandorina kutija, problem zakupa zrakoplova s posadom ubrzo bi mogao postati znatan problem, umjesto da bude „tehnički ispravak” neusklađenog zakonodavstva. Stoga će se zahtjevi u vezi s radnom snagom trebati ocjenjivati s obzirom na budući razvoj razgovora EU-a i SAD-a o sporazumima o zakupu zrakoplova s posadom u okviru SZP-a te s obzirom na naknadnu tržišnu praksu.

2.7. Upućivanjem na međunarodne sporazume predloženim se tekstom omogućuje sklapanje posebnog sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između EU-a i SAD-a bez potrebe za ponovnim otvaranjem pregovora o cijelom SZP-u. Put koji je odabrala Komisija omogućit će rješavanje proturječnih odredbi na ciljan, učinkovit i brz način, kao i ponovno uspostavljanje planirane stabilnosti za komercijalne stranke te izbjegavanje moguće odmazde američkih stranaka. Međutim, to se može postići samo ako Komisija na odgovarajući način objasni da je cilj izmjene omogućiti pregovore sa SAD-om rješavanjem neusklađenosti u zakonodavstvu koje se odnosi na tu zemlju.

2.8. EGSO je u prošlosti pozitivno ocijenio Sporazum o zračnom prijevozu i njegovu provedbu. Kao što je navedeno u prethodnom mišljenju EGSO-a „koncept otvorenog zračnog prostora [...] omogućuje zakup zrakoplova s posadom u skladu s nediskriminirajućim, transparentnim uvjetima”⁽⁸⁾.

3. Ocjena Prijedloga

3.1. Komisija je ocijenila različite mogućnosti rješavanja problema⁽⁹⁾.

3.1.1. Izmjena postojećeg SZP-a mogla bi biti dugotrajna. Iskustva iz prošlosti pokazuju da su stranke SZP-a provizorno pristale primjenjivati SZP od ožujka 2008. godine; odluka Vijeća nakon ratifikacije u parlamentima država članicama donesena je 2016. U pogledu prilika koje bi sektor mogao izgubiti, bilo bi nerazmjerno i neopravdano pokrenuti takav dugotrajn postupak samo zbog izmjene odredbi o zakupu zrakoplova s posadom.

3.1.2. EU ne može na zakoniti način uvesti odstupanja od odredbi Uredbe (EZ) br. 1008/2008 koja bi se odnosila samo na SAD kako bi se zadovoljili zahtjevi EU-a i SAD-a u pogledu zakupa zrakoplova s posadom. Države članice dužne su poštovati sve odredbe uredbi EU-a.

3.1.3. Zajednički sporazum o uzajamnim ograničenjima bio bi jasan, ali bi bio i u suprotnosti s duhom Sporazuma te bi naštetio komercijalnim interesima zrakoplovne industrije.

⁽⁶⁾ Plan od 7.3.2016. GU MOVE/E.1.

⁽⁷⁾ Ograničenje je uvedeno u Uredbi (EZ) br. 1008/2008 kako bi se izbjegla dvosmislenost prethodnih uredbi (EEZ) br. 2407/92, (EEZ) br. 2408/92 i (EEZ) br. 2409/92 (koje je zamijenila Uredba (EZ) br. 1008/2008) u pogledu točnog značenja izvanrednih potreba.

⁽⁸⁾ SL C 306, 16.12.2009., str. 1.

⁽⁹⁾ Plan Komisije o „Uspostavi neograničenih sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između EU-a i SAD-a putem sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između stranaka”, str. 7.

3.1.4. Najpoželjnije rješenje, koje su dionici višestruko naglasili, predstavlja sporazum o zakupu zrakoplova s posadom između EU-a i SAD-a koji bi bio u cijelosti u skladu sa SZP-om te koji ne bi proturječio nacionalnom zakonodavstvu ni odredbama EU-a. Sva pitanja povezana s pojedinostima takva sporazuma tema su rasprava od siječnja 2014. godine. Očekuje se da će se konsenzus postići ubrzo. Smatra se da bi se takav tehnički sporazum trebao temeljiti na aktualnim prometnim pravima, dogovorenima putem SZP-a, bez stvaranja novih prava i mijenjanja postojećih. Komisija bi na odgovarajući način trebala objasniti da se izmjenom ne namjeravaju promijeniti, preinačiti ili uvesti dodatna prometna prava između EU-a i SAD-a. Za takav sporazum bila bi potrebna izmjena članka 13. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 kojom je uspostavljeno ograničenje na 7 + 7 mjeseci za zakup zrakoplova s posadom za zračne prijevoznike za EU-u koji uzimaju u zakup zrakoplove s posadom od zračnih prijevoznika izvan EU-a. Predloženi tekst u cijelosti je u skladu sa zahtjevom da se članak 13. treba primjenjivati samo ako u okviru članka 13. točke (b) u međunarodnim sporazumima nije predviđeno drugačije.

3.2. Komisija u svojoj evaluaciji zaključuje da je predložena mjera primjerena, proporcionalna i pravno izvediva, kao i da je u interesu država članica i industrije EU-a te da nije na štetu ni jednog dionika.

4. Kontekst

4.1. Prijedlog Komisije bavi se samo zakupom zrakoplova s posadom. Zakup zrakoplova s posadom obično je način za osiguravanje kapaciteta za vrijeme vrhunca prometne sezone, većih redovitih godišnjih održavanja i za svladavanje *ad hoc* poteškoća u floti. Zakup zrakoplova s posadom sporazum je u kojemu jedan zračni prijevoznik (najmodavac) obavlja svojim zrakoplovom i posadom usluge zračnog prijevoza za drugog zračnog prijevoznika (najmoprimac). Zrakoplovom se upravlja sukladno svjedodžbi zračnog prijevoznika kao i pod operativnom odgovornošću najmodavca.

4.2. U cijeloj se industriji smatra da sporazumi o zakupu zrakoplova s posadom predstavljaju prednost za operativnu fleksibilnost, koju se ne bi smjelo proizvoljno ograničiti. Zajedno sa sektorom zračnog prijevoza u EU-u i većinom država članica, ako ne i svim državama članicama, američki sektor zračnog prijevoza i američka vlada očekuju rješavanje tog problema za trenutačne i buduće operacije zrakoplova s posadom koji su uzeti u zakup u okviru bilateralnih odnosa.

4.3. Prijedlog Komisije ne bi trebao mijenjati politike ili načela koja se odnose na zakup zrakoplova s posadom. Trebao bi biti usmjeren samo na rješavanje regulatornih neusklađenosti između Uredbe (EZ) br. 1008/2008 i SZP-a.

4.4. EGSO snažno preporučuje da Zajednički odbor prikupi statističke podatke o zakupu zrakoplova s posadom u okviru SZP-a. Tim bi registrom možda trebala biti obuhvaćena evidencija socijalnih uvjeta kako bi se zajamčili ne samo pravredni radni uvjeti zaposlenika nego i prava radnika na koja bi se moglo utjecati.

5. Posebne napomene

5.1. EGSO prihvaća obrazloženje Komisije u vezi s izmjenom Uredbe (EZ) br. 1008/2008 o odobravanju neograničenih sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom na uzajamnoj razini između prijevoznika iz EU-a i SAD-a za međunarodne letove u okviru SZP-a. Međutim, predloženim novim tekstom ne smije se, u okviru SZP-a ili bilo kojeg budućeg sporazuma o zračnom prometu s trećom zemljom, odobriti dugoročni sporazum o zakupu zrakoplova s posadom iz razloga koji nisu obuhvaćeni člankom 13. Uredbe. EGSO se slaže da je prijedlog u vezi sa SZP-om na uzajamnoj razini fleksibilniji sporazum kad je u pitanju zakup zrakoplova s posadom na uobičajeno razdoblje od 36 mjeseci. Takvi sporazumi ne bi utjecali na socijalne uvjete. Međutim, EGSO bi bio vrlo zabrinut kad bi se predložena izmjena ograničenja sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom upotrebljavala za osiguravanje dugoročnijih podugovaranja sporazuma kojima bi se ugrozila radnička ili potrošačka prava/uvjeti. Stoga snažno potičemo Komisiju da pri utvrđivanju uvjeta predviđenog sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između EU-a i SAD-a zabrani takvu praksu. Prijedlog se ne smije tumačiti kao sredstvo kojim se zračnim prijevoznicima omogućuje zakup zrakoplova, čime bi se namjerno ili nenamjerno izbjeglo dugoročno socijalno zakonodavstvo na nacionalnoj razini.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Stvaranje europskog podatkovnog gospodarstva”

(COM(2017) 9 final)

(2017/C 345/22)

Izvjestitelj: **Joost VAN IERSEL**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 17.2.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	14.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	148/0/7

1. Zaključci i preporuke

Zaključci

1.1. EGSO pozdravlja Komunikaciju „Stvaranje europskog podatkovnog gospodarstva” koja se bavi održavanjem podataka kao središnjeg i ključnog pokretača novog gospodarstva ⁽¹⁾.

1.2. U Komunikaciji se razmatraju neosobni i/ili potpuno anonimizirani podaci. Ako podaci potpadaju u kategoriju osobnih podataka, primjenjuje se okvir za zaštitu podataka, a posebno Opća uredba o zaštiti podataka (GDPR).

1.3. Glavno je pitanje izgradnja podatkovnog ekosustava u Europi kao neophodnog vektora gospodarskog i društvenog napretka, kao i snažne konkurentnosti u svijetu koji je zahvaćen procesom radikalne preobrazbe uz snažne konkurente u Sjedinjenim Američkim Državama i Aziji. Kako bi se poticale povezivost i mogućnosti pohrane, u velikoj su mjeri potrebna javno-privatna ulaganja u infrastrukturu diljem kontinenta.

1.4. Uspostava podatkovnog ekosustava prije svega zahtijeva podizanje razine osviještenosti u poslovnoj zajednici, javnim službama, društvu i među državama članicama. Potrebno je da među svim dionicima postoji veće povjerenje, otvorenost i spremnost na razmjenu podataka.

1.5. EGSO naglašava da se u pitanje dovodi mnogo više od pravnih i praktičnih odredbi. Hitno je potrebno prilagoditi europske temeljne kompetencije u kontekstu trenutnog pretvorbenog procesa. Europa zaostaje u tom strateškom području. Poduzeća trebaju zauzeti proaktivan stav i otvoriti se prema rastućem protoku podataka i razviti sposobnost obrade velike količine podataka. Potrebno je uvesti fleksibilne i prilagodljive poslovne modele.

1.6. Instrumenti za omogućivanje inovacija, uz zaštitu legitimnih interesa poduzeća i građana, uključuju platforme i radionice diljem EU-a, terenske laboratorije, stvaranje središta izvrsnosti, izgradnju zajednice, tvornice budućnosti, ispitne

⁽¹⁾ Komunikacija „Stvaranje europskog podatkovnog gospodarstva”, COM(2017) 9 final, 10. siječnja 2017. Vidjeti i motivacijsko pismo 14 člnika država ili vlada od 2. prosinca 2016. o slobodnom kretanju podataka, *Non-paper on the Free Flow of Data initiative*.

poligone, razmjene, sučelja za programiranje aplikacija, *coaching* među poduzećima, modele ugovora, interakciju između znanosti i poduzeća, zajedničke tehnološke inicijative, kao i uJPP-ove (ugovorna Javno-privatna partnerstva) u kojima sudjeluju javni i privatni sektor, primjerice u velikim demonstracijskim projektima.

1.7. Privatni vlasnički kapital te razvijenije europsko tržište poduzetničkog kapitala prijeko su potrebni.

Preporuke

1.8. Komisija bi trebala provesti preciznu analizu trenutačnog stanja i obrambenih stavova u pogledu slobodnog protoka podataka u državama članicama kako bi se uklonile neopravdane prepreke uspostavljanjem odgovarajućih pravnih i tehničkih odredbi. Uklanjanje neopravdanih prepreka slobodnom protoku podataka trebalo bi biti sastavni dio europske industrijske politike. Otvaranje nacionalnih tržišta također bi trebalo biti obuhvaćeno europskim semestrom.

1.9. MSP-ovi i inovacije osobito su pogođeni lokalizacijom podataka. EGSO snažno podržava Komisijin prijedlog da bi svaka pohrana podataka u državama članicama trebala biti vođena načelom slobodnog kretanja. EGSO traži plan djelovanja i određivanje rokova za otvaranje nacionalnih tržišta. Europski semestar također bi trebao obuhvaćati ovo pitanje.

1.10. Javna istraživanja vrlo su važan izvor podataka. Komisija bi trebala poticati veće širenje informacija diljem Europe.

1.11. U načelu bi trebalo poštovati ugovorne slobode u privatnom sektoru. Opći okvir normi EU-a je poželjan, s tim da norme ni na koji način ne bi trebale ometati inovacije. Potrebno je promicati prenosivost.

1.12. Odgovornost predstavlja težak problem. Možda je potrebno revidirati direktivu o odgovornosti za proizvode i razmotriti posebne zakonske odredbe o komunikaciji između strojeva (M2M).

1.13. Komisiju treba pozvati da na odgovarajući način posveti pažnju podatkovnim aspektima u različitim jezicima u kontekstu slobodnog protoka podataka i pristupa podacima.

1.14. Od ključne je važnosti ljudski faktor. Moraju se uspostaviti programi EU-a kako bi se zaposlenike i mlade pripremio za buduća razvojna kretanja. Obrazovanje i osposobljavanje na radnom mjestu od presudne su važnosti kako bi se, primjerice, zadovoljila velika potreba za većim brojem analitičara podataka.

1.15. Te je procese potrebno odgovarajuće pratiti u poslovnom svijetu, a trebaju ih pratiti i Komisija te tijela na nacionalnoj razini kako bi se postigli stvarni ravnopravni uvjeti na europskoj razini.

2. Kontekst

2.1. Postoji razlika između osobnih i neosobnih podataka – podataka koji se odnose na osobna pitanja i neodređenih masovnih podataka. Obje su kategorije dio digitalnog tržišta, no ciljaju na različita područja i obuhvaćene su zasebnim regulatornim odredbama EU-a ⁽²⁾.

2.2. U Komunikaciji o velikoj količini podataka ⁽³⁾, koja je nastavak Komunikacije „Prema rastućem gospodarstvu temeljenom na podacima” ⁽⁴⁾, razmatraju se neosobni ili anonimni podaci.

2.3. U određenim se slučajevima osobni i neosobni podaci preklapaju zbog mogućih interakcija između tih dvaju područja te interakcije između privatnog i javnog sektora. Jedan je od primjera zdravstveni sektor u kojem se djelomično preklapaju osobni interesi pacijenata, poslovni interesi te javni interes.

2.4. Promjene su višestruke i nepredvidljive. Postojeći procesi u pogledu vertikalnog i horizontalnog grananja podataka stvaraju još veće mogućnosti za prikupljanje, analizu i obradu podataka. Velike količine podataka ključan su sastavni element budućeg „gospodarstva usmjerenog na klijente”.

⁽²⁾ SL C 71, 24.2.2016., str. 65.

⁽³⁾ Komunikacija „Stvaranje europskog podatkovnog gospodarstva”, COM(2017) 9 final, 10. siječnja 2017.

⁽⁴⁾ Komunikacija COM(2014) 442 final od 2. srpnja 2014. (SL C 242, 23.7.2015., str. 61.).

2.5. Podaci imaju znatne posljedice za proizvodne linije, interakciju usluga i proizvodnje te vrijednosne lance. To povećava rascjepkanost vrijednosnih lanaca.

2.6. Sve veći broj novoosnovanih i rastućih poduzeća odražava ključnu ulogu podataka. MSP-ovi u velikoj mjeri ovise o pogodnom međunarodnom (europskom) kontekstu i financiranju.

2.7. Gospodarstvo usmjereno na klijente rezultat je pojave velike količine podataka, komunikacije između strojeva (M2M) i slobodnog protoka podataka. Ono stvara sofisticirane proizvode i usluge. Svi sektori i sve razine unutar trgovačkih društava prilagođavaju se tim promjenama. Međutim, postoje znatne razlike među sektorima, kao i između velikih i malih poduzeća, te različiti položaji poduzeća u vrijednosnim lancima, različite ovisnosti među poduzećima, različita gledišta u proizvodnji i pružanju usluga i posljedično širok raspon stajališta među poduzećima.

2.8. Ako EU ne uspije iskoristiti sav potencijal digitalizacije, veći dio dodane vrijednosti od 605 milijardi EUR bit će upitan u razdoblju do 2025. S druge strane, pozitivne su odlike još dojmljivije. U studiji koju je naručio Savez njemačke industrije predviđa se da bi u Europi moglo biti stvoreno 1,25 bilijuna EUR dodane vrijednosti do 2025.

2.9. Slični procesi odvijaju se u cijelom svijetu. Usporedne studije pokazuju da EU zaostaje u tom području, unatoč svojim trenutačno izvrsnim gospodarskim rezultatima diljem svijeta u brojnim sektorima.

2.10. Postoje znatne kulturne razlike između europskih i američkih poduzeća. U Europi podatke uglavnom pokreću dijelovi proizvodne industrije⁽⁵⁾. Suprotno tome, industrija velike količine podataka u Sjedinjenim Američkim Državama uglavnom se temelji na poduzećima koja pružaju usluge i podatke, iz takozvane skupine GAFa i, odnedavno, NATU⁽⁶⁾. Sjedinjene Američke Države imaju veliko i dinamično unutarnje tržište te izvrsne financijske uvjete. Poslovanje se temelji na preuzimanju rizika. Osim toga, poduzeća u SAD-u imaju na raspolaganju brze mreže i velik kapacitet pohrane. Isto tako, stalno raste broj velikih kineskih platformi.

2.11. Iako Europa zaostaje, komunikacija Europske komisije upadljivo ne upućuje na glavne međunarodne konkurente Europi, bez obzira na to što su oni glavni razlog zbog kojeg Europa pod hitno mora razviti svoju proizvodnju i usklađivanje politika. U SAD-u i Kini, nacionalni su ciljevi određeni relativno nedavno, i to radi zauzimanja i osiguravanja dominantnog gospodarskog položaja diljem svijeta. Te zemlje, čiji primjer slijede druge zemlje, svjesno podupiru i promiču velike količine podataka kao alat za učvršćivanje konkurentne prednosti poduzeća u SAD-u i Kini. U Sjedinjenim Američkim Državama Obamina administracija usvojila je vrlo jasan pristup prema američkoj trećoj industrijskoj revoluciji, ekvivalentu industriji 4.0 u EU-u, kao osnovi za osnaživanje američke konkurentnosti i gospodarske dominacije. Strategija *America first* („Amerika na prvom mjestu“) vjerojatno će dodatno osnažiti tu politiku. Daljnji razvoj velike količine podataka potrebno je također razmatrati kao geopolitički čimbenik.

3. Slobodan protok podataka među državama članicama

3.1. Među razlozima zbog kojih „europsko digitalno gospodarstvo zaostaje u prihvatanju podatkovne revolucije u usporedbi sa SAD-om, a nedostaje mu i usporediva industrijska sposobnost“⁽⁷⁾, Komisija s pravom ističe vezu između prepreka slobodnom kretanju podataka i zaostajanja u razvoju europskog tržišta.

⁽⁵⁾ *The Digital Transformation of Industry*, Bundesverband der Deutschen Industrie, 1.2.2015.

⁽⁶⁾ Kratica „GAFa“ odnosi se na Google, Apple, Facebook i Amazon, čiji ukupni kombinirani promet iznosi 468 milijardi USD. Kratica „NATU“ odnosi se na Netflix, Airbnb, Teslu i Uber. Kombinirana tržišna vrijednost GAFa-e trenutačno iznosi 2,3 bilijuna USD. To otprilike odgovara tržišnoj vrijednosti 50 najjačih poduzeća obuhvaćenih indeksom EURO STOXX, koja iznosi 2,9 milijardi EUR. Ta činjenica ističe financijsku snagu poslovanja u području velike količine podataka/platformi i ogromne snage tih poduzeća u pogledu stvaranja vrijednosti.

⁽⁷⁾ COM(2017) 9 final, str. 2.

3.2. Dok se zaštita podataka u SAD-u uglavnom temelji na načelu namjernog pružanja podataka te je, kada je riječ o privatnim podacima, obuhvaćena područjem zaštite potrošača, većina europskih zemalja ima na snazi zakone o zaštiti podataka te zajamčenu zaštitu podataka kao ustavno pravo. Pristup Europe u pogledu sigurnosti podataka s jedne se strane može smatrati konkurentskom prednošću, a s druge strane čini se da su uporaba i obrada velike količine podataka u toj mjeri ograničeni da sprečavaju inovacije.

3.3. Fragmentacija tržišta mora se zaustaviti. Komisiju je potrebno ovlastiti da ispita na koji se način, i u kojoj mjeri, moraju otkloniti razlike u pristupu među državama članicama kako bi se smanjile razlike u razvoju i pristupima.

3.4. S obzirom na stalno rastuću količinu podataka zbog interneta stvari (IoT, eng. *Internet of Things*), tvornica budućnosti i autonomnih povezanih sustava, mjere na europskoj razini osobito su nužne te su od strateške važnosti. Pravne i tehničke osnove za slobodan protok podataka diljem Europe predstavljaju kamen temeljac za izgradnju velikog i snažnog digitalnog gospodarstva ⁽⁸⁾.

3.5. Potrebno je uspostaviti industrijsku politiku EU-a. Potrebno je ukloniti neopravdane prepreke slobodnom protoku podataka. Unutarne tržište nije usklađeno s 28 različitih industrijskih politika, pri čemu svaka od njih ima vlastite ciljeve te se temelji na vlastitim instrumentima. Stanje se nije promijenilo ni u ovo digitalno doba ⁽⁹⁾. Komisija i vlade stoga bi trebali djelovati kao posrednici, uz dugoročnu viziju u kojoj su definirani jednaki i okvirni uvjeti na osnovi javno-privatnog partnerstva ⁽¹⁰⁾.

3.6. Komisija s pravom ističe argumente nacionalnih tijela u pogledu ograničavanja protoka podataka. Mjere u području lokalizacije kojima se učinkovito ponovno uvode digitalne „granične kontrole” ⁽¹¹⁾ moraju se zamijeniti zadovoljavajućim europskim okvirom.

3.7. EGSO preporučuje da se provede detaljna analiza trenutnog stanja u državama članicama i postojećih velikih razlika. Njemačka je zahvaljujući svojoj vrhunskoj suvremenoj proizvodnji najnaprednija u proizvodnji podataka, a prate je napredni proizvodni klasteri u drugim, velikim i malim, zemljama. S druge strane, industrija velike količine podataka temeljena na uslugama u Francuskoj i UK-u, i nekim manjim gospodarstvima, primjerice, također snažno raste.

3.8. Slobodan protok podataka ozbiljno ometaju obrambeni stavovi država članica. Do danas je utvrđeno najmanje 50 pravnih i administrativnih prepreka. Među državama članicama postoje i značajne razlike u zahtjevima u pogledu javne nabave. Prevladavaju različite kulture i tradicije. Nacionalne industrijske politike stvaraju različita zakonodavna okruženja, a zajednički industrijski okvir na postoj. Nepovjerenje u pogledu neosobnih podataka može biti izazvano i različitim pristupima načinu na koji treba pravno postupati prema osobnim podacima. Obrambeni stavovi u vlasti i poslovnoj zajednici u raznim zemljama međusobno se osnažuju.

3.9. Nasuprot tome, samo će veće povjerenje među državama članicama stvoriti jedinstveno tržište koje će se razvijati kao sigurno područje za podatke i plodonosno tlo za inovacije.

3.10. Nacionalni ciljevi kao što su promicanje inovacija i progresivno stvaranje dodane vrijednosti najbolje se mogu ostvariti stvaranjem zajedničkog tržišta za velike količine podataka, jamčenjem sigurne pohrane podataka najsuvremenijim upravljanjem IKT-om u širokim razmjerima i udruživanjem potencijala.

3.11. Uz to što ima kontraproduktivan učinak na transparentnost te sprečava inovacije, lokalizacija podataka ima negativan učinak uglavnom na MSP-ove s prekograničnim poslovanjem. EGSO stoga snažno podupire navedeni prijedlog Komisije: „sva djelovanja svih država članica koja utječu na pohranu ili obradu podataka trebala bi se voditi „načelom slobodnog kretanja podataka unutar EU-a”” ⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Vidjeti i pismo 14 vlada o slobodnom kretanju podataka iz 2016., *Non-paper on the Free Flow of Data initiative*. Je li loš znak što ni jedna od velikih zemalja, osim Velike Britanije, nije potpisala to pismo?

⁽⁹⁾ SL C 71, 24.2.2016., str. 65. i SL C 389, 21.10.2016., str. 50.

⁽¹⁰⁾ FME-CWM, nizozemsko udruženje za tehnološku industriju, preporučuje uspostavu ministarskog tima na visokoj razini koji bi koordinirao digitalizaciju u Nizozemskoj, 16. ožujka 2017.

⁽¹¹⁾ COM(2017) 9 final, str. 5.

⁽¹²⁾ COM (2017) 9 final, str. 7.

3.12. EGSO ustraje u mišljenju da bi pitanje otvaranja nacionalnih tržišta širenju podataka diljem Europe također trebalo biti obuhvaćeno u godišnjem europskom semestru, uključujući u preporukama po zemljama. Otvorenost javnih podataka diljem Europe omogućit će dovršetak jedinstvenog tržišta i stvoriti ravnopravne uvjete. Uredba GDPR pomaže u stvaranju zajedničkih temelja⁽¹³⁾.

3.13. Regije i urbana područja također raspolažu dinamičkim podacima. Regionalne platforme s javnim i privatnim sudionicima potaknut će regionalna gospodarstva i mogu ojačati regionalne klastere u međunarodnom kontekstu. Regije i gradove trebalo bi uvjeriti da djeluju otvorenog duha. I u tom pogledu EU može imati važnu ulogu u razmjeni najboljih praksi i pružanju najsuvremenijih znanja regionalnim subjektima.

3.14. Javna istraživanja vrlo su važan izvor podataka. Kako je u njim uključen novac poreznih obveznika, važno je jamčiti širenje takvih podataka u širim razmjerima. Riznice podataka proistekle iz istraživanja osobito mogu biti korisne MSP-ovima.

3.15. Takvi javni podaci često ometaju poslovanje privatnih subjekata. Ugovorni aranžmani s komercijalnom sektoru očito dovode do različitog postupanja s podacima. Primjeri uključuju neosobne podatke koji se proizvode u području prometa, u energetskom sektoru, putem satelita, u zemljišnim knjigama i drugim javnim službama.

3.16. S obzirom na, nažalost, ogromne razlike u Europi, EGSO ističe da bi neograničen protok podataka diljem Europe također mogao doprinijeti konvergenciji nacionalnih gospodarstava, što je od znatnog interesa i za naprednija gospodarstva i za ona koja zaostaju. Od javnih uprava može se zatražiti da se međusobno podupiru i podučavaju jedna drugu radi uspostave odgovarajućih mehanizama.

3.17. U Komunikaciji se ne raspravlja o aspektima podataka u različitim jezicima u kontekstu slobodnog protoka podataka i pristupa podacima. Budući da je i jezične podatke moguće samo strojno generirati, EGSO smatra da bi Komisija trebala pojačati svoje napore u poticanju istraživanja i inovacija te u pogledu uvođenja automatskog prevođenja podataka izraženih na različitim jezicima na sve službene jezike EU-a.

3.18. EGSO ističe potrebu za cjelovitim pristupom i za poticanjem zajedničkog osjećaja svrhe u Vijeću za konkurentnost i izvan njega radi stvaranja uzajamnog povjerenja. Povjerenje ima ključnu važnost. Otvaranje europskog tržišta slobodnom protoku neosobnih podataka ima i snažan politički učinak. Ovdje se nameće širok i raznolik raspon pitanja, primjerice jačanje temelja jedinstvenog tržišta i inovacija u velikim i malim poduzećima, poboljšanje izgleda za gospodarski rast i otvaranje radnih mjesta, promicanje gospodarske konvergencije među državama članicama i konkurentnost.

4. Pristup podacima i prijenos podataka na tržištu

4.1. U Komunikaciji se razmatra velik broj mogućih interakcija između poduzeća svih veličina u području podataka (eng. *business-to-business*, tj. B2B). Javne usluge također bi trebalo uzeti u obzir. Raznolikost podataka beskrajna je i njihov je razvoj stoga nepredvidljiv.

4.2. Komisija s pravom daje prednost cilju da sudionici na tržištu bilo koje vrste imaju pristup velikim i raznolikim skupovima podataka. Ističe mnoge prepreke slobodnom pristupu i napominje da je „razmjena podataka [...] i dalje ograničena”⁽¹⁴⁾.

4.3. Razlozi iz kojih poduzeća podatke zadržavaju za sebe očiti su sami po sebi. Proizvodi i usluge proizvode se na temelju proizvodnih planova poduzeća ili, u širem smislu, strategija poduzeća koje se ne dijele s drugima. Sloboda ugovaranja mora se poštovati i načelno jamčiti⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Opća uredba o zaštiti podataka, svibanj 2016. Za stajalište EGSO-a, vidjeti SL C 229, 31.7.2012., str. 90.

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 9 final, str. 10.

⁽¹⁵⁾ Vidjeti također Orgalime: Komentari o predstojećoj inicijativi Europske komisije „Izgradnja podatkovnog gospodarstva EU-a”, 21. rujna 2016., i DIGITALEUROPE: Preliminarno mišljenje o izgradnji europskog podatkovnog gospodarstva, 14. veljače 2017.

4.4. Opća slika vrlo je raznolika. Velika poduzeća često imaju na raspolaganju vlastite odjele za istraživanja, uz širok spektar mogućih primjena. Manja su poduzeća po definiciji ograničena u tom pogledu. No argumenti u korist razmjene podataka s drugim poduzećima u svim su slučajevima nadmoćni, uz izravne prednosti za sva uključena poduzeća.

4.5. Prava intelektualnog vlasništva u pravilu ne obuhvaćaju podatke za komunikaciju između strojeva (M2M). S obzirom na to, na posebne oblike primjene kojima je potrebna pravna zaštita primjenjuje se pravo EU-a. U drugim slučajevima, ti podaci i način na koji se s njima postupa i dalje podliježu ugovornim rješenjima, npr. kad je riječ o vlasništvu nad podacima i cijenama.

4.6. Pravni okvir u području podataka trebao bi osigurati zaštitu prava trgovačkih društava u istoj mjeri kao kad se radi o zaštiti fizičkih proizvoda.

4.7. Nema velike potrebe za novim zakonodavnim mjerama. Postojeći propisi obuhvaćaju većinu područja i po potrebi se mogu doraditi sukladno posebnim zahtjevima digitalnog doba.

4.8. S obzirom na postojeću dinamiku i nepredvidljivost razvojnih kretanja, mogući opći okvir normi ni na koji način ne bi trebao ometati inovacije. Postojeći standardi često ograničavaju inovacije, a novi se standardi teško mogu uspostaviti bez boljeg poznavanja razvojnih kretanja. Stoga su nužni novi načini reguliranja. Potrebno je promicati prenosivost.

4.9. Odgovornost predstavlja osjetljivo pitanje⁽¹⁶⁾. Neke su direktive na snazi, a, kako se područje primjene tehnologije širi, možda će ih trebati revidirati, primjerice Direktivu o odgovornosti za proizvode kako bi obuhvaćala internet stvari i umjetnu inteligenciju. Komunikacija između strojeva (M2M) možda će zahtijevati posebne pravne odredbe o odgovornosti. Uzimajući u obzir veliku raznolikost odnosa između poduzeća u pogledu podataka i činjenicu da se ti odnosi stalno mijenjaju, EGSO smatra da su postojeći propisi većim dijelom zadovoljavajući. Bilo kakva regulacija trebala bi poticati inovacije i nikako ih sprečavati.

4.10. Veći protok ili prijenos podataka može se postići ugovorima među poduzećima, uporabom postojećih ili novih platformi i radionica, po mogućnosti na međunarodnoj osnovi, sučeljima za programiranje aplikacija⁽¹⁷⁾ te osnaživanjem ciljanih odnosa između znanosti i poduzeća. Znanost bi trebala biti zastupljena i u platformama i radionicama. Mnoge od njih već su uspostavljene za industriju 4.0, primjerice regionalni terenski laboratoriji. Širenje podataka koje proizvode istraživački centri i koji se financiraju javnim sredstvima treba učiniti obveznim⁽¹⁸⁾.

4.11. EGSO daje prednost „ispitnim poligonima” i otvorenim tržištima za trgovanje podacima radi poticanja onih koji naginju većoj otvorenosti. Mogu se utvrditi i učvrstiti područja o kojima postoji konsenzus. Jedna organizacija trebala bi biti odgovorna za utvrđivanje potreba za ispitnim poligonima i olakšavanje uspješne i visokokvalitetne suradnje između uključenih agencija.

4.12. EGSO skreće pozornost na vrlo korisnu inicijativu koju su Komisija i Udruženje za vrijednost velike količine podataka (BDVA) pokrenuli 2014.⁽¹⁹⁾ U nedavnoj izjavi obaju partnera istaknuta su četiri glavna instrumenta koja se trebaju provesti putem JPP-ova:

- veliki demonstracijski projekti („projekti vodilje”) u industrijskim sektorima,
- integracija podataka i eksperimentiranje („prostori za inovacije”),
- tehnički projekti u ključnim područjima,
- umrežavanje, izgradnja zajednice i potpora politikama.

⁽¹⁶⁾ COM(2017) 9 final, str. 14. i 15.

⁽¹⁷⁾ COM(2017) 9 final, str. 12.

⁽¹⁸⁾ Regija Valonija planira usvojiti dekret o tom pitanju.

⁽¹⁹⁾ Ta inicijativa udružuje Komisiju, industriju i istraživačke institute u „javno-privatno partnerstvo (JPP) radi suradnje u istraživanju i inovacijama u području podataka, poboljšanja izgradnje zajednice u području podataka i uspostave temelja za rastuće gospodarstvo temeljeno na podacima u Europi” (zajednička izjava Europske komisije i Udruženja za vrijednost velike količine podataka).

Taj pristup treba poslužiti kao primjer za daljnje europske inicijative. Uz istraživačke JPP-ove, postoje i zajedničke tehnološke inicijative usmjerene na inovacije.

4.13. Europski modeli ugovora za suradnju mogli bi biti jedna od mogućnosti.

5. Osviještenost i način razmišljanja u poslovanju

5.1. Pored regulatornih i praktičnih odredbi, snažno digitalno gospodarstvo zahtijeva ozračje veće otvorenosti u europskom poslovnom sektoru. To je prije svega pitanje osviještenosti i načina razmišljanja koji omogućuju da se proaktivno odgovori na promjenu paradigme.

5.2. Svjetsko je gospodarstvo u cjelini u dubokoj preobrazbi. Sve industrije – male i velike – moraju biti uključene u taj proces u kojem ne postoje oprečnosti između postojećih industrija i sektora, kao ni između „starih” i „novih”. Europske temeljne kompetencije moraju se brže i učinkovitije preobraziti, a sve industrije moraju se osnažiti kako bi mogle sudjelovati u tom procesu.

5.3. Taj se proces sam po sebi uglavnom odvija „odozdo prema gore” i stoga se odnosi na poslovni sektor i poduzeća. Uz vrijedne alate koje Komisija predstavlja ⁽²⁰⁾ kako bi tržišta postala osjetljivija na proaktivne prilagodbe, EGSO ističe potrebu za promjenom načina razmišljanja u velikom dijelu europske poslovne zajednice.

5.4. Podaci su osjetljivo pitanje u poduzećima i postat će još osjetljivije pitanje u budućnosti. Za otvorene se podatke zauzima samo ograničen broj poduzeća. U tom bi kontekstu bilo korisno da Komisija osigura popis primjera. Štoviše, mnoga poduzeća i dalje pogrešno vjeruju da će im njihova postojeća razina sofisticirane proizvodnje jamčiti tržišni položaj u budućnosti.

5.5. Razlike između SAD-a i Europe vrlo su uočljive. Tradicije u području inženjerstva u Europi obilježene su zatvorenosću u načinu razmišljanja. Napredno inženjerstvo i visoka razina sofisticiranosti u rukovanju podacima od odlučujuće su važnosti za konkurentsku prednost. SAD je vrlo napredan u području odnosa između poduzeća i potrošača (B2C, eng. *business-to-consumer*) te više otvoren prema ideji slobodnog pristupa. Europa je vrlo napredna u području visokokvalitetne proizvodnje i B2B-a, dok poduzeća žele i dalje imati kontrolu nad svojim podacima.

5.6. Potrebno je ozbiljno razmotriti je li Europa trenutačno sposobna za to da se na odgovarajući način nosi s velikom količinom podataka. Drugim riječima, poduzeća u EU-u moraju se suočiti s izazovom koji predstavlja činjenica da je sposobnost pretvaranja podataka u poslovanje u velikoj mjeri prisutna u SAD-u, što znači da su podaci kojima će morati rukovati pohranjeni na poslužiteljima poduzeća iz SAD-a, uključujući odgovarajuće algoritme za stvaranje novih ideja ⁽²¹⁾.

5.7. Postoji hitna potreba za promjenom. Najbolji način za napredovanje jest usvajanje strategije za očuvanje postojećih snažnih elemenata proizvodnje uz sve veće otvaranje prema protoku podataka. Proces promjene nije moguć preko noći nego samo postupnim koracima. Europska poduzeća moraju pronaći najučinkovitiji europski način, tako da ne idu protiv struje, već da se mijenjanju na prihvatljiv način ⁽²²⁾.

5.8. Mnoga europska poduzeća moraju nadoknaditi zaostatak kako poticanjem vlastite sposobnosti rada s podacima tako i unapređenjem proizvodnje. Koliko se god to činilo čudnim, okretanje k otvorenosti i transparentnosti u pogledu velike količine podataka u brojnim je poduzećima potrebno započeti izmjenom internih postupaka i internih pristupa poduzeća.

5.9. Jedno od ključnih pitanja jesu fleksibilni i lakše prilagodljivi poslovni modeli koji postupno zamjenjuju tradicionalno okruženje vertikalno integriranih proizvodnih poduzeća ⁽²³⁾. Takvi poslovni modeli poduzećima moraju omogućiti da učinkovitije posluju u okruženju koje obilježavaju stalno rastući broj proizvoda i usluga i potpuna integracija proizvodnje i usluga. Poduzeća ponekad moraju prihvatiti nepovoljan položaj kako bi stekla više prednosti.

⁽²⁰⁾ COM(2017) 9 final, str. 11.–13.

⁽²¹⁾ Izvrstan je primjer automobilska industrija, pogonska sila europskog gospodarstva, u usporedbi sa, nasuprot tome, potpuno novim konceptima kao što je Google, koji ne prodaje automobile nego, u kontaktu s klijentom, mobilnost i pakete mobilnosti.

⁽²²⁾ Vidjeti *White Paper Digital Platforms – Digital regulatory policy for growth, innovation, competition and participation*, njemačka vlada, Savezno ministarstvo gospodarstva i energetike, ožujak 2017.

⁽²³⁾ Budući razvoj automobilske industrije zorni je primjer: vidjeti mišljenje EGSO-a CCMI/148, 22. veljače 2017.

5.10. Potrebno je organizirati razmjene radi rasprave o napetostima između očuvanja identiteta podataka poduzeća i neophodne potrebe za inovacijama u međunarodnom kontekstu, kao i radi potrage za najučinkovitijim pristupima za promicanje otvaranja u poslovnom svijetu. Komisija može biti od velike pomoći u europeiziranju tih razmjena.

5.11. Potrebne su ideje o stvaranju nekih središta izvrsnosti koja bi bila protuteža Silicijskoj dolini i velikim američkim sveučilištima.

5.12. Primjerice, potrebno je osnažiti nedovoljno razvijeno europsko tržište kapitala. Rukovanje velikom količinom podataka na dinamičan način ne zahtijeva samo uspješna novoosnovana poduzeća nego i, osobito, rastuća poduzeća kojih ima premalo. Stoga je prijeko potrebno dinamičnije tržište poduzetničkog kapitala u Europi. Potrebno je ispitati i prilagoditi mjere za unapređenje i poticanje njegova razvoja na osnovi najboljih praksi kao što je primjer Izraela.

5.13. UK ima vitalno gospodarstvo u području stvaranja podataka. EGSO smatra da bi europska i britanska industrija trebale i dalje blisko surađivati u području stvaranja transparentnih i otvorenih podataka.

6. Društvo i tržište rada

6.1. Stajališta iz prethodnih mišljenja EGSO-a ⁽²⁴⁾ o učincima industrije 4.0 na društvo i tržište rada jednako su bitna u doba slobodnog protoka podataka. Potrebno je naglasiti neke aspekte.

6.2. Društvo, a posebno radna snaga u europskim poduzećima trebali bi u potpunosti razumjeti dinamiku razvoja i širenja podataka. Potrebna je ažurirana komunikacija radi promicanja dostatnog znanja i javnog prihvaćanja dubinskog procesa preobrazbe. Socijalni partneri imaju svoju ulogu.

6.3. Od ključne je važnosti ljudski faktor. Potreban je socijalni dijalog na svim razinama za nužne prilagodbe i uspostavljanje programa za pripremu zaposlenika i mladih za nove okolnosti. Potreban je mnogo veći broj analitičara podataka i znanstvenika koji se bave područjem podataka.

6.4. Time se naglašava i izazov u pogledu razvoja novih vrsta organizacija za osposobljavanje i suradnju uredskih radnika u svim slojevima društva čiji rad će se smanjiti. Trenutačni socijalni sustavi nisu prilagođeni tim izazovima, uz nekoliko iznimaka kao što su poduzeća „bufferi” koja se koriste npr. u Finskoj za premještanje bivših uredskih zaposlenika u kontekst skupnog rada pri čemu zadržavaju svoje socijalno osiguranje. Svi moraju biti svjesni toga da sada radimo u različitom okruženju.

6.5. Razvoj tržišta rada i socijalna uključenost također su dio šireg koncepta industrijske politike. Rezultati studija osciliraju između predviđanja gubitka do 50 % radnih mjesta, osobito među uredskim zaposlenicima, i porasta broja novih radnih mjesta od 20 % kao posljedice digitalizacije i najmodernije proizvodnje. Sve uključene strane trebale bi se usredotočiti na prelazak kako bi se uklonile prepreke prilagodbi i olakšali ishodi koji stvaraju nove mogućnosti za građane, posebno u kontekstu razvoja usluga.

6.6. Obrazovanje i osposobljavanje radne snage na radnom mjestu na svim razinama od velikog su interesa u svakom sektoru i svakoj zemlji. To obrazovanje i osposobljavanje trebalo bi obuhvaćati i druga područja, a ne samo tehnička.

6.7. EGSO ističe da Komisija može imati potpurnu ulogu u usmjeravanju drugih dionika i utvrđivanju problema i mogućnosti. Među poduzećima, socijalnim partnerima i vladama potrebno je organizirati radionice i razmjene u okviru EU-a, uključujući u pogledu najboljih praksi. Potrebno je pronaći i razviti zajedničke temelje i pristupe među velikim brojem različitih kultura u Europi.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽²⁴⁾ SL C 13, 15.1.2016., str. 161.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o poštovanju privatnog života i zaštiti osobnih podataka u elektroničkim komunikacijama te stavljanju izvan snage Direktive 2002/58/EZ (Uredba o privatnosti i elektroničkim komunikacijama)

(COM(2017) 10 final – 2017/0003 (COD))

(2017/C 345/23)

Izvjestiteljica: **Laure BATUT**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 16.2.2017. Vijeće Europske unije, 9.3.2017.
Pravni temelj:	članci 16. i 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	14.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	155/0/5

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO izražava snažno negodovanje zbog činjenice da upućivanje na različite dokumente o zaštiti podataka, njihova dužina i složenost te skakanje s jednog dokumenta na drugi koje je potrebno da bi se sadržaj shvatio rezultira smanjenom vjerojatnošću da će ih bilo tko izvan uskog kruga upućenih osoba pročitati i primjenjivati, te zbog toga što dodana vrijednost tih dokumenata nije lako vidljiva prosječnom građaninu, a to se odnosi na cijeli Prijedlog uredbe. Preporučuje da se na internetu objavi sažeta brošura u kojoj će ti dokumenti biti opisani za javnost i na taj način postati svima dostupni.

1.2. EGSO ističe da je među opcijama predloženima u analizi učinka Komisija odabrala opciju koja će „odmjereno” ojačati poštovanje privatnog života. Je li to u cilju osiguravanja ravnoteže s interesima industrije? Komisija ne precizira koji bi elementi „dalekosežnog” jačanja poštovanja privatnog života štetili interesima industrije. To stajalište u samom začetku slabi dokument.

1.3. EGSO preporučuje Komisiji da:

- uzme u obzir da od sada sve može postati podatak i biti predmetom elektroničke komunikacije, što može imati posljedice za privatni život fizičkih i pravnih osoba;
- u Prijedlogu (članci 5., 8. i 11.) pojasni primjenu Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kao i ljudskih prava te mogućnosti ograničenja koja se mogu uvesti nacionalnim zakonodavstvom (uvodna izjava 26.);
- ponovno razmotri članke 5. i 6. Prijedloga s obzirom na to da su elektronička komunikacija, internet i mobilna telefonija usluge od općeg interesa i pristup njima mora biti univerzalan, dostupan i pristupačan, a da potrošači, kako bi se njima koristili, ne budu primorani pristati na obradu svojih podataka koje operater traži. Stoga treba predvidjeti obvezu da se korisniku sustavno nudi mogućnost neprihvatanja utemeljena na razumljivim informacijama (kolačići, „zid za praćenje” itd.);
- jasno utvrdi da *lex specialis* koji služi kao nadopuna Općoj uredbi o zaštiti podataka (GDPR) poštuje glavna načela tog dokumenta i da ne smanjuje zaštitu koja je njime utvrđena te da svaka obrada, uključujući mjerenje broja posjetitelja web-mjesta (eng. *web audience measuring*) podliježe načelima GDPR-a (članak 8.);

5. građanima i poduzećima zajamči regulatornu stabilnost i da u tu svrhu pojasni tekst uredbe i sadržaj provedbenih mjera kako bi se spriječio prevelik broj delegiranih akata;
6. razvije strategiju kojom se sve potrošače može informirati o činjenici da je Unija i dalje vjerna svojim načelima poštovanja ljudskih prava te da je predana tomu da osigura da privatni život poštuju ne samo operatori elektroničkih telekomunikacija, već i usluge OTT (eng. *Over The Top*, distribucija audiovizualnog i drugog sadržaja internetom);
7. izbjegne mogućnost da zdravlje bude plodno tlo za iskorištavanje privatnog života i osobnih podataka u trgovačke svrhe kroz elektroničke komunikacije;
8. se pozabavi ekonomijom suradnje, prijenosom i upotrebom podataka putem elektroničkih komunikacija posredstvom platformi koje se često nalaze izvan EU-a;
9. uzme u obzir internet stvari koji je vrlo invazivan i može biti sredstvo napada na privatni život prilikom prijenosa podataka elektroničkim komunikacijama;
10. vodi računa o tome što slijedi nakon prijenosa podataka te da zaštititi podatke koje ljudi pohranjuju jer ih je većina privatne naravi (bez obzira na sučelje, uključujući računarstvo u oblaku);
11. pojasni zaštitu prijenosa podataka između strojeva (M2M) i posveti joj cijeli članak, a ne samo jednu uvodnu izjavu (12);
12. uspostavi europski portal (Glavna uprava za pravosuđe), pristupačan svima i razumljiv, na kojem će biti omogućen pristup europskim i nacionalnim dokumentima, pravnim sredstvima i sudskoj praksi (primjer: pojasniti uvodnu izjavu (25) i članke 12. i 13.) kako bi pomogla građanima da se snađu u šumi tekstova i da ostvare svoja prava;
13. nadzornim tijelima osigura sredstva za obavljanje njihovih zadaća (Europski nadzornik za zaštitu podataka, nacionalna tijela);
14. potrošačima omogući pokretanje zajedničkih tužbi za ostvarivanje svojih prava na europskoj razini uz pomoć nove direktive koja bi bila ambicioznija od preporuke C(2013)401&3539⁽¹⁾.

2. Elementi zakonodavnog konteksta

2.1. Mreže elektroničke komunikacije uvelike su se promijenile od stupanja na snagu Direktive 95/46/EZ i Direktive 2002/58/EZ⁽²⁾ o poštovanju privatnog života u elektroničkim komunikacijama.

2.2. **Opća uredba o zaštiti podataka (GDPR), usvojena 2016.** [Uredba (EU) 2016/679], postala je temelj djelovanja i postavila glavna načela, i za sudske i kaznene podatke. Na temelju te uredbe osobni podaci moraju se prikupljati pod strogim uvjetima i u zakonite svrhe, uz poštovanje povjerljivosti (članak 5. GDPR-a).

2.2.1. Komisija je **u listopadu 2016.** predstavila Prijedlog direktive o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija⁽³⁾ (od 300 stranica) koji još nije usvojen, ali na koji se upućuje za određene definicije koje nisu iznesene niti u GDPR-u niti u predmetnom tekstu.

2.2.2. Dva prijedloga Komisije iz siječnja 2017. utvrđuju određene aspekte na temelju GDPR-a; riječ je o Prijedlogu uredbe o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Unije [**COM(2017) 8 final**, izvjestitelj: g. Pegado Liz] i o predmetnom tekstu [**COM(2017) 10 final**] o poštovanju privatnog života i zaštiti osobnih podataka.

2.3. Tri navedena dokumenta **primjenjivat će se od istog datuma, 25. svibnja 2018.**, i svrha im je usklađivanje prava i nadzornih postupaka.

2.4. Napominje se da je, kako bi se taj pristup pojednostavio, odlučeno da se u pogledu zaštite privatnog života donese europska uredba, a ne direktiva.

⁽¹⁾ 11.06.2013-IP/13/525 i Memo13/531-DG Justice.

⁽²⁾ Direktiva 2002/58/EZ osobito zabranjuje neželjenu poštu (eng. *spam*) (članak 13.) uvođenjem, uslijed izmjene iz 2009., takozvanog načela „opt-in”, na temelju kojeg operator mora dobiti privolu primatelja prije nego što mu pošalje „komercijalne poruke”.

⁽³⁾ COM (2016) 590 final, od 12.10.2016., Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija, str. 2. (SL C 125, 21.4.2017., str. 56.).

3. Uvod

- 3.1. Civilno društvo želi znati osigurava li Unija, u digitalnom svijetu koji je na obzoru, dodanu vrijednost koja jamči prostor u kojem se privatni život može odvijati bez bojazni.
- 3.2. Zahvaljujući podacima koji se bez prestanka stvaraju, svim se korisnicima posvuda može ući u trag i utvrditi njihov identitet. Obrada podataka koja se provodi u fizičkim središtima, uglavnom smještenima izvan Europe, pobuđuje bojazan.
- 3.3. Velika količina podataka (eng. *big data*) postala je valuta; ti podaci omogućuju da se pametnom obradom „profiliraju” fizičke i pravne osobe, da se one „pretvaraju u robu” te da se dolazi do zarade, često bez znanja korisnika.
- 3.4. No, dokumente je potrebno revidirati prije svega zbog pojave novih aktera u sektoru obrade podataka, koji nisu samo pružatelji usluga pristupa internetu.

4. Sažetak Prijedloga

- 4.1. Ovim dokumentom Komisija želi uspostaviti ravnotežu između potrošača i industrije:
- operatorima dopušta korištenje podataka uz omogućavanje krajnjem korisniku da zadrži kontrolu izričitim davanjem pristanka;
 - od operatora zahtijeva da kažu što će učiniti s tim podacima;
 - odabire treću opciju analize učinka koja prednost daje „odmjerenom” jačanju poštovanja privatnog života, a ne četvrtu opciju u kojoj se predlagalo „dalekosežno” jačanje.
- 4.2. Svrha je Prijedloga uvođenje GDPR-a, koji ima opću primjenu, kao i povjerljivost privatnih podataka i pravo na brisanje, i odnosi se na poseban aspekt poštovanja privatnog života i zaštite osobnih podataka u telekomunikacijama; njime se predlaže uvođenje strožih pravila o zaštiti privatnosti te koordiniranih kontrola i sankcija.
- 4.3. U Prijedlogu se ne propisuju posebne mjere o „pukotinama” u zaštiti osobnih podataka koje uzrokuju sami korisnici, ali se već od prvih članaka (članak 5.) potvrđuje načelo povjerljivosti elektroničkih komunikacija.
- 4.4. Pružatelji usluga mogu obrađivati sadržaj elektroničke komunikacije:
- radi pružanja usluga krajnjem korisniku koji je dao privolu;
 - radi pružanja usluga krajnjim korisnicima [članak 6., stavak 3., podstavci (a) i (b)] koji su dali privolu.
- 4.5. Dužni su izbrisati ili anonimizirati sadržaj nakon što ih primatelji prime.
- 4.6. Prema članku 4. stavku 11. GDPR-a „privola” ispitanika znači svako dobrovoljno, slobodno, posebno, informirano i nedvosmisleno izražavanje želja ispitanika kojim on izjavom ili jasnom potvrdnom radnjom daje pristanak za obradu osobnih podataka koji se na njega odnose.
- 4.7. Ovaj prijedlog zadržava zahtjev o **izričito izraženoj privoli**, definiran u GDPR-u, a teret dokazivanja je na operatorima.
- 4.8. „Obrada” se temelji na toj privoli. „Obrada” se temelji na toj privoli. Voditelj obrade mora „moći dokazati da je ispitanik dao privolu za obradu svojih osobnih podataka” (članak 7. stavak 1. GDPR-a).
- 4.9. Pravom Unije ili nacionalnim pravom mogla bi se uvesti određena ograničenja (obveze i prava) povjerljivosti kako bi se osigurali javni interesi ili nadzor.
- 4.10. Fizičke osobe moraju dati privolu da bi se pojavile u elektroničkom javno dostupnom imeniku, uz mogućnost provjere i ispravka podataka koji se odnose na njih (članak 15.).
- 4.11. Pravo na prigovor omogućit će svakom korisniku da zaustavi upotrebu svojih podataka povjerenih trećoj osobi (na primjer, trgovcu) i pri svakom slanju poruke (članak 16.). Nova pravila omogućit će korisnicima da lakše upravljaju svojim parametrima (kolačići, korisnička imena), a nezatražene komunikacije (spam, poruke, SMS, pozivi) moći će se blokirati ako korisnik nije dao privolu.

4.12. Što se tiče prikaza poziva i blokiranja neželjenih poziva (članci 12. i 14.), u Uredbi se ističe da ta prava imaju i pravne osobe.

4.13. Strukturiranje sustava nadzora u skladu je s GDPR-om (poglavlje VI. o nadzornim tijelima i poglavlje VII. o suradnji među nadzornim tijelima).

4.13.1 . Države članice i njihova nacionalna tijela odgovorna za zaštitu podataka morat će osiguravati poštovanje pravila o povjerljivosti. Druga nadzorna tijela moći će, u okviru uzajamne pomoći, uložiti prigovore koji se eventualno podnose nacionalnim nadzornim tijelima. S potonjima i s Europskom komisijom surađuju u okviru mehanizma konzistentnosti (članak 63. GDPR-a).

4.13.2. Europski odbor za zaštitu podataka zadužen je za osiguravanje dosljedne primjene predmetne uredbe (članak 68. i 70. GDPR-a).

Može izdavati smjernice, preporuke i primjere najbolje prakse kako bi poticao dosljednu primjenu Uredbe.

4.14. Fizičke i pravne osobe kao krajnji korisnici imaju na raspolaganju pravna sredstva za zaštitu svojih interesa u slučaju povrede; mogu dobiti naknadu za pretrpljenu štetu.

4.15. Iznosi predviđeni za upravne novčane kazne odvrćući su jer za prekršitelje mogu iznositi do deset milijuna eura, a za poduzeća do 2 % ukupnog godišnjeg prometa na svjetskoj razini za prethodnu financijsku godinu ako je potonji iznos veći (članak 23.). Ako upravne novčane kazne nisu predviđene, države članice određuju sankcije i o njima obavještavaju Komisiju.

4.16. Novi dokument o poštovanju privatnosti i upotrebi osobnih podataka **primjenjivat će se od 25. svibnja 2018.**, dakle, od istog dana kao i GDPR iz 2016. i Uredba o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Unije i Prijedlog direktive o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija [COM(2016) 590 final] ako budu usvojeni.

4.17. Područje primjene *lex specialis* kojim se provodi GDPR:

— ***Ratione jure: pravna osnova***

Temelji se na člancima 16. (zaštita podataka) i 114. (jedinствeno tržište) UFEU-a, ali i na člancima 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Uredbom se želi nadopuniti Uredba GDPR u pogledu podataka koji se mogu smatrati osobnim podacima.

— ***Ratione personae: dionici***

To su konačni korisnici, fizičke i pravne osobe, kao što su definirane u Nacrtu europskog zakonika elektroničkih komunikacija, u odnosu na pružatelje usluga komunikacija, i to ne samo tradicionalne pružatelje, već osobito nove dionike čije nove usluge ne pružaju jamstva korisnicima. Takozvane tehnike OTT (instant poruke, SMS, VoIP, višestruka sučelja itd.) trenutačno ih izdvajaju iz područja primjene postojećih tekstova.

— ***Ratione materiae: podaci***

Prijedlog ne sadrži odredbu o čuvanju podataka u računalstvu u oblaku i državama članicama prepušta odgovornost za djelovanje, uz poštovanje članka 23. GDPR-a (o ograničenjima prava na prigovor) i sudske prakse Suda Europske unije (vidjeti točku 1.3 obrazloženja).

Korisnik mora dati privolu za čuvanje podataka i metapodataka (datum, vrijeme, mjesto itd.) koje proizvode sustavi, dok se u suprotnom ti podaci moraju anonimizirati ili izbrisati.

— ***Ratione loci: gdje?***

Institucije obavljaju djelatnosti obrade u državama članicama ili će se institucija u jednoj državi članici smatrati „vodećim” nadzornim tijelom, nacionalna tijela obavljat će svoju dužnost, a Europski nadzornik za zaštitu podataka nadzirat će cijeli postupak.

4.18. Ciljevi EU-a: jedinstveno digitalno tržište

- Jedan od ciljeva jedinstvenog digitalnog tržišta stvaranje je sigurnih uvjeta za pružanje digitalnih usluga i ulijevanje povjerenja korisnicima kako bi se, među ostalim, razvila e-trgovina, inovacije i, shodno tomu, povećali zapošljavanje i rast (obrazloženje, točka 1.1).
- Prijedlogom uredbe koji se razmatra također se želi u potpunosti uskladiti dokumente i osigurati dosljednost među državama članicama.
- Komisija će svake tri godine provoditi evaluaciju provedbe Uredbe, a izvješće o tome podnijet će Europskom parlamentu, Vijeću i EGSO-u (članak 28.).

5. Opće napomene

5.1. Odbor pozdravlja to što se u cijeloj Uniji uvode ujednačena pravila s ciljem zaštite fizičkih i pravnih osoba u pogledu upotrebe digitalnih podataka putem elektroničkih komunikacija.

5.1.1. Zadovoljan je zbog toga što EU preuzima svoju ulogu zaštitnika prava građana i potrošača.

5.1.2. Međutim, ističe da unatoč pokušaju usklađivanja tumačenje brojnih pojmova ostaje na državama članicama, što Uredbu pretvara u određenu vrstu direktive koja ostavlja mnogo prostora za pretvaranje osobnih podataka u robu. Područje zdravlja osobito otvara vrata prikupljanju ogromnih količina osobnih podataka.

5.1.3. Članak 11. stavak 1., članak 13. stavak 2., članak 16. stavak 4. i 5. te članak 24. više nalikuju odredbama o „prijenosu” koje bi bile prikladne za direktivu, a ne za uredbu. Operatorima je ostavljeno previše manevarskog prostora u cilju poboljšanja kvalitete usluga (članci 5. i 6.). Ova bi uredba trebala biti sastavni dio Prijedloga uredbe o Zakoniku elektroničkih komunikacija [COM(2016) 590 final].

5.1.4. EGSO izražava snažno negodovanje zbog činjenice da upućivanje na različite dokumente, njihova dužina i složenost rezultiraju smanjenom vjerojatnošću da će ih izvan uskog kruga upućenih osoba netko čitati. Naime, nužno je prestano skakati s jednog dokumenta na drugi. Povrh toga, građani ne mogu uočiti dodanu vrijednost tih dokumenata. Teško čitanje i složenost Prijedloga protivni su duhu programa prikladnosti i učinkovitosti propisa (REFIT) i cilju „bolje izrade zakonodavstva”, otežavaju njegovo tumačenje i omogućuju propuste u zaštiti.

5.1.5. Na primjer, Prijedlog uredbe ne sadrži definiciju pojma „operator”; valja ga potražiti u Nacrtu europskog zakonika elektroničkih komunikacija⁽⁴⁾, koji još nije stupio na snagu, a kojim će se izmijeniti pravila tog sektora u okviru jedinstvenog digitalnog tržišta, odnosno izmijenjena Okvirna direktiva 2002/21/EZ, izmijenjena Direktiva o ovlaštenju 2002/20/EZ, izmijenjena Direktiva o univerzalnoj usluzi 2002/22/EZ i izmijenjena Direktiva o pristupu 2002/19/EZ, Uredba (EZ) br. 1211/2009 o osnivanju BEREC-a, Odluka o radiofrekvencijskom spektru 676/2002/EZ, Odluka 2002/622/EZ o osnivanju Skupine za politiku radiofrekvencijskog spektra i Odluka 243/2012/EU o uspostavljanju višegodišnjeg programa za politiku radiofrekvencijskog spektra. Osnovni dokument je i dalje, naravno, GDPR (vidjeti stavak 2.2), koji se želi nadopuniti predmetnim prijedlogom koji je, stoga, u odnosu na njega pomoćni.

5.2. EGSO posebice naglašava sadržaj članka 8. koji se odnosi na zaštitu informacija pohranjenih na terminalnoj opremi i potencijalne iznimke, koji je od ključnog značenja jer informacijskom društvu ostavlja mogućnost pristupa privatnim podacima, i članak 12. o prikazu i ograničenju prikaza broja pozivatelja i broja pozvane linije. Prosječnom čitatelju teško je razumjeti te članke.

5.2.1. Direktivom iz 1995. (članak 2.) „osobni podaci” definirani su kao „bilo koji podaci koji se odnose na utvrđenu fizičku osobu ili fizičku osobu koju se može utvrditi („osoba čiji se podaci obrađuju”)”. Predmetna se uredba, koja proširuje zaštitu podataka i na metapodatke, od sada odnosi kako na fizičke tako i na pravne osobe. Potrebno je ponovno naglasiti da ovaj prijedlog ima dva cilja: s jedne strane, zaštititi osobne podatke, a s druge, osigurati slobodno kretanje podataka i usluga elektroničke komunikacije unutar EU-a (članak 1.).

⁽⁴⁾ COM(2016)590 i prilozi 1. do 11. od 12.10.2016. (SL C 125, 21.4.2017., str. 56.).

5.2.2. EGSO ističe da će želja da se zaštite podaci pravnih osoba (članak 1. stavak 2.) biti u koliziji s drugim dokumentima u kojima se to ne spominje: nije jasno naglašeno da će se i ti dokumenti morati primjenjivati na pravne osobe (vidjeti GDPR, podaci u europskim institucijama).

5.3. EGSO se pita je li pravi cilj ovog Prijedloga staviti veći naglasak na njegov članak 1. stavak 2., odnosno na „slobodno kretanje elektroničkih komunikacijskih podataka i elektroničkih komunikacijskih usluga unutar Unije”, koje niti ograničava niti zabranjuje zbog poštovanja privatnog života i komuniciranja fizičkih osoba, a ne uistinu zajamčiti ono što je sadržano u njegovu članku 1. stavku 1., odnosno „prava na poštovanje privatnog života i komuniciranja i zaštita fizičkih osoba u pogledu obrade osobnih podataka”.

5.4. Sve se temelji na izraženoj privoli fizičke ili pravne osobe. Prema tome EGSO smatra da se korisnici moraju informirati, educirati i ostati oprezni jer nakon što jednom daju privolu, pružatelj usluga moći će više obrađivati sadržaje i podatke kako bi postigao što više radnji i ostvario što veću dobit. Koliko korisnika zna, prije nego što ga prihvate, da je kolačić program za praćenje? Educiranje korisnika da se služe svojim pravima, ali i anonimizacija ili enkripcija, morala bi biti pitanja kojima se u ovoj uredbi daje prednost.

6. Posebne primjedbe

6.1. Osobne podatke smjela bi prikupljati samo tijela koja se i sama pridržavaju vrlo strogih uvjeta i u poznate i opravdane svrhe (GDPR).

6.2. Međutim, Odbor izražava žaljenje zbog „brojnih iznimki i ograničenja koji utječu na potvrđena načela o pravu na zaštitu osobnih podataka”⁽⁵⁾. Obilježje Europske unije trebala bi i dalje biti ravnoteža između slobode i sigurnosti, a ne ravnoteža između temeljnih osobnih prava i industrije. Radna skupina iz članka 29. u svojoj je analizi prijedloga uredbe (WP247 od 4.4.2017., mišljenje 1/2017, točka 17.) oštro napomenula da taj članak smanjuje razinu zaštite određenu u GDPR-u, naročito u pogledu lokalizacije terminala, nedostatka ograničenja područja podataka koji se mogu prikupljati, te ne uvodi automatsku zaštitu privatnosti (točka 19.).

6.3. Podaci su kao produžetak osobe, fantomski identitet, njegov „identitet u sjeni” (eng. *Shadow-ID*). Podaci pripadaju osobi koja ih stvara, ali nakon obrade, te osobe više ne mogu utjecati na njih. Svaka država ostaje odgovorna za čuvanje podataka i nema usklađivanja zbog mogućih ograničenja prava koje Prijedlog uredbe omogućuje. Odbor ističe da postoji rizik da će doći do razlika zbog činjenice da se ograničenje prava prepušta na procjenu državama članicama.

6.4. Postavlja se pitanje koje se naročito odnosi na ljude koji rade u poduzećima: kome pripadaju podaci koje oni stvore svojim radom? Na koji su način ti podaci zaštićeni?

6.5. Ustroj nadzora nije pretjerano jasan⁽⁶⁾; unatoč nadzoru Europskog nadzornika za zaštitu podataka jamstva protiv arbitrarnosti ne čine se dostatnima, a vrijeme potrebno da postupci urode sankcijom nije procijenjeno.

6.6. EGSO poziva na osnivanje europskog portala na kojem bi bili prikupljeni i ažurirani svi europski i nacionalni dokumenti, sva prava, pravna sredstva, slučajevi iz sudske prakse i praktični elementi, a sve kako bi se pomoglo građanima i potrošačima da se snađu u šumi tekstova i praksi kako bi mogli ostvariti svoja prava. Taj bi se portal trebao temeljiti u najmanju ruku na odredbama Direktive (EU) 2016/2102 od 26. listopada 2016. o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora, kao i na načelima navedenima u uvodnim izjavama 12, 15 i 21 Prijedloga direktive o takozvanom Europskom aktu o pristupačnosti 2015/0278(COD) te svim krajnjim korisnicima ponuditi pristupačan i razumljiv sadržaj. EGSO je spreman sudjelovati u fazama definiranja portala.

6.7. U članku 22. nedostaje upućivanje na „skupne radnje”, kao što je EGSO već istaknuo u svojem mišljenju o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija.

⁽⁵⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 56. i SL C 110, 9.5.2006., str. 83.

⁽⁶⁾ Poglavlje IV. predmetnog Prijedloga uredbe upućuje na odredbe iz Poglavlja VIII., posebno na članak 68. GDPR-a.

6.8. Ograničenje glavnog područja primjene (članak 2. stavak 2.), proširenje ovlasti obrade podataka bez privole vlasnika (članak 6. stavci 1. i 2.) i nevjerojatnost da se može dobiti pristanak svih korisnika (članak 6. stavak 3. točka (b)) i članak 8. stavci 1., 2. i 3.), ograničenja prava koja mogu provesti države članice ako ocijene da je ta mjera „nužna, prikladna i proporcionalna”, pravila su čiji je sadržaj podložan toliko brojnim tumačenjima da je u suprotnosti s istinskom zaštitom privatnosti. Povrh toga, osobita pozornost mora se posvetiti zaštiti podataka maloljetnika.

6.9. EGSO pozdravlja pravo na kontrolu navedeno u članku 12., no smatra da je formulacija posebno nerazumljiva jer se čini da prednost daje korištenju nepoznatih ili skrivenih telefonskih poziva, kao da je anonimnost preporučljiva, dok bi načelo zapravo trebalo biti identifikacija poziva.

6.10. Nezatražene komunikacije (članak 16.) i izravni marketing već su obrađeni u „Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi” (7). Pravilo bi se trebalo temeljiti na načelu prihvaćanja (eng. *opt-in*), a ne odbijanja (eng. *opt-out*).

6.11. Predviđeno je da Komisija provodi evaluaciju svake tri godine, što je u digitalnom području predugo razdoblje. Nakon dvije evaluacije digitalni svijet u potpunosti će se promijeniti. Međutim, delegiranje (članak 25.), koje se može proširiti, moralo bi imati određeno trajanje koje se po potrebi može produljiti.

6.12. Zakonodavstvo mora zaštititi prava korisnika (članak 3. UEU-a), jamčeći istodobno pravnu stabilnost potrebnu za trgovačku djelatnost. EGSO izražava žaljenje što se u Prijedlogu ne spominje prijenos podataka između strojeva (M2M): to valja provjeriti u Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (Prijedlog direktive, članci 2. i 4.).

6.12.1 Zbog interneta stvari (8) velika količina podataka (eng. *Big Data*) postat će golema količina podataka (eng. *Huge Data*), a zatim i „svi podaci” (eng. *All Data*). U tome leži ključ za buduće valove inovacija. Mali ili veliki strojevi komuniciraju i međusobno si šalju osobne podatke (vaš sat i podaci o otkucajima srca koje on bilježi i šalje liječnikovu računalu itd.). Brojni dionici u digitalnom području pokrenuli su vlastite platforme namijenjene „povezanim stvarima”: Amazon, Microsoft, Intel, a u Francuskoj Orange i La Poste.

6.12.2 . Internet stvari može lako postati predmetom zlonamjernih napada, a količina osobnih informacija koje se mogu prikupiti na daljinu u porastu je (geolokacija, zdravstveni podaci, video i audio emitiranje). Nedostaci u zaštiti podataka tiču se, među ostalim, i osiguravajućih društava koja svojim klijentima počinju nuditi da se opskrbe s „povezanim stvarima” i odgovorno se ponašaju.

6.13. Brojni internetski divovi nastoje svoje izvorne aplikacije razviti u platformu: tako treba razlikovati aplikaciju Facebook od platforme Facebook, koja omogućuje programerima da dizajniraju aplikacije dostupne iz profila korisnika. Amazon je, pak, bio internetska aplikacija specijalizirana za prodaju na internetu. Danas je to platforma koja trećim osobama – od pojedinaca do velikih grupacija – omogućuje da stavljaju na tržište svoje proizvode koristeći se sredstvima Amazona: ugledom, logistikom itd. Sve se to odvija kroz prijenos osobnih podataka.

6.14. U ekonomiji dijeljenja platforme se razvijaju u velikom broju: „posrednička platforma koja povezuje, prvenstveno elektroničkim putem, brojne osobe koje nude robu ili usluge s brojnim korisnicima” (9). Iako su tražene zbog aktivnosti i radnih mjesta koja stvaraju, EGSO se pita kako će se prijenosi podataka koje stvaraju moći kontrolirati, kako kroz primjenu GDPR-a, tako i ove uredbe.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

(7) SL L 149, 11.6.2005., str. 22., članci 8. i 9.

(8) WP247/17, 1.4.2017., točka 19. (SL C 12, 15.1.2015., str. 1.).

(9) SL C 125, 21.4.2017., str. 56.

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



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR