

Službeni list

Europske unije

C 283



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Godište 61.

10. kolovoza 2018.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

535. plenarno zasjedanje EGSO-a – 60 godina EGSO-a, 23.5.2018.–24.5.2018.

2018/C 283/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Poduzeća socijalne ekonomije – pokretači integracije migranata” (samoinicijativno mišljenje)	1
2018/C 283/02	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Ususret Sporazumu o pridruživanju između EU-a i Mercosura” (samoinicijativno mišljenje)	9

III Pripremni akti

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

535. plenarno zasjedanje EGSO-a – 60 godina EGSO-a, 23.5.2018.–24.5.2018.

2018/C 283/03	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o a) Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru – Paket o robi: Jačanje povjerenja u jedinstveno tržište (COM(2017) 787 final), b) Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila i postupaka za poštovanje i provedbu zakonodavstva Unije o usklađivanju u području proizvoda te o izmjeni uredbi (EU) br. 305/2011, (EU) br. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 i (EU) 2017/1369 Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva 2004/42/EZ, 2009/48/EZ, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU i 2014/90/EU Europskog parlamenta i Vijeća (COM(2017) 795 final – 2017/0353 (COD)) i c) Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uzajamnom priznavanju robe koja se zakonito stavlja na tržište u drugoj državi članici (COM(2017) 796 final – 2017/0354 (COD))	19
---------------	---	----

HR

2018/C 283/04	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o procjeni zdravstvenih tehnologija i izmjeni Direktive 2011/24/EU” (COM(2018) 51 <i>final</i> – 2018/0018 (COD))	28
2018/C 283/05	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu stopa poreza na dodanu vrijednost” (COM(2018) 20 <i>final</i> – 2018/0005(CNS)), „Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu posebne odredbe za mala poduzeća” (COM(2018) 21 <i>final</i> – 2018/0006 (CNS)), „Izmijenjenom prijedlogu uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 904/2010 o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevare u području poreza na dodanu vrijednost” (COM(2017) 706 <i>final</i> – 2017/0248 (CNS)) i „Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu obveze poštovanja odredbe o najnižoj standardnoj stopi” (COM(2017) 783 <i>final</i> – 2017/0349 (CNS))	35
2018/C 283/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji (COM(2017) 797 <i>final</i> – 2017/0355 (COD))	39
2018/C 283/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a (granice i vize) i o izmjeni Odluke Vijeća 2004/512/EZ, Uredbe (EZ) br. 767/2008, Odluke Vijeća 2008/633/PUP, Uredbe (EU) 2016/399 i Uredbe (EU) 2017/2226 (COM(2017) 793 <i>final</i> – 2017/0351 (COD)) i o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a (policijska i pravosudna suradnja, azil i migracije) (COM(2017) 794 <i>final</i> – 2017/0352 (COD))	48
2018/C 283/08	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o provedbi paketa za kružno gospodarstvo: mogućnosti za poboljšanje povezanosti zakonodavstva o kemikalijama, proizvodima i otpadu” (COM(2018) 32 <i>final</i>)	56
2018/C 283/09	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europska strategija za plastiku u kružnom gospodarstvu” (COM(2018) 28 <i>final</i>) i „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o lučkim uređajima za prihvrat isporuke brodske otpada, stavljanju izvan snage Direktive 2000/59/EZ i izmjenama Direktive 2009/16/EZ i Direktive 2010/65/EU” (COM(2018) 33 <i>final</i> – 2018/0012 (COD))	61
2018/C 283/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Budućnost hrane i poljoprivrede (COM(2017) 713 <i>final</i>)	69
2018/C 283/11	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Mjere EU-a za poboljšanje usklađenosti s propisima o okolišu i upravljanja okolišem” (COM(2018) 10 <i>final</i>)	83
2018/C 283/12	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Vijeća o osnivanju Europskog zajedničkog poduzeća za računalstvo visokih performansi (COM(2018) 8 <i>final</i> – 2018/0003(NLE))	89
2018/C 283/13	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1343/2011 o određenim odredbama za ribolov u području Sporazuma o GFCM-u (Opća komisija za ribarstvo Sredozemlja)” (COM(2018) 143 <i>final</i> – 2018/0069 (COD))	95

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

535. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-a – 60 GODINA EGSO-a, 23.5.2018.–24.5.2018.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Poduzeća socijalne ekonomije – pokretači integracije migranata”

(samoinicijativno mišljenje)

(2018/C 283/01)

Izvjestitelj: **Giuseppe GUERINI**

Odluka Plenarne skupštine:	21.1.2016.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	27.4.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.5.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	535
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	186/1/2

1. Zaključci i preporuke

1.1. Nedavni razvoj događaja u vezi s fenomenom migracija stavio je na kušnju sustav ulaska u Europsku uniju te su migracijske, socijalne i sigurnosne politike Unije i njezinih država članica stavljene na test otpornosti na stres.

1.2. EGSO smatra da je od presudne važnosti da europske institucije, zajedno s vladama država članica, promiču koordinirane politike kako bi postali jasniji, održiviji i učinkovitiji modaliteti po kojima osobe iz trećih zemalja mogu ući u Europu, nastaniti se i raditi u njoj, postati njezini građani ili dobiti međunarodnu zaštitu. Odbor poziva da se posebna pažnja obrati na migrante koji bi mogli biti izloženi riziku od društvene isključenosti, primjerice bolesne i starije osobe, osobe s psihičkim poteškoćama te osobe s invaliditetom.

1.3. EGSO napominje da su poduzeća socijalne ekonomije uspješna primijeniti zajednička načela svog djelovanja⁽¹⁾ (uključivost, supsidijarnost i zaštita najugroženijih osoba), pristupajući rješavanju izazova pružanja potpore migrantima na proaktivan način i mobilizacijom relevantnih zajednica i građana.

⁽¹⁾ O ulozu poduzeća socijalne ekonomije vidjeti također SL C 117, 26.4.2000., str. 52.

1.4. Zahvaljujući njihovoj sklonosti ka uključivosti, poduzeća socijalne ekonomije sve su više priznata; EGSO stoga poziva Komisiju da pri donošenju politika i programiranju europskih fondova, ustupi prvenstvo poduzećima socijalne ekonomije, s posebnom usmjerenošću na uspostavljanje europskog stupa socijalnih prava, kao što je istaknuto na konferenciji o socijalnoj ekonomiji i europskom samitu koji su održani u Göteborgu 16. i 17. studenog 2017.

1.5. Poduzeća socijalne ekonomije stvaraju kvalitetna radna mjesta u radno intenzivnim sektorima, osobito u sektorima s velikim udjelom radne snage iz država izvan Europe. U tim je poduzećima socijalne ekonomije participativna dimenzija važna u pogledu sigurnosti i zaštite u trenutku uspostavljanja određene gospodarske djelatnosti jer ta poduzeća pridonose izlasku iz sive ekonomije i neprijavljenog rada.

1.6. Na taj način poduzeća socijalne ekonomije imaju ključnu ulogu te interveniraju u četiri ključna aspekta procesa integracije migranata: zdravlje i skrb; stanovanje; osposobljavanje i obrazovanje (posebice podizanjem svijesti o obvezama i pravima koja stječu nastanjenjem u EU-u); rad i aktivno uključivanje migranata u društva koja ih primaju.

1.7. EGSO smatra da bi poduzeća socijalne ekonomije mogla poticati i podupirati ne samo nova radna mjesta nego i poduzetništvo i pristup migranata i izbjeglica gospodarskim djelatnostima, s obzirom na osobitu sklonost tih poduzeća djelovanju u području skrbi i u aktivnostima ekonomije dijeljenja i kružnog gospodarstva. Europska unija mora i dalje promicati poduzeća socijalne ekonomije kao jedan od pokretača rasta te radne i socijalne uključenosti migranata. Odbor stoga poziva europske institucije da prednost daju politikama koje su usmjerene na poduzeća socijalne ekonomije, kao što je istaknuto u doprinosu Programu rada Europske komisije za 2018.⁽²⁾

1.8. S obzirom na dokaze koji upućuju na vrijednost poduzeća socijalne ekonomije u poticanju radnog i socijalnog uključivanja migranata, Odbor poziva Uniju, države članice i međunarodnu zajednicu na uvođenje poticaja za zapošljavanje kojima bi mogla pristupiti poduzeća socijalne ekonomije koja se bave uključivanjem na tržište rada.

1.9. Uzimajući u obzir izvješće o napretku⁽³⁾ podneseno u studenom 2017., Odbor potvrđuje potrebu za koordiniranim pristupom Unije i država članica. Posebno je jasno da će se bez djelotvornog sustava ulaska migranata nastaviti zlorabiti zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kojoj smo svjedočili proteklih godina. Odbor ponovno odlučno ističe da slučajevi zlorabe sustava međunarodne zaštite ne opravdavaju ograničavanje mogućnosti traženja azila za građane iz trećih država koje provode pojedine države članice na vlastitom teritoriju.

1.10. EGSO potiče Komisiju i Vijeće da uspostave bolju koordinaciju s državama podrijetla i državama tranzita kako bi se stvorili izgledi za poboljšanje životnih uvjeta, posebice za osobe koje se sele iz ekonomskih razloga ili zbog gladi ili klimatskih promjena, dok bi bila poželjna odlučnija europska vanjska politika prema zemljama u kojima bijeg uzrokuju ratovi, diktature i progoni.

1.11. Odbor potiče Uniju da se suoči s fenomenom migracija počevši od uzroka koji dovode do potrebe za preseljenjem, a to su: siromaštvo, sukobi, diskriminacija i klimatske promjene. Takvo djelovanje podrazumijeva neizbježno ulaganje novih napora Europske unije u području diplomacije i međunarodne razvojne suradnje, uključujući istinski „izvanredni plan ulaganja u međunarodnu razvojnu suradnju”.

2. Opće napomene

2.1. Poduzeća socijalne ekonomije ključni su sudionici u europskom gospodarstvu i društvu, predstavljaju bogatstvo raznolikosti Unije i pridonose postizanju ciljeva strategije Europa 2020. gradeći pametniju, održiviju i uključiviju Europu⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Doprinos EGSO-a Programu rada Komisije za 2018., vidjeti točku 2.4.6 i dalje.

⁽³⁾ Izvješće o napretku europskog migracijskog programa.

⁽⁴⁾ SL C 318, 23.12.2009., str. 22.

2.2. Poduzeća socijalne ekonomije znatno su pridonijela rješavanju problema koje donose promjene do kojih je došlo u društvu. Poduzeća socijalne ekonomije, prisutna u mnogim društvenim sektorima, pokrenula su inovativne inicijative kao odgovor na sve veću potrebu za potporom i skrbi o nesamostalnim osobama, posebice starijim osobama i osobama s invaliditetom. U mnogim su slučajevima pritom uspjela ostvariti veće sudjelovanje žena u svijetu rada, ne samo njihovim izravnim uključivanjem u poduzeća socijalne ekonomije nego i stvaranjem novih usluga za djecu i obitelji⁽⁵⁾. Poduzeća socijalne ekonomije istodobno promiču stvaranje prilika za zapošljavanje osoba u nepovoljnom položaju, uz posebnu pažnju usmjerenu na skupine koje su izložene mogućem riziku od izrazite socijalne isključenosti, primjerice osobe s invaliditetom, osobe s psihičkim poteškoćama te ovisnici o alkoholu i drogama. Poduzeća socijalne ekonomije potvrđuju svoju ključnu ulogu u promicanju europskog socijalnog modela⁽⁶⁾.

2.3. Među izazovima s kojima se Unija morala suočiti tijekom posljednjih nekoliko godina osobito je bilo važno upravljanje sve većim migracijskim priljevom milijuna osoba koje su prelazile granice kontinenta kako bi pobjegle od ratova, gladi, progona i ekstremnih životnih uvjeta prouzročenih klimatskim promjenama. Ta je pojava stavila na kušnju sustav ulaska u države članice te migracijsku, socijalnu i sigurnosnu politiku. Migracijska politika EU-a u određenom smislu prolazi kroz testiranje otpornosti na stres te je tu priliku važno iskoristiti za pozornu analizu reakcija koje proizlaze iz sustava i signala koje on šalje kako bi se promicale ciljne mjere i povećala učinkovitost i djelotvornost politika EU-a.

2.4. Integracija novopridošlih osoba dinamičan je proces koji se tijekom vremena mijenja i razvija zajedno s gospodarskim, društvenim i kulturnim kontekstom zemlje u kojoj se te osobe nastanjuju. Tim se procesom preispituju Unija, države članice i europsko društvo, ponajprije u pogledu toga kako građani koji dolaze iz država izvan Europe mogu ući u Uniju, nastaniti se, živjeti i raditi u njoj te steći međunarodnu zaštitu.

2.5. Poduzeća socijalne ekonomije, unatoč tome što djeluju na različite načine i u različitim nacionalnim kontekstima, uspjela su primijeniti zajednička načela svog djelovanja (uključivost, supsidijarnost i zaštita najugroženijih osoba) te se suočiti s izazovom potpore migrantima na proaktivan način.

2.6. Među glavnim značajkama djelovanja poduzeća socijalne ekonomije ističemo sposobnost mobiliziranja i uključivanja relevantnih lokalnih zajednica aktiviranjem mreža i partnerstava za poboljšanje odnosa sa središnjom i lokalnom upravom s ciljem organiziranja boljih načina za potporu i uključivanje koje lokalno stanovništvo bolje prihvaća.

2.7. Na taj način poduzeća socijalne ekonomije imaju ključnu ulogu te interveniraju u četiri ključna aspekta procesa integracije migranata: zdravlje i skrb; stanovanje; osposobljavanje i obrazovanje (posebice podizanjem svijesti o pravima i obvezama koja stječu nastanjenjem u EU-u); rad i aktivno uključivanje migranata u društva koja ih primaju. Pritom, poduzeća socijalne ekonomije i organizacije civilnog društva grade mjesta susreta europskih građana i novopridošlih osoba, potičući dijalog te doprinoseći na taj način smanjenju predrasuda i straha.

3. Migracije u Europi: pregled posljednjih godina

3.1. Postavljanje okvira za migracije složen je postupak jer je taj fenomen podložan stalnim promjenama. Ratovi, diktatorski režimi, klimatske promjene, uvjeti krajnjeg siromaštva i oskudice stvorili su preduvjete za trenutačnu situaciju.

3.2. Ujedinjeni narodi navode da je 2015. više od 244 milijuna ljudi, odnosno 3,3 % svjetske populacije, prešlo granice vlastite zemlje podrijetla u potrazi za političkim utočištem, poslom i „gostoljubivijim” ekonomskim i klimatskim uvjetima⁽⁷⁾.

3.3. Posljednjih je godina u Europi zabilježen porast broja osoba koje su pokušale doći na njezino područje. Podaci Eurostata iz 2015. pokazuju da je u 28 država članica EU-a stiglo ukupno 2,7 milijuna imigranata iz trećih zemalja, od čega su 56 % muškarci i 44 % žene.

⁽⁵⁾ U mnogim slučajevima te bi aktivnosti u obiteljskom okruženju provodile gotovo isključivo žene, što bi sprečavalo njihovo sudjelovanje u svijetu rada.

⁽⁶⁾ SL C 24, 28.1.2012., str. 1.

⁽⁷⁾ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/002/18/PDF/N1700218.pdf?OpenElement>.

3.4. Taj izvanredni priljev ponajprije je posljedica nestabilnosti prouzročenih ratom u zemljama zahvaćenima sukobima, kao što je Sirija, te zemljama u kojima se u poslijeratnom procesu stabilizacije i dalje nailazi na ozbiljne teškoće, kao što su Irak i Afganistan. Zapravo, iz tih je zemalja 2016. došlo otprilike 54 % migranata koji su tražili utočište u državama članicama Unije⁽⁸⁾.

3.5. Osim toga, nastavlja se znatna migracija osoba koje u svojim zemljama podrijetla žive u teškim ekonomskim i okolišnim uvjetima. U mnogim je slučajevima riječ o osobama koje dolaze s afričkog kontinenta i o migracijskom toku na koji utječe sve veća nestabilnost u zemljama na južnoj obali Sredozemlja.

3.6. U tom su kontekstu primijećeni određeni nedostaci i teškoće u sustavu pravila Europske unije te se ukazuje na nedovoljno upravljanje njezinim vanjskim granicama i neodgovarajuće reguliranje ulaska, čime se naglašava potreba za revidiranjem načela i kojima se usmjerava djelovanje država članica.

3.7. Odbor se u brojnim navratima suočio s pitanjem političkih migracija⁽⁹⁾ te pozdravlja inicijativu Komisije o donošenju Europskog migracijskog programa. U izvješću iz studenog 2017. možemo vidjeti da je Komisija poduzela korake u promicanju veće koordinacije između zemalja Unije te pokretanju dijaloga s državama podrijetla i državama tranzita migranata⁽¹⁰⁾. S obzirom na tešku provedbu mehanizma kvota, Odbor se nada da će se predvidjeti njegova revizija.

3.8. Stoga je važno razmotriti sustav pravila kojima se migrantima omogućuju zakoniti načini ulaska u Uniju uz poštovanje njihovih prava – radilo se o zaštiti osoba koje traže azil ili o pružanju prilika osobama koje bježe od nepovoljnih klimatskih i ekonomskih uvjeta da u Europi pronađu sklonište i pridonese rastu Unije. Takvim bi se djelovanjem provele preporuke UN-a u pogledu migracija „da je u interesu svih uključenih da se migracije odvijaju na siguran i zakonit način, u reguliranom, a ne nezakonitom obliku”⁽¹¹⁾.

3.9. Odbor pozdravlja zaključke neformalnog samita čelnika država i vlada održanoga u Göteborgu 17. studenoga 2017., na kojemu se raspravljalo o izgradnji budućnosti Europe u čijem je središtu pravedan rada i rast. Odbor, nadalje, naglašava važnost popratnog događaja pod nazivom „Koja je uloga socijalne ekonomije u budućnosti tržišta rada?” kojim je otvoreno okupljanje u Göteborgu te ponovno istaknut doprinos socijalne ekonomije politikama Unije.

3.10. Ohrabruje i dogovor Vijeća i Europskog parlamenta da se u proračunu Europske unije za 2018. među prioritetima prizna „poticanje gospodarskog rasta i stvaranje radnih mjesta, jačanje sigurnosti te rješavanje izazova koje donose migracije”⁽¹²⁾.

3.11. Odbor potiče europske institucije da se suoče s problemima koji su se pojavili pri primjeni Dublinske uredbe. Europski parlament je 16. studenog 2017. usvojio rezoluciju kojom se predlažu određene smjernice za reviziju Dublinske uredbe, ističući bitnost sudjelovanja svih država članica u trajnim i automatiziranim mehanizmima premještanja.

4. Pretvaranje ključnih problema u prilike: poduzeća socijalne ekonomije kao pokretači potpore i uključivanja

4.1. Jedan od elemenata koji novopridošlim osobama onemogućuje da budu uključene te da tako doprinesu gospodarskom i društvenom životu zajednice u kojoj su se nastanile može se pripisati nesigurnosti njihova statusa i dugotrajnom razmatranju zahtjeva za azil.

⁽⁸⁾ Podaci Eurostata u „Izvješću o međunarodnoj zaštiti” udruženja ANCI, talijanskog Caritas, Cittalijske, Zaklade Migrantes i Središnje službe SPRAR-a, u suradnji s UNHCR-om, vidjeti <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables>.

⁽⁹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/policies/policy-areas/migration-and-asylum/opinions>.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti bilješku 2.

⁽¹¹⁾ *Izvješće posebnog predstavnika glavnog tajnika UN-a o migracijama* 3. veljače 2017.

⁽¹²⁾ <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/11/18/2018-eu-budget-agreement-reached/>.

4.2. Prepuštanje novopridošlih osoba ovisnosti o višegodišnjem primanju humanitarne pomoći bez pristupa obrazovanju, strukovnom osposobljavanju i mogućnostima stjecanja prihoda sprečava razvoj njihova ljudskog kapitala i ograničava njihovu sposobnost da pozitivno doprinose gospodarstvu i društvu zemlje domaćina⁽¹³⁾. U tom kontekstu, Odbor je nedavno istaknuo ključnu ulogu poduzeća socijalne ekonomije u sprečavanju radikalizma i promicanju zajedničkih vrijednosti, mira i nenasilja⁽¹⁴⁾.

4.3. Odbor se nada da će se raspravom obuhvatiti potreba za provjerom djelotvornosti postojećih mehanizama koji bi omogućili podnošenje zahtjeva za ulazak državljana trećih zemalja u svrhu nastanjanja u Europskoj uniji radi pronalaženja zaposlenja.

4.4. Jednako tako, Unija se mora baviti pojavom migracija počevši od uzroka koji dovode do potrebe za preseljenjem, a to su siromaštvo, sukobi, diskriminacija, klimatske promjene. Takvo djelovanje neizbježno podrazumijeva ulaganje novih napora Europske unije u području diplomacije i međunarodne razvojne suradnje.

4.5. Iako je upotreba plave karte bila dosta ograničena, revizijom tog sustava može se odgovoriti i na potrebu za novim zakonitim mogućnostima ulaska u Uniju. Odbor podsjeća na potrebu za europskom strategijom za privlačenje radne snage koja dolazi iz zemalja izvan Europe kako bi se zajamčio rast i blagostanje u Uniji. Pritom je potrebno uzeti u obzir posljedice migracija u zemljama podrijetla imigranata te tim zemljama pružiti podršku u daljnjem razvoju i u razvijanju obrazovnog sustava⁽¹⁵⁾. Odbor predlaže da se razmotri mogućnost povećanja broja potencijalnih korisnika plave karte, posebice uzimajući u obzir osobe koje imaju namjeru pokrenuti poslovanje, istodobno pridajući veću pozornost socijalnom poduzetništvu.

4.6. U mnogim se slučajevima civilno društvo mobiliziralo u cilju promicanja zakonitih i transparentnih opcija, surađujući s institucijama na lokalnoj, nacionalnoj i međunarodnoj razini i pružajući ohrabrujuće poticaje. Projekt „Humanitarni koridori“, koji u Italiji provode zajednica Sant’Egidio, Savez evanđeoskih crkava u Italiji, Tavola valdese i talijanska vlada, važan je primjer pilot-mjere. Na taj je način od veljače 2016. do danas više od 1 000 osoba uspjele podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu i dobiti pomoć tijekom njegove obrade prije kretanja na putovanje prema jednoj od država članica Unije⁽¹⁶⁾.

4.7. Poželjno je da se u izradi budućih politika na polju imigracije obrati pozornost na te pilot-mjere. Točnije, potrebna je bolja koordinacija međunarodnih institucija kako bi se, s jedne strane, osiguralo kontinuirano upravljanje tim oblicima ulaska i, s druge strane, izbjegnula diskriminacija između „malobrojnih odabranih“ koji mogu imati koristi od humanitarnih koridora, uz znatnu zaštitu i nakon faze prihvata, i mnogih isključenih osoba koje postaju žrtve trgovaca ljudima i nezakonitih procesa.

4.8. Uloga poduzeća socijalne ekonomije od presudne je važnosti jer ona mogu doprinijeti socijalnoj i radnoj uključenosti iskorištavanjem potencijala migranata koji u većini slučajeva odlučuju napustiti svoju zemlju podrijetla baš zato da bi potražili bolje životne uvjete i prilike za zaposlenje.

4.9. U mnogim je slučajevima prepoznata važna uloga migranata u Uniji te se potiče jačanje njihove kreativnosti i inovativnih kapaciteta. Postizanje takvog cilja preduvjet je za rast broja radnih mjesta te istodobno dovodi do povećanja internacionalizacije proizvodnih sektora i pogoduje stvaranju veza, među ostalim i poslovnih, sa zemljama podrijetla migranata⁽¹⁷⁾. Stoga je povećanje kapaciteta uključivosti migranata u gospodarski i socijalni kontekst bitno i za poboljšanje djelotvornosti europskih politika povoljnih za MSP-ove, a prvenstveno za sposobnost suočavanja s tržištima koja su sve globalnija, kao što je naglašeno u EGSO-vom mišljenju o toj temi⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ UNHCR 2003., *Framework for durable solutions for refugees and persons of concern* („Okvir za trajna rješenja za izbjeglice i ugrožene osobe“), svibanj, Ženeva.

⁽¹⁴⁾ SL C 129, 11.4.2018., str. 11.

⁽¹⁵⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 75.

⁽¹⁶⁾ <http://www.santegidio.org/pageID/11676/Corridoi-umanitari.html>.

⁽¹⁷⁾ SL C 351, 15.11.2012., str. 16.

⁽¹⁸⁾ SL C 345, 13.10.2017., str. 15.

4.10. U mnogim su slučajevima poduzeća socijalne ekonomije imala važnu ulogu u prepoznavanju pozitivne gospodarske i društvene uloge migranata jer stvaraju kvalitetna radna mjesta u radno intenzivnim sektorima i područjima tehnoloških inovacija i digitalizacije. Među najznačajnijim djelatnostima svakako su one koje se provode u pogledu skrbi, jamčenja pristupa socijalnim uslugama, uslugama za djecu i, općenito, uslugama potpore nesamostalnim osobama i osobama izloženima riziku od socijalne isključenosti. U mnogim je slučajevima riječ o sektorima s najvećim udjelom radnika iz trećih zemalja.

4.11. Međutim, u nekim sektorima, kao što su sektor skrbi, poljoprivrede, građevinarstva i ugostiteljstva, i dalje postoje mnogi slučajevi neprijavljenog rada te je stoga važno promicati djelovanje poduzeća socijalne ekonomije koja su pokazala da mogu imati važnu funkciju u pogledu uključivosti i osiguravanja propisnih ugovora o radu, uz vrednovanje uloge migranta te poštovanje prava radnika u tim sektorima, u skladu s odnosnim europskim politikama, pri čemu suzbijaju zlouporabu kvalifikacija samozaposlenih osoba ⁽¹⁹⁾.

4.12. U području kućne skrbi, gdje prevladavaju žene koje se zapošljavaju na poslovima skrbi izravno u obiteljima, često nastaju uvjeti koji onemogućuju profesionalni rast. Nedavna studija o čimbenicima koji utječu na poduzetništvo migrantica pokazala je da je nedostatak priznavanja njihovih vještina jedan od elemenata koji dovode do samozapošljavanja ⁽²⁰⁾. Poduzeća socijalne ekonomije u tim sektorima mogu imati važnu ulogu u reguliranju radnog statusa i povećanju mogućnosti za rast kad je riječ o migrantima, pod uvjetom da za to postoji potpora odgovarajućih javnih politika.

4.13. Brojna poduzeća socijalne ekonomije koja se bave uključivanjem osoba u nepovoljnom položaju na tržište rada djeluju u sektorima koji su dio takozvanog kružnog gospodarstva: odvojeno prikupljanje i obrada otpada, uporaba i ponovna uporaba materijala, socijalna poljoprivreda, održavanje javnih zelenih površina. Ti su sektori važno područje zapošljavanja, a metodologija koju ta poduzeća koriste pri zapošljavanju čini se posebno djelotvornom i za uključivanje migranata na tržište rada.

4.14. U mnogim slučajevima zapošljavanje migranata omogućuje preokretanje procesa socijalne isključenosti i kulturnog osiromašenja Unije oživljavanjem tradicionalnih zanata i obrta u kontekstu otežane generacijske obnove ⁽²¹⁾. Štoviše, postoje brojna obrtnička i maloprodajna poduzeća koja su osnovali državljani migranti.

4.15. U pogledu prihvata migranata, mnoga poduzeća socijalne ekonomije promicala su sporazume sa središnjim institucijama i lokalnim upravama radi rješavanja ključnih problema koji su se pojavili u sustavu te promicanja raspodjele novopridošlih osoba na državnom području uvođenjem pojma „ravnomyernog prihvata” u cilju lakšeg provođenja pravednih mehanizama zbrinjavanja u lokalnim zajednicama ⁽²²⁾.

4.16. U tim je projektima na prvome mjestu bilo pokretanje postupka uključivanja migranata osiguravanjem tečajeva učenja jezika, procjena vještina i tečajeva strukovnog osposobljavanja. Na taj se način promiču mehanizmi priznavanja studija ili prethodnih profesionalnih iskustava, što može biti korisno za povećanje mogućnosti zapošljavanja novopridošlih osoba.

4.17. Neka od tih iskustava „ravnomyernog prihvata” imaju značajan doprinos ponovnom naseljavanju marginalnih područja, posebice planinskih područja, gdje migranti pridonose održavanju gospodarskih djelatnosti i usluga (počevši od škola), čime se smanjuje rizik od depopulacije tih područja. U svakom slučaju, kako bi uspjeh tih mjera bio osiguran potrebno ih je podržati politikama zapošljavanja i stanovanja.

⁽¹⁹⁾ Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europske platforme za poboljšanje suradnje u području sprečavanja i odvratanja od neprijavljenog rada, COM(2014) 221 final; SL C 161, 6.6.2013., str. 14.; SL C 125, 21.4.2017., str. 1.

⁽²⁰⁾ Corsi, M., De Angelis, M., Frigeri, D. radni dokument *The determinants of entrepreneurship for migrants in Italy. Do Italian migrants become entrepreneurs by „opportunity” or through „necessity”?* („Čimbenici poduzetništva migranata u Italiji. Postaju li talijanski migranti poduzetnici zbog „prilike” ili „nužde”?). Također vidjeti: ILO Cooperatives and the world of work n.2 „Cooperating out of isolation: domestic workers’ cooperatives” (Međunarodna organizacija rada: Zadruge i svijet rada br. 2 „Suradnjom protiv izolacije: zadruge radnika u kućanstvu”).

⁽²¹⁾ SL C 351, 15.11.2012., str. 16.

⁽²²⁾ <http://www.interno.gov.it/notizie/carta-buona-accoglienza-nuovo-modello-integrazione>.

4.18. U takvim kontekstima poduzeća socijalne ekonomije mogu biti poveznica sa svijetom tradicionalnog poduzetništva i omogućiti migrantima da uđu u svijet rada uz pomoć obuke i prakse organizirane u tu svrhu ⁽²³⁾.

4.19. Model koji su u tom pogledu stvorila zadrugarska poduzeća zasigurno je pridobio najviše pozornosti u okviru istraživanja kojim je temeljito ispitana uloga zadruga u kontekstu migranata. U tim je poduzećima socijalne ekonomije participativna dimenzija važna u pogledu sigurnosti i zaštite u trenutku uspostavljanja određene gospodarske djelatnosti jer ta poduzeća pridonose izlasku iz sive ekonomije i neprijavljenog rada.

4.20. Posebnom analizom Međunarodne organizacije rada utvrđena su područja u kojima intervencija zadruga pozitivno utječe na uključivanje migranata i izbjeglica, a to su: uključivanje na tržište rada, skrb i potpora, obrazovanje i osposobljavanje, podrška u svakodnevnom životu i osamostaljivanju, pristup tržištu, pristup financiranju, pravna pomoć i savjetovanje, potpora za osnovne potrebe ⁽²⁴⁾.

4.21. Na prvom i drugom europskom danu poduzeća socijalne ekonomije, koje je Odbor organizirao 2016. i 2017., odabrane studije slučaja bavile su se temom migranata ⁽²⁵⁾ ističući uvođenje strukovnog osposobljavanja i uključenosti na tržište rada, naročito kada je riječ o migranticama.

4.22. I Europska je komisija prepoznala važnost poduzeća socijalne ekonomije u rješavanju izazova migracija te je Natjecanje u socijalnim inovacijama održano 2016. posvetila idejama za prihvata i integraciju izbjeglica ⁽²⁶⁾. Odbor se nada da će Komisija i dalje usmjeravati pozornost na inicijative u vezi s migracijama te da će se u izradi politika EU-a tome dati prednost.

4.23. Osim važne uloge koju imaju u uključivanju na tržište rada, obrazovanju, osposobljavanju i pružanju potpore, brojna poduzeća socijalne ekonomije ujedno su aktivna u području projekata kojima se omogućuje pristup stanovanju za mnoge migrante, posebice izbjeglice i tražitelje azila. Model upravljanja nekretninama kojim se koriste poduzeća socijalne ekonomije zauzeo je velike gospodarske razmjere u zemljama kao što je Italija, gdje postoje na tisuće nekretnina koje su stavljene na raspolaganje projektima za integraciju, a koje često služe i za revitalizaciju marginalnih četvrti ili područja.

4.24. Naposljetku, poduzeća socijalne ekonomije i civilno društvo u cjelini igraju odlučujuću ulogu u pristupu zdravstvenim uslugama i skrbi, znatno smanjujući poteškoće u pristupu liječenju. Odbor od država članica traži da migrantima osiguraju potpuni pristup sustavima zdravstvenih i socijalnih usluga, bez diskriminacije u odnosu na njihov status.

5. Daljnja razmatranja Stalne skupine za poduzeća socijalne ekonomije EGSO-a

5.1. Poduzeća socijalne ekonomije pokazuju posebnu sklonost i osviještenost u pogledu djelovanja u sektorima skrbi, upravljanja kulturnim i prirodnim dobrima te u pogledu ekonomije dijeljenja i kružnog gospodarstva. Ta poduzeća mogu biti vrijedan saveznik za promicanje politika „ekološke tranzicije” u pogledu europskog modela razvoja, oslanjajući se na te djelatnosti kao važan izvor novih radnih mjesta.

5.2. Poduzeća socijalne ekonomije podupiru i potiču poduzetničke inicijative te potiču pristup gospodarskim djelatnostima bez obzira na to imaju li ili nemaju osobe o kojima je riječ početni kapital za pokretanje poslovanja. To se posebice odnosi na zadružna poduzeća te bi stoga bilo korisno i važno uvesti programe za promicanje poduzeća socijalne ekonomije u programe razvojne suradnje koje Europska unija provodi u zemljama u razvoju.

⁽²³⁾ Interni elaborati, konzorcij „Veneto Insieme”. Više informacija dostupno je na poveznici <http://venetoinsieme.it/>.

⁽²⁴⁾ Pregled literature *Cooperatives and Refugees* („Zadruga i izbjeglice”), Međunarodna organizacija rada 2016. (Neobjavljeno).

⁽²⁵⁾ Na prvom europskom danu 2016. organiziran je projekt Okus Doma te na drugom europskom danu 2017. projekt Sol solidarnosti (eng. *Solidarity Salt*) (također vidjeti <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/2nd-european-day-social-economy-enterprises>).

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/growth/content/4-social-innovators-win-%E2%82%AC200000-2016-european-social-innovation-competition-0_en, također vidjeti: <http://eusc-2016.challenges.org/how-is-europe-supporting-the-integration-of-refugees-and-migrants/>.

5.3. S obzirom na dokaze koji upućuju na vrijednost poduzeća socijalne ekonomije u poticanju radnog i socijalnog uključivanja migranata, potrebno je pozvati države članice na uvođenje poticaja za zapošljavanje kojima bi mogla pristupiti poduzeća socijalne ekonomije koja se bave uključivanjem na tržište rada. Takvi bi poticaji mogli biti valjani dvije godine nakon priznavanja statusa korisnika međunarodne zaštite.

5.4. Potrebno je uzeti u obzir da će u sljedećih nekoliko godina biti sve više migranata zbog teških posljedica klimatskih promjena koje dovode do povećanja dezertifikacije, gladi i ekoloških katastrofa. Zbog te će pojave biti potrebno ponovno razmotriti umjetnu i diskriminirajuću razliku između izbjeglica, tražitelja azila i ekonomskih migranata, barem u slučajevima kada ti migranti bježe od gladi i ekoloških katastrofa.

5.5. Prema tome i dalje je potrebno promicati održivi razvoj i ekološku tranziciju koji bi mogli pozitivno utjecati na gospodarstvo, uz vrednovanje doprinosa poduzeća socijalne ekonomije u pogledu promicanja rasta, uključenosti i blagostanja, kao što je naglašeno u najnovijim mišljenjima Odbora ⁽²⁷⁾.

Bruxelles, 23. svibnja 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

⁽²⁷⁾ Mišljenje „Poticanje klimatskih mjera nedržavnih aktera”, SL C 227, 28.6.2018., str. 35, te mišljenje „Novi održivi gospodarski modeli”, SL C 81, 2.3.2018., str. 57.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Ususret Sporazumu o pridruživanju između EU-a i Mercosura”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2018/C 283/02)

Izvjestitelj: **Josep PUXEU ROCAMORA**Suizvjestitelj: **Mário SOARES**

Odluka Plenarne skupštine:	15.2.2018.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	26.4.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.5.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	535
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	185/3/7

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da bi dovršetak pregovora o dobrom sporazumu o pridruživanju između Mercosura i EU-a, koji traju već predugo, bio od velike koristi za obje strane, počevši od samog EU-a, koje bi ostvarile znatne prednosti od potpisivanja Ugovora o pridruživanju, osobito srednjoročno i dugoročno, počevši od europskog pristupa tržištu od gotovo 300 milijuna stanovnika. Mercosur bi jednako tako mogao diversificirati svoja gospodarstva i ostvariti dodanu vrijednost svog izvoza kao i pristup tržištu od 500 milijuna stanovnika. Postignut sporazum o pridruživanju mora u suštini biti plod participativnog i transparentnog dijaloga.

1.2. Sadašnja međunarodna panorama, smanjenje povjerenja građana u to da globalizacija svima donosi korist, povećanje trgovinskog protekcionizma usvajanjem novih carinskih prepreka i prednost koja se daje bilateralnim umjesto multilateralnim pregovorima trebali bi biti poticaj za sklapanje sporazuma koji traže istaknuti dionici na oba kontinenta. *Brexit* je važna činjenica koja se mora uzeti u obzir u pregovorima.

1.3. EGSO sa zadovoljstvom pozdravlja izvješće Europskog parlamenta „Novi okvir za odnose EU-a s Latinskom Amerikom” kao i komunikaciju ESVD-a kojom se daje pregled strateških odnosa s Latinskom Amerikom kao dijela njegove globalne strategije za vanjsku politiku. Te inicijative, koje ističu strateški interes EU-a za Latinsku Ameriku i koje dokazuju da odnosi između dviju regija moraju nadići puke trgovinske odnose, kronološki se podudaraju s drugim inicijativama koje promiču civilno društvo⁽¹⁾, akademska središta ili skupine za strateško promišljanje⁽²⁾.

1.4. EGSO smatra da će takav sporazum biti moguć samo ako je uravnotežen, ako je srednjoročno i dugoročno koristan objema stranama i ako se njime ne žrtvuje niti jedan sektor (kao što su poljoprivreda ili industrija), regija ili zemlja. Sporazum o pridruživanju ni u kojem se slučaju ne smije temeljiti na lošim pregovorima. Imajući u vidu sve aspekte koji se odnose na suradnju i politički dijalog (dva od tri osnovna stupa sporazuma o pridruživanju), EGSO poziva pregovaračke strane na najveću moguću političku volju potrebnu za sklapanje sporazuma i na najveće moguće napore za prevladavanje

⁽¹⁾ Samoinicijativno mišljenje „Novi kontekst za strateške odnose EU-a i CELAC-a i uloga civilnog društva” (SL C 434, 15.12.2017., str. 23.).

⁽²⁾ Izvješće „Zašto je važna Latinska Amerika?” koje je izradio Kraljevski institut Elcano.

razlika koje trenutno utječu na trgovinsku dimenziju, uz uvažavanje osjetljivih aspekata određenih sektora uključenih u pregovore. U tu svrhu trebaju poslužiti uvažavanje asimetrija, praćenje dogovorenih točaka, mjere praćenja i kompenzacijske mjere, utvrđivanje iznimki, planovi razvoja za pomoć najpogođenijim sektorima, promicanje ulaganja, politike inovacija te kompenzacijske, prijelazne i razvojne odredbe. Osim toga, potrebno je sve politike EU-a uključiti, među ostalim, u mjere praćenja.

1.5. Za EGSO temeljite digitalne promjene koje se upravo odvijaju s obje strane Atlantika mogle bi biti važan poticajni čimbenik u ostvarivanju što veće dobrobiti od potpisivanja sporazuma o pridruživanju između EU-a i Mercosura. Među sektorima na koje bi se to moglo pozitivno odraziti trebalo bi razmotriti jačanje globalnih lanaca vrijednosti između EU-a i Mercosura, koji su trenutno vrlo slabi. Sporazum o pridruživanju također bi bio važan u svim područjima koja se odnose na izgradnju infrastrukture, osobito za međusobnu povezanost, na razvoj obnovljivih izvora energije te prije svega na sektor telekomunikacija otkad je u EU-a i u Latinskoj Americi u rad pušten sustav 5G.

1.6. EGSO poziva strane u pregovorima, a osobito EU, da odvagnu znatan politički, gospodarski i oportunitetni trošak koji bi uzrokovalo nepostizanje sporazuma ili postizanje bilateralno neuravnoteženog sporazuma. Jasno je da se trošak nepostizanja sporazuma ne treba računati samo vodeći računa o zemljama Mercosura već treba uzeti u obzir cijelu Latinsku Ameriku, a osobito zemlje Pacifičkog saveza⁽³⁾, koji je postao jedna od glavnih točaka europskog interesa u procesu latinoameričke regionalne integracije.

1.7. Za EGSO od temeljne je važnosti da sporazum o pridruživanju bude ambiciozan i da obuhvati sve aspekte odnosa između EU-a i Mercosura. Treba razmotriti nedavno sklopljene sporazume o slobodnoj trgovini s Kanadom i Japanom. U tom smislu od osobite je važnosti baviti se stvarnim preprekama s kojima se suočavaju poduzeća – i to usklađivanjem propisa – kao i posljedicama za prepreke koje nisu trgovinske prirode.

1.8. Sporazum o pridruživanju trebao bi sadržavati socijalnu, radnu i okolišnu dimenziju koja će se odnositi na sve njegove dijelove. Ta bi dimenzija trebala osigurati gospodarske odnose koji su u skladu sa socijalnim i okolišnim ciljevima iz ugovorenih odredbi te koji neće dovesti u pitanje propise i jamstva koji reguliraju održivi razvoj⁽⁴⁾. Trebalo bi se inzistirati i na važnosti sigurne opskrbe hranom.

1.9. EGSO smatra da fitosanitarne mjere (SPS) treba isticati i štiti u okviru bilo kojeg sporazuma o pridruživanju kako bi se osigurala zaštita potrošača i proizvođača u vezi s poštenom trgovinom.

1.10. EGSO smatra da sporazum o pridruživanju mora biti instrument za aktivno poticanje socijalnog dijaloga i ispunjavanje temeljnih konvencija Međunarodne organizacije rada, osobito onih koje se odnose na pristojan rad, a sadržane su u Deklaraciji o temeljnim načelima i pravima na radu iz 1998. EGSO u tom smislu poziva na uključivanje snažnijeg poglavlja o socijalnim pitanjima i radu koje bi se bavilo problemima iz svijeta rada i kojim bi se poticao dijalog između poslodavaca i radnika, što bi mogao biti poticaj za veću socijalnu koheziju. Predmetno poglavlje trebalo bi priznati dokumente o radu koje su obje strane već usvojile, odnosno Povelju EU-a o temeljnim pravima i Deklaraciju o socijalnim i radnim pravima Mercosura. Na taj će se način sporazumom o pridruživanju osigurati da se kršenje načela i prava na radu ne može upotrijebiti kao legitimna komparativna prednost između strana kao ni u međunarodnoj trgovini. U tom se smislu trebaju uključiti mehanizmi koji će osigurati njegovo provođenje.

⁽³⁾ Pacifički savez predstavlja inicijativu regionalne integracije koju čine četiri zemlje članice (Čile, Kolumbija, Meksiko i Peru) i dvije zemlje koje su službene kandidatkinje za članstvo (Kostarika i Panama).

⁽⁴⁾ U skladu s preporukama EGSO-a iznesenim u mišljenju „Poglavlja o trgovini i održivom razvoju u trgovinskim sporazumima EU-a” (SL C 227, 28.6.2018., str. 27.).

1.11. EGSO zahtijeva da Gospodarsko-socijalni savjetodavni forum Mercosura (FCES) kao i sam EGSO, kao predstavnička tijela civilnog društva obiju regija, budu uključeni u pregovore, u procjene učinka sporazuma o pridruživanju i u prijedloge koji iz njih proizlaze (za EGSO je od presudne važnosti unaprijed analizirati učinak mogućeg sporazuma o pridruživanju i uspostaviti mehanizme za naknadnu provjeru ispunjavanja i razvoja dogovorenih pitanja) te u utvrđivanje posebnog poglavlja unutar sporazuma koje se odnosi na socijalnu, radnu i okolišnu dimenziju.

1.12. EGSO zahtijeva i uspostavu zajedničkog odbora civilnog društva za praćenje (ZOP) koji bi činili EGSO i FCES. To tijelo treba imati sljedeća obilježja:

- treba imati savjetodavni karakter;
- u njegovu sastavu trebaju jednako i uravnoteženo biti zastupljena sva tri sektora interesa iz obje institucije;
- treba se izjašnjavati o svim područjima obuhvaćenima sporazumom o pridruživanju (uključujući stoga i njegovo poglavlje o trgovini i održivom razvoju);
- treba imati zajamčenu mogućnost izravnog dijaloga s ostalim zajedničkim tijelima sporazuma o pridruživanju; te
- treba primati zahtjeve za mišljenje od tih tijela, kao i izdavati samoinicijativna mišljenja, izraditi svoj poslovnik i primati odgovarajuća financijska sredstva od nadležnih političkih tijela obiju strana za obavljanje svojih funkcija.

1.13. EGSO dvostruku zastupljenost civilnog društva – općenito u sporazumu o pridruživanju te u poglavlju o trgovini i održivom razvoju – smatra nepotrebnom i neučinkovitom. U tom smislu EGSO sporazum smatra cjelinom koja utječe na sve zemlje obiju strana. EGSO pregovaračke strane poziva da izvuku pouke iz drugih sporazuma o pridruživanju⁽⁵⁾, u okviru kojih su uspostavljene unutarnje savjetodavne skupine civilnog društva svih strana, a kojima tim sporazumima nije zajamčena mogućnost dijaloga. Već zamjetna ograničenja tog modela pokazuju da nema smisla da svaka zemlja Mercosura ima svoju unutarnju savjetodavnu skupinu za neizravno sudjelovanje civilnog društva u sporazumu o pridruživanju, osobito stoga što obje strane imaju nezavisne, uravnotežene i reprezentativne savjetodavne institucije sposobne izvršavati svoje zadaće u okviru tog sporazuma.

2. Uvod

2.1. Mercosur ima površinu od 12 800 000 km², 293 milijuna stanovnika i gustoću naseljenosti od 22,9 stanovnika po km². Mercosur je šesto gospodarstvo svijeta, s BDP-om od dva bilijuna dolara. Uz to, ima dva punopravna člana skupine G-20: Argentinu i Brazil. Argentinsko predsjedanje tom skupinom tijekom 2018. upućuje na sve veću važnost te regije.

2.2. Nakon potpisivanja Međuregionalnog okvirnog sporazuma u prosincu 1995., EU i Mercosur započeli su s pregovorima o sporazumu o pridruživanju. S obzirom na teškoće između strana (neslaganje u pogledu poljoprivrednih modela proizvodnje i njihova utjecaja na tržište, viđenje protekcionizma u industrijskom i uslužnom sektoru u EU-u i Mercosuru), pregovori su 2004. obustavljeni, prije svega zbog očekivanja obiju strana u vezi s krugom pregovora u Dohi. Na sastanku na vrhu Latinske Amerike, Kariba i Europske unije 2010. odlučeno je da se ponovno pokrenu pregovori. Izgledi za dovršetak sporazuma krajem te godine bili su ohrabrujući, ali, s obzirom na izrazitu političku pristranost vlada Mercosura u pogledu regionalne integracije i svog odnosa s EU-om, pregovori su opet zastali, iako su se nakon promjene stajališta vlade Brazila ponovno pokrenuli 2013.

2.3. S obzirom na razne pojave koje ugrožavaju predstavničke demokracije i puno uživanje sloboda na obje strane Atlantika, EGSO ističe da se sporazumom o pridruživanju između EU-a i Mercosura trebaju snažno promicati nacionalne i međunarodne demokratske vrijednosti, načela i politički okviri.

⁽⁵⁾ Srednja Amerika, Ukrajina, Gruzija i Moldova.

2.4. Imajući u vidu učinak koji bi pregovori Ujedinjene Kraljevine s EU-om mogli imati na sporazum o pridruživanju i promjene koje bi to moglo donijeti, EGSO smatra da ta pitanja treba rješavati na dinamičan način, uzimajući u obzir najvjerojatnije buduće posljedice⁽⁶⁾.

3. Strateški elementi sporazuma o pridruživanju između EU-a i Mercosura

3.1. Potpisivanje sporazuma o pridruživanju s Mercosurom trebalo bi biti dijelom europske vanjske politike prema Latinskoj Americi, koja se temelji na posebnom karakteru biregionalnog odnosa, koji se izrazito razlikuje od odnosa s bilo kojom drugom regijom na svijetu. Usprkos znatnim teškoćama (rascjepkanost regije), jačanje odnosa s Latinskom Amerikom bilo bi povoljno za EU, upravo kao što bi i jačanje odnosa s EU-om bilo povoljno za Latinsku Ameriku.

3.2. Potrebna je odlučna politička volja kako bi se sporazum o pridruživanju osmislio i poticao ne samo kao sporazum o slobodnoj trgovini već prije svega kao globalni strateški sporazum, čija je svrha da gospodarski i socijalni akteri obje strana imaju dugoročne dobrobiti u pogledu razvoja, sigurnosti, migracijskih procesa i izazova na području okoliša, kao i za primjenu svih postojećih mehanizama kako bi se ocijenile trenutačne asimetrije između obje regije, smanjili negativni učinci liberalizacije trgovine u određenim sektorima, prevladao postojeći raskorak u integraciji Mercosura, a socijalno sudjelovanje i transparentnost utvrdili kao glavne točke biregionalnog odnosa.

3.3. Sporazum o pridruživanju predstavlja veliku priliku za napredak u ostvarivanju globalnih strateških ciljeva od zajedničkog interesa. Mogao bi biti jamstvo međunarodne političke i gospodarske prisutnosti u kontekstu u kojem se gospodarstvo i politika sele s Atlantika na Pacifik. Osim sporazuma u okviru Latinskoameričke udruge za integraciju (ALADI), Mercosur nema sklopljene sporazume o slobodnoj trgovini niti sa SAD-om niti s velikim azijskim silama. U tome leži jedna od razlika u odnosu na Pacifički savez. Mercosur izvan Latinske Amerike ima razne vrste sporazuma s Južnom Afrikom, Indijom, Pakistanom, Turskom i Marokom te sporazume o slobodnoj trgovini s Egiptom, Palestinskom samoupravom i Izraelom. EU s druge strane ima više od 50 trgovinskih sporazuma s raznim državama svijeta, od čega u Latinskoj Americi i na Karibima s Meksikom, Čileom, Srednjom Amerikom, Peruom, Kolumbijom, Ekvadorom i Cariforumom. Ukratko, sporazumom o pridruživanju između EU-a i Mercosura nastao bi biregionalni blok od velike važnosti na novoj svjetskoj sceni.

3.3.1. Protekcionistički zaokret, koji poprima svjetske razmjere, ima velik utjecaj na međunarodno gospodarstvo. Sporazumom o pridruživanju između Mercosura i EU-a moglo bi se ojačati atlantsku regiju i dati do znanja da postoji alternativni put za trgovinske odnose i poticanje napretka naroda i regija. Sporazumi o slobodnoj trgovini nove generacije, u kojima se vodi računa o bojznima građana u vezi s gubitkom radnih mjesta, prihoda i sigurnosti, najbolji su odgovor na sve veći protekcionizam kao i na rizik od trgovinske politike koja bi građane ostavila nezaštićenima.

3.3.2. Iako Mercosur nema potpisani sporazum s Kinom, njezina prisutnost u regiji eksponencijalno raste posljednjih godina. Argentina i Brazil dva su glavna odredišta kineskog širenja u regiji, kao što pokazuje ne samo trgovina već i porast izravnih stranih ulaganja te financijska pomoć za poticanje izgradnje infrastrukture.

3.3.3. EU bi potpisivanjem sporazuma o pridruživanju u Mercosuru mogao dobiti strateškog saveznika u ostvarivanju europskog cilja promicanja zaštite okoliša na svjetskoj razini. Okoliš je danas jedna od najvećih briga država, građana i multilateralnog sustava. EU predvodi u zelenim politikama i tehnologijama. Prirodni resursi jedna su od glavnih prednosti Mercosura, no ta je regija među najugroženijim zbog klimatskih promjena. U tom kontekstu trebalo bi posvetiti posebnu pozornost preispitivanju i ukidanju praksi neodržive intenzivne poljoprivrede i stočarstva u srednjoročnom razdoblju.

3.3.4. Kako bi ostvarivanje tog cilja uživalo dovoljnu potporu, u sporazum o pridruživanju trebalo bi unijeti snažne odredbe o „energiji, okolišu, klimatskim promjenama, znanosti i tehnologiji te inovacijama”. Te bi teme trebale imati prednost u dijelu koji se odnosi na razvojni suradnju.

⁽⁶⁾ Procjena gospodarskog učinka *Brexita* na Europu s 27 država članica, IP/A/IMCO/2016-13 ožujak 2017. PE 595.374 EN.

3.4. Također je važno imati na umu iskustvo stečeno na temelju postojećih saveza s drugim zemljama regije. Na taj će se način moći izraditi čvrsti temelji i odgovarajuće okruženje kako bi i europska i lokalna ulaganja mogla na održivi način ostvariti svoj potencijal kao pokretači bogatstva, zapošljavanja i blagostanja.

4. Osjetljivi aspekti pregovora

4.1. Prednosti sporazuma o pridruživanju između EU-a i Mercosura ne prikrivaju teškoće na koje se naišlo tijekom pregovora, a koje se mogu sažeti u pet točaka: i. složenost programa pregovora o sadržaju sporazuma na području trgovine, industrije i usluga; ii. moguća neravnoteža prisutna kod obje strane na području poljoprivrede; iii. strukturalne slabosti u integraciji Mercosura, koje ograničavaju slobodnu trgovinu; iv. socijalna i okolišna dimenzija sporazuma o pridruživanju; te v. nejednaka politička volja obje strane za postizanje sporazuma i spremnost na iscrpljivanje svih mogućnosti za primjenu kompenzacijskih mehanizama, u okviru i izvan sporazuma, radi njegova ostvarivanja. Svi se ti aspekti analiziraju u ovom dokumentu na neiscrpan način te u skladu s dokumentima dostupnima s današnjim datumom.

4.1.1. Kad je riječ o trgovini, nakon tako dugotrajnih pregovora utvrđene su teškoće. S europskog stajališta te se teškoće uglavnom odnose na u poljoprivredno-prehrambeni sektor Mercosura. Osobito se strahuje od negativnog učinka na šećer, govedinu, piletinu i svinjetinu, voće i povrće. Postoji bojazan i od industrijskog protekcionizma (automobili i kemijski proizvodi kao što je etanol), pa čak i u slučaju nekih prerađenih poljoprivrednih proizvoda (uključujući vino); opasnost od neispunjavanja propisa o zaštiti oznaka izvornosti; relativno niski zahtjevi u pogledu propisa o sigurnosti hrane i zaštiti okoliša; nedostatak transparentnosti u ugovorima o javnoj nabavi.

4.1.2. Za EU je od temeljne važnosti da se očuvaju proizvodni standardi u korist potrošača i proizvodnje. Aspekti sigurnosti hrane, zaštite okoliša i dobrobiti životinja (uključujući način prehrane) moraju se razmatrati uz jasan reciprocitet. Upotreba fitosanitarnih i zoosanitarnih proizvoda te poštivanje propisa u vezi s njihovom upotrebom moraju se nedvosmisleno uključiti u sporazum o pridruživanju. Također se moraju uspostaviti djelotvorni i usporedivi sustavi nadzora u proizvodnim procesima, a kada je riječ o stočarskim proizvodima, u prijevozu i klanju za cjelokupnu trgovinu između strana. U tom smislu poglavlje o poštivanju zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla od temeljne je važnosti za zaštitu zajedničke europske baštine postignute tijekom godina te za borbu protiv krivotvorina i prijevara.

4.1.3. Proizvodi koji podliježu kvotama, kao što su šećer, etanol i govede meso, trebaju podlijegati stalnom i ovlaštenom sustavu praćenja kako bi se u slučaju znatnijih poremećaja usvojile kompenzacijske mjere i kako bi se spriječilo napuštanje lokalne proizvodnje. Kada je riječ o voću i povrću, ako se odustane od zaštite koju pruža mehanizam ulaznih cijena, treba se uspostaviti promatračka skupina za praćenje funkcioniranja tržišta kako bi se zaštitili proizvodni interesi obje strane; u tom bi slučaju trebalo predvidjeti radne skupine za razmjenu prognoza i informacija o čimbenicima koji narušavaju tržište.

4.2. Sa stajališta Mercosura naglasak se stavlja na poljoprivredu. Europski bi se strahovi mogli umanjiti ako se postigne ispunjavanje jednakih standarda – na području okoliša, sigurnosti hrane, dobrobiti životinja itd. – kako u pogledu europskih proizvoda tako i za proizvode uvezene iz Mercosura. Sporazum o pridruživanju ne bi smio povećati prehrambenu ovisnost niti jedne strane i trebao bi sadržavati potrebne instrumente za sprječavanje nedovoljno održivih modela poljoprivrede, neprekidno imajući na umu interese potrošača.

4.3. Kad je riječ o industrijskim proizvodima, kod kojih su prepreke manje, dogovor se čini više mogućim, kao što je bio slučaj, na primjer, sa Sporazumom EU-a s Južnom Korejom o automobilskoj industriji. I konačno, druge teme, poput intelektualnog vlasništva, osobito osjetljive za neke zemlje Mercosura, kao što je Brazil, mogle bi sadržavati razvojne ili prijelazne odredbe, na temelju odredbi Svjetske trgovinske organizacije. EGSO u tom pogledu smatra da bi se, uz druge inicijative, mogao izraditi program o industrijskom vlasništvu kojim bi se potaknuo prijenos tehnologije i koji bi poslužio za uvođenje važećeg patentnog sustava između EU-a i Mercosura, a koji bi se mogao proširiti na cijelu Latinsku Ameriku.

4.4. Strukturne slabosti Mercosura mogu otežati sklapanje sporazuma o pridruživanju. Ističu se ograničenja uzrokovana nedostatnom infrastrukturom za međusobnu povezanost i slabom razinom integracije regionalnih vrijednosnih lanaca na području tri puta većem od EU-a. To uključuje nerazvijenu međuregionalnu trgovinu i prevlast izvanregionalne trgovine,

nepotpunu carinsku uniju, slabu usklađenost makroekonomskih politika i slabost regionalnih institucija. Primjer toga su nepostojanje nadnacionalnog suda Mercosura čije bi presude bile obvezujuće za vlade ili slaba djelotvornost sustava mirnog rješavanja sporova.

4.4.1. Usprkos tome što je 2010. odobren, novi Zajednički carinski zakonik Mercosura još nije stupio na snagu, zbog čega i dalje vrijedi zajednička vanjska tarifa. Mercosur je prije svega područje slobodne trgovine, a ne carinska unija.

4.5. Međutim, tekući pregovori s Mercosurom u čijem su sastavu četiri člana (Argentina, Brazil, Paragvaj i Urugvaj) činjenica su koju Europa treba vrlo pozitivno sagledati. Moguće proširenje bloka, s obzirom na to da se očekuje pristupanje novih zemalja, dodatno bi otežalo uvjete pregovora.

4.6. EGSO se zalaže za uspostavu multilateralnog suda za rješavanje sporova na području ulaganja⁽⁷⁾, te za to da se zemlje Mercosura, kao i pridružene zemlje, priključe toj inicijativi kako bi se zajamčila veća pravna sigurnost i latinskoameričkim i europskim ulagačima. Smatramo i da bi moguće buduće članstvo u OECD-u trebalo biti uvjetovano djelotvornom provedbom i ispunjavanjem sporazuma s EU-om te uspostavom okruženja pravne sigurnosti i punog poštovanja pravnih propisa u vezi sa svim gospodarskim i socijalnim subjektima s obje strana Atlantika.

5. Mogućnosti i prilike sporazuma o pridruživanju

5.1. Sporazum o pridruživanju o kojem pregovaraju EU i Mercosur mnogo je više od samog sporazuma o slobodnoj trgovini jer sadrži druga dva elementa koja čine razliku – politički dijalog i suradnju. S obzirom na prijetnje kojima je izložen multilateralizam, sve veći protekcionizam i zastrašivanje trgovinskim ratovima, ovo je pravi trenutak da EU iskaže svoju stratešku opredijeljenost za Latinsku Ameriku općenito, a osobito za Mercosur te da povoljno iskoristi postojeće mogućnosti.

5.2. S obzirom na veličinu područja, broj stanovnika i sadašnju trgovinsku razmjenu koja premašuje 84 milijarde eura godišnje, sklapanje sporazuma o pridruživanju između EU-a i Mercosura omogućilo bi jačanje uloge oba bloka na međunarodnoj sceni i uspostavu velikog prostora gospodarske integracije s povoljnim učincima za obje strane te bi dovelo do pozitivnih vanjskih učinaka, uključujući u ostatku Latinske Amerike. Zbog toga sporazum o pridruživanju s Mercosurom mora biti koristan za obje strane.

5.3. EU je prvo gospodarstvo svijeta, a Mercosur šesto. Zemlje Mercosura počele su diversificirati svoja gospodarstva, uz velik naglasak na poljoprivredno-prehrambenom sektoru, ali i sve jaču industrijsku bazu koja se oslanja na znatne energetske i tehnološke resurse. Pokušaji gospodarske diversifikacije, osobito pokušaj davanja veće dodane vrijednosti izvozu Mercosura, predstavljaju izvanrednu mogućnost za europska poduzeća, osobito tehnološka i uslužna.

5.4. U razdoblju između 2012. i 2016. samo je Paragvaj imao stalan rast od 8,4 %, dok je u Argentini (1,4 %) i Urugvaju (2,9 %) došlo do usporavanja, a u Brazilu do pada od - 1,4 %. Međutim, u Argentini i Brazilu već se primjećuje oporavak, uz ohrabrujuća srednjoročna predviđanja.

5.5. Postojeća pravna sigurnost u četiri zemlje Mercosura važna je činjenica koju treba uzeti u obzir, iako se može i mora poboljšati. Korupcija je postala pitanje koje izaziva sve veću društvenu zabrinutost kod obje strane.

5.6. Kvalitativna i kvantitativna važnost regionalnog tržišta znatno se razlikuje ovisno o veličini zemalja članica Mercosura. U relativnim pojmovima primjećuje se da manje zemlje više sudjeluju u trgovini s Europom. Tijekom 2015. trgovina s EU-om predstavljala je 40 % paragvajske trgovine, približno 30 % urugvajske i gotovo četvrtinu argentinske, ali kad je riječ o Brazilu, nije premašivala 10 %. Ove se brojčane vrijednosti u sličnoj mjeri odnose na izvoz i na uvoz.

(7) REX/501 „Multilateralni sud za ulaganja” (u izradi).

5.7. Izravna strana ulaganja jedna su od jakih točaka prisutnosti EU-a u Mercosuru te su europska izravna strana ulaganja veća od ulaganja EU-a u Kini, Indiji i Rusiji zajedno ⁽⁸⁾. Europska trgovina sa zemljama Mercosura ima veliku mogućnost rasta usprkos porastu kineskog izvoza i uvoza. Međutim, čimbenik koji treba uzeti u obzir pretjerana je ovisnost izvoza Mercosura o Kini kada je riječ o sirovinama.

5.8. Posljednjih se godina povećao broj europskih MSP-ova prisutnih u Mercosuru, a neki MSP-ovi iz Mercosura polako ulaze na europsko tržište. Sporazum o pridruživanju između EU-a i Mercosura bio bi izvršna prilika za europske MSP-ove da povećaju svoju prisutnost i aktivnosti u toj regiji.

5.8.1. EU prije svega izvozi gotove proizvode, opremu, opremu za prijevoz i kemijske proizvode, a uvozi prehrambene i energetske proizvode. Postizanjem uravnoteženog sporazuma o pridruživanju stvorile bi se neizmjerne mogućnosti stvaranja bogatstva ako od njega koristi budu imali poslodavci, radnici i cijelo društvo, a osobito ako bi se time otvorila vrata ulaganjima, posebice u nove djelatnosti koje se temelje na intenzivnoj upotrebi znanja i kvalitetnim radnim mjestima, ako bi se potaknulo osnivanje malih i srednjih poduzeća stvaranjem radnih mjesta u mrežama te ako bi se potaknule inovacije i demokratizacija novih tehnologija i doprinijelo njihovoj masivnoj upotrebi, osobito u informacijskim i komunikacijskim tehnologijama (IKT). Ulaganje u tehnologiju kao i povećanje biregionalne trgovine mogli bi, ako se za to uspostave potrebni uvjeti, potaknuti otvaranje novih radnih mjesta.

5.8.2. S druge strane, postoje posebni čimbenici koji ne bi predstavljali samo mogućnost za trgovinu već i znatan doprinos održivom razvoju: izgradnja uključivih struktura koje nisu štetne za okoliš, a olakšavaju pristup osnovnim uslugama u novom okviru urbanog razvoja i pogoduju teritorijalnoj koheziji; poticanje ulaganja u inženjerstvo i tehnologije koje ublažavaju globalno zagrijavanje uzrokovano klimatskim promjenama; upotreba obnovljivih izvora energije, uz diversifikaciju energetskih izvora zahvaljujući nekonvencionalnim obnovljivim izvorima i iskorištavanje iskustva europskih poduzeća na tom području kako bi se ostvario napredak prema zelenom gospodarstvu.

5.8.3. Uz to, dobar sporazum o pridruživanju mogao bi pogodovati gospodarskom i socijalnom blagostanju u obje regije ako se ostvare odgovarajuće okolnosti, što bi se bez sumnje odrazilo na otvaranje novih radnih mjesta zahvaljujući npr.

- nove poslovne prilike za poduzeća u netradicionalnim područjima, kao što su nove tehnologije, zeleno gospodarstvo i društvene mreže;
- širenju tradicionalnih tržišta u sektorima telekomunikacija, automobila, farmaceutske industrije, električne energije i bankarstva,
- otvaranje novih tržišta za mala i srednja poduzeća;
- snabdijevanje prirodnim resursima i hranom, podupirući istodobno očuvanje bioraznolikosti i održivost okoliša;
- promicanju socijalne, demokratske i solidarne ekonomije kao mehanizma za jačanje socioekonomskog tkiva i razotkrivanje sivog gospodarstva.

5.9. Sporazum o pridruživanju s Mercosurom omogućio bi EU-u da osnaži gospodarske i geopolitičke veze sa strateškim partnerom. Kad bi odmah došlo do sklapanja tog sporazuma, bio bi to prvi sporazum te veličine koji je potpisao Mercosur, čime bi EU pretekao druge međunarodne takmace kao što su SAD, Kina, pa i Indija, Rusija i Južna Koreja. Osim toga, sporazumom o pridruživanju ojačalo bi se i strateško partnerstvo s Brazilom (koje ne obuhvaća trgovinu), a riječ je o vrlo važnoj zemlji na međunarodnoj geopolitičkoj sceni. Predmetni bi sporazum o pridruživanju ojačao europsku prisutnost u Latinskoj Americi, regiji s znatnim zalihama energije, hrane i vode, tri životno važna resursa u 21. stoljeću. Sporazum o pridruživanju mogao bi doprinijeti jačanju gospodarskih i geopolitičkih veza između Atlantika i Pacifika.

⁽⁸⁾ Izravna strana ulaganja EU-a u Mercosur iznosila su 447 700 milijuna EUR tijekom 2016., što je više od izravnih stranih ulaganja EU-a u Rusiju (162 000 milijuna EUR), Kinu (177 700 milijuna EUR) i Indiju (72 900 milijuna EUR) zajedno. Izvor: Eurostat.

5.10. Sporazum o pridruživanju s EU-om bio bi sa strateškog stajališta koristan i za Mercosur. S jedne strane, omogućio bi mu da ojača svoj regionalni položaj i olakšao napore koje Mercosur ulaže u približavanje Pacifičkom savezu, a s druge strane, poboljšao bi njegovu međunarodnu pregovaračku moć te bi mogao donekle ponovno uspostaviti ravnotežu u trgovinskim i financijskim odnosima zemalja Mercosura (i općenito Latinske Amerike) s drugim međunarodnim konkurentima. Mercosur bi imao koristi od prijenosa tehnologije, znanosti i obrazovanja te bi stekao važnog saveznika u multilateralnom okruženju u pitanjima koja ga se u punoj mjeri tiču, kao što su klimatske promjene, održivi razvoj ili borba protiv globalnih prijetnji.

5.11. EGSO pozdravlja političku volju objiju strana na polju suradnje i potiče ih da iskoriste postojeće financijske instrumente za njezino produbljivanje na sljedećim područjima:

- obrazovanje, osposobljavanje i sveučilišna razmjena: Erasmus EU – Mercosur;
- suradnja između sveučilišta, javnih istraživačkih centara i poduzeća na području istraživanja, razvoja i inovacija; poticanje prijenosa tehnologije;
- održivi razvojni i poslovni projekti; te
- socijalna kohezija: borba protiv siromaštva i nejednakosti.

6. Civilno društvo i sporazum o pridruživanju ⁽⁹⁾

6.1. EGSO smatra da je biregionalna narav sadržaja sporazuma o pridruživanju jedno od temeljnih i osobitih svojstava ovih pregovora i referentna točka za političke i gospodarske odnose u svijetu koji se sve više globalizira. Uvjeren u važnost dijaloga s civilnim društvom partnera vanjske politike EU-a, EGSO već više od dvadeset godina surađuje s organizacijama Mercosura, kako u praćenju pregovora tako i u održavanju stalnog i strukturiranog dijaloga koji olakšava uzajamno razumijevanje i omogućuje kritički, ali istodobno i konstruktivan doprinos odnosima između te dvije regije.

6.2. EGSO bez sumnje pozitivno ocjenjuje odnose EU-a i Mercosura. Ti odnosi, koji već imaju dugu tradiciju, zasnivaju se na snažnim povijesnim, kulturnim i jezičnim vezama, a cilj im je produbiti regionalnu integraciju, zajedničkim snagama suočiti se sa zajedničkim izazovima koji proizlaze iz globalizacije te osigurati neodvojivost socijalne kohezije i gospodarskog razvoja. Civilna društva objiju strana stvorila su mrežu stabilnih odnosa, koji su doprinijeli većoj koordinaciji u svim sektorima (poduzetničkom, sindikalnom i trećem sektoru).

6.3. Posljednjih su godina ti naponi nagrađeni time što europska strana u pregovorima sad općenito prihvaća da u svaki sporazum nužno treba uključiti odredbe o sudjelovanju civilnog društva te to povezati s promicanjem održivog razvoja ⁽¹⁰⁾. EGSO pozdravlja takav razvoj događaja, no žali zbog toga što je u sporazumima koji su trenutačno na snazi civilnom društvu dodijeljena ograničena uloga. Štoviše, svaka strana (i, ako je riječ o regiji, svaka zemlja potpisnica koja ne pripada europskoj strani) uspostavlja unutarnju savjetodavnu skupinu, a da se pritom tim sporazumima formalno ne predviđa njihova suradnja. Još je više zabrinjavajuća činjenica da osnivanje unutarnjih savjetodavnih skupina partnerskih zemalja ovisi isključivo o volji njihovih vlada, što je dovelo do neuravnotežene zastupljenosti sektora, nedovoljne reprezentativnosti ili neovisnosti od vlada te nedostatka interesa ili otvorenog odbijanja vlada da ih osnuju.

6.3.1. EGSO odbija mogućnost da pregovori o sporazumu o pridruživanju s Mercosurom iznova dovedu do sustava sudjelovanja utemeljenog na modelu unutarnjih savjetodavnih skupina.

⁽⁹⁾ Vidjeti i prethodne prijedloge EGSO-a u njegovim mišljenjima SL C 347, 18.12.2010., str. 48., SL C 248, 25.8.2011., str. 55. i SL C 434, 15.12.2017., str. 23., kao i završne izjave s dvogodišnjih sastanaka organiziranog civilnog društva EU-a i CELAC-a.

⁽¹⁰⁾ Odredbe te vrste, u većoj ili manjoj mjeri razrađene, već postoje u sporazumima sa Srednjom Amerikom, Kolumbijom, Peruom i Ekvadorom, Čileom i Cariforumom, a unijet će se i u revidirani sporazum s Meksikom.

6.4. EGSO ponovno podsjeća da Mercosur, kao i EU, već ima instituciju za sudjelovanje civilnog društva i savjetovanje s njim – Gospodarski i socijalni forum Mercosura (FCES). FCES u jednakoj mjeri zastupa sektore gospodarstvenika, radnika i drugih organizacija civilnog društva. Njegovi se članovi redovito sastaju i prenose usuglašena stajališta političkim vlastima regije. EGSO podupire FCES od njegova osnivanja u cilju isticanja važnosti jačanja tog tijela kao ključnog čimbenika socijalne i gospodarske integracije u regiji.

6.5. EGSO ponovno potvrđuje načela transparentnosti i sudjelovanja – u pregovorima i u daljnjem razvoju sporazuma o pridruživanju – kako bi se olakšalo stvaranje pozitivnog začaranog kruga koji se sastoji od izgradnje povjerenja u institucije, jačanja legitimiteta i poistovjećivanja civilnog društva s pregovorima koji ga se neposredno tiču. Stoga izražava žaljenje zbog nedovoljne transparentnosti u pregovorima, u kojima se nije slijedio dobar model prethodno uspostavljen u pregovorima o sporazumu o slobodnoj trgovini sa SAD-om, te poziva na to da se civilnom društvu svih pregovaračkih strana, a posebice onih povezanih s Mercosurom, sustavno pružaju bitne i relevantne informacije.

6.6. U skladu sa zajedničkim stajalištima EGSO-a i FCES-a – te preliminarnim sporazumima postignutim u pregovorima prije 2004. i naknadno usuglašenima, u kojima se utvrđuje da će obje institucije dobiti zajednički mandat u okviru sporazuma o pridruživanju – zahtijevamo uspostavu zajedničkog odbora civilnog društva za praćenje (ZOP) u okviru sporazuma o pridruživanju. ZOP treba imati sljedeća obilježja:

- u njegovu sastavu trebaju u jednakoj mjeri biti zastupljeni članovi EGSO-a i FCES-a;
- treba uravnoteženo predstavljati sva tri sektora (gospodarstvenike, radnike i druge organizacije);
- treba imati obvezujuću savjetodavnu ulogu koja će obuhvaćati sva područja sporazuma o pridruživanju, uključujući poglavlje o trgovini i praćenje odredbi o održivom razvoju;
- treba od strana primiti pravovremene i ažurirane informacije o učincima sporazuma o pridruživanju;
- treba imati mogućnost izravnog dijaloga s ostalim zajedničkim tijelima sporazuma o pridruživanju (vijeće za pridruživanje, odbor za pridruživanje, zajedničko parlamentarno tijelo, odbor za trgovinu i održivi razvoj);
- treba primiti zahtjeve za mišljenje od tih tijela, ali i izdavati samoinicijativna mišljenja;
- treba izraditi svoj poslovnik; te
- treba primiti odgovarajuća financijska sredstva od nadležnih političkih tijela obje strana za obavljanje svojih funkcija ⁽¹¹⁾.

6.7. Takav bi ZOP pojednostavio rješavanje sporova do kojih može doći nakon potpisivanja sporazuma o pridruživanju, kao i mogućih blokada. Konkretno, te u skladu s pristupom već postojećih tijela u sličnim sporazumima, ZOP bi trebao pratiti učinak sporazuma o pridruživanju na unapređenje ljudskih prava, prava radnika, socijalnih prava i prava na području okoliša (vođeći, primjerice, računa o tome da ne dolazi do socijalnog dampainga ili dampainga na području okoliša radi ostvarivanja trgovinskih prednosti) i brinuti se o tome da se strane strogo pridržavaju međunarodnih sporazuma ili konvencija koje su potpisale ⁽¹²⁾. Zbog svoje su prirode upravo organizacije civilnog društva koje će biti u sastavu ZOP-a najpozvanije da osiguraju da sve strane imaju koristi od sporazuma o pridruživanju, kao i da budu posrednici u komunikaciji sa sektorima obuhvaćenima tim sporazumom odnosno da tu komunikaciju olakšavaju. U tu svrhu ZOP mora biti u mogućnosti informacije kojima raspolaže o konkretnim slučajevima, kao i svoje preporuke, prosljediti zajedničkim tijelima sporazuma o pridruživanju kako bi dobio odgovor.

⁽¹¹⁾ Vidjeti u tom smislu zajedničko priopćenje FCES-a i EGSO-a od 23. veljače upućeno pregovaračkim stranama EU-a i Mercosura prilikom kruga pregovora u Asunciónu (Paragvaj).

⁽¹²⁾ Primjer za to su ciljevi održivog razvoja i Program održivog razvoja do 2030., Pariški sporazum o klimatskim promjenama, temeljne konvencije Međunarodne organizacije rada, deklaracije primjenjive na području ljudskih prava, međunarodni sporazumi o očuvanju biološke raznolikosti itd.

6.8. EGSO smatra da sporazum o pridruživanju mora obuhvaćati i socijalnu dimenziju kako bi se tim sporazumom nadišla sama trgovina i kako bi mu opći cilj bio povećanje socijalne kohezije, posebice u pogledu njegova učinka na zapošljavanje, zaštitu interesa lokalnog stanovništva i najugroženijih osoba, promicanje i poštovanje ljudskih prava, zaštitu okoliša, prava imigranata i radnika općenito, zaštitu potrošača i poticanje socijalne ekonomije. U tom bi smislu sporazum trebao sadržavati obvezu svih strana da će primjenjivati temeljne konvencije Međunarodne organizacije rada kako se ne bi moglo pribjeći kršenju temeljnih načela i prava na radu niti njihovo kršenje upotrijebiti kao komparativnu prednost u međunarodnoj trgovini. Tako bi poglavlje o socijalnim pitanjima i radu, koje bi se bavilo problemima iz svijeta rada i kojim bi se poticao dijalog između poslodavaca i radnika, moglo biti sredstvo s pomoću kojeg bi se sporazumom stvarala kvalitetna radna mjesta, poboljšali socijalni uvjeti radnika i u velikoj mjeri doprinijelo boljoj raspodjeli bogatstva.

Bruxelles, 23. svibnja 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

535. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-a – 60 GODINA EGSO-a, 23.5.2018.–24.5.2018.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o

a) **Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru – Paket o robi: Jačanje povjerenja u jedinstveno tržište**

(COM(2017) 787 final)

b) **Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila i postupaka za poštovanje i provedbu zakonodavstva Unije o usklađivanju u području proizvoda te o izmjeni uredbi (EU) br. 305/2011, (EU) br. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 i (EU) 2017/1369 Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva 2004/42/EZ, 2009/48/EZ, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU i 2014/90/EU Europskog parlamenta i Vijeća**

(COM(2017) 795 final – 2017/0353 (COD))

i c) **Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uzajamnom priznavanju robe koja se zakonito stavlja na tržište u drugoj državi članici**

(COM(2017) 796 final – 2017/0354 (COD))

(2018/C 283/03)

Izvjestitelj: **Jorge PEGADO LIZ**

Zahtjev za savjetovanje:

a) Europska komisija, 12.2.2018.

b) Vijeće, 31.1.2018.

Europski parlament, 5.2.2018.

c) Europski parlament, 5.2.2018.

Vijeće, 6.2.2018.

Pravni temelj:

a) članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

b) članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

c) članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

Nadležna stručna skupina:

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju

Datum usvajanja u Stručnoj skupini:

27.4.2018.

Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.5.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	535
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	184/2/5

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja opsežan, nužan, složen i hvalevrijedan rad Komisije na predmetnom paketu mjera, izražavajući tek žaljenje zbog pretjerane „fleksibilnosti” utvrđene u brojnim odredbama, čime se državama članicama ostavlja previše manevarskog prostora te se ne preuzima veća kontrola.

1.2. EGSO ocjenjuje valjanima odabir pravnih osnova za predmetne prijedloge, ocjene supsidijarnosti i proporcionalnosti koje se u njima iznose te izbor pravnih instrumenata, koje smatra najprikladnijima u odnosu na predviđene ciljeve.

1.3. Iznenađen je činjenicom da Komisija nije na odgovarajući način objasnila što se dogodilo s njezinim prijedlogom uredbe o nadzoru proizvoda iz 2013., za koji se zna da se neće usvojiti i čije se određene odredbe dupliciraju u prijedlogu koji je predmet ovog mišljenja.

1.4. Komisija ne objašnjava ni zbog čega uz prijedloge nisu objavljena nova pravila o općoj sigurnosti proizvoda kako bi se osiguralo da su svi proizvodi, neovisno o značajkama, podložni važećim i učinkovitijim pravilima.

1.5. EGSO smatra i da bi predmetni prijedlog trebao sadržavati pravilo kojim bi se ojačala obveza država članica u pogledu nadzora tržišta, odnosno obveza da Komisiji podnose (tromjesečna) izvješća o mjerama i kontrolama.

1.6. EGSO ponovno ustraje u tome da bi opća načela u vezi s nadzorom tržišta trebala uključivati i načelo predostrožnosti kao ključan element pri donošenju odluka ako postoje utemeljene naznake da potrošači ili okoliš nisu dovoljno zaštićeni, iako ne postoji jasan, znanstveni dokaz da proizvod ne predstavlja nikakav rizik za njih.

1.7. Budući da se to načelo ne spominje, EGSO ističe da je potrebno razjasniti da teret dokazivanja uvijek snose gospodarski subjekti kako ti subjekti ne bi mogli tvrditi da je zadaća vlasti dokazati nedovoljnu sigurnost ili bilo koji drugi rizik povezan s proizvodom.

1.8. EGSO smatra da je od primarne važnosti predvidjeti ne samo obvezu Europske komisije da podnosi redovita izvješća o RAPEX-u već i to da potrošači i poduzeća, kao i njihove predstavničke organizacije, imaju pristup i drugim informacijama, a ne samo onima koje su javno dostupne.

1.9. Jednako tako smatra da bi predmetna uredba trebala biti pravni akt koji će sadržavati sva pravila u vezi sa Sustavom Unije za brzu razmjenu informacija, što posebice uključuje definiciju, kontaktne točke, modalitete i postupke za razmjenu informacija, vanjske subjekte koji mogu sudjelovati u sustavu (uključujući i organizacije za zaštitu potrošača) te pravila o obavješćivanju.

1.10. S druge strane, EGSO ističe da je potrebno ojačati zajedničku europsku carinsku strategiju kako bi se osigurala optimizacija materijalnih i ljudskih resursa za razvoj mjera predviđenih predmetnim prijedlogom te u tom pogledu preporučuje jačanje sporazuma o uzajamnoj pomoći sa svim trgovinskim partnerima, posebice u okviru WTO-a i sporazuma o partnerstvu nedavno ugovorenih s Japanom i Kanadom.

1.11. Ističe i potrebu usvajanja ambiciozne politike kojom bi se omogućila suradnja među državama članicama na području razmjene informacija kako bi mogle brže reagirati u slučaju ozbiljnih neželjenih učinaka uporabe proizvoda.

1.12. Što se tiče Unijina ocjenjivanja proizvoda koji se kontroliraju unutar Unije te su predmet zakonodavstva o usklađivanju, EGSO smatra da je od presudne važnosti da, ne dovodeći u pitanje posebne ovlasti nacionalnih tijela, Europska komisija ima ovlasti za ocjenjivanje nacionalnih mjera koje se provode u vezi s politikom usklađivanja.

1.13. S druge strane, EGSO smatra da su se pitanje nadzora tržišta u području prodaje preko internetskih platformi kao i ocjena novih rizika kojima su potrošači izloženi tijekom upotrebe uređaja s pristupom internetu trebali razmatrati u predmetnom prijedlogu.

1.14. Konačno, EGSO se zalaže za uključivanje odredbi o uspostavi paneuropske baze podataka o ozljedama, koja bi obuhvaćala sve vrste ozljeda, te u tom pogledu preporučuje uvrštavanje pravne osnove za uspostavu europske baze podataka o ozljedama, u skladu s kojom bi Komisija podupirala koordinaciju prikupljanja podataka u državama članicama, kao i učinkovito funkcioniranje te baze.

1.15. Naposljetku, EGSO preporučuje Komisiji da uzme u obzir njegove prijedloge izmjena određenih članaka prijedloga Komisije, kao i njegove primjedbe iznesene u posebnim napomenama.

2. Ciljevi „paketa o robi”

2.1. Opći ciljevi

2.1.1. Komisija u Komunikaciji⁽¹⁾, odnosno u prvom dijelu „paketa o robi”, utvrđuje važan opći cilj te inicijative, odnosno da „[s]vi sudionici na tržištu (javnost, radnici, potrošači, poduzeća i nadležna tijela) trebaju biti sigurni da mogu djelovati te kupovati sigurne proizvode u transparentnom i poštenom okruženju u kojem se pravila na sve primjenjuju na jednak način”.

2.1.2. Komisija smatra da je u tu svrhu potrebno brzo ukloniti dva preostala strukturna nedostatka na jedinstvenom tržištu robe kako bi se iskoristio njegov puni potencijal i opravdalo povjerenje potrošača, poduzeća i nadležnih tijela.

2.1.3. Prvi strukturni nedostatak jedinstvenog tržišta robe odnosi se na provedbu usklađenih pravila EU-a o sigurnosti proizvoda.

2.1.4. Drugi strukturni nedostatak odnosi se na proizvode koji nisu obuhvaćeni usklađenim pravilima EU-a o sigurnosti proizvoda, ili su njima samo djelomično obuhvaćeni. Ti se proizvodi mogu smatrati sigurnima i u skladu s javnim interesom u jednoj državi članici, no u drugoj državi članici pristup tržištu može im biti znatno otežan.

2.1.5. U cilju prevladavanja ta dva „nedostatka” Komisija predlaže dvije zakonodavne inicijative i određene dopunske mjere.

2.1.5.1. Prvom se zakonodavnom inicijativom nastoji ojačati poštovanje i provođenje pravila EU-a u vezi s proizvodima; drugom se zakonodavnom inicijativom nastoji preustrojiti i olakšati primjena uzajamnog priznavanja na jedinstvenom tržištu.

2.1.5.2. Među dopunskim mjerama izdvajaju se:

a) Izvješće o primjeni Direktive (EU) 2015/1535 o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva u razdoblju od 2014. do 2015⁽²⁾.

b) Izvješće o provedbi Uredbe (EZ) br. 765/2008⁽³⁾.

2.2. Posebni ciljevi

2.2.1. Posebni ciljevi navedenih inicijativa sažeti su u nastavku:

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=COM%3A2017%3A787%3AFIN>.

⁽²⁾ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788\(01\)&qid=1519385332001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788(01)&qid=1519385332001).

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?qid=1519385589015&uri=CELEX:52017DC0789>.

a) *Prijedlog o sukladnosti*

2.2.2. Cilj je prve zakonodavne inicijative – Prijedloga uredbe o utvrđivanju pravila i postupaka za poštovanje i provedbu zakonodavstva Unije o usklađivanju u području proizvoda ⁽⁴⁾ (dalje u tekstu „Prijedlog o sukladnosti”) – zadobiti povjerenje u djelotvornu provedbu pravila EU-a o proizvodima te u tu svrhu:

- a) na pametan način osigurati primjenu pravila na jedinstvenom tržištu bez granica,
- b) osigurati provedbu zakonodavstva na vanjskim granicama.

2.2.3. Glavni specifični ciljevi jesu:

- a) konsolidirati postojeći okvir za aktivnosti nadzora tržišta
- b) potaknuti zajedničke aktivnosti tijela za nadzor tržišta iz više država članica,
- c) poboljšati razmjenu informacija i ojačati koordinaciju programa za nadzor tržišta,
- d) stvoriti ojačani okvir za kontrole proizvoda koji ulaze na tržište Unije i za poboljšanu suradnju između carinskih tijela i tijela za nadzor tržišta.

b) *Prijedlog o priznavanju*

2.2.4. Cilj je druge zakonodavne inicijative – Prijedloga uredbe o uzajamnom priznavanju robe koja se zakonito stavlja na tržište u drugoj državi članici ⁽⁵⁾ (dalje u tekstu „Prijedlog o priznavanju”) – osigurati djelotvornu i učinkovitu provedbu načela uzajamnog priznavanja te u tu svrhu:

- a) osigurati učinkovito funkcioniranje načela uzajamnog priznavanja,
- b) ojačati suradnju i povjerenje,
- c) osigurati funkcioniranje unutarnjeg tržišta za neusklađene proizvode.

2.2.5. Glavni je posebni cilj predmetnog prijedloga poboljšati funkcioniranje uzajamnog priznavanja uz pomoć niza mjera osmišljenih kako bi se zajamčilo poštovanje prava i obveza koje proizlaze iz načela uzajamnog priznavanja, i to uz pomoć sljedećih mjera:

- a) pojašnjenjem područja primjene uzajamnog priznavanja, uz jasno definiranje okolnosti u kojima se primjenjuje,
- b) uvođenjem vlastite izjave radi lakšeg dokazivanja da je proizvod već zakonito stavljen na tržište te uvođenjem sustava za rješavanje problema radi postupanja u vezi s odlukama o uskraćivanju ili ograničavanju pristupa tržištu,
- c) uspostavom administrativne suradnje i uvođenjem informatičkog alata kako bi se unaprijedili komunikacija, suradnja i povjerenje među nacionalnim tijelima te time olakšalo funkcioniranje uzajamnog priznavanja.

c) *Dopunski tekstovi*

2.2.6. Komisija osim toga predstavlja sljedeća dva izvješća na kojima temelji svoje zakonodavne prijedloge:

2.2.7. Izvješće Komisije o primjeni Direktive (EU) 2015/1535 (skraćeni naziv „Direktiva o transparentnosti”) u razdoblju od 2014. do 2015. ⁽⁶⁾, čiji su glavni zaključci sljedeći:

- a) potvrđuje se korisnost Direktive u pogledu transparentnosti, administrativne suradnje i sprečavanja uspostave tehničkih prepreka na unutarnjem tržištu, o čemu svjedoči velik interes dionika za postupak obavješćivanja, kojim se omogućuje utvrđivanje područja na kojima je moguće usklađivanje na razini EU-a;
- b) međutim, priznaje se da se provedba postupka može unaprijediti, osobito u pogledu broja obavijesti iz nekih država članica i ispunjavanja obveza obavješćivanja;

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0795%3AFIN>.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0796%3AFIN>.

⁽⁶⁾ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788\(01\)&qid=1519385332001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788(01)&qid=1519385332001).

- c) smatra se da bi se većim brojem obavijesti i aktivnijim sudjelovanjem država članica u postupku potaknulo sprečavanje uspostave novih tehničkih prepreka i otkrivanje sistemskih problema u svim država članicama i u cijeloj Europskoj uniji;
- d) smatra se da je ključno nastaviti promicati Direktivu i ojačati njezinu provedbu, i to tješnjim povezivanjem s politikom praćenja i zakonodavnim mjerama, kako bi se u potpunosti ostvarili njezini ciljevi.

2.2.8. Izvješće Komisije o provedbi Uredbe (EZ) br. 765/2008 ⁽⁷⁾ o utvrđivanju zahtjeva za akreditaciju i za nadzor tržišta u odnosu na stavljanje proizvoda na tržište (skraćeni naziv „Uredba o sukladnosti”, COM (2017) 789 final), čije su glavne napomene sljedeće:

- a) nužna su pouzdana i odgovarajuća „tijela za ocjenjivanje sukladnosti” koja ispravno rade kako bi prije puštanja proizvoda u prodaju provjerila njihovu sukladnost s određenim standardima;
- b) EU je stoga uspostavio sustav akreditacije dotičnih tijela za ocjenjivanje sukladnosti;
- c) Komisija smatra da infrastruktura za europsku akreditaciju uspostavljena Uredbom (EZ) br. 765/2008 ⁽⁸⁾ predstavlja dodanu vrijednost ne samo za jedinstveno tržište već i za međunarodnu trgovinu;
- d) u Izvješću se potvrđuje da industrija Unije i zajednica za ocjenjivanje sukladnosti snažno podupiru akreditaciju;
- e) međutim, izazov leži u osiguravanju toga da se u okviru cijelog sustava akreditacije uzimaju u obzir najnovija kretanja i da se taj sustav uvijek jednako strogo provodi;
- f) u Izvješću se potvrđuje i da su poduzeća svjesna važne uloge korištenja oznake CE – uvedene između 2013. i 2017. – na proizvodima na jedinstvenom tržištu.

d) *Neobvezujuće mjere*

2.2.9. Naposljetku, Komisija priznaje, iako pritom ne ulazi u detalje, da još ima prostora za razvoj neobvezujućih mjera za jačanje povjerenja u jedinstveno tržište. Te mjere, predviđene u samoj osnovnoj Komunikaciji, obuhvaćaju primjerice korištenje postojećih mehanizama mreže SOLVIT ili donošenje jasne i nedvosmislene „odredbe o jedinstvenom tržištu”, programe obuke za voditelje obuke za uzajamno priznavanje, razmjenu službenika itd. (Dodatak Komunikaciji).

3. Opće napomene

3.1. Valja istaknuti da je Komisijin rad na dotičnom području bio opsežan, nužan, složen i hvalevrijedan te da mu treba odati priznanje.

3.2. Međutim, Komisija na odgovarajući način ne objašnjava u kojoj se fazi trenutačno nalazi njezin prijedlog uredbe o nadzoru proizvoda iz 2013., o čijoj objavi ne postoje saznanja, a čini se da se u prijedlogu koji je predmet ovog mišljenja dupliciraju i mijenjaju neke odredbe prijedloga iz 2013., pri čemu se ne utvrđuje da se od njega odustalo.

3.2.1. EGSO smatra da je nužno uspostaviti jasnu vezu između Direktive o općoj sigurnosti proizvoda i predmetnog prijedloga kako bi se svi proizvodi (a ne samo oni navedeni u Dodatku) obuhvatili područjem primjene.

3.2.2. EGSO smatra da su se zbog iznimne važnosti uz Prijedlog trebala objaviti nova pravila o općoj sigurnosti proizvoda kako bi se osiguralo da su svi proizvodi, neovisno o značajkama, podložni važećim i učinkovitijim pravilima.

3.2.3. EGSO i dalje smatra da su odredbe o nadzoru tržišta neobjedinjene i da se preklapaju, što dovodi do zabune u pogledu samih pravila nadzora i obveza gospodarskih subjekata.

⁽⁷⁾ SL L 218 od 13.8.2008., str. 30.

⁽⁸⁾ SL L 218 od 13.8.2008., str. 30.

3.2.4. EGSO izražava bojazan da Komisija time što istodobno održava raspravu o dvama prijedlozima sličnog sadržaja, ali s različitim elementima, neće riješiti taj problem na odgovarajući način.

3.3. Uzimajući u obzir okvir trenutačne rasprave o prijedlogu paketa za sigurnost proizvoda i nadzor tržišta, EGSO smatra da bi predmetni prijedlog trebao sadržavati pravilo kojim bi se ojačala obveza država članica u pogledu nadzora tržišta, odnosno obveza da Komisiji podnose (tromjesečna) izvješća o mjerama i kontrolama, posebice u pogledu statističkih podataka i odluka.

3.4. S druge strane, nadležna tijela trebaju objavljivati mjere koje provode na području nadzora, među ostalim putem izvješća ili na svojim internetskim stranicama.

3.5. S druge strane, EGSO ocjenjuje valjanima odabir pravnih osnova za predmetne prijedloge, ocjene supsidijarnosti i proporcionalnosti koje se u njima iznose te izbor pravnih instrumenata, koje smatra najprikladnijima u odnosu na predviđene ciljeve; izražava tek žaljenje zbog pretjerane „fleksibilnosti” koja se, usprkos tomu što je odabran pravni oblik uredbe, utvrđuje u brojnim odredbama, čime se državama članicama ostavlja previše manevarskog prostora te se ne preuzima veća kontrola, koju bi EU-u omogućile određene opcije koje nisu odabrane.

3.6. EGSO ustraje u tome da bi opća načela u vezi s nadzorom tržišta trebala uključivati i načelo predostrožnosti kao ključan element pri donošenju odluka ako postoje naznake da potrošači ili okoliš nisu dovoljno zaštićeni, iako ne postoji jasan znanstveni dokaz da proizvod ne predstavlja nikakav rizik za njih.

3.6.1. EGSO mora ponovno prigovoriti Komisiji zbog toga što to načelo uopće ne spominje te podsjeća na to da je načelo predostrožnosti, koje vlasti država članica uvijek primjenjuju na području upravljanja rizicima, temeljno načelo svih tijela nadležnih za donošenje odluka o mogućem povlačenju proizvoda s tržišta.

3.6.2. S obzirom na to da se načelo predostrožnosti ne spominje, EGSO savjetuje da se ipak razjasni da teret dokazivanja uvijek snose gospodarski subjekti kako ti subjekti ne bi mogli tvrditi da je zadaća vlasti dokazati nedovoljnu sigurnost ili bilo koji drugi rizik povezan s proizvodom.

3.7. EGSO uvažava činjenicu da su države članice dužne utvrditi opću strategiju za nadzor tržišta najmanje svake 3 godine.

3.7.1. Međutim, EGSO smatra da Europska komisija treba redovito pratiti mjere koje donose nadležna tijela.

3.8. EGSO smatra da je od presudne važnosti postojanje koordiniranog i učinkovitog mehanizma RAPEX za razmjenu informacija među državama članicama, no ustrđuje da posljednjih godina svaki put kad je država članica obavijestila Europsku komisiju o opasnom proizvodu, općenito ni nadležna tijela ni Komisija nisu obavijestili potrošače, pa čak ni njihove predstavničke organizacije, osim ako nisu donesene nužne mjere, primjerice postupci opoziva u kojima je nužno sudjelovanje potrošača. To vrijedi i u slučajevima u kojima tijela određene države članice postignu dogovor s gospodarskim subjektom o povlačenju proizvoda s tržišta, a da dotična država članica o tome ne obavijesti druge države članice, čime se često dovodilo u pitanje načelo predostrožnosti.

3.8.1. EGSO povrh toga ističe da je nužno da taj instrument bude usklađen sa situacijama u kojima je proizvod potrebno uništiti, čime bi se promicala veća uključenost potrošača i njihova bolja informiranost o tim situacijama.

3.8.2. U tom pogledu, i bez dovođenja u pitanje zaštite načela povjerljivosti i zaštite poslovnih tajni, EGSO smatra da je od primarne važnosti predvidjeti ne samo obvezu Europske komisije da podnosi redovita izvješća o RAPEX-u već i to da potrošači i poduzeća, kao i njihove predstavničke organizacije, imaju pristup i drugim informacijama, a ne samo onima koje su javno dostupne, imajući u vidu da se potrošači često susreću s poteškoćama pri prepoznavanju nesigurnih proizvoda i pri prilagodbi ponašanja nakon što je utvrđeno da je određen proizvod nesiguran.

3.8.3. Jednako tako smatra da bi predmetna uredba trebala biti pravni akt koji će sadržavati sva pravila u vezi sa Sustavom Unije za brzu razmjenu informacija, što posebice uključuje definiciju, kontaktne točke, modalitete i postupke za razmjenu informacija, vanjske subjekte koji mogu sudjelovati u sustavu (uključujući i organizacije za zaštitu potrošača) te pravila o obavješćivanju.

3.9. S druge strane, u skladu s iznesenim u prethodnim mišljenjima, EGSO ističe da je potrebno ojačati zajedničku europsku carinsku strategiju kako bi se osigurala optimizacija materijalnih i ljudskih resursa za razvoj mjera predviđenih predmetnim prijedlogom, pri čemu je, među ostalim, potrebno ispitati mogućnosti koje nude nove tehnologije i inovacije, uz puno poštovanje privatnosti osobnih podataka građana, s posebnim naglaskom na MSP-ovima i potrošačima.

3.9.1. U tom pogledu preporučuje jačanje sporazuma o uzajamnoj pomoći s trgovinskim partnerima, posebice u okviru WTO-a i sporazuma o partnerstvu nedavno ugovorenih s Japanom i Kanadom.

3.9.2. EGSO skreće pozornost i na problem suzbijanja prijevара, krivotvorenja i patvorenja koji znatno utječu na opću sigurnost proizvoda, posebno na području uvoza u EU.

3.9.3. U vezi s tim ističe potrebu usvajanja ambiciozne politike kojom bi se omogućila suradnja među državama članicama na području razmjene informacija kako bi mogle brže reagirati u slučaju ozbiljnih neželjenih učinaka uporabe proizvoda s obzirom na to da povećanje broja krivotvorenih i patvorenih proizvoda, uz ograničene resurse država članica za njihov nadzor, dovodi do povećanja rizika za zdravlje i sigurnost potrošača.

3.9.4. Naposljetku, u skladu s navedenim u prethodnom mišljenju, EGSO smatra da „članovi ili zaposlenici nadzornih i carinskih tijela trebaju dokazati svoje poštenje i neovisnost te da trebaju biti zaštićeni od pritisaka ili mogućih pokušaja korupcije pri obavljanju svojih zadaća”⁽⁹⁾.

3.10. Što se tiče Unijina ocjenjivanja proizvoda koji se kontroliraju unutar Unije te su predmet zakonodavstva o usklađivanju, EGSO smatra da je od presudne važnosti da, ne dovodeći u pitanje posebne ovlasti nacionalnih tijela, Europska komisija ima ovlasti za ocjenjivanje nacionalnih mjera koje se provode u vezi s politikom usklađivanja, čime bi se izbjegla pravna nesigurnost koja bi mogla ugroziti slobodno kretanje sigurnih proizvoda.

3.11. Jednako tako u skladu s navedenim u prethodnom mišljenju, EGSO se i dalje zalaže za uključivanje odredbi o uspostavi paneuropske baze podataka o ozljedama, koja bi obuhvaćala sve vrste ozljeda i čiji bi ciljevi bili:

- a) pomagati tijelima za nadzor tržišta u donošenju informiranijih odluka o rizicima,
- b) služiti kao osnova za preventivne mjere i kampanje za podizanje svijesti javnosti te omogućavati tijelima nadležnima za normizaciju izradu kvalitetnijih standarda za proizvode,
- c) pomagati proizvođačima u prilagođavanju dizajna novih proizvoda u svrhu uključivanja sigurnosnih aspekata,
- d) ocjenjivati učinkovitost preventivnih mjera i utvrđivati prioritete u izradi politika.

3.12. U tom pogledu ponovno predlaže uspostavu pravne osnove za europsku bazu podataka o ozljedama, u skladu s kojom bi Komisija podupirala koordinaciju prikupljanja podataka u državama članicama, kao i učinkovito funkcioniranje baze podataka.

4. Posebne napomene

4.1. Prijedlog o sukladnosti (COM(2017) 795 final)

4.1.1. Članak 1.

4.1.1.1. EGSO pozdravlja činjenicu da su, osim zaštite zdravlja i sigurnosti osoba, obuhvaćeni i zaštita okoliša i javni interes.

⁽⁹⁾ SL C 271 od 19.9.2013., str. 86., točka 1.6.

4.1.2. Članak 5.

4.1.2.1. EGSO kritizira izjave o sukladnosti kod većine potrošačkih proizvoda s obzirom na to da je općenito riječ o jednostranoj izjavi proizvođača u kojoj se tvrdi da je proizvod u skladu s europskim zakonodavstvom o sigurnosti proizvoda. Ta je izjava često zbunjujuća za krajnje korisnike koji podrijetlo proizvoda miješaju s odobrenjem proizvoda.

4.1.2.2. Nedavno je nekoliko udruga potrošača iznijelo razne bojazni u vezi s tim sustavima sukladnosti, istovjetne bojaznima prethodno iskazanima u vezi s deklaracijom „oznaka CE”. EGSO u tom pogledu ističe potrebu da se na internetskim stranicama izjava o sukladnosti objavi na stranici koja se odnosi na tehničku dokumentaciju proizvoda. Izjava o sukladnosti ne smije stoga biti zbunjujuća ili dovoditi krajnjeg korisnika u zabludu.

4.1.3. Članci 10. i 14.

4.1.3.1. EGSO pozdravlja činjenicu da se predmetnim prijedlogom želi uspostaviti dosljedan sustav nadzora tržišta u svim državama članicama. Međutim, Prijedlogom se utvrđuju pravila o obvezama, ovlastima i organizaciji nadzora tržišta, ali se ne spominju kapaciteti i diskrecijsko pravo država članica na razini tehničkih, ljudskih i financijskih resursa, što bi moglo uzrokovati nedosljednosti na razini nadzora proizvoda u Europskoj uniji.

4.1.3.2. Ne dovodeći u pitanje ovlasti dodijeljene nadležnim tijelima, EGSO smatra da se Prijedlogom utvrđuju tek malobrojne obveze, pri čemu se ponajprije spominju prerogativi, uključujući ovlast da korisnike na svom državnom području u odgovarajućem roku samo upozore na proizvode koji predstavljaju rizik.

4.1.4. Članak 18.

4.1.4.1. EGSO ne zna iz kojeg je razloga Komisija u ovom članku izostavila prethodnu odredbu predloženu 2013., odnosno određivanje kriterija u vezi s odlukom nadležnog tijela, kao i sve naknadne mjere, primjerice obveze gospodarskog subjekta i naknadne mjere nadležnog tijela. Sa stajališta gospodarskih subjekata nije jasno utvrđeno prate li se obavijesti nakon njihova podnošenja u sustavu RAPEX i povlače li subjekti zaista proizvode s tržišta.

4.1.4.2. U pogledu postupka opoziva EGSO smatra da je informiranje potrošača od presudne važnosti, te stoga ističe da se te informacije moraju izričito utvrditi, a od nadležnih se tijela mora zahtijevati da ih objave. S druge strane, i postupak informiranja o opozivu treba se utvrditi tako da se izbjegne mogućnost zabune potrošača u pogledu informacija o opozivu i komercijalnih informacija o proizvodu.

4.1.5. Članak 26.

4.1.5.1. EGSO smatra da je od temeljne važnosti da se Prijedlogom izričito predvidi odredba da nadležna tijela država članica trebaju imati ovlasti i resurse potrebne za obavljanje svojih zadaća, osobito u pogledu fizičkih i laboratorijskih kontrola proizvoda.

4.1.6. Članak 27.

4.1.6.1. EGSO smatra da, ne dovodeći u pitanje navedene točke, treba postojati opća odredba kojom bi se tijelima za nadzor tržišta omogućilo da od tijela za nadzor vanjskih granica zahtijevaju da ne puste proizvod u slobodni promet ako se utvrdi da on predstavlja stvaran rizik za zdravlje, sigurnost, okoliš ili javni interes.

4.1.7. Članak 32.

4.1.7.1. EGSO ističe potrebu da organizacije civilnog društva, a posebice udruge potrošača, budu uključene u tu mrežu kako bi se zajamčila veća transparentnost rezultata koje su države članice ostvarile na području politike za nadzor tržišta.

4.1.8. Članak 61.

4.1.8.1. EGSO pozdravlja činjenicu da se u Prijedlogu utvrđuje posebna odredba o novčanim kaznama kako bi se gospodarske subjekte odvratilo od stavljanja na tržište opasnih proizvoda.

4.1.8.2. EGSO stoga izražava zadovoljstvo da se u članku 61. stavku 3. utvrđuje da se u slučaju ponavljanja povrede iznos novčane kazne može povećati.

4.2. **Prijedlog o priznavanju (COM(2017) 796 final)**

4.2.1. *Članak 4.*

4.2.1.1. EGSO izražava sumnju u učinkovitost tog načela, osobito s obzirom na to da se u članku 4. stavku 3. utvrđuje da su za davanje te izjave odgovorni gospodarski subjekti, jer bi to na potrošače moglo imati jednak učinak kao i oznaka CE, koja nikada nije spriječila da proizvodi koji se smatraju opasnima budu u optjecaju na unutarnjem tržištu neovisno o deklaraciji.

4.2.1.2. EGSO smatra da se, ako gospodarski subjekt ne dostavi dotičnu izjavu te ne dovodeći u pitanje stavak 8., treba utvrditi razuman rok u kojem nadležna tijela trebaju provjeriti informacije o sukladnosti.

4.2.2. *Članak 5.*

4.2.2.1. EGSO još jednom ističe da se načelo predostrožnosti treba uvrstiti u kriterije analize proizvoda, posebno s obzirom na stavak 5. ovog članka.

4.2.3. *Članak 6.*

4.2.3.1. Imajući u vidu prava potrošača, posebice pravo na zdravlje i sigurnost te zaštitu okoliša i javnog interesa, EGSO se ne slaže s pretpostavkom sigurnosti utvrđenom u ovoj odredbi. Smatra da se proizvod, nakon provedene analize iz članka 5., ne smije pustiti u promet dok nadležno tijelo države članice ne donese konačnu odluku.

Bruxelles, 23. svibnja 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o procjeni zdravstvenih tehnologija i izmjeni Direktive 2011/24/EU”

(COM(2018) 51 final – 2018/0018 (COD))

(2018/C 283/04)

Izjavitelj: **Dimitris DIMITRIADIS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 8.2.2018. Vijeće, 26.2.2018.
Pravni temelj:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Odluka Predsjedništva:	5.12.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.5.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	535
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	172/2/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO se slaže s činjenicom da je svrha održive suradnje na procjeni zdravstvenih tehnologija (eng. Health technology assessment, HTA) na razini EU-a postići da sve države članice Unije imaju koristi od poboljšanja učinkovitosti sustava, čime se maksimalno povećava dodana vrijednost.

1.2. EGSO smatra prikladnom odluku Komisije da zakonodavni postupak provede u obliku uredbe radije nego nekog drugog pravnog instrumenta jer se njome lakše jamči izravna i jača suradnja na razini država članica.

1.3. EGSO je uvjeren da je Prijedlog uredbe potpuno u skladu s općim ciljevima Unije, među kojima su neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta, održivi zdravstveni sustavi i ambiciozan program istraživanja i inovacija.

1.4. EGSO se slaže s tvrdnjom prema kojoj bi se troškovi zdravstvene zaštite u budućnosti mogli povećati, osobito s obzirom na starenje europskog stanovništva, porast kroničnih bolesti i upotrebu novih složenih tehnologija, dok su istodobno države članice sve više izložene proračunskim ograničenjima.

1.5. EGSO bi podržao primjenu poreznih poticaja u nekim zemljama, kao i eventualno povećanje granice za primjenu pravila *de minimis* na državne potpore, ali o toj mogućnosti odlučuju predmetne države članice.

1.6. EGSO smatra da je javno financiranje od velike važnosti za procjenu zdravstvenih tehnologija i da bi se ono zasigurno moglo ojačati zajedničkim radom i izbjegavanjem udvostručavanja napora.

1.7. EGSO vjeruje da bi države članice trebale podržavati i financirati odgovarajuće ideje i inicijative koje pristižu iz novoosnovanih poduzeća.

1.8. EGSO smatra da bi se Prijedlogom trebala ostvariti korist za MSP-ove i poduzeća socijalne ekonomije koja posluju u tom sektoru, i to smanjenjem postojećih administrativnih opterećenja i troškova usklađivanja povezanih s podnošenjem višestruke dokumentacije kako bi se ispunili različiti nacionalni zahtjevi za procjenu zdravstvenih tehnologija, ali ne odobrava to što za MSP-ove ne postoje posebne odredbe.

1.9. EGSO predlaže da se u Uredbu uvrste preventivne mjere (na primjer pružanje potpore bolnicama u pogledu nadzora, sprečavanja i ograničavanja bolničkih infekcija) i da se njezino područje primjene proširi ili nadopuni odredbama u tom smislu.

2. Kontekst

2.1. Prijedlog uredbe iznosi se nakon više od dvadeset godina dobrovoljne suradnje u području ocjenjivanja procjene zdravstvenih tehnologija. Nakon donošenja Direktive o prekograničnoj zdravstvenoj skrbi (Direktiva 2011/24/EU)⁽¹⁾ na razini EU-a uspostavljena je 2013. godine dobrovoljna mreža za procjenu zdravstvenih tehnologija, koju čine razna nacionalna tijela i ustanove za procjenu zdravstvenih tehnologija, a zadužena je za pružanje strateških i političkih smjernica za znanstvenu i tehničku suradnju na razini Unije.

2.2. Te su aktivnosti nadopunjene trima zajedničkim uzastopnim mjerama⁽²⁾ o procjeni zdravstvenih tehnologija, što je Komisiji i državama članicama omogućilo da izrade čvrstu bazu znanja o metodologijama i razmjeni informacija u pogledu procjene zdravstvenih tehnologija.

2.3. Svrha održive suradnje na procjeni zdravstvenih tehnologija, na razini EU-a, jest osigurati da sve države članice Unije imaju koristi od poboljšanja učinkovitosti sustava, čime se maksimalno povećava dodana vrijednost. Dionici uvelike podržavaju jačanje suradnje na razini EU-a u tom području jer je njima u interesu da pacijenti imaju brzi pristup terapijama, lijekovima i inovativnim medicinskim proizvodima ako imaju dodanu vrijednost i time se može dokazati da EU nije samo gospodarska unija, već i skupina zemalja kojoj je prije svega stalo do ljudi. Dionici i građani koji su sudjelovali u javnom savjetovanju Komisije izrazili su zadivljujuću potporu jer su gotovo jednoglasno (98 %) HTA ocijenili korisnim, a 87 % ih je izjavilo da bi suradnju na razini EU-a u području HTA trebalo nastaviti i nakon 2020⁽³⁾.

3. Problemi ili nedostaci koji se u uredbi razmatraju u cilju rješavanja

3.1. EGSO se slaže s tvrdnjom, proizašlom iz opširnog savjetovanja, da je pristup inovativnih tehnologija tržištu otežan ili narušen zbog razlika između postupaka ili administrativnih metoda koje se primjenjuju na nacionalnoj ili regionalnoj razini i zahtjeva koji postoje u cijeloj Uniji u pogledu HTA-a, a koje propisuju različita zakonodavstva i nacionalne prakse. Zbog toga je Komisija iznijela prijedlog uredbe jer je riječ o najprikladnijem zakonodavnom pristupu.

3.2. EGSO se također slaže sa zaključkom da trenutačna situacija doprinosi i smanjenoj poslovnoj predvidljivosti, višim troškovima za industriju i MSP-ove, kašnjenju u pristupu novim tehnologijama i negativnom učinku na inovacije. Primjer trenutne situacije bez usklađivanja može se naći u dokumentu centra za strateško promišljanje *I-Com, Institute for Competitiveness*⁽⁴⁾. Na stranici 49. dokumenta u vezi s BEUC-om (Europska organizacija potrošača) navodi se da „neka tijela za procjenu zdravstvenih tehnologija procjene izravno ili na zahtjev stavljaju na raspolaganje javnosti, dok ih druga smatraju povjerljivima”. Osim toga, neki prihvaćaju opservacijske studije za procjenu vrijednosti lijeka, dok ih drugi odbacuju. Ovo je važno jer, kao što ističe BEUC, postojeća stručna literatura o toj temi pokazuje da ti podaci nisu jednako čvrsti kao podaci dobiveni nasumičnim ispitivanjima i profilima učinkovitosti lijekova. Iako te razlike nemaju izravno utjecaja na rad BEUC-a, mogu doprinijeti udvostručenju rada i državama članicama uzrokovati veći trošak. Stoga je bitno podizati razinu svijesti potrošača u pogledu važnosti procjene zdravstvenih tehnologija i uključiti doprinos pacijenata i krajnjih korisnika. Konačno, BEUC smatra da, iako bi zajednička i cjelovita procjena zdravstvenih tehnologija bila vrlo korisna, trebala bi biti prilagođena različitim nacionalnim okolnostima u kojima se nalaze sustavi zdravstvene skrbi.” Kao što je pokazalo više desetaka godina suradnje na razini EU-a u području procjene zdravstvenih tehnologija, dosadašnji strogo dobrovoljni pristup zajedničkom radu nije na zadovoljavajući način riješio te probleme.

3.3. Postojeću na projektima zasnovanu suradnju na razini EU-a u području procjene zdravstvenih tehnologija ugrožava i nedovoljna održivost jer je financiranje kratkoročno, odnosno o njemu se mora ponovo pregovarati i mora ga se osigurati za svaki financijski ciklus. Iako je postojeća suradnja, tj. zajedničke aktivnosti i suradnja u okviru Mreže HTA, pokazala koristi suradnje na razini EU-a u smislu osnivanja profesionalne mreže, alata i metodologija za suradnju i upravljanje zajedničkim procjenama, ovaj model suradnje nije pridonio rješavanju pitanja rascjepkanosti nacionalnih sustava i udvostručavanju aktivnost⁽⁵⁾ i.

⁽¹⁾ Direktiva 2011/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi (SL L 88, 4.4.2011.).

⁽²⁾ EUnetHTA Joint Action 1, en 2010-2012, EUnetHTA Joint Action 2, za razdoblje 2012. – 2015., i EUnetHTA Joint Action 3, za razdoblje 2016. Vidjeti: <http://www.eunetha.eu/>.

⁽³⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-486_en.htm.

⁽⁴⁾ <http://www.astrid-online.it/static/upload/7787/7787e169a7f0afc63221153a6636c63f.pdf>.

⁽⁵⁾ <http://www.eunetha.eu/wp-content/uploads/2018/01/FINAL-Project-Plan-WP4-CA-TAVI-v3.pdf>.

3.4. Budući da se pouzdanost svakog novog mehanizma mora voditi načelima neovisnosti i slobode izražavanja dionika, isključivo na temelju znanstvenih, etičkih i nepristranih kriterija, ciljevi ove inicijative mogu se postići na odgovarajući način jačom suradnjom u području procjene zdravstvenih tehnologija koja će se na temelju tih načela provoditi na razini Unije. Ovim će se pristupom na učinkovit način ukloniti postojeća rascjepkanost nacionalnih sustava procjene zdravstvenih tehnologija (razlike u postupcima i metodama koje utječu na pristup tržištu) uz istodobno jačanje suradnje na drugim razinama nužnima za procjenu zdravstvenih tehnologija (na primjer, u zemljama koje se suočavaju s teškoćama jer nemaju registre pacijenata trebat će provesti nacionalne planove djelovanja za sva zdravstvena stanja kako bi se ubrzao rad nadležnih ministarstava zdravlja uzimajući u obzir najbolje prakse koje su na snazi u drugim europskim zemljama). Riječ je o pristupu koji u cijelosti obuhvaća socijalne vrijednosti i prioritete u donošenju znanstvenih odluka.

3.5. EGSO ističe da tehnološke inovacije u zdravstvenom sektoru treba primjenjivati i u okviru izvanbolničke zdravstvene skrbi na lokalnoj razini. Starenjem stanovništva ⁽⁶⁾ sve više prevladavaju kronične bolesti, a sve veći broj ljudi postaje nesposoban za samostalni život; stoga postoji potreba za specijalizacijom i sve učinkovitijom upotrebom tehnologija i metoda liječenja u okviru kućne njege. Također treba predvidjeti posebne programe procjene zdravstvenih tehnologija namijenjene poboljšanju skrbi i kućne njege, ne samo primjenom novih tehnologija i telemedicine, već i zahvaljujući općem povećanju kvalitete profesionalnih zdravstvenih usluga.

3.6. EGSO u tom pogledu ističe da su sektor pružanja zdravstvene skrbi europskim građanima često razvijala i njime upravljala inovativna poduzeća socijalne ekonomije i da treba uvažavati i bolje iskoristivati njihov doprinos.

4. Očekivani rezultati ovog posebnog prijedloga

4.1. Svrha Prijedloga uredbe EU-a u području procjene zdravstvenih tehnologija jest poboljšati dostupnost inovativnih zdravstvenih tehnologija za pacijente u Uniji, bolje upotrebljavati dostupne resurse i povećati poslovnu predvidljivost.

4.2. EGSO smatra prikladnom odluku Komisije da zakonodavni postupak provede u obliku uredbe radije nego nekog drugog pravnog instrumenta jer se njome lakše jamči izravna i jača suradnja na razini država članica. Međutim, obveza upotrebljavanja zajedničke kliničke procjene (ako je ona za određenu tehnologiju izvršena) ne jamči da će države članice imati na raspolaganju relevantnu procjenu zdravstvenih tehnologija koja se može koristiti za potrebe donošenja odluka. Stoga, u skladu s člankom 19., dobrovoljna suradnja predstavlja jednu od opcija za određene kategorije procjene zdravstvenih tehnologija. Čim se kvaliteta procjene zdravstvenih tehnologija dovede u opasnost zbog toga što se želi provesti u ograničenom vremenskom razdoblju, mora se aktivirati članak 29. prijedloga uredbe o evaluaciji i praćenju.

4.3. Prijedlogom uredbe želi se osigurati da metode i postupci koji se primjenjuju u procjeni zdravstvenih tehnologija budu predvidljiviji u cijeloj Uniji i da se zajedničke kliničke procjene ne udvostručuju na nacionalnoj razini kako bi se spriječila preklapanja i odstupanja. Kao što je detaljnije opisano u izvješću o procjeni učinka, smatra se da će najprihvatljivija opcija omogućiti najučinkovitije i najdjelotvornije ostvarivanje ciljeva, uz poštovanje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Ona omogućuje najbolje moguće ostvarenje ciljeva unutarnjeg tržišta jer potiče konvergenciju postupaka i metodologija, smanjuje udvostručavanje (npr. kliničkih procjena), a time i rizik od različitih ishoda, čime pacijentima omogućava veću dostupnost inovativnih zdravstvenih tehnologija. Međutim, budući da pristup tehnologijama i njihova upotreba nisu isti u svim državama članicama, potrebe za procjenom zdravstvenih tehnologija razlikuju se, posebice kad je riječ o standardu zdravstvenih usluga. Potreba za dodatnim analizama još je izraženija zbog toga što u kliničkim ispitivanjima koja se koriste za izdavanje odobrenja za stavljanje u promet ne postoje izravne usporedbe niti se primjenjuju posredni kriteriji. Stoga obavezna primjena zajedničke procjene zdravstvenih tehnologija možda neće biti u potpunosti ostvariva pa bi za određene kategorije možda trebalo nastaviti s njenom dobrovoljnom primjenom, kao što je ranije navedeno. Stoga treba pojasniti da, u skladu sa člankom 34., države članice mogu provesti kliničku procjenu uporabom sredstava koja nisu pravila iz poglavlja III. ove Uredbe kako bi se osiguralo da države članice i dalje po potrebi mogu provoditi prilagođene procjene.

4.4. EGSO se slaže da Prijedlog uredbe državama članicama pruža održivi okvir koji im omogućuje objedinjavanje stručnog znanja i jačanje donošenja odluka na temelju dokaza i podupire ih u njihovim nastojanjima da osiguraju održivost nacionalnih zdravstvenih sustava. Najprihvatljivija opcija ujedno je i isplativa jer zbog objedinjavanja resursa, izbjegavanja

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf.

udvostručavanja i poboljšanja poslovne predvidljivosti, uštede za države članice, industriju i MSP-ove znatno nadmašuju troškove. Prijedlog obuhvaća odredbe za upotrebu zajedničkih alata, postupaka i metoda procjene zdravstvenih tehnologija u cijeloj Uniji, a za suradnju država članica na razini EU-a utvrđuje sljedeća četiri stupa:

4.4.1. **zajedničke kliničke procjene** temelje se na inovativnijim i potencijalno korisnijim zdravstvenim tehnologijama koje EU-u pružaju najveću dodanu vrijednost;

4.4.2. **zajednička znanstvena savjetovanja** na temelju kojih subjekti koji razvijaju zdravstvenu tehnologiju mogu zatražiti mišljenje tijela za procjenu zdravstvenih tehnologija o vrsti podataka i dokaza koji bi se mogli zatražiti u okviru procjene zdravstvenih tehnologija;

4.4.3. **prepoznavanje zdravstvenih tehnologija u nastajanju** kojim se želi postići da tehnologije koje su najperspektivnije za zdravlje pacijenata i zdravstvene sustave budu otkrivene u ranoj fazi i da ih se uzme u obzir u zajedničkom radu;

4.4.4. **dobrovoljna suradnja** u područjima koja ne potpadaju pod područje obavezne suradnje, na primjer u području zdravstvenih tehnologija koje nisu lijekovi i medicinski proizvodi (kao što su kirurški zahvati) ili u pogledu gospodarskih aspekata povezanih sa zdravstvenim tehnologijama.

5. Koja su zakonodavne i nezakonodavne opcije uzete u obzir? Postoji li najpovoljnija opcija ili ne postoji?

5.1. EGSO smatra da je prijedlog uredbe potpuno u skladu s općim ciljevima Unije, među kojima su neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta, održivi zdravstveni sustavi i ambiciozan program istraživanja i inovacija.

5.1.1. Osim s tim ciljevima politike EU-a, prijedlog je usklađen i s postojećim zakonodavstvom EU-a koje se odnosi na lijekove i medicinske proizvode te ga nadopunjuje⁽⁷⁾. Na primjer, iako će regulatorni postupak i postupak procjene zdravstvenih tehnologija i dalje biti potpuno odvojeni jer imaju različite svrhe, postoje mogućnosti za stvaranje sinergija međusobnom razmjenom informacija i boljom prilagodbom vremenskog okvira postupaka između predloženih zajedničkih kliničkih procjena i centraliziranog odobrenja za stavljanje lijekova u promet⁽⁸⁾.

5.2. Prijedlog se temelji na članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU“).

5.2.1. Člankom 114. UFEU-a omogućuje se donošenje mjera za usklađivanje odredbi zakona ili drugih propisa u državama članicama, uz uvjet da su nužne za uspostavu ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta te da istodobno osiguravaju visoku razinu zaštite javnog zdravlja.

5.2.2. Člankom 114. UFEU-a osigurava se i odgovarajući pravni temelj s obzirom na ciljeve prijedloga, odnosno za uklanjanje određenih postojećih razlika na unutarnjem tržištu zdravstvenih tehnologija prouzročenih postupovnim i metodološkim razlikama u kliničkim procjenama koje se provode u državama članicama zajedno sa znatnim udvostručavanjem takvih procjena u EU-u.

5.2.3. U skladu s člankom 114. stavkom 3. UFEU-a, u pripremi Prijedloga za koji se očekuje da će poboljšati dostupnost inovativnih zdravstvenih tehnologija pacijentima u EU-u uzeta je u obzir visoka razina zaštite zdravlja ljudi.

5.3. Svaki zakonodavni prijedlog također bi trebao biti u skladu s člankom 168. stavkom 7. UFEU-a, prema kojem Unija poštuje odgovornost država članica za utvrđivanje njihove zdravstvene politike i organizaciju i pružanje zdravstvenih usluga i zdravstvene zaštite. Ova obveza obuhvaća odluke koje se odnose na određivanje cijena i razine naknada, a koje nisu obuhvaćene područjem primjene predmetne inicijative.

5.3.1. Iako je posve jasno da će države članice Europske unije i dalje biti odgovorne, s jedne strane, za procjenu nekliničkih (gospodarskih, socijalnih i etičkih) aspekata i, s druge strane, za donošenje odluka o određivanju njihovih cijena i naknada, EGSO predlaže da se kroz zasebnu studiju preispita mogućnost uvođenja zajedničke cjenovne politike u EU-u

⁽⁷⁾ Relevantno zakonodavstvo uključuje Direktivu 2001/83/EZ, Uredbu (EZ) br. 726/2004, Uredbu (EU) 536/2014, Uredbu (EU) 2017/745 i Uredbu (EU) 2017/746.

⁽⁸⁾ Potrebu za poboljšanim sinergijama prepoznale su i države članice u dokumentu za razmatranje Mreže HTA „Sinergije između regulatornih pitanja i pitanja procjene zdravstvenih tehnologija o farmaceutskim proizvodima” kao i EUnetHTA i EMA (Europska agencija za lijekove) u njihovom zajedničkom „Izvešću o provedbi trogodišnjeg plana rada EMA-e i EUnetHTA-e za razdoblje od 2012. do 2015.”.

kako bi se osigurala transparentnost i pristupačnost lijekova, medicinskih proizvoda i općenito *in vitro* dijagnostičkih proizvoda svom stanovništvu, **osobito kada je za njih provedena procjena zdravstvenih tehnologija**, u svrhu poboljšanja njihove pristupačnosti europskim građanima i sprečavanja istovremenog izvoza ili uvoza. Ovim bi se pristupom učinkovito potpomogao rad nacionalnih odbora nadležnih za vođenje registra ili centra za praćenje najviših prihvatljivih cijena koji postoje u nekim zemljama, osobito kada je riječ o medicinskim proizvodima,

5.4. Čak iako se u obrazloženju pojašnjava da je „pojam ‚zdravstvena tehnologija‘ potrebno tumačiti u širem smislu koji obuhvaća lijekove, medicinske proizvode ili medicinsko-kirurške postupke te mjere za sprečavanje bolesti, dijagnosticiranje ili liječenje koje se koriste u zdravstvenoj zaštiti“, zajedničke kliničke procjene ograničene su na „lijekove koji se nalaze u centraliziranom postupku odobrenja za stavljanje u promet, nove aktivne tvari i postojeće proizvode za koje je odobrenje za stavljanje u promet prošireno na novu terapijsku indikaciju i određene klase medicinskih proizvoda i *in vitro* dijagnostičke medicinske proizvode za koje je odgovarajuća stručna skupina uspostavljena u skladu s uredbama (EU) 2017/745 i 2017/746 izrazila svoje mišljenje ili stajalište te koje je odabrala koordinacijska skupina osnovana u skladu s ovom Uredbom”.

5.5. Kako bi se spriječile degenerativne bolesti, ali i smanjila zlouporaba hospitalizacije starijih i ovisnih osoba o tuđoj njezi, treba provoditi mjere kojima će se povećati kvaliteta skrbi i pomoći, a time i sigurnost pacijenata i njihove dobrobiti.

5.5.1. EGSO smatra da područje primjene Prijedloga treba nadopuniti preventivnim mjerama, na primjer pružanjem potpora bolnicama u pogledu nadzora, sprječavanja i ograničavanja bolničkih infekcija. Ovaj konkretni primjer odnosi se na približno 37 000 ⁽⁹⁾ osoba koje u Europi svake godine umiru od bolničke infekcije. Iako što prije treba poboljšati sigurnost pacijenata i kvalitetu zdravstvenih usluga ustrajanjem na sprečavanju bolničkih infekcija i racionalnom upotrebom antibiotika, ispitivanja koja su do sada provedena ograničena su na nacionalnu razinu i ističu sve nedostatke koje se ovim prijedlogom žele ukloniti.

6. Koliko košta najprihvatljivija opcija?

6.1. EGSO smatra da je najprihvatljivija opcija isplativa u smislu da – zbog objedinjavanja resursa, izbjegavanja udvostručavanja i poboljšanja poslovne predvidljivosti – uštede za države članice i industrijski sektor ⁽¹⁰⁾ znatno nadmašuju troškove.

Kako bi se osigurala dostupnost dostatnih sredstava ⁽¹¹⁾ za zajednički rad predviđen Prijedlogom uredbe, EGSO podržava zamisao da se osiguraju sredstva za zajednički rad i dobrovoljnu suradnju kao i za okvir za podupiranje tih aktivnosti. Sredstva bi trebala obuhvatiti troškove izrade izvješća o zajedničkoj kliničkoj procjeni i zajedničkom znanstvenom savjetovanju. Države članice trebale bi imati i mogućnost Komisiji uputiti nacionalne stručnjake kako bi se pružila potpora tajništvu koordinacijske skupine, kako je navedeno u članku 3.

6.2. Troškovi kontrola uključeni su u troškove predviđene za prepoznavanje novih tehnologija u razvoju koje će biti potrebno procijeniti na razini EU-a i za zajedničke kliničke procjene. Suradnjom s mjerodavnim tijelima za lijekove i medicinske proizvode rizici od pogrešaka pri izradi novog programa rada koordinacijske skupine zadužene za praćenje svest će se na najmanju moguću mjeru. Kao što i Komisija ističe, koordinacijsku skupinu činit će nacionalni predstavnici tijela za procjenu zdravstvenih tehnologija, a podskupine će činiti tehnički stručnjaci koji provode procjene. Također je predviđena stručna obuka za nacionalna tijela za procjenu zdravstvenih tehnologija kako bi se osiguralo da države članice s manje iskustva ispunjavaju predmetne zahtjeve. Međutim, ta se stavka ne navodi izričito u tekstu Prijedloga.

⁽⁹⁾ <http://www.cleoresearch.org/en/>.

⁽¹⁰⁾ Smatra se da bi smanjenje troškova zahvaljujući zajedničkim procjenama (Izvršna agencija za istraživanje, REA) moglo dosegnuti 2,67 milijuna EUR godišnje.

⁽¹¹⁾ Ukupni trošak najprihvatljivije opcije procjenjuje se na približno 16 milijuna EUR.

6.3. Troškovi zdravstvene skrbi u EU-u u javnom i privatnom sektoru iznose približno bilijun i 300 milijardi EUR godišnje⁽¹²⁾, od čega se 220 milijardi odnosi na farmaceutske proizvode⁽¹³⁾, a 100 milijardi na medicinske proizvode⁽¹⁴⁾. Ti izdaci u prosjeku predstavljaju oko 10 % BDP-a EU-a⁽¹⁵⁾.

6.4. EGSO se slaže s tvrdnjom prema kojoj bi se troškovi zdravstvene zaštite u budućnosti mogli povećati, osobito s obzirom na starenje europskog stanovništva, porast kroničnih bolesti i upotrebu novih složenih tehnologija, dok su istodobno države članice sve više izložene proračunskim ograničenjima.

6.5. Osim toga, EGSO smatra da će te promjene od država članica zahtijevati da usmjeravanjem na učinkovite tehnologije i dalje povećavaju učinkovitost proračuna za zdravlje, ali uz očuvanje poticaja za inovacije⁽¹⁶⁾.

6.6. EGSO bi podržao korištenje poreznih poticaja u nekim državama, kao i eventualno povećanje granice za primjenu pravila *de minimis* na državne potpore. Jedan od prijedloga koji treba razmotriti jest mogućnost povećanja granice za primjenu pravila *de minimis* na državne potpore, i to sa sadašnjih 200 000 EUR na 700 000 EUR, barem za MSP-ove koji posluju u području zdravstvene i socijalne skrbi, uz postavljanje dodatnih zahtjeva u pogledu kvalitete, kao što su rad u okviru projekata na kojima surađuje nekoliko poduzeća, ulaganje u istraživanje i inovacije ili ulaganje cijelog ostvarenog profita natrag u poduzeće. Ove bi se mjere mogle iskoristiti za poticanje MSP-ova i poduzeća socijalnog gospodarstva na veće ulaganje u istraživanje, inovacije i razvoj umrežene suradnje⁽¹⁷⁾. Također, EGSO vjeruje da bi države članice trebale podržavati i financirati odgovarajuće ideje i inicijative koje pristižu iz novoosnovanih poduzeća.

6.7. EGSO smatra da je javno financiranje od velike važnosti za procjenu zdravstvenih tehnologija i da bi se ono zasigurno moglo ojačati zajedničkim radom i izbjegavanjem udvostručavanja. Prema procjenama svaka procjena zdravstvenih tehnologija provedena u određenoj zemlji košta nacionalna tijela približno 30 000 EUR, a zdravstveni sektor 100 000 EUR⁽¹⁸⁾. Kada bi deset država članica izvršilo jednu procjenu zdravstvenih tehnologija za istu tehnologiju i kada bi se za taj rad sastavilo zajedničko izvješće, moglo bi se uštedjeti do 70 % iznosa, čak i pod pretpostavkom da je trošak zajedničke procjene zbog povećanih troškova koordinacije trostruko veći od troška jednog nacionalnog izvješća. Ta bi se sredstva mogla uštedjeti, odnosno preusmjeriti na druge aktivnosti u vezi s procjenom zdravstvenih tehnologija. Međutim, s obzirom na vrlo visoki trošak novih tehnologija, nužno je da procjena zdravstvene tehnologije koju upotrebi država članica kako bi odlučila o naknadi za određenu tehnologiju bude povezana s njezinim terapijskim resursima na nacionalnoj razini. Primjerice, za onkološko liječenje, čiji trošak uglavnom prelazi 100 000 EUR po pacijentu, trošak neodgovarajuće kliničke procjene bit će znatno viši od uštede ostvarene zajedničkom procjenom. Valja istaknuti da „Europska koalicija

⁽¹²⁾ Podaci Eurostata. Iz radnog dokumenta službi Komisije *Pharmaceutical Industry: A Strategic Sector for the European Economy* („Farmaceutska industrija, strateški sektor za europsko gospodarstvo“), GU GROW, 2014.

Eurostat, troškovi pružatelja zdravstvenih usluga, za sve države članice, podaci iz 2012. ili noviji ako su dostupni. Za Irsku, Italiju, Maltu i Ujedinjenu Kraljevinu tim su podacima dodani i podaci o zdravlju Svjetske zdravstvene organizacije (po godišnjem tečaju ESB-a).

⁽¹³⁾ Podaci Eurostata, dokument službi Komisije, GU GROW, 2014., *Pharmaceutical Industry: A Strategic Sector for the European Economy* („Farmaceutska industrija, strateški sektor za europsko gospodarstvo“).

⁽¹⁴⁾ Komunikacija o medicinskim proizvodima i o sigurnim, učinkovitim i inovativnim in vitro dijagnostičkim medicinskim proizvodima u interesu pacijenata, potrošača i zdravstvenih djelatnika, COM(2012) 540 final. Procjena koju su proveli Svjetska banka, EDMA, Espicom i Eucomed.

⁽¹⁵⁾ Europska komisija. Europska komisija Tematske smjernice Europskog semestra: Zdravlje i zdravstveni sustavi, 2015. GU ECFIN, *Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU* („Politika ograničavanja troškova javnih farmaceutskih izdataka u EU-u“), 2012. Kao i http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_sante_144_health_technology_assessments_en.pdf.

⁽¹⁶⁾ GU ECFIN, *Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU* („Politika ograničavanja troškova javnih farmaceutskih izdataka u EU-u“), 2012.

⁽¹⁷⁾ Uredbom (EU) br. 1407/2013 utvrđena je gornja granica od 200 000 EUR za državne potpore koje se u trogodišnjem razdoblju mogu dodijeliti poduzećima, uključujući i u obliku poreznih olakšica. EU je, kako bi se suočio s gospodarskom krizom, 2008. privremeno podigao tu gornju granicu na 500 000 EUR u okviru svoje mjere djelovanja nazvane „Plan oporavka“. Treba imati na umu da će sve veća potražnja za zdravstvenim uslugama, osobito za osobe ovisne o tuđoj njezi, predstavljati jednu od glavnih stavki troškova za zdravstvene sustave država članica. Stoga bi bilo korisno predvidjeti poseban sustav dodjele poticaja i potpora poduzećima koja se bave pružanjem usluga socijalne pomoći na lokalnoj razini.

⁽¹⁸⁾ GU ECFIN, *The 2015 Ageing report* („Izvješće o starenju stanovništva za 2015.“), OECD (2015.), *Pharmaceutical expenditure and policies: past trends and future challenges* („Rashodi i politike u farmaceutskom sektoru: bivši trendovi i budući izazovi“).

pacijenata oboljelih od raka (ECPC) pozdravlja predmetni prijedlog. Sprečavanjem udvostručenja napora obavezne zajedničke kliničke procjene uklonit će opasnost od dobivanja različitih rezultata i time u najvećoj mjeri smanjiti kašnjenja u pristupu novim terapijama”⁽¹⁹⁾ Osim toga, Međunarodno udruženje za uzajamnu pomoć (AIM), međunarodno udruženje nevladinih dionika pružatelja usluga zdravstvene njege, pozdravlja činjenicu da Komisija predlaže da se na razini EU-a uvede održiviji sustav suradnje u pogledu procjene zdravstvene tehnologije. [...] Međutim, strahuje da uvođenjem jedne kliničke procjene u Uniji novi sustav neće poticati što bržu provedu tih procjena zdravstvene tehnologije i da bi se time mogla narušiti kvaliteta i sigurnost skrbi⁽²⁰⁾.

6.8. Budući da se proračunske posljedice prijedloga očekuju od 2023. nadalje, o doprinosu iz proračuna EU-a nakon 2020. raspravljat će se u okviru izrade prijedloga Komisije o sljedećem višegodišnjem financijskom okviru (VFO) te će ovisiti o ishodu pregovora o VFO-u nakon 2020.

6.9. Zbog ogromnog gospodarskog interesa, sektor zdravstvene tehnologije podložan je sukobima interesa. Stoga je izuzetno važno da se procjene zdravstvenih tehnologija organizira na objektivan, neovisan i transparentan način.

7. Kako će to utjecati na MSP-ove i mikropoduzeća?

7.1. Prijedlog je važan za mala i srednja poduzeća (MSP-ovi), kojih u sektoru medicinskih proizvoda ima izuzetno mnogo, kao što je navedeno u stavku 4.2. Međutim, za mikropoduzeća nisu predviđene posebne odredbe jer se ne očekuje da će ona imati veliku ulogu u uvođenju novih zdravstvenih tehnologija na tržište. EGSO smatra da bi se Prijedlogom trebala ostvariti korist za MSP-ove i poduzeća socijalne ekonomije koja posluju u tom sektoru, i to smanjenjem postojećih administrativnih opterećenja i troškova usklađivanja povezanih s podnošenjem višestruke dokumentacije kako bi se ispunili različiti nacionalni zahtjevi za procjenu zdravstvenih tehnologija, ali ne odobrava to što za MSP-ove ne postoje posebne odredbe. Kliničkim procjenama i zajedničkim znanstvenim savjetovanjima predviđenima u prijedlogu posebno se povećala poslovna predvidljivost za industriju. To je osobito važno za MSP-ove i socijalna poduzeća jer oni obično imaju manju ponudu proizvoda te ograničenije namjenske resurse i kapacitete za procjenu zdravstvenih tehnologija. Valja istaknuti da Prijedlog ne predviđa naknade za kliničke procjene i zajednička znanstvena savjetovanja, što je vrlo važan čimbenik sa stajališta zapošljavanja, a u kontekstu borbe protiv nezaposlenosti. Očekuje se da će poboljšana poslovna predvidljivost zbog zajedničkog rada na procjeni zdravstvenih tehnologija u cijelom EU-u pozitivno utjecati na konkurentnost sektora zdravstvene tehnologije EU-a. IT infrastruktura predviđena Prijedlogom oslanja se na standardne IT alate (npr. baze podataka, razmjenjena dokumenata, internetske publikacije) i koristi alate koji su razvijeni zajedničkim akcijama EUnetHTA.

7.2. Vrlo važan financijski poticaj za MSP-ove moglo bi biti poticanje njihova sudjelovanja u europskim programima razvoja na osnovi nacionalnih strateških referentnih okvira (CRSN) nakon 2020. Programi CRSN-a za razdoblje od 2014. do 2020. sadrže posebne odredbe o mehanizmima istraživanja i razvoja namijenjene suzbijanju siromaštva i nezaposlenosti.

7.2.1. EGSO smatra da te programe ne trebalo samo zadržati, već ih i proširiti što je više moguće u okviru načela prijedloga uredbe i pretvoriti ih u sredstvo za poticanje istraživanja i razvoja i inovativnoga duha. Prijedlog ne sadrži ništa o trećim zemljama, ali EGSO smatra da iz njega ne treba isključiti suradnju sa zemljama s kojima postoji bilateralni sporazum. Na kraju, sve ovisi o krajnjem korisniku i njegovu odabiru.

Bruxelles, 23. svibnja 2018.

*Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER*

⁽¹⁹⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI\(2018\)614772_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI(2018)614772_EN.pdf).

⁽²⁰⁾ <https://www.aim-mutual.org/wp-content/uploads/2018/02/AIM-on-HTA.pdf>.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o**„Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu stopa poreza na dodanu vrijednost”***(COM(2018) 20 final – 2018/0005(CNS))***„Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu posebne odredbe za mala poduzeća”***(COM(2018) 21 final – 2018/0006 (CNS))***„Izmijenjenom prijedlogu uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 904/2010 o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevare u području poreza na dodanu vrijednost”***(COM(2017) 706 final – 2017/0248 (CNS))***i „Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu obveze poštovanja odredbe o najnižoj standardnoj stopi”***(COM(2017) 783 final – 2017/0349 (CNS))**(2018/C 283/05)*Izvjestitelj: **Petru Sorin DANDEA**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 15.12.2017., 9.1.2018. i 5.2.2018.
Pravni temelj:	članak 113. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te gospodarsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	26.3.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.5.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	535
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	198/5/10

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije i preporučuje državama članicama da taj prijedlog usvoje i brzo provedu jer zbog pretjerane rascjepkanosti sustava PDV-a na unutarnjem tržištu nastaju neopravdane prepreke za razvoj malih poduzeća.

1.2. EGSO se slaže s ciljem Komisije da mjere iz paketa koji se ispituje idu u korist krajnjem potrošaču. Međutim, smatra da se snižene stope i izuzeća na temelju članka 98. stavaka 1. i 2. Prijedloga direktive 2018/0005 (CNS) moraju prvenstveno primjenjivati radi dosljednog ostvarivanja cilja od općeg interesa. Takve ciljeve u određenim slučajevima imaju posrednička tijela, kao što su socijalne službe ili obrazovne ustanove, koja nisu krajnji potrošači. Isto tako, EGSO smatra da taj sustav, na temelju povećanja pragova, ne bi trebao biti otvoren samo za mikropoduzeća, nego i za mala i srednja poduzeća.

1.3. EGSO se slaže s Komisijinim prijedlogom da se sastavi negativan popis proizvoda i usluga na koje se ne primjenjuju snižene stope predviđene u Prijedlogu direktive, ali napominje da navedeni popis ne smije dovesti do neopravdanog ograničenja slobode država članica da utvrde snižene stope za određene proizvode od općeg interesa. Državama članicama također bi trebalo biti dopušteno da i dalje primjenjuju snižene stope na proizvode koji podliježu sniženim stopama u skladu s postojećim odstupanjima navedenima u Direktivi 2006/112/EZ, koja je trenutno na snazi.

1.4. Komisija smatra da se sustav sniženih stopa ne bi trebao primjenjivati na robu i usluge koje se upotrebljavaju kao elementi u proizvodnji. EGSO smatra da taj pristup dovodi do poteškoća u tumačenju, na primjer u pogledu upravljanja složenim uslugama, osobito uslugama koje pružaju mreže poduzeća, klasteri i konzorciji. Stoga su moguća dvosmislena tumačenja kada se usluga koju je pružilo poduzeće koje pripada grupi plaća društvu majci, koje kasnije obračunava tu uslugu društvu koje ju je pružilo. Ako se u takvom slučaju ne primjenjuje preferencijalna stopa, iz toga proizlazi povećanje troškova koje će u konačnici snositi krajnji potrošač, iako neizravno.

1.5. EGSO smatra da će se ambiciozni ciljevi koje je Komisija postavila u ovom paketu regulatornih mjera moći postići samo ako države članice ulože potrebne napore za usvajanje konačnog sustava PDV-a u razumnom roku.

1.6. EGSO se slaže s Komisijinim prijedlogom da se državama članicama odobri upotreba dviju sniženih stopa od najmanje 5 % i još jedne niže od 5 % te smatra da bi ih trebalo primjenjivati na određene razrede proizvoda i usluga, kao što je slučaj u nekim državama članicama. EGSO preporučuje državama članicama da zadrže snižene stope koje se trenutno primjenjuju na određene razrede proizvoda ili usluga od općeg interesa. Osim toga, smatra da bi države članice trebale predložiti popis robe i usluga na koje se mogu primijeniti snižene stope kako bi se pomoglo MSP-ovima da pristupe unutarnjem tržištu. Trebalo bi razmisliti o provedbi dubinske analize u vezi s mogućnošću primjene viših stopa PDV-a na luksuznu robu.

1.7. EGSO želi skrenuti pozornost država članica na važne aspekte sustava PDV-a koji se primjenjuje na organizacije i udruge koje obuhvaćaju područje pomoći osobama u nepovoljnom položaju i koje većinom ne mogu ostvariti povrat velikih iznosa isplaćenih na temelju PDV-a, čime se znatno smanjuje njihova mogućnost pružanja pomoći osobama koje pripadaju skupinama u nepovoljnom položaju. Stoga Odbor preporučuje institucijama EU-a i državama članicama da te organizacije izuzmu iz sustava PDV-a. Odbor također smatra da odvjetnici koji rade *pro bono* ili *pro deo* ne bi trebali podlijevati sustavu PDV-a, pod uvjetom da iz tih djelatnosti ne ostvaruju prihode (ili ih ostvaruju malo).

1.8. EGSO preporučuje državama članicama da izdvoje ljudske, financijske i logističke resurse potrebne tijelima koja se bore protiv povreda u području PDV-a kako bi se zajamčilo da se odredbe Uredbe pravilno provode, kao što je predložila Komisija. Nadalje, smatra korisnim da države članice razmotre mogućnost bolje upotrebe digitalnih tehnologija za borbu protiv utaje PDV-a, također kako bi ohrabrine spontano poštovanje europskog zakonodavstva u području PDV-a, uz veću transparentnost.

2. Prijedlog Europske komisije

2.1. U travnju 2016. Europska komisija objavila je akcijski plan ⁽¹⁾ za modernizaciju europskog sustava PDV-a. Njezin prijedlog obuhvaća tri prijedloga direktiva ⁽²⁾ i jedan prijedlog uredbe ⁽³⁾, čiji je cilj nastaviti provedbu navedenog plana.

2.2. Svim trima prijedlozima direktiva predlažu se izmjene Direktive Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost. Predložene izmjene odnose se na poseban sustav za mala poduzeća, najniže stope PDV-a i poštovanje najniže standardne stope.

2.3. Europska pravila u području PDV-a imaju povijest dulju od dvadeset godina i temelje se na načelu zemlje podrijetla. Komisija ih želi modernizirati kako bi se za prekograničnu trgovinu robom među poduzetima uveo konačan sustav PDV-a koji bi se trebao temeljiti na oporezivanju u državi članici odredišta.

2.4. Cilj je Komisijinog prijedloga uspostaviti jednako postupanje u svim državama članicama na način da se predvidi mogućnost da se na PDV primjenjuje samo jedna snižena stopa bez najniže dopuštene stope i još dvije od najmanje 5 %. Komisija također predlaže da standardna stopa i dalje iznosi najmanje 15 %.

2.5. Komisija smatra da se sustav sniženih stopa ne bi trebao primjenjivati na robu i usluge koje se u trgovini unutar Unije upotrebljavaju kao elementi u proizvodnji. Također navodi da odredbe iz paketa mjera koji se ispituje idu u korist krajnjem potrošaču.

⁽¹⁾ COM(2016) 148 final – Akcijski plan o PDV-u – Put k jedinstvenom europskom području PDV-a – Vrijeme je za donošenje odluka.

⁽²⁾ COM(2017) 783 final – Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu obveze poštovanja odredbe o najnižoj standardnoj stopi

⁽³⁾ COM (2017) 706 final – Izmijenjeni prijedlog uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010 o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevare u području poreza na dodanu vrijednost.

2.6. Prijedlogom uredbe predlažu se izmjene Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010 koja sadržava mjere za jačanje administrativne suradnje u području poreza na dodanu vrijednost. Glavne predložene izmjene uključuju razmjenu informacija bez prethodnog zahtjeva, zajedničke revizije, pravila postupaka povrata PDV-a poreznim obveznicima koji nemaju poslovni nastan u državi članici povrata, jačanje Eurofisca osiguravanjem kapaciteta za zajedničku analizu rizika i mogućnošću da koordinira istrage i surađuje s Europskim uredom za borbu protiv prijevара (OLAF) i Europolom u otkrivanju slučajeva teške prijevare u području PDV-a te Uredom europskog javnog tužitelja (EPPO), ažuriranje uvjeta za razmjenu informacija te dijeljenje informacija o carinskim postupcima 42 i 63 i podataka o registracijama vozila među poreznim tijelima⁽⁴⁾.

3. Opće i posebne napomene

3.1. S obzirom na prekomjernu rascjepkanost sustava PDV-a među državama članicama te na njegovu neučinkovitost u pogledu mogućnosti prijevare, ali i na prepreke koje to postavlja pred mala poduzeća u pogledu njihovih transakcija u području trgovine i ulaganja, EGSO pozdravlja prijedlog Komisije te preporučuje državama članicama da ga ubrzo usvoje i provedu.

3.2. Komisija smatra da se sustav sniženih stopa ne bi trebao primjenjivati na robu i usluge koje se upotrebljavaju kao elementi u proizvodnji. Međutim, taj pristup dovodi do poteškoća u tumačenju, na primjer u pogledu upravljanja složenim uslugama, osobito uslugama koje pružaju mreže poduzeća, klasteri i konzorciji. Stoga su moguća dvosmislena tumačenja kada se usluga koju je pružilo poduzeće koje pripada grupi plaća društvu majci, koje kasnije obračunava tu uslugu društvu koje ju je pružilo. Ako se u takvom slučaju ne primjenjuje preferencijalna stopa, iz toga proizlazi povećanje troškova koje će u konačnici snositi krajnji potrošač, iako neizravno.

3.3. Komisija predlaže da se sustav PDV-a u budućnosti temelji na načelu zemlje odredišta. EGSO smatra da bi taj potez trebao biti značajan korak na putu prema konačnom europskom sustavu PDV-a te potiče Komisiju i države članice da ubrzaju taj postupak i osiguraju jasne definicije različitih proizvoda i usluga.

3.4. Komisija predlaže da najmanja standardna stopa PDV-a i dalje iznosi 15 %. EGSO želi napomenuti da je u većini zemalja EU-a PDV jedan od glavnih izvora prihoda za državni proračun i stoga podržava Komisijin prijedlog.

3.5. Većina država članica primjenjuje snižene stope PDV-a za prehrambene proizvode, lijekove ili knjige te za osnovne usluge kao što je zdravstvena ili socijalna skrb. EGSO se slaže s Komisijinim prijedlogom da se državama članicama odobri upotreba dviju sniženih stopa od najmanje 5 % i još jedne niže od 5 % te smatra da bi ih trebalo primjenjivati na određene razrede proizvoda i usluga, kao što je slučaj u nekim državama članicama. Primjena tih sniženih stopa naglašava potrebu da se pružaju informacije MSP-ovima koji posluju i izvan svojeg domaćeg tržišta. Trebalo bi razmisliti o provedbi dubinske analize u vezi s mogućnošću primjene viših stopa PDV-a na luksuznu robu.

3.6. Komisija ističe da bi u okviru novog sustava, utemeljenog na načelu zemlje odredišta, moglo doći do narušavanja tržišnog natjecanja za određene usluge ili proizvode. Kako bi se to ispravilo, predlaže da se na temelju statističke klasifikacije sastavi „negativan popis” proizvoda i usluga na koje valja primjenjivati standardnu stopu PDV-a. EGSO podupire Komisijin prijedlog i ističe obvezu država članica da se pridržavaju tog popisa, no istodobno napominje važnost toga da se pri sastavljanju takvog popisa ne ograniči neopravdano manevarski prostor država članica za određivanje sniženih stopa za određene proizvode od općeg interesa. Državama članicama također bi trebalo biti dopušteno da i dalje primjenjuju snižene stope na proizvode koji podliježu sniženim stopama u skladu s postojećim odstupanjima navedenima u Direktivi 2006/112/EZ, koja je trenutačno na snazi. Negativni popis koji je predložila Europska komisija (Prilog III.a) u obzir bi stoga trebao uzimati pravila ustaljena u državama članicama. Svakako treba pojasniti da se ta snižena stopa PDV-a može zadržati za pružanje radno intenzivnih usluga, osobito u slučaju MSP-ova.

3.7. Budući da se novim sustavom PDV-a primjenjivim na mala poduzeća, koji predlaže Komisija, pomaže tim MSP-ovima jer mogu iskoristiti mogućnosti koje pruža jedinstveno tržište, EGSO smatra da pragovi predloženi u članku 284. stavku 1. i članku 284. stavku 2. točki (a) trebaju biti snažnije povezani s pragom prometa definiranim u članku 280.a stavku 1. Drugim riječima, iako se prijedlogom Komisije utvrđuje prag od 85 000 EUR godišnjeg prometa ispod kojeg mikropoduzeća mogu ostvariti izuzeća predviđena Prijedlogom direktive, prag za iznos prekogranične prodaje iznosi

⁽⁴⁾ Za opširnije informacije vidjeti <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0069> i http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-47_en.htm

100 000 EUR, tako da se predloženi sustav u najvećoj mjeri primjenjuje na mikropoduzeća. EGSO smatra da pragove treba odrediti tako da i MSP-ovi budu obuhvaćeni tim novim sustavom. Nadalje, poželjno je da mjere namijenjene MSP-ovima vrijede i za poduzeća socijalne ekonomije, osobito ona koja pružaju usluge pomoći u socijalnom i obrazovnom sektoru. Osim toga, EGSO smatra da valja predvidjeti dodatne mjere kako bi i MSP-ovi mogli ostvariti koristi od smanjenja administrativnih opterećenja koje se u sustavu koji je predložila Komisija primjenjuje samo na mikropoduzeća.

3.8. EGSO ocjenjuje da bi za lakši pristup MSP-ova unutarnjem tržištu EU-a države članice trebale sastaviti popis proizvoda i usluga na koje se primjenjuju snižene stope PDV-a. Taj bi se popis trebao staviti na raspolaganje gospodarskim subjektima u cijeloj Europi.

3.9. EGSO se slaže s pojednostavljenjima koja je predložila Komisija u pogledu obveza poduzeća u području prijave i izvješćivanja te smatra da će im to pomoći u bržem razvoju i olakšati im pristup jedinstvenom tržištu.

3.10. Stoga, iako se slaže s Komisijinim ciljem da odredbe iz ovog paketa mjera idu u korist krajnjem potrošaču, EGSO ipak smatra da se snižene stope i izuzeća na temelju članka 98. stavaka 1. i 2. Prijedloga direktive 2018/0005 (CNS) moraju prvenstveno primjenjivati radi dosljednog ostvarivanja cilja od općeg interesa. Takve ciljeve u određenim slučajevima imaju posrednička tijela, kao što su socijalne službe ili obrazovne ustanove, koja nisu krajnji potrošači. Uostalom, kako bi se svima olakšao pristup pravnoj zaštiti, važno je predvidjeti smanjene stope PDV-a za usluge koje odvjetnici pružaju skupinama koje su u nepovoljnom položaju u pogledu pravne zaštite.

3.11. EGSO uviđa da se zakonodavstvom iz drugog paketa ne obuhvaća na iscrpan način područje PDV-a. Međutim, Odbor želi skrenuti pozornost država članica na važne aspekte sustava PDV-a koji se primjenjuje na organizacije i udruge koje obuhvaćaju područje pomoći osobama u nepovoljnom položaju, i koje većinom ne mogu ostvariti povrat velikih iznosa isplaćenih na temelju PDV-a, čime se znatno smanjuje njihova mogućnost pružanja pomoći osobama koje pripadaju skupinama u nepovoljnom položaju.

3.12. Komisija predlaže da 2022. godina bude konačni rok za prenošenje Direktive. EGSO preporučuje Komisiji i državama članicama da razmotre kraći rok za provedbu s obzirom na to da će se novim sustavom olakšati poslovanje poduzeća i da će poduzeća imati veće mogućnosti na jedinstvenom tržištu. EGSO predlaže da Komisija u suradnji s državama članicama pokrene veliku medijsku informativnu kampanju za promicanje novog sustava PDV-a i njegovih uvjeta.

3.13. Budući da su 2015. ukupni gubici država članica u području prihoda od PDV-a iznosili 152 milijarde eura, EGSO se slaže s mjerama koje Komisija navodi u Prijedlogu uredbe o administrativnoj suradnji. Uključivanjem OLAF-a i EPPO-a, uz Eurofisc, u istrage utaja PDV-a pri prekograničnim transakcijama poboljšat će se sposobnost otkrivanja prijevara u državama članicama.

3.14. EGSO preporučuje državama članicama da izdvoje ljudske, financijske i logističke resurse potrebne tijelima koja se bore protiv povreda u području PDV-a kako bi se zajamčilo da se odredbe Uredbe pravilno provode, kao što je predložila Komisija. Nadalje, smatra korisnim da države članice razmotre mogućnost bolje upotrebe digitalnih tehnologija za borbu protiv utaje PDV-a i kako bi poboljšale spontano poštovanje odredbi koje su na snazi.

3.15. EGSO podsjeća na svoj prijedlog osnivanja foruma⁽⁵⁾ za razmjenu najboljih praksi kad je riječ o prikupljanju prihoda i otkrivanju mogućnosti za razvoj administrativnih kapaciteta država članica u svrhu borbe protiv utaje PDV-a u području prekograničnih transakcija, čime bi se istodobno poboljšalo funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Komisija bi trebala osnovati taj forum.

3.16. EGSO napominje da će se ambiciozni ciljevi koje je Komisija postavila u ovom paketu regulatornih mjera moći postići samo ako države članice ulože potrebne napore za usvajanje konačnog sustava PDV-a u razumnom roku.

Bruxelles, 23. svibnja 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a ECO/442 „Paket za reformu PDV-a (I)” (još neobjavljeno u SL-u).

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji

(COM(2017) 797 final – 2017/0355 (COD))

(2018/C 283/06)

Izvjestitelj: **Christian BÄUMLER**

Suizvjestiteljica: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Zahtjev za savjetovanje:	Zahtjev Vijeća Europske unije: 10.1.2018. Zahtjev Europskog parlamenta: 18.1.2018.
Pravni temelj:	članak 153. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	25.4.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.5.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	535
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	164/22/9

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) podržava napore Komisije da radne uvjete za sve radnike, osobito one u nestandardnim oblicima zaposlenja, učini transparentnijim i predvidljivijim kao konkretan korak prema provedbi europskog stupa socijalnih prava.

1.2. EGSO izražava žaljenje što nije bilo moguće revidirati i ažurirati Direktivu o pisanoj izjavi (Direktiva 91/533/EEZ) unutar okvira socijalnog dijaloga. Ističe da socijalni partneri imaju posebnu ulogu u regulaciji transparentnih i predvidljivih radnih uvjeta putem socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, uz poštovanje raznolikosti među državama članicama i nacionalnim praksama.

1.3. EGSO također ističe da se u okviru izvješća o REFIT-u navodi kako postojeća Direktiva 91/533/EEZ još uvijek donosi jasnu dodanu vrijednost, ispunjava svoju svrhu, ostaje važan dio pravne stečevine te je i dalje relevantna za sve zainteresirane strane. Međutim, utvrđeni su nedostaci u pogledu djelotvornosti, osobnog područja primjene Direktive i njezine provedbe.

1.4. Neke države članice suočile su se s izazovima nestandardnih oblika zaposlenja i uspostavile zaštitne mjere s pomoću kolektivnih ugovora, socijalnog dijaloga ili zakonodavstva s ciljem osiguravanja pravednih radnih uvjeta i prelaska na raznovrsne mogućnosti karijere na tržištima rada, što EGSO izričito pozdravlja. Komisija bi trebala razjasniti da će poduprijeti takve vrste zaštite, uz puno poštovanje autonomije socijalnih partnera.

1.5. EGSO razumije ciljeve Komisijinog prijedloga direktive o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima koji bi trebao dovesti do bolje zaštite radnika, osobito onih u nestandardnim oblicima zaposlenja. EGSO ističe da će se samo uravnoteženim, pravno utemeljenim, nedvosmislenim i dovoljno obrazloženim prijedlogom moći zajamčiti potrebna konvergencija i osigurati da na europskom tržištu rada postoji dosljedna primjena obveza koje proizlaze iz predložene direktive.

1.6. EGSO prepoznaje posebnu situaciju fizičkih osoba u svojstvu poslodavaca te mikro i malih poduzeća koja pri ispunjavanju svojih obveza utvrđenih predloženom direktivom možda ne raspolazu istim sredstvima kao srednja i velika poduzeća. EGSO stoga preporučuje Europskoj komisiji i državama članicama da pruže odgovarajuću podršku i pomoć tim subjektima, kako bi im se pomoglo da ispune te obveze. Dobar je primjer za to upotreba obrazaca i modela, kako je već predviđeno u prijedlogu, a trebalo bi istražiti i druge konkretne mjere.

1.7. Kako bi se zajamčila djelotvorna provedba prava predviđenih pravom Unije, potrebno je ažurirati osobno područje primjene Direktive o pisanoj izjavi kako bi se u obzir uzela kretanja na tržištu rada, uz istodobno poštovanje nacionalnih praksi. Komisija smatra da je Sud Europske unije u svojoj sudskoj praksi utvrdio kriterije za utvrđivanje statusa radnika koji su primjereni za utvrđivanje osobnog područja primjene Direktive. Definicija „radnika” temelji se na tim kriterijima. Komisija bi trebala razmotriti objavu smjernica kako bi se poslodavcima pomoglo u ispunjavanju njihovih obveza i podigla razina osviještenosti među radnicima te time smanjio rizik od sudskih sporova.

1.8. EGSO naglašava da države članice moraju biti u mogućnosti odrediti, u okviru socijalnog dijaloga, tko ulazi u područje primjene pojma „radnik”, ali da se to mora tumačiti u odnosu na cilj Direktive, a to je „promicanje sigurnijeg i predvidljivijeg zaposlenja, uz istodobno osiguravanje prilagodljivosti tržišta rada i poboljšanje radnih i životnih uvjeta”. EGSO ističe da bi radnici u kućanstvu, pomorci i ribari stoga trebali ulaziti u njezino područje primjene. Radni uvjeti pomoraca već su u velikoj mjeri uređeni Sporazumom europskih socijalnih partnera o Konvenciji ILO-a o radu pomoraca iz 2006., priloženom Direktivi Vijeća 2009/13/EZ.

1.9. EGSO ističe da bi se u definiciji pojma „radnik” kriterijem za radnike koji su pod rukovodstvom druge osobe moglo onemogućiti uključivanje radnika na platformama. Stoga preporučuje dodatno pojašnjenje kako bi se i za te radnike osigurala zaštita u okviru predmetne Direktive. Međutim, EGSO smatra da bi osobe koje se koriste platformama i koje su istinski samozaposlene trebalo isključiti iz područja primjene Direktive.

1.10. Osobno područje primjene Direktive u pogledu definicije poslodavca trenutačno je neprecizno te EGSO preporučuje da ga se pojasni.

1.11. EGSO podržava preinačenu verziju obveze obavješćivanja radnika o njihovim radnim uvjetima kad radni odnos započne ili se izmijeni te objašnjenje da se to mora obaviti najkasnije na početku takva odnosa ili kada promjene stupe na snagu. EGSO priznaje da mogu postojati opravdani operativni razlozi za dopuštanje određene fleksibilnosti u slučaju mikro i malih poduzeća, istodobno osiguravajući da su radnici obaviješteni o svojim radnim uvjetima što je skorije moguće nakon početka radnog odnosa.

1.12. EGSO napominje da se Prijedlogom omogućuje socijalnim partnerima da sklope kolektivne ugovore koji odstupaju od minimalnih zahtjeva u pogledu radnih uvjeta. EGSO to podržava pod uvjetom da su ispunjeni ciljevi direktive te da zaštita radnika bude prihvatljiva i ne bude ugrožena.

1.13. EGSO smatra da se rad na zahtjev ne može održati kao oblik zaposlenja bez odgovarajućeg referentnog razdoblja i odgovarajuće prethodne obavijesti. EGSO preporučuje da se ugovorima o radu kojima se osigurava rad na zahtjev treba zajamčiti određen broj sati ili odgovarajuća plaća.

1.14. EGSO podupire odredbe koje se odnose na minimalne zahtjeve u pogledu radnih uvjeta, posebno u pogledu trajanja probnog rada, ograničenja koja se odnose na zabranu usporednog zapošljavanja, minimalne predvidivosti rada, prijelaza na drukčiji oblik zaposlenja ako je dostupan te pružanja besplatnog osposobljavanja kada je to radniku potrebno za obavljanje posla. Međutim, EGSO predlaže razjašnjavanje određenih aspekata te preporučuje da se odgovornost prepusti nacionalnoj razini u skladu s nacionalnim pravnim praksama, kao i praksama socijalnog dijaloga.

1.15. EGSO smatra da je u svrhu djelotvorne primjene Direktive radnike potrebno zaštititi od otkaza ili poduzeti druge mjere s jednakim učinkom, s obzirom na to da su se pozvali na svoja prava upravo na temelju te Direktive. Razumno je da se u takvim okolnostima, na zahtjev radnika, od poslodavca može zahtijevati da pisanim putem obrazloži razloge za otpuštanje.

1.16. Prijedlogom se predviđaju instrumenti kojima se sankcionira povreda obveze obavješćivanja iz Direktive. EGSO je u prethodnom mišljenju skrenuo pozornost na taj propust i zatražio da se to ispravi. EGSO smatra da sankcije, kada su opravdane, trebaju odgovarati stupnju povrede koju je pretrpio radnik. EGSO pozdravlja odredbu iz članka 14. stavka 1. kojom se poslodavcima daje rok od 15 dana da dostave informacije koje nedostaju.

1.17. Prijedlogom se utvrđuju minimalni standardi za konvergenciju i važno je da se radnici koji trenutačno uživaju bolja materijalna prava ne trebaju bojati pogoršanja njihovih postojećih prava nakon provedbe Direktive. EGSO stoga podržava izričitu klauzulu o nesmanjivanju postignute razine zaštite sadržane u prijedlogu. Međutim, EGSO preporučuje da se u Direktivi jasnije istakne kako ne smije doći do pogoršanja uvjeta u pojedinačnim područjima obuhvaćenima Direktivom, kao ni do pogoršanja postignute razine zaštite.

2. Kontekst prijedloga

2.1. Namjera je da se predloženom Direktivom o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji (2017/0355 (COD)) zamijeni važeća Direktiva Vijeća 91/533/EEZ od 14. listopada 1991. o obvezi poslodavca da obavijesti radnike o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos („Direktiva o pisanoj izjavi”). Njome je ujedno potrebno nadopuniti druge postojeće direktive EU-a.

2.2. Prijedlog ima svoju pravnu osnovu u članku 153. stavku 2. točki (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije te se oslanja na evaluaciju postojećeg prava EU-a u okviru programa REFIT. U izvješću o programu REFIT navodi se da se Direktivom o pisanoj izjavi donosi jasna dodana vrijednost, ostvaruje se njezina svrha, ostaje važan dio pravne stečevine te je i dalje relevantna za sve zainteresirane strane. Međutim, utvrđeni su nedostaci u pogledu djelotvornosti, osobnog područja primjene Direktive i njezine provedbe.

2.3. Očekuje se da će troškovi izdavanja nove ili revidirane pisane izjave iznositi 18 do 153 EUR za MSP-ove i od 10 do 45 EUR za veća poduzeća. Poduzeća bi usto imala jednokratne troškove povezane s upoznavanjem s novom Direktivom: u prosjeku 53 EUR za MSP-ove i 39 EUR za veća poduzeća. Očekuje se da će troškovi odgovaranja na zahtjeve za novi oblik zaposlenja biti slični troškovima izdavanja nove pisane izjave.

2.4. Poslodavci očekuju određene manje neizravne troškove (pravni savjeti, revidirani sustavi za izradu rasporeda, vrijeme za upravljanje ljudskim resursima, informacije za osoblje). Fleksibilnost će se izgubiti samo djelomično (to jest za mali udio poslodavaca koji se opsežno koriste najfleksibilnijim oblicima zapošljavanja).

2.5. Komisija je 26. travnja 2017. pokrenula jednu, a 21. rujna 2017. drugu fazu savjetovanja s europskim socijalnim partnerima o mogućem smjeru i sadržaju djelovanja Unije u skladu s člankom 154. UFEU-a. Stajališta socijalnih partnera o potrebi za zakonodavnim mjerama preispitivanja Direktive 91/533/EEZ bila su podijeljena. Kao i u prethodnom mišljenju, EGSO ističe da bi se transparentni i predvidivi radni uvjeti ponajprije trebali dogovoriti sa socijalnim partnerima u okviru socijalnog dijaloga ⁽¹⁾ te izražava žaljenje zbog toga što se socijalni partneri nisu mogli dogovoriti o pokretanju izravnih pregovora za sklapanje sporazuma na razini Unije.

2.6. Komisija ističe da su se u svijetu rada dogodile velike promjene od donošenja Direktive 91/533/EEZ (dalje u tekstu „Direktiva o pisanoj izjavi”) o obvezi poslodavca da obavijesti radnike o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos. U zadnjih 25 godina zabilježena je sve veća fleksibilnost tržišta rada. Četvrtina svih ugovora o radu u 2016. obuhvaćala je „nестandardne” oblike zaposlenja i u zadnjih je deset godina više od polovice svih novih radnih mjesta „nестandardne” vrste. Digitalizacijom je također olakšano stvaranje novih oblika zaposlenja.

2.7. Komisija u prijedlogu navodi da je fleksibilnost koja nastaje novim oblicima zaposlenja bila glavni pokretač stvaranja radnih mjesta i rasta tržišta rada. Od 2014. godine stvoreno je više od pet milijuna radnih mjesta, od čega je gotovo 20 % u novim oblicima zaposlenja.

2.8. Međutim, Komisija je ujedno priznala da su ti trendovi potaknuli nestabilnost te da povećavaju nepredvidivost u određenim radnim odnosima. To je osobito slučaj u pogledu radnika u najnesigurnijim situacijama. Između 4 i 6 milijuna radnika imaju ugovore o radu na zahtjev i ugovore o radu s prekidima te mnogi od njih imaju ograničen uvid u raspored i trajanje rada. Do jedan milijun takvih radnika podliježe klauzulama o isključivosti koje ih sprečavaju da rade za drugog poslodavca. S druge strane, šesto europsko istraživanje o radnim uvjetima (2015.) pokazalo je da je 80 % radnika iz 28 država članica EU-a zadovoljno svojim radnim uvjetima.

⁽¹⁾ SL C 434, 15.12.2017., str. 30.

2.9. Neke države članice suočile su se s izazovima nestandardnih oblika zaposlenja i uspostavile zaštitne mjere s pomoću kolektivnih ugovora, socijalnog dijaloga ili zakonodavstva s ciljem osiguravanja pravednih radnih uvjeta i prelaska na razne karijere na tržištima rada, što EGSO izričito pozdravlja. Komisija bi u uvodnim izjavama trebala navesti da se određeni oblici zaštite, primjerice oni u Belgiji i Švedskoj, moraju poštovati. U Belgiji, primjerice, sustav dodatnih poslova u različitim sektorima temelji se na načelu da radnici već imaju drugi, glavni posao.

3. Opće napomene

3.1. EGSO je u svojim mišljenjima o stupu socijalnih prava ⁽²⁾ također potaknuo države članice i EU da uspostave i održe regulatorni okvir kojime se potiče prilagodljivost, koji je jednostavan, transparentan i predvidiv, kojime se jačaju i štite prava radnika i vladavina prava te putem kojega EU može promicati stabilan pravni okvir za kolektivno pregovaranje i socijalni dijalog pri provedbi fleksigurnosti. U svojem prvom mišljenju o stupu socijalnih prava ⁽³⁾ EGSO je naglasio da se uvjetima na tržištu rada trebaju podupirati nove i raznolikije karijere. Profesionalni život iziskuje različite oblike zapošljavanja 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.

3.2. EGSO ističe da nestandardni oblici zaposlenja mogu imati znatne učinke na pojedince i na društvo. Nesigurno zaposlenje primjerice može biti u sukobu s osnivanjem obitelji, kupnjom doma i drugim osobnim planovima. Treba imati na umu da su tim oblicima zapošljavanja osobito izloženi mladi, žene i osobe migrantskog podrijetla. Niže plaće, koje su često povezane s nestandardnim oblicima zaposlenja, mogu u nekim slučajevima iziskivati dopunska socijalna davanja, a pored toga mogu negativno utjecati na pravo na mirovinu, kao i na njezin iznos.

3.3. EGSO podupire cilj Komisije da osigura dinamičan okvir za inovativna tržišta rada na kojima se temelji konkurentnost EU-a kojim se istodobno pruža osnovna zaštita prava svih radnika, dugoročno poboljšava produktivnost u korist poslodavaca i omogućuje konvergencija radi ostvarivanja boljih životnih i radnih uvjeta diljem EU-a. EGSO ističe da će se samo uravnoteženim i pravno utemeljenim, nedvosmislenim i dovoljno obrazloženim prijedlogom moći zajamčiti potrebna konvergencija i osigurati da na europskom tržištu rada postoji jedinstvena primjena obveza koje proizlaze iz dijela zakona o radu o kojem se raspravlja.

3.4. Komisija ističe da je regulatorni sustav diljem EU-a postao sve složeniji. Prema mišljenju Komisije, to povećava rizik od tržišnog natjecanja na temelju snižavanja socijalnih standarda, što šteti poslodavcima koji su izloženi neodrživom tržišnom natjecanju i državama članicama koje se odriču poreznih prihoda i doprinosa za socijalno osiguranje. EGSO podržava cilj Komisije u pogledu uvođenja minimalnih zahtjeva za radnike u nestandardnim oblicima zaposlenja (uz poštovanje nacionalnih pravnih poredaka i sustava socijalnog dijaloga) kojima bi se posebice zaštitili radnici koji nisu obuhvaćeni kolektivnim ugovorima.

3.5. EGSO smatra da je ovaj prijedlog jedna od ključnih inicijativa Komisije u provedbi Europskog stupa socijalnih prava koji su zajednički uspostavili Europski parlament, Vijeće i Komisija tijekom sastanka na vrhu za pravedno zapošljavanje i rast u Göteborgu 17. studenog 2017. Stup služi kao polazište za osnaženu pozitivnu konvergenciju u području socijalnih standarda u kontekstu promjenjivih činjenica u svijetu rada. Ovom je Direktivom potrebno pružiti pomoć u provedbi načela Stupa o „Sigurnom i prilagodljivom zaposlenju” i „Informacijama o uvjetima zaposlenja i zaštiti u slučaju dobivanja otkaza”. Postoje različita stajališta o tome kako najučinkovitije provesti ta načela. Neki smatraju da je prijedlog Komisije značajan korak u pravom smjeru, dok drugi misle da se njime nadilazi ono što je potrebno.

3.6. Međutim, EGSO naglašava da socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje trebaju i dalje biti najvažniji alat za uspostavu transparentnih, predvidivih i pristojnih radnih uvjeta, a Europska komisija treba imati na umu da se ne smije miješati u socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje ili ih ometati.

⁽²⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 10., SL C 81, 2.3.2018., str. 145.

⁽³⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 10.

4. Posebne napomene

4.1. Područje primjene i definicije

4.1.1. U okviru članka 1. stavka 2. minimalna prava sadržana u Direktivi primjenjuju se na svakog radnika u Uniji. Kako bi se zajamčila djelotvorna provedba prava predviđenih pravom Unije, potrebno je ažurirati osobno područje primjene Direktive o pisanoj izjavi kako bi se u obzir uzela kretanja na tržištu rada, uz istodobno poštovanje nacionalnih praksi. Komisija smatra da je Sud Europske unije u svojoj sudskoj praksi utvrdio kriterije za utvrđivanje statusa radnika koji su primjereni za utvrđivanje osobnog područja primjene ove Direktive. Definicija radnika u članku 2. stavku 1. temelji se na tim kriterijima. Njima se jamči dosljedna provedba osobnog područja primjene Direktive, a nacionalna tijela i sudovi mogu je primjenjivati na posebne situacije. Pod uvjetom da ispunjavaju te kriterije, radnici u kućanstvu, radnici na zahtjev, radnici na ugovore o radu s prekidima, radnici na osnovi vrijednosnih kupona, radnici na platformama, stažisti i naučnici mogli bi biti obuhvaćeni područjem primjene ove Direktive.

4.1.2. EGSO ističe da bi se kriterijem za radnike koji su pod rukovodstvom druge osobe moglo onemogućiti uključivanje radnika na platformama. Stoga je u uvodnim izjavama potrebno navesti da ti algoritmi mogu obvezivati radnike na isti način kao i usmene ili pismene upute. Stvarne samozaposlene osobe koje se koriste platformama trebaju biti isključene iz područja primjene Direktive.

4.1.3. EGSO ističe da države članice i socijalni partneri moraju u okviru socijalnog dijaloga moći utvrditi tko ulazi u područje primjene pojma „radnik”, ali se to mora tumačiti s obzirom na opći cilj Direktive, a to je poboljšanje radnih uvjeta promicanjem sigurnijih i predvidivijih zaposlenja, istodobno osiguravajući prilagodljivost tržišta rada. Sud Europske unije ističe (vidjeti, primjerice, predmet C-393/10, O'Brien) da države članice ne mogu primjenjivati pravila koja bi mogla uzgizati postizanje ciljeva Direktive te na taj način onemogućiti njezinu učinkovitu provedbu.

4.1.4. EGSO izražava bojazan da bi stvarna definicija poslodavca u prijedlogu mogla dovesti do nesporazuma i nejasnoća. Ovim se prijedlogom uvodi nova definicija poslodavca kao „jedne ili više fizičkih ili pravnih osoba koja je izravno ili neizravno stranka u radnom odnosu s radnikom”. Obično postoji samo jedan poslodavac za određeni radni odnos. U tom pogledu valja uputiti na mjerodavno nacionalno zakonodavstvo.

4.1.5. EGSO ističe da izuzeće predviđeno člankom 1. stavkom 6. može dovesti do neopravdanog nejednakog postupanja prema radnicima u kućanstvu kad je riječ o pristupu boljim vrstama rada, daljnjem osposobljavanju i ostvarivanju njihovih prava. Ta je razlika u postupanju neutemeljena i zabranjena s obzirom na to da je nekoliko država članica EU-a ratificiralo Konvenciju ILO-a br. 189 o radnim uvjetima radnika u kućanstvu te se time na nju obvezalo.

4.1.6. EGSO pozdravlja činjenicu da bi se članak 1. stavak 7. Direktive trebao primjenjivati na pomorce i ribare. Kad je riječ o radnim uvjetima pomoraca, koji su uređeni Direktivom Vijeća 2009/13/EZ, EGSO smatra da bi trebalo razmotriti kompatibilnost predložene direktive s posebnostima pomorskog zanimanja.

4.2. Obveza obavješćivanja

4.2.1. EGSO može podržati činjenicu da, u okviru članka 4. stavka 1. prijedloga, radnici moraju biti obavješćeni o važnim radnim uvjetima na početku radnog odnosa. To je jedini način osiguravanja da obje strane budu svjesne svojih prava i obveza kad stupaju u radni odnos. Obavješćivanje u kasnijoj fazi šteti zaposlenicima te im u kratkoročnim radnim odnosima potpuno oduzima zaštitu na koju imaju pravo. Međutim, EGSO priznaje da mogu postojati iznimne okolnosti u kojima bi mikro i mala poduzeća mogla biti spriječena u pružanju informacija prvoga dana. EGSO preporučuje kratko produljenje vremena za obavješćivanje u slučaju mikro i malih poduzeća. EGSO ujedno priznaje da prošireni paket obavijesti može bit opterećujući za poduzeća, posebice mala i mikro poduzeća. EGSO stoga smatra da je fizičkim osobama i malim i mikro poduzećima potrebno pružiti pomoć i podršku u ispunjavanju njihovih obveza u okviru Direktive za što bi, među ostalima, trebala biti zadužena udruženja MSP-ova.

4.2.2. U članku 4. stavku 1. prijedloga predviđa se mogućnost elektroničkog prijenosa dokumenta koji sadrži informacije o radu, pod uvjetom da je lako dostupan radniku. Međutim, EGSO smatra da je to važno kako bi se osiguralo da se obavijest doista uputi. Preporučuje da se poslodavcima i radnicima pruže mogućnosti da se sami dogovore o metodi prijenosa dokumenta i da se, u svakom slučaju, obavijest treba smatrati dovršenom tek nakon što radnik potvrdi primitak.

4.2.3. EGSO se slaže da se obavijesti o promjenama osnovnih radnih uvjeta moraju dati što prije, a najkasnije kad te promjene stupe na snagu. To dovodi do velikog propusta u važećoj Direktivi o pisanoj izjavi, u okviru koje se o promjenama treba dati samo pisana obavijest jedan mjesec nakon njihova stupanja na snagu (članak 5. stavak 1.). Kako bi se izbjegla prekomjerna administrativna opterećenja, potrebno je propisati da poduzeće ne mora pojedinačno obavješćivati o promjenama koje proizlaze iz izmjena prevladavajućih zakonskih i administrativnih zahtjeva ili kolektivnih ugovora s obzirom na to da u mnogim državama članicama o takvim promjenama obavješćuju zakonodavci i socijalni partneri.

4.2.4. Članak 6. stavak 1. uvelike odgovara postojećim odredbama (članak 4. stavak 1. u Direktivi o pisanoj izjavi). EGSO napominje da postoje detaljnije informacije (sada u točki (c)) o davanjima u naravi ili gotovini.

4.2.5. EGSO pozdravlja obvezu iz članka 6. stavka 2. da se upućenim radnicima pruži više informacija. Preporučuje da se razjasni da se te odredbe temelje na postojećim odredbama, odnosno da se te obavijesti moraju dati zajedno s obavijestima u okviru članka 6. stavka 1. i članka 3. stavka 2. Nije jasno kad će revidirana Direktiva 96/71/EZ stupiti na snagu; međutim, EGSO ističe da odredbe ove Direktive moraju biti u skladu s konačnim sporazumom o reviziji Direktive o upućivanju radnika.

4.2.6. EGSO napominje da upućivanje na početnu stranicu koja će se uspostaviti u svakoj državi članici (u okviru članka 5. stavka 2. točke (a) Direktive o provedbi Direktive 2014/67/EU) ne ispunjava na odgovarajući način zahtjev za obavješćivanje. To je zato što se u okviru upućivanja pretpostavlja da je svaka država članica u cijelosti ispunila svoju obvezu u pogledu direktive o provedbi i da upućeni radnici razumiju sadržaj i tekst obavijesti. S obzirom na to da mnoge zemlje, među kojima je i Njemačka, nisu u dovoljnoj mjeri ispunile svoje obveze u okviru članka 5. Direktive 2014/67/EZ, unatoč isteku razdoblja provedbe, upućivanje nema nikakvu svrhu ako su na početnim stranicama pružene samo vrlo općenite informacije na jeziku koji nije relevantan.

4.2.7. EGSO ističe da samo upućivanje na odredbe koje su na snazi, kako je predviđeno člankom 6. stavkom 3., nije dovoljno da se zadovolje zahtjevi pravilnog obavješćivanja stranih radnika ako te odredbe nisu dostupne na jeziku koji oni razumiju. Strani radnici moraju biti izravno obaviješteni, a ne upućeni na odredbe koje ne razumiju, posebice kad je riječ o naknadi koju mogu očekivati u inozemstvu.

4.2.8. Člankom 6. stavkom 4. uvodi se izuzeće od obveze obavješćivanja za inozemne zadatke koji ne traju dulje od četiri uzastopna tjedna. EGSO je zabrinut da bi se time mogla stvoriti praznina koja bi omogućila zaobilaznje zahtjeva u pogledu obavješćivanja. Preporučuje da se u dogledno vrijeme provede evaluacija tog izuzeća.

4.3. Minimalni zahtjevi koji se odnose na radne uvjete

4.3.1. EGSO podržava cilj Komisije da se odredbama članka 7. stavka 1. omogući uvođenje jedinstvenih minimalnih standarda u pogledu trajanja probnog rada. Ta je odredba, kao i izuzeće iz članka 7. stavka 2., u interesu i poslodavaca i radnika. Razdoblja probnog rada poslodavcima omogućuju provjeru prikladnosti radnika za radno mjesto na koje su zaposleni, a istodobno im se pruža potpora i osposobljavanje. Tijekom takvih razdoblja moguća je umanjena zaštita od otkaza. Svaki ulazak na tržište rada ili prijelaz na novo radno mjesto ne bi trebao biti popraćen produljenjem nesigurnosti. Kao što je utvrđeno u Europskom stupu socijalnih prava, razdoblja probnog rada trebala bi biti razumnog trajanja. EGSO ističe da bi se člankom 7. stavkom 2. omogućilo državama članicama da predvide dulja razdoblja probnog rada ako je to opravdano prirodom radnog odnosa, primjerice u javnoj upravi pojedinih država članica ili kad je riječ o poslovima za koje su potrebne izuzetne vještine.

4.3.2. EGSO podržava odredbu iz članka 8. stavka 1. da poslodavci ne smiju radnicima zabranjivati zapošljavanje kod drugih poslodavaca nakon radnog vremena odrađenog u njihovim poduzećima, pod uvjetom da to ostane unutar granica utvrđenih u Direktivi o radnom vremenu čija je namjera zaštititi zdravlje i sigurnost radnika. Međutim, EGSO ističe da šire pravo na dodatno zaposlenje treba biti u skladu s nacionalnim pravilima, praksama i tradicijama socijalnog dijaloga i socijalnih partnerstava u različitim državama članicama. Tako široko definirano pravo može predstavljati problem, posebice

u pogledu ključnog osoblja za poslodavca jer takvi zaposlenici ne mogu biti istodobno dostupni različitim poslodavcima. U pogledu Direktive o radnom vremenu postoji i zabrinutost da bi poslodavci mogli biti odgovorni za praćenje radnog vremena osoba s dodatnim zaposlenjem. EGSO preporučuje da se razjasni kako poslodavac nije odgovoran za praćenje radnog vremena u drugom radnom odnosu.

4.3.3. U skladu s člankom 8. stavkom 2., poslodavci mogu utvrditi klauzulu o nespojivosti djelatnosti ako su takva ograničenja potkrijepljena opravdanim razlozima kao što je zaštita poslovne tajne ili izbjegavanje sukoba interesa. U uvodnoj izjavi 20. Komisija upućuje na određene kategorije poslodavaca. Poslodavci u načelu mogu podržati članak 8. stavak 2. te uzeti u obzir da se ograničavanjem ograničenja rada za određene kategorije poslodavaca ne dopuštaju nužna ograničenja, posebice za ključno osoblje, bez obzira na kategoriju poslodavca za kojeg bi htjeli raditi. Međutim, sindikati se protive tom širokom izuzeću jer bi se tako poslodavcima omogućilo jednostrano pravo da utvrde kriterije nespojivosti kojima se ograničava dodatno zapošljavanje. Ako poslodavac ima opravdane razloge za takva ograničenja, mora moći dati objektivno obrazloženje, te bi stoga ponajprije zakonodavci i sudovi država članica trebali biti odgovorni za uravnoteživanje sukobljenih interesa uključenih strana.

4.3.4. EGSO dijeli cilj poboljšanja predvidivosti rada na zahtjev koji je predviđen u ovom prijedlogu. Ta se predvidivost može poboljšati ograničavanjem stvarnih radnih vremena na unaprijed uspostavljen referentni okvir i s pomoću ranog obavješćivanja o takvim vremenima kako je predviđeno člankom 9. Radnici čiji raspored rada uglavnom varira trebali bi imati koristi od minimalne predvidivosti rada ako se rasporedom rada od radnika zahtijeva da budu fleksibilni, bilo izravno, dodjelom radnih zadataka, ili neizravno, primjerice tražeći od radnika da odgovori na zahtjeve klijenata. Ipak, bit će potrebno objasniti što se smatra razumnim otkaznim rokom u kojem se zaposlenika informira o radu tijekom sljedećih dana te tko bi trebao donijeti odluku o tome koji su otkazni rokovi razumni ovisno o grani industrije. Odredbe se razlikuju po sektorima.

4.3.5. EGSO ističe da se Direktivom ne predviđaju kvalitativne smjernice državama članicama o referentnom okviru i obavješćivanju unaprijed. Nije nemoguće da čak i široko zamišljeno referentno razdoblje i otkazni rokovi i dalje budu u skladu s Direktivom, čak i ako ne pridonose poboljšaju predvidivosti rada za radnike. Osim toga, poslodavac bi mogao jednostrano nametnuti referentno razdoblje, dok radnici ne bi imali to pravo, čime se održava postojeća neravnoteža.

4.3.6. EGSO je svjestan činjenice da rad na zahtjev pruža fleksibilnost koja ograničava predvidivost svakodnevnog života zaposlenika. Promjenjivi i nepouzdana prihodi zaposlenicima bi mogli predstavljati ozbiljan problem uzrokovan radom na zahtjev. EGSO smatra da se rad na zahtjev ne može održati kao oblik zaposlenja bez utvrđivanja odgovarajućeg referentnog razdoblja i odgovarajuće prethodne obavijesti za radnika. EGSO preporučuje da se ugovorima o radu kojima se osigurava rad na zahtjev mora zajamčiti određen broj sati ili odgovarajuća plaća.

4.3.7. U skladu s člankom 10. stavkom 1., nakon razdoblja zaposlenja od šest mjeseci radnici moraju imati mogućnost zatražiti od poslodavca oblik zaposlenja s predvidivijim i sigurnijim radnim uvjetima. EGSO pozdravlja činjenicu da su tom odredbom obuhvaćene sve kategorije radnika u nestandardnim ili nesigurnim situacijama. Zabrinut je što ne postoji odredba o ostvarivom pravu prelaska na druge oblike zaposlenja kad je to moguće. Pravo na podnošenje zahtjeva samo po sebi ne predstavlja značajno poboljšanje pravnog položaja zaposlenika s obzirom na to da zaposlenici i sada mogu izraziti svoju želju za unapređenjem, ugovorom na neodređeno vrijeme itd. Međutim, mjere politike kojima bi se taj cilj podržao trebale bi biti učinkovite i proporcionalne te se njima ne bi smjela stvarati nepotrebna administrativna opterećenja za poduzeća.

4.3.8. EGSO smatra da je potrebno jačati zahtjeve iz članka 10. stavka 2. koji se odnose na pisani odgovor poslodavca. Poslodavci bi trebali osigurati objektivne poslovne razloge za odbijanje zahtjeva kako bi se, ako radnik smatra da je zahtjev odbijen iz drugih razloga, odbijanje moglo podvrgnuti neovisnom preispitivanju na sudu ili u skladu s nacionalnim praksama. To je jedini način da se osigura da poslodavci ozbiljno uzimaju u obzir zahtjeve radnika te da ne daju bilo kakav odgovor samo da zadovolje formalnosti.

4.3.9. EGSO naglašava činjenicu da Komisija priznaje posebnu situaciju fizičkih osoba koje djeluju kao poslodavci te malih i mikro poduzeća u odstupanju od zahtjeva za pismeno obrazloženje predviđeno u članku 10. stavku 2. Međutim, ističe da će se trenutačnom formulacijom obuhvatiti sva poduzeća s 249 ili manje zaposlenika i godišnjim prihodom do 50 milijuna EUR, što je 99 % svih poduzeća u EU-u. Stoga je potrebno ponovno razmotriti područje primjene tog izuzeća.

4.3.10. EGSO smatra da bi se Direktivom trebale otvoriti stvarne mogućnosti za radnike na nestandardnim radnim mjestima da prijeđu na standardne uvjete zaposlenja koji su u skladu s njihovim kvalifikacijama. Time se zahtijevaju minimalna prava kojima se radnicima na određeno vrijeme omogućuje da prijeđu na zaposlenje na neodređeno vrijeme te da s rada na nepuno radno vrijeme prijeđu na puno radno vrijeme ako postoje slobodna mjesta u poduzeću i ako radnik posjeduje potrebne vještine ili kvalifikacije.

4.3.11. EGSO pozdravlja odredbu iz članka 11. u kojoj se navodi da osposobljavanje u slučajevima kada su poslodavci zakonodavstvom Unije ili nacionalnim zakonodavstvom, odnosno relevantnim kolektivnim ugovorima, obvezni pružati osposobljavanje radnicima za obavljanje posla za koji su zaposleni mora biti besplatno. Kad je riječ o mogućoj „klauzuli o nadoknadi“ u slučaju osposobljavanja koje nadilazi pravne zahtjeve što vodi postizanju više razine kvalifikacije, a zaposlenik podnese ostavku u ranoj fazi nakon osposobljavanja, EGSO naglašava da takve odredbe moraju za svaki pojedinačni slučaj biti dobro utemeljene i prema potrebi dogovorene sporazumom između socijalnih partnera te bi u svakom slučaju trebale biti u skladu s načelom proporcionalnosti i biti regresivne (tj. smanjivanje rizika otplate tijekom zaposlenja).

4.3.12. EGSO pozdravlja činjenicu da je člankom 12. predviđeno da se minimalni standardi iz članaka od 7. do 11. izmjenjuju u skladu s kolektivnim ugovorima pod uvjetom da prava radnika u tim ugovorima ostanu na odgovarajućoj razini i da se zadrži opća zaštita radnika. Ističemo da bi se transparentni i predvidivi radni uvjeti ponajprije trebali dogovoriti sa socijalnim partnerima u okviru socijalnog dijaloga.

4.4. Ostale odredbe

4.4.1. EGSO ističe činjenicu da se člankom 13. zahtijeva od država članica da osiguraju usklađenost s ovom Direktivom te da osiguraju ništavnost ili izmjenu odredbi u kolektivnim ili pojedinačnim ugovorima koje nisu u skladu s ovom Direktivom. Posljedice uvođenja poništenja i odgovarajuću usklađenost s Direktivom potrebno je podrobno ispitati u državama članicama, posebno u kontekstu članka 12. Potrebno je poticati i poštovati ulogu socijalnih partnera u osiguravanju usklađenosti.

4.4.2. Člankom 14. prijedloga predviđaju se instrumenti kojima se sankcionira povreda obveze obavješćivanja iz Direktive. EGSO je u prethodnom mišljenju skrenuo pozornost na taj propust i zatražio da se to ispravi⁽⁴⁾. EGSO smatra da sankcije, kada su opravdane, trebaju odgovarati stupnju povrede koju je pretrpio zaposlenik. Time bi se mogle izbjeći parnice za male, tehničke povrede Direktive. EGSO pozdravlja odredbu iz članka 14. stavka 2. kojom se poslodavcima daje rok od 15 dana da dostave informacije koje nedostaju.

4.4.3. EGSO pozdravlja obvezu koja se u članku 15. nameće državama članicama kako bi osigurale da radnici imaju pristup djelotvornom i nepristranom rješavanju sporova, kao i pravo na pravnu zaštitu, uključujući primjerenu naknadu, u slučaju kršenja njihovih prava koja proizlaze iz ove Direktive.

4.4.4. EGSO pozdravlja odredbe iz članka 16. kojima se daje opipljivi oblik općoj zabrani disciplinskog postupanja. Te odredbe, koje bi države članice provodile s pomoću izričite zabrane diskriminacije, služe kao znak pravnim stručnjacima i kao takve djeluju kao preventivna mjera.

4.4.5. EGSO primjećuje zaštitu od otkaza predviđenu člankom 17. te s time povezan teret dokazivanja. Člankom 17. stavkom 1. propisuje se da države članice moraju zabraniti otkaz (ili mjere sa sličnim učinkom) ili pripreme za otkaz na temelju ostvarivanja prava radnika osiguranih ovom Direktivom. Riječ je o korisnom alatu za ostvarivanje prava koja proizlaze iz ove Direktive, zajedno s člankom 17. stavkom 2., u skladu s kojim radnici koji smatraju da su otpušteni zato što su ostvarivali prava predviđena ovom Direktivom mogu od poslodavca zatražiti da uredno obrazloži razloge za otpuštanje. Ispravan je pristup iz članka 17. stavka 3., u okviru kojega se na poslodavca stavlja teret dokazivanja da je otkaz utemeljen

⁽⁴⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 10.

na razlozima koji ne obuhvaćaju diskriminaciju radnika, no postoje određene zabrinutosti u pogledu pravne osnove koje treba pojasniti. Trebalo bi razjasniti da otpuštanja ili slične mjere nisu valjane jer se na temelju ove Direktive radnici pozivaju na svoja prava.

4.4.6. EGSO podržava obveze država članica uspostavljene u članku 18. da utvrde djelotvorne, razmjerne i odvrćajuće sankcije za kršenje nacionalnih provedbenih odredbi.

4.4.7. EGSO pozdravlja izričite odredbe iz članka 19. kojim se zabranjuje uvođenje nižih standarda u ovo zakonodavstvo, u odnosu na postojeće standarde u Direktivi o pisanoj izjavi (članak 7.), što je nužno kad su standardi materijalnih prava viši. Međutim, potrebno je razjasniti stavak 1. kako bi se osiguralo ne samo da se ukupna razina zaštite ne smanji nego i da se u postupku provedbe ne dopusti pogoršanje u područjima na koja se taj stavak odnosi, posebice u pogledu pojedinačnih područja obuhvaćenih ovom Direktivom.

4.4.8. EGSO je zadovoljan time što u okviru članka 21. prava i obveze koje proizlaze iz ove Direktive treba proširiti i na postojeće radne uvjete. To je ispravno i nužno, uzimajući u obzir da se Direktivom nastoji ostvariti poboljšanje te pravne situacije. Međutim, priznaje da bi time mogli nastati troškovi i dodatna opterećenja za poduzeća. Potrebno je poduzeti mjere kako bi se fizičkim osobama koje djeluju kao poslodavci i poduzećima, posebno malim i mikro poduzećima, pomoglo u ispunjavanju obveza u okviru Direktive.

Bruxelles, 23. svibnja 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a (granice i vize) i o izmjeni Odluke Vijeća 2004/512/EZ, Uredbe (EZ) br. 767/2008, Odluke Vijeća 2008/633/PUP, Uredbe (EU) 2016/399 i Uredbe (EU) 2017/2226

(COM(2017) 793 final – 2017/0351 (COD))

i o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a (policajska i pravosudna suradnja, azil i migracije)

(COM(2017) 794 final – 2017/0352 (COD))

(2018/C 283/07)

Izvjestiteljica: **Laure BATUT**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 18.1.2018. Europski parlament, 28.2.2018.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	25.4.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.5.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	535
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	160/3/2

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra korisnim i pozitivnim prijedlog Europske komisije čiji je cilj poboljšati interoperabilnost informacijskih sustava EU-a koji pokrivaju područje granica i viza te policijske i pravosudne suradnje, azila i imigracije.

1.2. EGSO smatra da ta interoperabilnost mora biti strateški cilj EU-a kako bi EU ostao otvoreno područje na kojem se jamče temeljna prava i mobilnost. EU i države članice obavezni su štiti život i sigurnost svih ljudskih bića; načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja trebalo bi se u potpunosti poštovati.

1.3. Za mjere za interoperabilnost bit će više razumijevanja ako se njima:

- u okviru migracijske strategije EU-a jamči ravnoteža između slobode i sigurnosti, uz poštovanje diobe vlasti;
- predmetnim osobama zajamče temeljna prava, osobito sigurnost njihovih osobnih podataka i privatnog života te pravo na pristup podacima i na njihovo ispravljanje i brisanje u razumnom roku i pristupačnim postupcima;
- ponovno potvrdi, i u svim provedbenim dokumentima, zahtjev za načelom tehničke zaštite podataka (eng. *protection by design*);
- ne stvaraju nove prepreke za normalno kretanje osoba i robe.

1.4. EGSO zahtijeva postupke i garancije u pogledu uporabe podataka za potrebe kaznenog progona kojima se:

- u tom području predviđa primjena europskog zakona koji pruža najveći stupanj zaštite (GDPR);
- omogućuje ubravanje postupka utvrđivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu;
- predmetnim osobama jamči pravo na dvije sudske instance;
- maloljetnicima, osobito onima bez pratnje – neovisno o tome nalaze li se u nezakonitoj situaciji ili jesu li izloženi progonu ili su počinili kazneno djelo – zajamči pravo na dobivanje vize, na zaštitu i integraciju te ostvarivanje prava na zaborav u roku kraćem od onog za punoljetne osobe.

1.5. EGSO smatra da je potrebno ojačati postojeću pravnu osnovu informacijskih sustava te uzeti u obzir razvoj sustava za prikupljanje podataka. Preporučuje:

- jačanje sigurnosti postojećih baza podataka, kao i sigurnosti njihovih kanala komunikacije;
- evaluaciju učinka jačanja *a priori* kontrole na upravljanje rizicima;
- nadzor i trajnu evaluaciju arhitekture koje provode tijela za zaštitu podataka (EDPS); od odgovornih osoba zahtijeva godišnje podnošenje izvještaja tijelima koja donose odluke i Komisiji u pogledu sigurnosti elemenata interoperabilnosti te podnošenje izvješća svake dvije godine o učinku mjera na temeljna prava.

1.6. EGSO smatra da se ovaj projekt mora oslanjati na kompetentno osoblje te preporučuje:

- kvalitetne programe stručnog usavršavanja za predmetna tijela i djelatnike agencije eu-LiSA;
- strogu provjeru kompetencija djelatnika i kandidata za rad u toj agenciji.

1.7. EGSO izražava zabrinutost u pogledu financiranja novog sustava. Izuzetno je važno praćenje planiranja kako bi se izbjeglo odstupanje od proračuna te kako bi se projekt priveo kraju do 2029. godine.

1.8. EGSO preporučuje da se građane sve do kraja projekta obavještava o njegovom napretku te da se osobama koje podliježu kontrolama objasni njihova svrha. Smatra da treba predvidjeti mogućnost da se cijeli projekt obustavi ako zlouporaba u njegovom funkcioniranju bude ugrozila slobodu i temeljna prava.

2. Uvod

2.1. U međunarodnom kontekstu 2017. godine, koji se smatra nestabilnim na geopolitičkom planu kao i na području unutarnje sigurnosti država članica, Vijeće je više puta zatražilo od Komisije da osigura sredstva za pronalazak osoba koje se smatraju „rizičnima” i koje su već pod promatranjem i pratnjom u jednoj od država članica. Za sigurnost Unije moglo bi biti od presudne važnosti da se prate njihovi prelasci preko granica te njihova putovanja i kretanja u Europi.

2.2. U rezoluciji od 6. srpnja 2016. Europski parlament pozvao je Europsku komisiju da osigura potrebna jamstva u području zaštite podataka.

2.3. Predmetni dokumenti u skladu su s ciljem „Očuvanja i jačanja schengenskog područja”⁽¹⁾. Unija već raspolaže nizom propisa i digitalnih informacijskih službi u područjima povezanim s kontrolom prelaska granica ljudi i robe.

2.4. Napomena:

- **SIS: Schengenski informacijski sustav**, jedan od najstarijih mehanizama, naknadno revidiran, kojim se upravlja velikim rasponom upozorenja koja se odnose na ljude i robu;

⁽¹⁾ COM(2017) 570 final.

- **Eurodac: Europski sustav za usporedbu otisaka prstiju** podnositelja zahtjeva za azil i državljana trećih zemalja u nezakonitoj situaciji na granicama i u državama članicama te za određivanje države članice odgovorne za zahtjeve (EGSO 2016-02981, izvjestitelj: g. Moreno Díaz) ⁽²⁾;
- **VIS: Vizni informacijski sustav** (Zakonik o vizama) kojim su uređene vize za kratkotrajni boravak (EGSO 2014-02932, izvjestitelji: g. Pezzini i g. Pariza Castaños) ⁽³⁾;
- **EES: Sustav ulaska/izlaska** za koji se trenutno čeka odluka, a koji bi trebao elektronički upravljati podacima o putovnicama i datumima ulaska/izlaska državljana trećih zemalja koji posjećuju schengenski prostor (EGSO 2016-03098 SOC/544, izvjestitelj: g. Pîrvulescu) ⁽⁴⁾;
- **ETIAS: Europski sustav za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju** za koji se trenutno čeka odluka, a koji bi trebao biti golem automatizirani sustav pohrane i ex ante provjere podataka o državljanima trećih zemalja oslobođenih viza za kretanje u schengenskom prostoru (EGSO 2016-06889 SOC/556, izvjestitelj: g. Simons) ⁽⁵⁾;
- **ECRIS-TCN: Europski sustav razmjene podataka o državljanima trećih zemalja u pogledu Europskog informacijskog sustava kaznene evidencije**, koji je predložila Komisija, odnosno digitalni sustav razmjene informacija o sudskim odlukama koje su već donijeli nacionalni sudovi.

2.5. Sredstva koja trenutačno stoje na raspolaganju određenom ovlaštenom tijelu možemo zamisliti kao pametni telefon s raznim, međusobno odvojenim aplikacijama koje daju svaka „svoje” informacije.

2.6. Svi ti sustavi, osim SIS-a, usmjereni su na **upravljanje državljanima trećih zemalja**. Postoji šest komplementarnih i decentraliziranih sustava. Konačni zbroj traženih informacija čine različiti odgovori koje iz različitih baza dobivaju istražne službe, ovisno o ovlastima pristupa koje imaju.

2.7. Komisija nastoji odgovoriti na sljedeće pitanje:

- Kojom metodom, bez promjene već usvojenih struktura te uz očuvanje njihove komplementarnosti, uskladiti sve baze podataka u istom trenutku kako bi na određenom graničnom prijelazu za ulazak u Europu i samo jednom pretragom sustava svi već prikupljeni podaci u postojećim bazama podataka bili usmjereni nadzornom tijelu ovlaštenom da ih traži, a sve uz poštovanje propisa o zaštiti podataka i temeljnih prava?

2.8. U predmetnim prijedlozima Europska komisija:

2.8.1. želi uvesti dodatne mogućnosti koje bi nudio pristup bazama podataka Europolu i Interpolu, koji već surađuju s europskim nadzornim tijelima;

2.8.2. želi „sinkronizirati” traženje informacija kako bi se skratilo vrijeme odgovora kada je riječ o dosjeima migranata te ubrzala reakcija u slučaju sigurnosnih pitanja. Stoga predlaže osnivanje novih subjekata koji bi omogućili simbiotsko funkcioniranje postojećih baza podataka.

2.9. **Ciljevi su Komisije što bolje rješavanje propusta u različitim sustavima; poboljšanje** upravljanja vanjskim granicama schengenskog prostora; doprinos unutarnjoj sigurnosti Unije; ovladavanje prijevarama povezanim s identitetom, rješavanje slučajeva višestrukog identiteta; pronalazak sumnjivih ili već osuđenih osoba i provjera njihova identiteta u schengenskom prostoru.

2.10. Da se opet poslužimo slikom pametnog telefona: ovlašteno tijelo ne samo da bi imalo na raspolaganju brojne aplikacije već bi također moglo istodobno i u okviru istog pretraživanja upotrebom pristupnih kodova prikupljati podatke pohranjene na svim svojim medijima: osobnom računalu, mobilnom telefonu, telefonu, tabletu, džepnom računalu itd.

⁽²⁾ SL C 34, 2.2.2017., str. 144.

⁽³⁾ SL C 458, 19.12.2014., str. 36.

⁽⁴⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 66.

⁽⁵⁾ SL C 246, 28.7.2017., str. 28.

3. Kako sustav funkcionira

3.1. Komisija je pokrenula savjetovanja i okupila skupinu stručnjaka na visokoj razini ⁽⁶⁾ o informacijskim sustavima i interoperabilnosti, koje su imenovale države članice, zemlje članice schengenskog prostora, europske agencije kao što su eu-LISA ⁽⁷⁾ i FRA ⁽⁸⁾, pod koordinacijom Glavne uprave za migracije i unutarnje poslove (HOME).

Metoda: međusobna povezanost ili interoperabilnost?

3.1.1. **Međusobna povezanost** informacijskih sustava mogućnost je njihova međusobnog povezivanja na način da podatke jednog sustava može automatski pregledavati drugi sustav.

3.1.2. **Interoperabilnost** ⁽⁹⁾ je mogućnost da različiti sustavi komuniciraju, razmjenjuju podatke i upotrebljavaju razmijenjene informacije, uz poštovanje ovlasti za pristup sustavima.

3.2. Odabir interoperabilnosti

3.2.1. Komisija smatra da se time ne mijenja stečevina postojećih struktura i nadležnosti i da će podaci ostati izolirani. Unatoč većem potencijalu za razmjenu podataka ta bi opcija mogla predstavljati prednost u pogledu sigurnosti za sustave i podatke koji, naravno, neće biti dostupni putem interneta. Predmetni dokumenti u velikoj su mjeri slični i obrađuju:

— interoperabilnost informacijskih sustava koji se odnose na granice i vize (COM(2017) 793)

— suradnju policije i pravosuđa te azil i migracije (COM(2017) 794).

3.3. Novi alati

3.3.1. Za funkcioniranje u opciji interoperabilnosti šest baza podataka morat će se nadopuniti četirima novim alatima radi bržeg rada i uz samo jedno pretraživanje sustava, pri čemu pretraživanje pokreću ovlaštene osobe.

3.4. Europski portal za pretraživanje (ESP)

3.4.1. Ovlašteno nadležno tijelo (krajnji korisnik) trebalo bi imati jedinstveni pristup cijelom sustavu. Umjesto šest pretraživanja pokretalo bi se samo jedno (policija, carina itd.), čime bi istodobno pretraživalo više baza u potrazi za potrebnim podacima, a nijedan od tih podataka ne bi pohranjivalo. Ako ti podaci postoje, sustav će ih naći. Ako postoji sumnja o zločinu ili terorističkoj aktivnosti, prva pretraga za osobu nad kojom se provodi nadzor možda neće donijeti rezultate (nepostojanje podataka, eng. *no-hit*), ali ako se podatak podudara s drugim podatkom (postojanje podataka, eng. *hit*) koji postoji u bazama kao što su SIS, EES ili ETIAS, to može dovesti do detaljnijeg pretraživanja i do istrage.

3.5. Zajednički BMS (usluga uspoređivanja biometrijskih uzoraka, eng. *shared biometric matching service*)

3.5.1. Zajednički BMS (usluga uspoređivanja biometrijskih uzoraka, eng. *shared biometric matching service*) Ova zajednička platforma za pronalaženje podudarnosti omogućit će istodobno pretraživanje i usporedbu matematiziranih biometrijskih podataka, digitalnih otisaka prstiju i identifikacijskih fotografija iz različitih baza, kao što su SIS, Eurodac, VIS, EES ⁽¹⁰⁾, ECRIS, ali ne i ETIAS; njihovi će podaci morati biti kompatibilni.

3.5.2. Matematizirani podaci neće se čuvati u izvornom obliku.

3.6. CIR (zajednički repozitorij podataka o identitetu, eng. *Common Identity Repository*)

3.6.1. Zajednički repozitorij podataka o identitetu okupljat će podatke o biografskom i biometrijskom identitetu nadziranih državljana trećih zemalja, na granici ili u državama članicama (schengenskog prostora). Pretraživanje će ubrzati oznaka o pronađenom rezultatu u različitim bazama. Pod odgovornošću i uz sredstva sigurnosti agencije eu-LISA, ti će se podaci čuvati na način da se istodobno može pristupiti samo jednom alfanumeričkom retku. Svrha CIR-a, koji je razvijen iz sustava EES i ETIAS, ne bi smjela biti udvostručenje podataka. Repozitorij bi također mogao služiti za pretraživanja u građanskim pitanjima.

⁽⁶⁾ GU Home, jedinica B/3; Odluka Komisije C/2016/3780 od 17. lipnja 2016.; <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=EN>

⁽⁷⁾ Europska agencija za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde.

⁽⁸⁾ FRA: Agencija EU-a za temeljna prava.

⁽⁹⁾ COM(2016) 205 final, komunikacija Komisije „Jači i pametniji informacijski sustavi za granice i sigurnost”.

⁽¹⁰⁾ Kosa slova upućuju na to da tekstovi koji se odnose na ta tijela još uvijek nisu usvojeni.

3.7. MID (detektor višestrukih identiteta, eng. *Multiple-Identity Detector*)

3.7.1. Njegova će uloga biti provjera točnog identiteta osoba u dobroj vjeri te suzbijanje prijevara povezanih s identitetom, uz pomoć istovremenog pretraživanja u svim bazama. Takvim se alatom, koji bi trebao spriječiti zlouporabu identiteta, još nije služila nijedna administracija.

3.8. Uloga agencije eu-LISA⁽¹⁾

3.8.1. Zadaća Agencije, osnovane 2011., jest olakšati politike EU-a u području pravosuđa, sigurnosti i slobode. Osnovana je u Tallinnu (Estonija) i već osigurava razmjenu informacija između različitih tijela kaznenog progona država članica te neprekidan rad opsežnih informacijskih sustava i slobodu kretanja osoba u schengenskom prostoru.

3.8.2. Radi na projektu „Smart Borders” (pametne granice) i u novoj će arhitekturi razmjene podataka njezina uloga biti pohranjivanje elemenata koji se odnose na osobe, tijela vlasti, istrage i istražitelje. Nadzirat će ovlasti podnositelja zahtjeva i jamčiti sigurnost podataka, uključujući i u slučaju „incidenta” (članak 44., Prijedlog uredbe 2017/793 i Prijedlog uredbe 2017/794).

3.8.3. **Upotreba UMF-a (univerzalni format poruka, eng. *Universal Message Format*)**, koji tek treba uspostaviti, trebala bi olakšati rad s novim sustavima, koji će biti obavezni, jer će se time države članice koje još nemaju sučelja obvezati da ih izgrade, a nameće se i uvođenje privremenog sustava prevođenja s jednog jezika na drugi.

3.9. Zaštita osobnih podataka (članci 8. i 7. Povelje):

3.9.1. Prijedlog uredbe priznaje mogućnost sigurnosnih incidenata. Države članice i njihovi sustavi podataka moraju u prvom redu poštovati načela zaštite podataka predviđena dokumentima, Ugovorom, Poveljom o temeljnim pravima i Uredbom GDPR⁽²⁾ koja će stupiti na snagu 25. svibnja 2018.

4. Rasprava

4.1. Dodana vrijednost interoperabilnosti u demokraciji

4.1.1. EU-u je potrebna regulacija i istražna sredstva koja ga štite od kriminala. Interoperabilnost informacijskih sustava predstavlja priliku da se naglasi prvenstvo vladavine prava i zaštite ljudskih prava.

4.1.2. EES i ETIAS, u kombinaciji s BMS-om i CIR-om, omogućit će nadzor prelaska granica sumnjivih osoba, kao i pohranu njihovih podataka. Međutim, mogućnost „pristupa tijela kaznenog progona informacijskim sustavima [putem BMS-a] izvan područja kaznenog progona na razini EU-a” (članak 17. CIR-a, Prijedlog uredbe COM(2017) 794 i Prijedlog uredbe COM(2017) 793) ne može biti u skladu s ciljevima navedenima kao osnova za predmetne prijedloge. Odbor (članak 300. stavak 4. UFEU-a) u ovom kontekstu mora podsjetiti na načelo proporcionalnosti i traži od Komisije da izbjegne sve scenarije u stilu „velikog brata”⁽³⁾ i spriječi postavljanje prepreka slobodnom kretanju građana Europe (članak 3. UEU-a).

4.1.3. Predloženi model prikupljanja i upotrebe osobnih podataka dobivenih na granici i na području Unije prilikom nadzora kretanja i zadržanih dokumenata predstavljen je kao zatvoren, dostupan samo ovlaštenim osobama te za sigurnosne svrhe i za potrebe upravljanja i kao sredstvo za postizanje veće fluidnosti u postupcima.

4.1.4. Odbor propituje tu zatvorenost: nedostaci će i dalje postojati, a devetogodišnja konstrukcija oslanja se na „temelje” koji još uvijek ne postoje, kao što su baze EES ili ETIAS ili nacionalna sučelja. Tehnološki kontekst neprestano se mijenja, projekt se nužno temelji na stanju tehnike, a nije predviđen proračun za upravljanje zastarijevanjem tehnologije do kojeg će doći u određenim digitalnim sektorima.

⁽¹⁾ Uredba (EU) br. 1077/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde.

⁽²⁾ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka). Mišljenje EGSO-a: SL C 229, 31.7.2012., str. 90–97. i SL C 345, 13.10.2017., str. 138.

⁽³⁾ Iz knjige „1984.”, George Orwell.

4.1.5. Nadalje, u okviru projekta trebao se uzeti u obzir brzi razvoj upotrebe takozvanih algoritama umjetne inteligencije, istodobno kao sredstva za kontrolu sustava i kao sigurnosnog ključa koji se povjerava tijelima koja donose odluke kako bi se zajamčila demokratska upotreba arhitekture.

4.1.6. U Prijedlogu se razlaže sustav za subjekte koji djeluju u dobroj vjeri i koji se pridržavaju zakona. Činjenica da njime upravljaju ljudi umiruje, ali to može biti i slabost. Odbor predlaže da se doda članak kojim se predviđaju „diferencijalni prekidači” za slučaj političke krize i/ili krize „u upravljanju” jer bi problem u jednoj bazi mogao predstavljati opasnost za sustav u cjelini⁽¹⁴⁾. Širenje UMF-a moglo bi dovesti do njegove upotrebe na međunarodnoj razini, što bi bilo vrlo pozitivno, ali i izuzetno rizično za zaštitu podataka. Ovlaštena tijela imati će veliku odgovornost. Ti aspekti nisu obrađeni u predmetnim dokumentima.

4.2. Zaštita temeljnih prava

4.2.1. Temeljna su prava apsolutna; ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija te ako se njihova bit poštuje (članak 8. i članak 52. stavak 1. Povelje o temeljnim pravima). Odbor se pita kako je moguće procijeniti proporcionalnost mjera nadzora kad su posrijedi migranti koji bježe od progona i traže azil u EU-u. (COM(2017) 794 final, Obrazloženje – Temeljna prava). Traženje sumnjivih osoba radi sprečavanja kaznenih djela, osobito terorističkih, **ne smije naše demokratske sustave dovesti do načela prema kojem se unaprijed pretpostavlja da će kazneno djelo biti počinjeno**; „aktivnosti” koje remete javni poredak moraju se razlučivati od „mišljenja”.

4.2.2. Uvažavanjem prava iz Povelje svim osobama mora se osigurati ravnoteža između sigurnosti i slobode, bez koje demokracija ne može opstati. Odbor smatra da je ta ravnoteža od presudne važnosti te da bi ona trebala biti trajni cilj kojem trebaju težiti sva tijela, uključujući i nadzorna tijela i na nacionalnoj i na europskoj razini.

4.2.3. Trag svih tijela koja sudjeluju u pretraživanju, kao i s time povezani metapodaci, sačuvati će se u sustavu. I samim ovlaštenim tijelima mora se osigurati poštovanje njihovih temeljnih prava u pogledu stvorenih podataka, osobito po pitanju njihove sigurnosti i privatnog života u slučaju neovlaštenog upada u strukturu i zlouporabe podataka od trenutka unosa do trenutka njihova brisanja.

4.3. Zaštita podataka

4.3.1. U prijedlozima se priznaje načelo tehničke zaštite podataka i integrirane zaštite podataka iako se u obrazloženju podsjeća na to da prema Sudu Europske unije zaštita podataka nije apsolutno pravo. Odbor priznaje prednosti preventivnih mjera kojima se jamči sigurnost, mjera borbe protiv lažnih identiteta i jamčenja prava na azil. Međutim, želi istaknuti ograničenja matematizacije i anonimizacije podataka: osobama o čijim je podacima riječ ti će podaci kasnije možda biti potrebni.

4.3.2. Također ističe da su biometrijski i biološki podaci osobito važni određenim poduzećima, a i za borbu protiv kriminaliteta. Kibersigurnost jednako je važna kao i fizička sigurnost, a u prijedlozima se nedovoljno spominje. Sačuvani podaci pohranjivat će se na samo jednom fizičkom mjestu; iako je ono zaštićeno, može postati izloženo.

4.3.3. EGSO podsjeća na to da su institucije i tijela EU-a dužni, kad su posrijedi zaštita podataka i pravo na brisanje (pravo na zaborav), poštovati Uredbu (EZ) br. 45/2001, koja pruža slabiju zaštitu nego GDPR⁽¹⁵⁾ iz 2016. (Uredba koja stupa na snagu u svibnju 2018.), a koju moraju poštovati države članice. Odbor naglašava složenost primjene tog prava i izražava zabrinutost da putnici, migranti i podnositelji zahtjeva za azil nisu u stanju pobrinuti se za njegovo poštovanje:

1. zaštita osobnih podataka mora biti potvrđena za sve postojeće baze, nacionalne i europske, kako bi cjelokupni sustav bio zaštićen;
2. ta je zaštita od temeljne važnosti kako bi građani prihvatili tu ogromnu mrežu nadzora kojom su obuhvaćeni.

4.3.4. U prijedlozima se ne iznosi jasno trajanje čuvanja podataka koje prikupljaju ovlaštena tijela. Spominje se postupak za ostvarivanje prava na ispravljanje i/ili brisanje koji se odvija između države u kojoj je podnesen zahtjev i odgovorne države, ali nisu utvrđeni rokovi za čuvanje podataka (članak 47. Prijedloga). Odbor preporučuje da se utvrdi taj rok i da on bude kraći za maloljetnike (Povelja, članak 24.), osim u slučaju terorizma, kako bi mogli iskoristiti mogućnosti integracije.

⁽¹⁴⁾ CEPD, Prilog Konačnom izvješću stručne skupine na visokoj razini, svibanj 2017.

⁽¹⁵⁾ GDPR – Opća uredba o zaštiti podataka (Uredba (EU) 2016/679).

4.4. Upravljanje i obveza polaganja računa

4.4.1. Međunarodne baze ne podliježu istim pravilima kao i europski informacijski sustavi. Uvođenje jedinstvenog oblika pristupa, koji bi se mogao proširiti na međunarodnu razinu, samo je tehnički element kojim se neće ujednačiti propisi, čak i ako Interpol svakako mora poštovati članak 17. Pakta UN-a⁽¹⁶⁾. Osim toga, za izdavanje ovlasti i dalje će biti zadužene države članice. EGSO smatra da se u prijedlozima treba pozabaviti tim pitanjem.

4.4.2. Samo jedan upit bit će dovoljan da usklađene europske baze daju svoj odgovor. EGSO naglašava da će stvorena birokracija biti i više nego proporcionalna postignutoj brzini. Upravljanje će osigurati Komisija u okviru nadzornog postupka s državama članicama. Veza će biti agencija eu-LISA, zadužena prije svega za uspostavu postupaka prikupljanja informacija o funkcioniranju interoperabilnosti; dobivat će informacije od država članica i od Europolu te će Vijeću, Europskom parlamentu i Komisiji svake četiri godine podnositi izvješće o tehničkoj evaluaciji, a Komisija će godinu dana kasnije podnositi opće izvješće (članak 68. Prijedloga). Odbor te vremenske razmake smatra predugačkim. Procjena sigurnosti komponenata interoperabilnosti (članak 68. stavak 5. točka (d)) trebala bi se provoditi najmanje jednom godišnje, a procjena učinka na temeljna prava najmanje svake dvije godine (isti stavak, točka (b)).

4.4.3. Odbor izražava žaljenje što se suštinskim pitanjima, kao što su pitanja navedena u prijedlozima, bave europske agencije čiji su postupak zapošljavanja i način funkcioniranja često nejasni mnogim građanima. Smatra da treba udružiti dobre prakse i zatražiti mišljenje svih neovisnih nadzornih tijela za upotrebu podataka (EDPS) i drugih agencija kao što su FRA i ENISA.

4.4.4. Uspostava svih ovih novih struktura i postupaka provodit će se delegiranim aktima i provedbenim aktima Komisije. Odbor bi želio da poštovanje temeljnih prava i zaštita osobnih podataka ostanu navedeni u svim tim aktima, uz pristup usmjeren na bolji prihvata osoba na granicama. EGSO preporučuje da se europske građane sve do kraja projekta obavještava o njegovim fazama te da se osobama koje podliježu kontrolama objasni njihova svrha.

5. Stručna obuka potrebna nadzornim tijelima u cijeloj Uniji

5.1. Odbor smatra da će u prvom razdoblju (nakon 2021.) biti potrebne brojne stručne obuke, protivno mišljenju koje je Komisija iznijela u sažetku analize učinka (C). Komisija navodi iznos od 76 milijuna eura godišnje. Prelazak na nove postupke uvijek zahtijeva usklađivanja. Ovdje je riječ o svim granicama Unije i o nacionalnim sustavima. Neke države članice još uvijek nemaju kompatibilne sustave i morat će uložiti znatan napor i uvesti sučelja koja će ih osposobiti za sudjelovanje. Kako bi interoperabilnost funkcionirala, moraju se ukloniti razlike među državama članicama.

5.2. Stručna obuka na području upotrebe podataka i UMF-a bit će od temeljne važnosti. Odbor predlaže da se u suradnji s CEPOL-om⁽¹⁷⁾, Frontexom, Europolom itd. organizira zajednički centar za stručnu obuku za ovlaštena tijela, uključujući agenciju eu-LISA, kompetencije čijih bi se članova trebale strogo provjeravati. Alat kao što je MID još uvijek nigdje ne postoji.

5.3. Ako bude uspješan, postat će važan. Nova će arhitektura zahtijevati kvalitetnije podatke. Kako bi sve bilo na visini očekivanja projekta, sve države članice moraju sudjelovati na jednakoj razini, bez čega će nedostaci biti veći nego prije. U tom će slučaju prava na azil i na pristup međunarodnoj zaštiti biti oslabljena (članci 18. i 19. Povelje).

6. Financiranje

6.1. Cijela predložena arhitektura počiva na određenim pretpostavkama: usvajanje sustava EES, ETIAS i UMF od strane tijela koje donose odluke, ispravno funkcioniranje sustava MID i sigurnost sustava CIR. Hoće li dva tijela, EDPS i agencija eu-LISA, a možda i agencija ENISA, imati dovoljno ljudskih i financijskih resursa? Komisija predlaže sufinanciranje EU-a i država članica. Odbor primjećuje da se u okviru „semestra” još uvijek primjenjuju proračuni sa strogim mjerama štednje i da se sadašnja upotreba postojećih baza (SIS, VIS, Prüm, EES) mora dodatno poboljšati radi poštovanja zakonskih zahtjeva (izvješće skupine stručnjaka).

⁽¹⁶⁾ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, UN: „članak 17. 1. Nitko ne smije biti podvrgnut samovoljnom ili nezakonitom miješanju u njegov privatni život, obitelj ili dopisivanje ni nezakonitim povredama njegove časti ili ugleda. 2. Svatko ima pravo na pravnu zaštitu protiv takvog miješanja ili napada.”

⁽¹⁷⁾ CEPOL – Agencija Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva (Budimpešta, Mađarska).

6.2. EGSO se pita kakve će proračunske implikacije imati Brexit, premda Ujedinjena Kraljevina nije u schengenskom sustavu, te u općenitijem smislu otvara pitanje složenosti upravljanja operabilnošću u budućnosti u europskim zemljama koje se ne koriste SIS-om, ali sudjeluju u drugim bazama podataka kao što je Eurodac.

6.3. Za to je predviđen ISF, Fond za unutarnju sigurnost i granice. Početak rada predviđen je za 2023. Odbor se pita je li pet godina dovoljno za smanjivanje razlika u Europi i za osiguravanje uvjeta za uspjeh. Predviđen je proračun od 424,7 milijuna eura za razdoblje od devet godina (2019. – 2027.). Unija (ISF) i države članice morat će pokriti taj iznos. Države članice moraju se pobrinuti za to da postojeći sustavi ispravno funkcioniraju s novom informatičkom arhitekturom. Odbor smatra da bi ponovni rast trebao poslužiti kao temelj za provedbu tih ulaganja.

Bruxelles, 23. svibnja 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o provedbi paketa za kružno gospodarstvo: mogućnosti za poboljšanje povezanosti zakonodavstva o kemikalijama, proizvodima i otpadu”

(COM(2018) 32 final)

(2018/C 283/08)

Izvjestitelj: **Brian CURTIS**

Zahtjev Komisije za mišljenje:	12.2.2018.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Predsjedništva:	19.9.2017. (u očekivanju zahtjeva za mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	3.5.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.5.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	535
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	185/01/01

1. Zaključci i preporuke

1.1. Odbor pozdravlja pristup koji je Komisija zauzela u sustavnom istraživanju relevantnog raspona mogućnosti s pomoću kojih bi se mogao riješiti niz problema utvrđenih pri povezivanju zakonodavstva o kemikalijama, proizvodima i otpadu.

1.2. Pohvalno je što je Komisija u tom pogledu usvojila proaktivan i dugoročan pristup. Postupak tranzicije bit će neizbježno produljenog trajanja i zahtijevat će neprestano poticanje u cilju daljnjeg napretka i uzimanje u obzir aktualnih zbivanja u tehnologiji identifikacije i obrade.

1.3. Osiguranje javnog zdravlja općenito i zdravlja krajnjih potrošača proizvoda ključno je za jačanje povjerenja u načela kružnog gospodarstva.

1.4. Ako se ne poduzmu sveobuhvatne mjere, zdravlje i sigurnost radnika u postrojenjima za recikliranje također mogu biti ugroženi, osobito u pogledu tvari koje su se nekad koristile. Stoga je pružanje sveobuhvatnih informacija sindikatima ključno.

1.5. Prednost bi trebalo dati potpunoj primjeni Uredbe REACH i drugog zakonodavstva na snazi o kemikalijama. Postojeće zakonodavstvo kojim se sprečava puštanje opasnih kemikalija u ciklus materijala još uvijek se ne primjenjuje u potpunosti, posebice u pogledu ulaska proizvoda iz trećih zemalja u EU.

1.6. Odbor utvrđuje i zalaže se za daljnja ulaganja poduzeća za recikliranje u prilagođenu opremu za razvrstavanje i razmatranje mjera gospodarske i tehničke potpore u tom području.

1.7. Odbor snažno podupire stajalište da se s pomoću boljeg informiranja o prisutnosti, lokaciji i koncentraciji opasnih kemikalija u proizvodima i materijalima dobivenima iz otpada mogu smanjiti problemi s kojima se subjekti susreću u lancu oporabe.

1.8. Utvrđivanjem kako mogućih izvora vrijednosti tako i potrebnih zaštitnih mjera u pogledu opasnih kemikalija u tokovima otpada podržat će se analiza troškova i koristi, nužna kako bi se opravdale zakonodavne mjere i praktične intervencije.

1.9. Od presudne je važnosti, kada je to potrebno, poboljšati i ojačati zahtjeve za identifikaciju i praćenje u pogledu uvezene robe koja može sadržavati posebno zabrinjavajuće tvari, kako bi se zajamčila i zabrana u slučajevima gdje je to potrebno i odgovarajući mehanizmi praćenja tijekom cijelog životnog ciklusa proizvoda.

1.10. Pravnim okvirom trebalo bi omogućiti jednaku zaštitu, bez obzira na to je li proizvod proizveden od nerabljenih ili oporabljenih materijala.

2. Uvod

2.1. Odbor je u svojem mišljenju o Paketu o kružnom gospodarstvu ⁽¹⁾ ⁽²⁾ utvrdio potrebu za dodatnim olakšavanjem uporabe materijala iz tokova otpada te je istaknuo da je potrebno premostiti niz pravnih, tehničkih i financijskih prepreka. Prisutnost opasnih tvari u otpadnim materijalima predstavlja takvu prepreku te je ova komunikacija dio postupka utvrđivanja ciljeva politika, izazova i rješenja u postizanju veće cirkularnosti u gospodarstvu. Neka područja bit će potrebno rješavati nezakonodavnim sredstvima, ali opći je cilj utjecati na buduću politiku.

3. Sažetak prijedloga Komisije

3.1. U Komunikaciji se utvrđuju brojni ciljevi politika i povezana pitanja te se dionici pozivaju da iznesu svoje stavove o utvrđenim izazovima kako bi se pomoglo u određivanju puta prema istinski kružnom gospodarstvu. Ciljevi su utvrđeni u četiri općenita poglavlja, a pristup je razmatrački i ne pruža obvezujuće smjernice. Ovim se mišljenjem, uzimajući u obzir radni dokument službi Komisije i doprinos članova EGSO-a i organizacija dionika civilnog društva, odgovara na zahtjev da se ponude najpoželjnije opcije kako bi se odgovorilo na glavne izazove. Iz tog je razloga glavni sadržaj mišljenja izložen u posljednjem odjeljku o posebnim napomenama.

3.2. Komisija pokreće javno savjetovanje i potiče rasprave s Europskim parlamentom, Vijećem i zainteresiranim stranama da odaberu opcije i odrede konkretne mjere na općoj ili sektorskoj razini za razvoj tržišta održivih sekundarnih sirovina. Naknadne mjere bit će poduzete u skladu s načelima bolje regulative, a prije iznošenja konkretnih prijedloga s očekivanim znatnim učinkom izradit će se procjena učinka.

4. Opće napomene

4.1. Zakonodavstvom EU-a relevantnim za to pitanje obuhvaćena su područja kemikalija, proizvoda i otpada ⁽³⁾. Konkretno, trenutačnim pravnim okvirom ne uspijeva se osigurati prenošenje informacija o opasnim kemikalijama tijekom čitavog ciklusa materijala i mogućih naknadnih životnih ciklusa.

4.2. Naše sve složenije društvo sve više ovisi o uporabi kemikalija ⁽⁴⁾. Stupovi **zakonodavstva EU-a o kemikalijama** jesu Uredba o razvrstavanju ⁽⁵⁾, Uredba REACH ⁽⁶⁾ i Uredba o postojanim organskim onečišćujućim tvarima ⁽⁷⁾, koje se međusobno nadopunjuju i primjenjuju bez obzira na područje uporabe.

⁽¹⁾ Mišljenje „Paket o kružnom gospodarstvu“ (SL C 264, 20.7.2016., str. 98.).

⁽²⁾ Paket o kružnom gospodarstvu koji je Komisija donijela 2. prosinca 2015.

⁽³⁾ Definicije opasnog otpada mogu se pronaći u dokumentu *Guidance document on the definition and classification of hazardous waste* („Smjernice za utvrđivanje i razvrstavanje opasnog otpada“), lipanj 2015.

⁽⁴⁾ Izvješće Europske agencije za okoliš br. 2/2016, str. 33. – 34.

⁽⁵⁾ Uredba o razvrstavanju, označavanju i pakiranju (EZ) br. 1272/2008.

⁽⁶⁾ Uredba (EZ) br. 1907/2006 o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH).

⁽⁷⁾ Uredba o postojanim organskim onečišćujućim tvarima – vidjeti http://ec.europa.eu/environment/chemicals/international_conventions/index_en.htm

4.3. **Zakonodavstvo o proizvodima** može biti usmjereno na sigurnost proizvoda te na održivost proizvoda. Direktivom o općoj sigurnosti proizvoda ⁽⁸⁾ utvrđuju se opći sigurnosni zahtjevi za neprehrambene potrošačke proizvode. Važan je i niz zakonodavnih akata o specifičnim proizvodima, kao što su Direktiva o igračkama, Uredba o pakiranju hrane, Direktiva ROHS ⁽⁹⁾ i Direktiva o ekološkom dizajnu. U mišljenju EGSO-a ⁽¹⁰⁾ podupire se „integrirani pristup” ekološkom dizajnu, koji bi trebalo proširiti izvan njegova aktualnog područja primjene. Takvim integriranim pristupom uzeli bi se u obzir energetska učinkovitost i učinkovitost proizvoda, kao i energetska učinkovitost i učinkovitost proizvoda u pogledu uporabe resursa i materijala.

4.4. Važno je i nekoliko **zakonodavnih akata o otpadu**. Okvirna direktiva o otpadu bila je predmetom nekoliko mišljenja Odbora u kojima je EGSO dosljedno podupirao zahtjev da države članice odrede redoslijed prioriteta kada je riječ o otpadu, pri čemu je na prvom mjestu sprječavanje nastanka otpada, zatim priprema za ponovnu uporabu, recikliranje ili drugu vrstu uporabe i, kao krajnje rješenje, zbrinjavanje spaljivanjem i odlaganjem. EGSO je pozvao i na obvezivanje država članica da prihvate programe proširene odgovornosti proizvođača. Nadalje, pozvao je i na jačanje odredbe kojom se zahtijeva odvojeno prikupljanje ⁽¹¹⁾.

4.5. Moguće je izvesti neke opće točke koje bi trebale biti smjernice za buduće mjere:

- **boljim informiranjem** o prisutnosti, lokaciji i koncentraciji opasnih kemikalija u proizvodima i materijalima dobivenima iz otpada mogu se smanjiti problemi s kojima se subjekti susreću u lancu uporabe i unaprijediti zaštita okoliša i zdravlja ljudi;
- Od ključne je važnosti **sprječavanje puštanja** opasnih kemikalija u ciklus materijala. Postojeće zakonodavstvo kojim se to omogućuje još se uvijek ne primjenjuje u potpunosti;
- **pravnim okvirom** trebalo bi omogućiti jednaku zaštitu, bez obzira na to je li proizvod proizveden od nerabljenih ili oporabljenih materijala.

4.6. Može se primijetiti da su potporne aktivnosti u tijeku. Primjerice, problem opasnih tvari u električnoj i elektronskoj opremi rješava se u okviru Direktive RoHS kojom se, poticanjem zamjenjivanja određenih opasnih tvari u električnoj i elektronskoj opremi, povećava mogućnost i ekonomska profitabilnost recikliranja otpada dobivenog iz takve opreme. Nadalje, Europski parlament i Vijeće raspravljali su i o četirima povezanim zakonodavnim prijedlozima ⁽¹²⁾ ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁵⁾. EGSO prima na znanje nedavni politički sporazum o tom pitanju ⁽¹⁶⁾.

4.7. Neka pitanja navedena u ovoj komunikaciji složena su na koncepcijskoj razini, osobito ona koja se tiču problema zbog neusklađenosti i neujednačenosti pravila. Prema mišljenju Odbora, prednost bi trebalo dati konkretnijim pitanjima u pogledu informacija i tvari koje su se nekad koristile.

4.8. Unatoč tomu, iz sažetka pitanja navedenih u ovoj komunikaciji i širokog raspona inicijativa na snazi ili u razvoju za postizanje istinski kružnog gospodarstva jasno je da se postupak tranzicije koji se primjenjuje u uklanjanju opasnih tvari iz otpada i tijekom njegove uporabe ili recikliranja neće brzo postići. Stoga je proaktivni i dugoročni pristup koji je usvojila Komisija prikladan.

⁽⁸⁾ Direktiva o općoj sigurnosti proizvoda (GPSD) 2001/95/EZ.

⁽⁹⁾ Direktiva 2011/65/EU o ograničenju uporabe određenih opasnih tvari u električnoj i elektroničkoj opremi.

⁽¹⁰⁾ Mišljenje „Plan rada za ekološki dizajn 2016. – 2019.” (SL C 345, 13.10.2017., str. 97.).

⁽¹¹⁾ Mišljenje „Paket o kružnom gospodarstvu” (SL C 264, 20.7.2016., str. 98.).

⁽¹²⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu.

⁽¹³⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni direktiva 2000/53/EZ o otpadnim vozilima, 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi.

⁽¹⁴⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu.

⁽¹⁵⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada.

⁽¹⁶⁾ Izjava povjerenika Velle o postignutom političkom dogovoru o modernizaciji pravila o otpadu.

5. Posebne napomene

Potreba za informacijama

5.1. Cilj je osigurati da su odgovarajuće informacije o tvarima koje izazivaju zabrinutost u proizvodima dostupne svim sudionicima u lancu opskrbe i u konačnici subjektima koji rade s otpadom. Jasno je da je najbolji način zaštite zdravlja ljudi i okoliša prije svega ograničenje puštanja opasnih kemikalija u gospodarski ciklus. Time se također može omogućiti uporaba materijala iz otpada i poboljšati kružno gospodarstvo.

5.2. Pružanje sveobuhvatnih informacija sindikatima može imati ključnu ulogu u zaštiti zdravlja radnika i stoga je nužno.

5.3. Uredbom REACH uređuju se proizvodnja, uporaba i stavljanje na tržište kemikalija u EU-u. Cilj joj je prvenstveno osigurati visoku razinu zaštite ljudi i okoliša. U izvješćima pojedinih udruga potrošača i Komisije navodi se loša provedba ograničenih obveza obavješćivanja u lancu opskrbe uvedenih Uredbom REACH.

5.4. Komisija pokreće studiju izvedivosti o primjeni različitih informacijskih sustava, inovativnih tehnologija za praćenje i strategija kojima bi se omogućio protok važnih informacija u cijelom lancu opskrbe proizvodima kako bi one došle do poduzeća za reciklažu. Postavlja se pitanje: bi li se uvođenjem sustava obveznog obavješćivanja dodala vrijednost i na koji bismo način trebali upravljati robom uvezenom u EU koja može sadržavati tvari koje nisu dopuštene?

5.5. Odbor tvrdi da pravni alati kojima se može ograničiti puštanje posebno zabrinjavajućih tvari u ciklus materijala u velikoj mjeri već postoje. Osobito su važne one pravne odredbe kojima se daje prednost i potiče njihova zamjena neopasnim tvarima. Odbor se zalaže za potpunu primjenu Uredbe REACH i njezino ažuriranje u skladu s novim znanstvenim spoznajama o opasnim svojstvima kemikalija, uključujući sekundarne sirovine. Tako će se zaštititi zdravlje i sigurnost radnika na radu i javno zdravlje krajnjih potrošača. Povećat će se i vjerodostojnost kružnog gospodarstva.

5.6. Kada je riječ o uvezenoj robi, uvoznici su već obvezni utvrditi posebno zabrinjavajuće tvari. Daljnji naglasak može se staviti na detaljno izvršenje obveze proizvođača i uvoznika u okviru Uredbe REACH u vezi s njihovim registracijskim dosjeima i sigurnosno-tehničkim listovima sa scenarijima izloženosti koji obuhvaćaju fazu otpada. Osim toga, mogu se zahtijevati detaljnije informacije, kao što su opis različitih scenarija za završetak životnog ciklusa za recikliranje, pripremu za ponovnu uporabu ili odlaganje. To bi trebalo učiniti zajedno s izvršenjem obveze proizvođača i uvoznika proizvoda da gospodarske subjekte u lancu opskrbe obavješćuju o prisutnosti posebno zabrinjavajućih tvari u proizvodima, kao i uz zahtjev da se utvrdi lokacija tvari u proizvodu.

5.7. Od presudne je važnosti, kada je to potrebno, poboljšati i ojačati zahtjeve za identifikaciju i praćenje u pogledu uvezene robe koja može sadržavati posebno zabrinjavajuće tvari, kako bi se zajamčila i zabrana u slučajevima gdje je to potrebno i odgovarajući mehanizmi praćenja tijekom cijelog životnog ciklusa proizvoda.

5.8. Odbor je zabrinut zbog toga što bi potpuna identifikacija posebno zabrinjavajućih tvari mogla biti problematična u odnosu na sporazume o slobodnoj trgovini i gospodarskom partnerstvu.

5.9. Općenito, bit će potrebna daljnja ulaganja poduzeća za recikliranje u prilagođenu opremu za razvrstavanje te je potrebno razmotriti mjere gospodarske i tehničke potpore.

Otpad koji sadržava tvari koje u novim proizvodima više nisu dopuštene

5.10. Restriktivni zakoni o opasnim kemijskim tvarima na snazi su u državama članicama od devetnaestog stoljeća, a nove kemikalije podvrgavaju se strogim ispitivanjima u pogledu opasnosti. Međutim, stalni postupak procjene rizika znači da proizvodi koji su zakonito proizvedeni u prošlosti sadržavaju posebno zabrinjavajuće tvari, a oni koji se proizvode danas mogu sadržavati tvari koje bi u budućnosti mogle biti zabranjene. U preradi otpada i fazi uporabe posljedica toga mogu biti opasne „tvari koje su se nekad koristile”.

5.11. Cilj je olakšati recikliranje, poboljšavajući pritom uporabu sekundarnih sirovina promicanjem ciklusa netoksičnih materijala. Osim toga, kad se uzmu u obzir moguća ograničenja kemikalija i izuzeća od tih ograničenja, moramo posvetiti više pozornosti njihovim učincima na recikliranje i ponovnu uporabu u budućnosti.

5.12. Komisija tvrdi da je pitanje tvari koje su se nekad koristile i dalje prepreka kružnom gospodarstvu te da je potrebno razviti posebnu metodologiju za donošenje odluka kojom bi se podupirale odluke o mogućnosti recikliranja otpada koji sadržava tvari koje izazivaju zabrinutost. Rad na tim mjerama je u tijeku i trebao bi biti završen do sredine 2019. Zajedno s navedenim potrebno je pripremiti smjernice kako bi se osiguralo da se pitanje prisutnosti posebno zabrinjavajućih tvari u oporabljenim materijalima bolje riješi u ranijim fazama pripreme prijedlogâ za upravljanje rizikom, a razmatra se i donošenje provedbenog zakonodavnog akta kojim bi se omogućila učinkovita kontrola primjene postojećih izuzeća od registracije u skladu s Uredbom REACH za oporabljene tvari.

5.13. U praksi se u pogledu tvari koje su se nekad koristile postavlja pitanje je li moguće uskladiti vjerovanje da je otpad resurs koji bismo trebali reciklirati tako da osiguramo da se otpad koji sadržava posebno zabrinjavajuće tvari oporabljuje samo u one materijale koji će biti sigurni za uporabu? Trebamo li dopustiti da reciklirani materijali sadržavaju kemikalije koje više nisu dopuštene u primarnim materijalima? Ako da, pod kojim uvjetima?

5.14. Cilj je za reciklirane materijale da se učinkovitošću i kemijskim sadržajem što je moguće više približe učinkovitosti i kemijskom sadržaju usporedivih primarnih materijala. Gospodarski i tehnički čimbenici imaju znatnu ulogu pri određivanju izvedivosti uklanjanja tvari koje izazivaju zabrinutost i snažno ovise od slučaja do slučaja. Opcijama politika potrebno je zahtijevati da sve primarne i sekundarne sirovine udovoljavaju istim pravilima ili za sekundarne materijale omogućiti posebna vremenski ograničena odstupanja.

5.15. EGSO tvrdi da se svim kriterijima primijenjenima u tom kontekstu treba spriječiti prisutnost opasnih kemikalija u oporabljenim materijalima u koncentracijama koje premašuju razinu dopuštenu za nerabljene materijale.

Neujednačenost pravila kojima se određuje koji su otpadi i kemikalije opasni

5.16. To je pitanje usko povezano s navedenim točkama o usklađenosti i obje su složene na konceptijskoj razini. Kao što je navedeno, proizvodnja i uporaba opasnih kemikalija i proizvoda podliježu strogim pravilima EU-a donesenima za zaštitu radnika, građana i okoliša od opasnosti. Gospodarenje otpadom slično je uređeno pravilima EU-a namijenjenima za postizanje istog rezultata. Međutim, istraživanje je pokazalo da dva skupa pravila nisu u potpunosti ujednačena⁽¹⁷⁾.

5.17. Potrebno je postići dosljedniji pristup između pravila o razvrstavanju kemikalija i otpada. Primjerice, usvajanje pravila, kao što je Direktiva o električnom i elektroničkom otpadu (WEEE)⁽¹⁸⁾, za druge specifične skupine proizvoda ili tokove materijala (npr. namještaj ili tekstil) kojima se propisuje odgovarajuća obrada otpada koji sadrži opasne kemikalije prije uporabe ili uporabe u novim proizvodima. Komisija namjerava objaviti dokument sa smjernicama o razvrstavanju otpada kako bi se subjektima koji rade s otpadom i nadležnim tijelima pomoglo da primijene zajednički pristup za karakterizaciju i razvrstavanje otpada. Također će se odvijati daljnje razmjene najboljih praksi u vezi s metodama testiranja. Od dionika se zahtijeva da razmotre je li potrebno uskladiti pravila o razvrstavanju opasnosti tako da se otpad smatra opasnim u skladu s istim pravilima koja se primjenjuju na proizvode.

Bruxelles, 23. svibnja 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

⁽¹⁷⁾ Primjerice: *Keeping it Clean: How to protect the circular economy from hazardous substances* („Održimo ga čistim: Kako kružno gospodarstvo zaštititi od opasnih tvari“). Europski ured za okoliš.

⁽¹⁸⁾ Direktiva 2012/19/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o**„Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europska strategija za plastiku u kružnom gospodarstvu”***(COM(2018) 28 final)***i****„Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o lučkim uređajima za prihvat isporuke brodskog otpada, stavljanju izvan snage Direktive 2000/59/EZ i izmjenama Direktive 2009/16/EZ i Direktive 2010/65/EU”***(COM(2018) 33 final – 2018/0012 (COD))**(2018/C 283/09)*Izjavitelj: **Antonello PEZZINI**

Savjetovanje	Europski parlament, 5.2.2018. Vijeće, 9.2.2018. Europska komisija, 12.2.2018.
Pravna osnova	članak 100. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine:	19.9.2017.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	3.5.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.5.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	535
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	193/00/01

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO, koji je od samog početka podržavao politiku Komisije o kružnom gospodarstvu, smatra, međutim, da bi se ona trebala provoditi u bliskoj suradnji sa socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva, putem aktivnosti predviđanja, te uključivanjem visokoškolskih ustanova i centara za osposobljavanje.

1.1.1. Osim toga, nužne su valjane mjere u području obrazovanja i osposobljavanja, počevši od poticaja dizajnu i ekološkim navikama, visokokvalitetnih zajedničkih tehničko-regulativnih standarda, zanimljivih i nagradnih sustava, uključujući porezne i financijske, do sistemskog i međusektorskog pristupa te široke i pametne upotrebe digitalnih aplikacija.

1.2. Osjećaj poštovanja i želja za zaštitom dobara koja su sadržana u dinamičkoj ravnoteži biosfere ne nastaju sami od sebe već su proizvod senzibiliteta koji se hrani kulturom i sviješću da sve što je stvoreno nije stvoreno da bi se iskoristilo i uništilo u svrhu ekonomske koristi, nego da bi se mudro upotrijebilo, unaprijedilo i sačuvalo „u genezi univerzalnog antropomorfizma” ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Benedetto Croce; u povijesti svega što u svemiru nalikuje čovjeku.

1.3. Nova otkrića, kao što su polimerni materijali, olakšala su čovjekov rad i dobrobit, no potrebno je upravljanje njihovim životnim ciklusom kako ne bi negativno utjecali na prirodne procese.

1.3.1. Odbor smatra da je razvoj kulture ekološkog dizajna polimernih materijala od ključne važnosti za olakšavanje upotrebe sekundarnih polimernih materijala nakon prvog korištenja.

1.3.2. Potrebna je kulturna revolucija koja će otpad pretvoriti u dragocjene i vrijedne resurse u djelovanju i strukturi proizvodnje, distribucije i potrošnje, uključujući pritom civilno društvo i školski sustav.

1.3.3. EGSO smatra da bi zbog gospodarskih i higijenskih prednosti trebalo razraditi strategiju lanca čiji je cilj ponovna upotreba, uz pomoć poduzeća koja imaju iskustva u recikliranju, osobito u sektoru ambalaže koji je danas izuzetno raširen. Cilj je usklađivanje potencijala i upravljanje njima na početku i na kraju procesa.

1.3.4. Nacionalna tijela za normizaciju trebala bi u bliskoj suradnji s europskim i međunarodnim tijelima osnažiti procese priznavanja sekundarnih materijala, s pomoću oznaka kako bi usklađivanjem na europskoj razini povećali povjerenje potrošača prema novim proizvodima.

1.3.5. EGSO smatra da istraživanje i inovacije, pogotovo zajedničke tehnološke inicijative – institucijska javno-privatna partnerstva u okviru programa Obzor 2020, naklonjene razvoju bioproizvoda ⁽²⁾ – te druge inicijative održivosti na temelju kružnog gospodarstva unutar Devetog okvirnog programa moraju odigrati značajnu ulogu.

1.3.6. Potrebno je dati prednost postupku primjene digitalnih oznaka na razne vrste plastike kako bi se u skladu sa zajedničkim metodologijama omogućila identifikacija, razlikovanje ili eventualna eliminacija. Točnije, sekundarne sirovine ne smiju sadržavati otrovne tvari koje se nalaze u sirovinama a koje nisu predviđene za upotrebu s namirnicama ili u dječjim igračkama.

1.4. EGSO smatra da bi se putem kemijskih analiza koje su povezane s uredbom REACH, trebalo intervenirati kako bi se ograničilo zagađenje mikroplastikom, koje predstavlja jednu od glavnih prijetnji okolišu i ljudskom zdravlju.

1.5. EGSO snažno podupire prijedloge Komisije o opremanju luka strukturama namijenjenim za sakupljanje otpada te obvezivanju vlasnika brodova da se pridržavaju procedura o odlaganju otpada.

1.5.1. EGSO smatra da bi se slična politika trebala primijeniti i na upravljanje rijekama, jer one sakupljaju znatnu količinu otpada iz mora.

1.5.2. Udruženja ribara i društvene institucije bi, po EGSO-ovom mišljenju, putem kulture ili preko nacionalnih i/ili europskih financijskih programa, trebali biti uključeni u projekte čišćenja voda od polimernog otpada, podižući time svijest o morskom i riječnom otpadu. Osim toga s odgovarajućom bi obukom i oni mogli sudjelovati u početnim fazama recikliranja, odnosno u aktivnostima smještenim u lukama i duž rijeka, pogotovo tijekom perioda stanki predviđenih za mriještenje.

1.6. EGSO smatra da nastanak i razvoj novih komplementarnih aktivnosti, kao produkti kružnog gospodarstva, zahtijevaju reviziju postojeće uredbe o otpadu, koja je nastala iz Komisijine direktive 2008/98 i kojom se vlasniku otpada nameće odgovornost, ali često bez predviđenih sredstava koja bi omogućila ponovnu upotrebu.

⁽²⁾ Zajedničko poduzeće za bioindustriju je javno-privatno partnerstvo (PPP) između Europske komisije i Konzorcija za bioindustriju (BIC). Konzorcij trenutačno okuplja više od 60 europskih velikih i malih poduzeća, klastera i organizacija koji se bave tehnologijom, industrijom, poljoprivredom i šumarstvom. Svi oni su se obvezali da će unutar PPP-a ulagati u zajedničko istraživanje, razvoj i predstavljanje biotehnologije. U ta je ulaganja uključeno 3,8 milijardi EUR za bio inovacije od 2014. do 2020. (Obzor 2020): 1 milijarda EUR iz fondova EU-a i 2,8 milijardi EUR iz privatnih ulaganja.

1.7. EGSO smatra da bi se princip ekološkog dizajna⁽³⁾, do sada korištenog u štednji energije, trebao primijeniti i na kružno gospodarstvo, osobito u sektoru plastike.

1.8. EGSO smatra da su potrebni primjereni regionalni sporazumi o onečišćenju mora koji bi se primijenili i na politike približavanja te euromediteranske i baltičke sporazume.

1.9. Trebalo bi pružati podršku i poticaj dobrovoljnim sektorskim sporazumima, kao i međusektorskim sporazumima industrije i javnih teritorijalnih uprava podržavajući certificiranje poduzeća (EMAS, CSR i ekološki brodovi⁽⁴⁾ (eng. *green boat*)).

2. Uvod

2.1. Plastika, opći pojam koji označava skupinu polimernih materijala, važan je i sveprisutan materijal u gospodarstvu i našem svakidašnjem životu. Plastika pridonosi promicanju održivog i konkurentnog rasta, stalnog zaposlenja te mnogobrojnih inovacija na području tehnologije i dizajna.

2.2. Sredinom 50-ih godina, dvojica znanstvenika, Natta i Ziegler, otkrili su monomernu i polimernu plastiku. Njemački kemičar, Karl Ziegler 1953. iz nafte je uspio dobiti jednu vrstu plastike koja se zove polietilen i koja je sačinjena od polimernih molekula⁽⁵⁾. Potom je talijanski kemičar Giulio Natta dobio drugačiji polimer: polipropilen, skraćeno nazvan i Moplen. Ovo otkriće značajno je doprinijelo početku krize rudarske industrije, koja je kroz povijest čovječanstva osiguravala materijale⁽⁶⁾ za izgradnju alata za svakodnevni život i rad.

2.3. Plastika je proizvod od nafte; od dva kilograma nafte u prosjeku nastaje jedan kilogram plastike.

2.3.1. Razne stvari su napravljene od ovih novih materijala⁽⁷⁾; ne hrđaju, lagani su i nelomljivi. Godine 1973. proizvedena je prva PET boca⁽⁸⁾.

2.4. EGSO je već naglasio⁽⁹⁾ da „prijelaz na europsko kružno gospodarstvo može otvoriti pozitivne izgleda za ostvarenje ciljeva strategije Europa 2020”.

2.5. Odbor zaista vjeruje da prijelaz na europsko kružno gospodarstvo može otvoriti pozitivne izgleda u pogledu sistemske konkurentnosti EU-a, „ali ukoliko se bude temeljila na strateškoj europskoj viziji koju dijele i u kojoj aktivno sudjeluju poslovni svijet, vlade, poslodavci i radnici, potrošači te zakonodavne i regulativne vlasti na raznim razinama”⁽¹⁰⁾.

2.6. EGSO podsjeća na uvođenje paketa mjera iz 2014.⁽¹¹⁾ – koji je kasnije povučen – te onog iz prosinca 2015. uključujući usvajanje akcijskog plana EU-a za kružno gospodarstvo, kojim je plastika dobila ključni prioritet.

2.7. Prema EGSO-u, „promjena ponašanja može se najjednostavnije postići jasnim cjenovnim signalima, tj. pružanjem pogodnosti i konkurentnih cijena potrošačima, a to se može ostvariti programima za povećanu odgovornost proizvođača i/ili zelenim oporezivanjem”⁽¹²⁾.

2.8. Europska industrija plastike je u 2016. ostvarila 350 milijardi eura prometa što uključuje 62 000 poduzeća, više od 1,5 milijuna zaposlenih radnika i proizvodnju od 60 milijuna tona⁽¹³⁾.

2.9. Danas je plastika prisutna u svakom aspektu svakidašnjeg života: od prometa do građevine, od telekomunikacija do robe široke potrošnje, od prehrambenog do zdravstvenog sektora.

⁽³⁾ Direktiva 2005/32/EZ i naknadne izmjene.

⁽⁴⁾ Vidjeti čl. 8. stavak 5. COM (2008) 33.

⁽⁵⁾ Ziegler je zajedno s Giulio Nattom otkrio stereospecifičnu polimerizaciju polipropilena uz upotrebu katalizatora koji sadrže titanijske zajednički naziv za ovu vrstu katalizatora je Ziegler-Nattini katalizatori. Godine 1963. dobili su Nobelovu nagradu za kemiju.

⁽⁶⁾ Cink, sfalerit, kalamini, barit, bakelit.

⁽⁷⁾ PE (polietilen); PP (polipropilen); PS (polistiren); PET (polietilentereftalat); PVC (polivinilov klorid).

⁽⁸⁾ Skraćenicu uveo N. Convers Wyeth, američki inženjer.

⁽⁹⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a (SL C 230, 14.7.2015., str. 91.).

⁽¹⁰⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a (SL C 230, 14.7.2015., str. 91.).

⁽¹¹⁾ Vidjeti SWD(2014) 0208 i SWD(2015) 259 fin.

⁽¹²⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a (SL C 230, 14.7.2015., str. 91.).

⁽¹³⁾ Vidjeti izvještaj *L'ecellenza della filiera della plastica per il rilancio industriale dell'ITALIA e dell'EUROPA 2017* („Ključna uloga sektora plastike u ponovnom pokretanju talijanske i europske industrije 2017.”) – <https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/parte-2.pdf>.

2.10. Oko 80 % malih i srednjih poduzeća industrije plastike u EU-u ima manje od 20 zaposlenih, dok preostalih 20 % otpada na srednje velika poduzeća⁽¹⁴⁾.

2.11. Svake godine Europljani proizvedu 25 milijuna tona takozvanog plastičnog otpada od čega je manje od 30 % reciklirano⁽¹⁵⁾.

2.12. Prema nedavnoj studiji provedenoj na europskoj razini (bilješka 15.), zamjenom plastike za primarne upotrebe s drugim materijalima, ambalaža bi imala veću težinu – gotovo 4 puta veću u odnosu na plastičnu – volumen proizvedenog otpada bi se povećao za 60 %, a godišnja potrošnja energije od proizvodnje do ponovne upotrebe bi porasla za 57 %.

2.12.1. S druge strane, 95 % vrijednosti ambalaže izgubi se nakon jednokratne upotrebe. Od 78 milijuna tona plastike stavljene na tržište, 72 % se ne reciklira od čega 40 % završi na odlagalištima, a 32 % nije pokriveno zakonskim sustavom sakupljanja otpada.

2.13. Otuda proizlazi potreba za razvojem ekološkog dizajna plastike kojim bi se olakšalo njeno recikliranje te time povećalo potražnju unutar raznih industrijskih sektora, distribucijskih kanala te skupina potrošača i europskih građana.

2.13.1. Potrebno je osnažiti dijalog s industrijom recikliranja kako bi razumjeli njene proizvodne procese, potrebe i tehnologije.

2.14. Postupkom standardizacije te certificiranjem preko oznaka, reciklirana plastika mora proći odgovarajuću prekvalifikaciju i unapređenje.

2.15. U kontekstu kružnog gospodarstva, plastiku bi trebalo promatrati kao dragocjenu zajedničku materijalnu baštinu jer je ključna za održiv i konkurentan gospodarski razvoj u službi građana, zdravlja i okoliša, no pod uvjetom da se predmeti napravljeni od tog materijala ne smatraju „otpadom” nego „oporabljivim predmetima”.

3. More i plastika

3.1. 70 % površine planeta prekriveno je morima i oceanima, od čega 97 % otpada na morske vode. Oceani su naši najbolji saveznici u borbi protiv klimatskih promjena; u Pariškom sporazumu se nalazi poseban izvještaj Međuvladinog panela o klimatskim promjenama (IPCC) koji je posvećen oceanima.

3.2. Morski otpad, a pogotovo plastika i mikroplastika, predstavlja još jednu značajnu prijetnju oceanima i stoga je globalni problem koji se tiče svih oceana svijeta. Svake godine milijuni tona otpada završe u oceanima diljem svijeta, što uzrokuje okolišne, gospodarske, estetske i zdravstvene probleme. Morski otpad može uzrokovati ozbiljnu gospodarsku štetu, kao na primjer: gubitke za priobalne zajednice; ograničenja za turizam; smetnje u pomorskom prometu i ribarstvu.

3.3. Potencijalni trošak čišćenja obala i plaža u cijelom EU-u procjenjuje se na gotovo 630 milijuna eura godišnje.

3.4. Uzimajući u obzir njegovo nakupljanje i brzo širenje, morski otpad predstavlja ogromnu prijetnju zdravlju svjetskih oceana. U tu svrhu, potrebne su učinkovite i uravnotežene mjere kružnog gospodarstva, na međunarodnoj i europskoj razini, s ciljem smanjenja morskog otpada EU-a za 30 % i 50 % u 2025. i 2030.

3.4.1. Da bi postigli te ciljeve, potrebno je najprije izmijeniti postojeće zakonodavstvo u skladu s kojim otpad postaje vlasništvo onoga tko ga sakuplja, što obeshrabruje sakupljanje.

3.4.2. Trebalo bi razmotriti odgovarajuće poticaje za sve građane (osobito ribare) koji mogu surađivati u čišćenju mora i rijeka, dijelom uz odgovarajuću prenamjenu Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR).

⁽¹⁴⁾ Ambrosetti, *L'eccellenza della filiera della plastica nell'UE 2015* („Izvršnost sektora plastike u EU-u 2015.”).

⁽¹⁵⁾ EK, priopćenje za tisak 16/01/2018.

3.5. Vijeće je 18. prosinca 2017. usvojilo zaključke o ekoinovacijama te je istaknulo „potrebu za usklađenošću politika potpore inovacijama i drugih politika, točnije: zaštite ljudskog zdravlja, poštovanja okoliša i prijelaza na kružno gospodarstvo”⁽¹⁶⁾.

3.6. EP je, s druge strane, usvojio razne dokumente o ovoj temi: počevši od rezolucije od 9. srpnja 2015. o učinkovitoj upotrebi resursa: prijelaz na kružno gospodarstvo; te rezolucija koje su usvojene u veljači 2017. o „paketu o otpadu” do rezolucije od 18. prosinca 2017. o međunarodnom upravljanju oceanima.

3.7. Intervencija za čišćenje Sredozemnog mora mogla bi ostvariti sinergije s programom PRIMA (PPP) u okviru kojeg su predviđene ekološke mjere za dobrobit okoliša⁽¹⁷⁾.

4. Prijedlozi Komisije

4.1. Svrha strategije koju je predložio EK je zaštita okoliša od zagađenja plastikom te istovremeno promicanje rasta i inovacija, s ciljem transformacije gospodarskog izazova linearne proizvodno distribucijsko potrošačko bihevioralne paradigme, u kružni model koji je samoodrživ uz pomoć učinkovite upotrebe resursa, prema kojem je „otpad” „**obnovljivi resurs**”.

4.2. Ponovna uporaba, recikliranje i oporaba postale bi ključne riječi koje bi bile temelj za stvaranje nove paradigme kojom bi se promovirali novi dizajn, samoodrživost, inovacije i konkurentnost na unutarnjem i međunarodnom tržištu.

Predložena strategija obuhvaća 40 mjera, 15 preporuka upućenih nacionalnim i regionalnim vlastima te 8 preporuka za industriju.

4.3. Prijedlogom direktive o lučkim uređajima za prihvat uvode se nova pravila za rješavanje pitanja morskog otpada u moru, uz mjere kojima se osigurava da otpad nastao na brodovima ili prikupljen na moru ne bude zapostavljen, već da ga se dopremi na kopno radi odgovarajućeg odlaganja. Njime su također obuhvaćene mjere za smanjivanje administrativnih opterećenja za luke, brodove i nadležna tijela.

5. Opće napomene i preporuke

5.1. EGSO smatra da uspješna strategija za plastiku mora posjedovati učinkovite mjere u području obrazovanja i osposobljavanja; od poticaja dizajnu i ekološkim navikama; visokokvalitetnih zajedničkih tehničko-regulativnih standarda, zanimljivih i nagradnih sustava, uključujući porezne i financijske; od sistemskog i međusektorskog pristupa; široke i pametne upotrebe digitalnih aplikacija; širokog i participativnog predviđanja koje bi proces podržalo istinskom **europskom kulturom kružnog modela plastike čiji je temelj analiza životnog ciklusa proizvoda**.

5.2. Zagađenje mikroplastikom jedna je od glavnih prijetnji okolišu i ljudskom zdravlju. Te se tvari često rabe u deterdžentima, kozmetičkim proizvodima, namještaju i lakovima. **EGSO smatra** da ovakvu vrstu zagađenja treba spriječiti u korijenu, odnosno uz pomoć mjera na razini EU-a, u okviru uredbe **REACH**.

5.3. **Oko 40 % plastike u EU-u je za jednokratnu upotrebu i to je glavni razlog onečišćenja: uz minimalni trošak po plastičnoj vrećici uvelike bi se smanjila potrošnja plastike. EGSO, stoga, preporučuje da se ove mjere primijene na sve vrste plastike za jednokratnu upotrebu.**

5.4. EGSO daje prioritet digitalnim oznakama raznih vrsta plastike čiji je cilj identifikacija, selekcija te eventualno uklanjanje štetnih tvari. Plastika često sadržava otrovne tvari koje su zabranjene u igračkama i materijalima koji dolaze u kontakt s namirnicama. Recikliranje takve plastike moglo bi te tvari prenijeti i u nove proizvode. Zbog toga je potrebno osigurati i certificirati da „sekundarne plastične sirovine” ne sadrže otrovne tvari.

5.5. Nacionalna zakonodavstva razlikuju se u pogledu količine i dozvoljenih otrovnih tvari. Potrebno je strože jedinstveno i **usklađeno zakonodavstvo** koje ima najveću korist za potrošače.

⁽¹⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15811-2017-INIT/hr/pdf>, zaključci Vijeća 18.12.2017., „Ekoinovacija: omogućivanje prijelaza na kružno gospodarstvo”.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 662 final i mišljenje EGSO-a (SL C 125, 21.4.2017., str. 80.).

5.6. EGSO smatra da bi trebalo poticati mjere usmjerene na davanje prioriteta:

- zajedničkim metodologijama izvještavanja;
- digitalizaciji proizvoda, postupaka i sastavnih dijelova uz pomoć različitih vrsta digitalnih oznaka;
- visokoučinkovitoj infrastrukturi sakupljanja i razvrstavanja koja je opremljena optičkim čitačima;
- standardizaciji i certificiranju proizvoda, postupaka i uređaja;
- profesionalizaciji i nadzoru recikliranja;
- nagradnim sustavima široke odgovornosti proizvođača i potrošača;
- pokretanju pilot-projekta na razini EU-a koji bi se usmjerio na organizaciju, dizajn i konkurentni razvoj jedinstvenog europskog tržišta kvalitetnih sekundarnih plastičnih sirovina koje bi promicalo zelenu nabavu.

5.7. Odvojeno prikupljanje, a pogotovo recikliranje PET ambalaže⁽¹⁸⁾ može proizvesti ekonomske prednosti u EU-u uz pomoć novih proizvodnih i radnih djelatnosti.

5.8. Do sada su prednost imali organsko recikliranje odnosno kompostiranje⁽¹⁹⁾; kao i odlagališta te uporaba energije spaljivanjem uz pomoć odgovarajućih filtara za otpadne plinove⁽²⁰⁾, osobito u industriji čelika i cementa.

5.9. Stvaranje novih proizvoda reciklažom plastike, bilo od iste vrste (boca/boca) ili od različitih vrsta (plastika/tkanina) dobiva sve veći značaj. Međutim, navedeni postupci zahtijevaju proces poticanja potrošača⁽²¹⁾ te jednostavnu identifikaciju putem digitalnih čitača na mjestima za sakupljanje.

5.10. Reciklirana PET plastika može se koristiti kao vlakno za proizvodnju zimskih i ljetnih tkanina, kombinezona, vojnih uniformi, obloga guma, cijevi, transportnih traka, folija za pakiranje, tiskanih proizvoda, itd.

5.11. S jakom tehničko-regulativnom standardizacijom i certifikacijom, čak i nakon recikliranja, ako su procesi certificirani te ispravno provedeni⁽²²⁾, PET ambalaža ostaje kemijski inertna te je stoga prikladna za siguran kontakt ambalaže s namirnicama⁽²³⁾.

5.12. **Što se tiče morskog otpada**, EGSO podupire koordinaciju direktive i Međunarodne konvencije o sprečavanju onečišćenja mora s brodova (MARPOL) te smatra da će rješavanje pitanja otpada s ribarskih te izletničkih brodova pronaći rješenja za problem onečišćenja mora, pod uvjetom odgovarajućih izuzeća za male brodove i luke s ograničenim prometom.

5.13. Organizacije za sakupljanje morskog otpada bi preko Fonda za pomorstvo i ribarstvo trebale surađivati s ribarima, koji bi uz odgovarajuću obuku, sudjelovanjem u sakupljanju i recikliranju, mogli povećati svoje nestabilne prihode od ribarstva.

⁽¹⁸⁾ PET: polietilentereftalat, sastav $(C_{10}H_8O_4)_n$. Dobiva se iz sirove nafte (C_9H_{18}) . Radi se o termoplastičnoj smoli koja je prikladna dodiru s namirnicama.

⁽¹⁹⁾ **Kompost** nastaje procesom razlaganja i humifikacije organskog otpada.

⁽²⁰⁾ OR, **gorivo dobiveno iz otpada**. Tijekom izgaranja, pucanje veza među atomima plastike, H i C, otpušta velike količine topline.

⁽²¹⁾ Na primjer, u Njemačkoj je obavezno plaćanje pologa, a u Švicarskoj su prodavači obvezani na sakupljanje prazne ambalaže...

⁽²²⁾ Nastanak acetaldehida treba spriječiti optimizacijom temperature taljenja i vremena zadržavanja. Spriječiti dekontaminaciju.

⁽²³⁾ U pojedinim državama, zakonom je propisano da ambalaža koja se koristi za namirnice ne smije sadržavati više od 50 % sekundarnih plastičnih sirovina. Ne smije doći u kontakt s hranom, stoga je reciklirana plastika spojena s „čistom” plastikom koja je u dodiru s hranom.

5.14. Isti model bi se mogao primijeniti i na čišćenje rijeka, uz pomoć radničkih zadruga te izmjenom postojećeg zakonodavstva ⁽²⁴⁾.

5.15. EGSO smatra da prioritet treba dati razvoju regionalnih sporazuma o onečišćenju mora, odnosno morskih i riječnih područja.

6. Posebne napomene

6.1. **Od PET plastike do pređe.** Recikliranje PET plastike zahtijeva čist inovativni mehanički/kemijski postupak, koji održava čistoću vlakna te smanjuje potrošnju vode i energije snižavajući emisije CO₂ za oko 30 % i ne ostavljajući za sobom troske i otpad.

6.1.1. Zahvaljujući odvojenom prikupljanju oporabom se prvo dobiva sirovi materijal. Zatim, nakon faza mljevenja, pranja, gnječenja, oblikovanja, sušenja i granuliranja, PET se čistim postupkom, uglavnom uz promjene temperature, pretvara u novi polimer. Na kraju dobiveni oblikovani polimer ide u ekstruder. Potom se reže na željenu dužinu u različita sintetička reciklirana vlakna, čime nastaje visokokvalitetni i visoko otporni poliester.

6.2. Transformacija PET-a ⁽²⁵⁾ u tkaninu (polietilentereftalat) inovativan je postupak koji štiti okoliš i daje kvalitetu: od proizvodnih tehnika do dizajna.

6.2.1. Tehnički podaci ⁽²⁶⁾:

- od 2 kg nafte (C₉H₁₈) nastaje 1 kg PET-a (C₁₀H₈O₄)_N;
- 1 boca zapremine 1,5 l teži 38 grama;
- 1 boca zapremine 0,5 l teži 25 grama;
- za izradu jedne majice od flisa (330 g/m²) potrebno je otprilike 27 boca zapremine 1,5 l;
- 27 boca je jednako 1 026 grama PET-a, što otprilike iznosi 2 052 grama nafte;
- emisija CO₂ na 2 052 grama nafte (24,2136 kWh) ⁽²⁷⁾ se smanjuje za **6,39239 kg/CO₂**.

6.2.2. Drugi primjer: od 53 900 recikliranih plastičnih boca zapremine 1,5 l može se dobiti izvrstan poliester, od kojeg se može proizvesti 7 000 naprtnjača (torba), s uštedom od 3,34 tone CO₂ ⁽²⁸⁾.

7. Pitanja za razmatranje

7.1. Obveze država:

- educiranje o odvojenom sakupljanju (uključujući plastiku!), počevši od škole, a osobito u obiteljskoj zajednici;
- osnivanje zadruga/konzorcija koji bi, u suradnji s općinama i poduzećima, sakupljali plastiku, dopremali je u centre za obradu i certificiranje plastike kao „sekundarne plastične sirovine“;
- prilagodba postojećih normi za otpad potrebama koje iziskuje sakupljanje plastike.

⁽²⁴⁾ Prema postojećim procjenama, između 1,15 i 2,41 milijuna tona plastike iz rijeka završi u oceanima, a više od 74 % istjecanja dogodi se između svibnja i listopada. Najvećih 20 rijeka zagađivača, koje se većinom nalaze u Aziji, čine 67 % ukupne globalne vrijednosti.

⁽²⁵⁾ Poliester nastaje od PET-a, a dostupan je u obliku rezanih vlakana, tanke ili deblje pređe te mikrovlakana.

⁽²⁶⁾ Izvor: Pielleitalia S.r.l Grassobbio Bergamo.

⁽²⁷⁾ Izvor: Zajednički istraživački centar (JRC) Ispra: faktor konverzije sirove nafte:

— 11,8 MWh/t

— 0,264 tCO₂/MWh

⁽²⁸⁾ Vidjeti bilješku 28., JRC Ispra.

7.2. EGSO podupire dijalog među dionicima u svrhu osnivanja fonda za ulaganje u tehnologije recikliranja plastike te europskog tržišta kvalitetne sekundarne plastične sirovine.

7.3. EGSO, putem programa Obzor 2020. i **novog Devetog okvirnog programa**, kojim u prilog ide i studija o bakterijama ⁽²⁹⁾, podupire zajedničke tehnološke inicijative – institucijska javno-privatna partnerstva: Zajedničko poduzeće za bioindustriju (jedna od 7 inicijativa).

Bruxelles, 23. svibnja 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

⁽²⁹⁾ Na Institutu za tehnologiju u Kyotu i Sveučilištu Keio te uz pomoć drugih japanskih istraživačkih instituta, izolirana je jedna vrsta bakterije koja „jede” plastiku, takozvana *Ideonella sakaiensis*. Plastika joj služi za prehranu i rast te je razgrađuje uz pomoć kemijske reakcije samo dvaju enzima. Vidjeti: science.sciencemag.org/content/351/6278/1196 – YOSHIDA & OTHERS. Biolog profesor John McGeehan sa Sveučilišta u Portsmouthu, zajedno je sa svojim kolegama slučajno stvorio izrazito snažnu verziju enzima koji „jede” plastiku. To otkriće objavljeno je u časopisu *Proceedings of the National Academy of Sciences* 2018.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Budućnost hrane i poljoprivrede

(COM(2017) 713 final)

(2018/C 283/10)

Izvjestiteljica: **Jarmila DUBRAVSKÁ**

Suizvjestitelj: **John BRYAN**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 18.1.2018.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Predsjedništva:	5.12.2017.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	3.5.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.5.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	535
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	195/7/18

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja komunikacije Komisije o budućnosti hrane i poljoprivrede te smatra da je snažan, dobro financiran ZPP od presudne važnosti za održivu poljoprivredu u EU-u.

1.2. Budućim ZPP-om moraju se ispuniti izvorni ciljevi utvrđeni u Ugovoru iz Rima, kao i novi ciljevi, koji se odnose na zaštitu okoliša, borbu protiv klimatskih promjena i biološku raznolikost, te istodobno osigurati zadržavanje europskog modela poljoprivrede te njegovu konkurentnost i održivost kako bi se zadovoljile potrebe građana Europe. U novom ZPP-a moraju se također usvojiti i ostvariti ciljne vrijednosti utvrđene kao ciljevi održivog razvoja u okviru UN-a i konferencije COP21.

1.3. EGSO pozdravlja smjer u kojem idu reforme i nove prijedloge o supsidijarnosti i novom modelu ostvarenja ciljeva te naglašava potrebu za osiguravanjem njihove provedbe na način kojim se štite zajednička politika i jedinstveno tržište i koji je u skladu s obvezama u pogledu pojednostavljenja. Međutim, EGSO smatra da je komunikacija trebala biti preciznija. EGSO se nada da će u predstojećim zakonodavnim prijedlozima Komisija uzeti u obzir stajališta civilnog društva iznesena u ovom mišljenju. Vremenski rok za mišljenje EGSO-a i zakonodavne prijedloge Europske komisije bio je prekratak.

1.4. EGSO podržava model dvaju stupova ZPP-a, pri čemu prvi stup osigurava izravna plaćanja koja treba preusmjeriti i uz pomoć kojih se poljoprivrednicima mora osigurati pravedan dohodak i poticaji za osiguravanje javnih dobara, kao i potpora tržištu, dok se drugim stupom pruža potpora ruralnim područjima i suzbija depopulacija u skladu s Deklaracijom iz Corca 2.0. EGSO se protivi sufinanciranju prvog stupa i poziva na utvrđivanje razumne razine sufinanciranja drugog stupa za sve države članice. EGSO nedvojbeno smatra da bi se izravna plaćanja trebala pružati samo aktivnim poljoprivrednicima, na temelju objektivnih kriterija povezanih s poljoprivrednom proizvodnjom i osiguravanjem javnih dobara.

1.5. EGSO podržava snažan i dobro financiran ZPP i povećanje u proračunu EU-a na 1,3 % BND-a, u skladu s rastom gospodarstva EU-a. Potrebno je osigurati odgovarajuća financijska sredstva za ZPP kako bi se riješio problem niskog dohotka poljoprivrednika i radnika u poljoprivredi, inflacije i mogućeg nedostatka sredstava uzrokovanog Brexitom, kao i dodatnih zahtjeva na području okoliša i klimatskih promjena, te kako bi se osiguralo potrebno približavanje izravnih plaćanja među državama članicama uzimajući u obzir različite uvjete.

1.6. EGSO vjeruje da ZPP mora pružati potporu malima i velikima, mladima i starima, novima i etabliranima, samozaposlenim poljoprivrednicima i njihovim zaposlenicima, ženama i muškarcima, kako bi život na selu bio održiv za aktivne poljoprivrednike koji se bave proizvodnom djelatnošću, osiguravaju javna dobra, brinu o okolišu i doprinose zapošljavanju.

1.7. EGSO pozdravlja nove prijedloge o supsidijarnosti i prijedloge kojima se državama članicama daje viši stupanj odgovornosti, no jasno ističe da je potrebno održati snažan ZPP, bez renacionalizacije koja bi ugrozila jedinstveno tržište. Supsidijarnost se mora primjenjivati samo na planove država članica za provedbu ciljeva ZPP-a, a državama članicama istodobno se mora osigurati fleksibilnost za usvajanje opcija za plaćanje u okviru prvog i drugog stupa koje najbolje odgovaraju vrstama i uvjetima poljoprivrede te poljoprivrednim strukturama u pojedinim zemljama, uzimajući u obzir prirodne uvjete i okoliš.

1.8. Predloženi novi model ostvarenja ciljeva povezanih s okolišem i klimatskim promjenama mora se ponajprije primjenjivati na razini država članica. U skladu s obvezom pojednostavljenja mora biti jednostavan i razumljiv poljoprivrednicima, bez nametanja dodatnih troškova. Nacionalni strateški planovi moraju se na razini poljoprivrednog gospodarstva pretvoriti u jednostavne planove s lako razumljivim i jednostavno mjerljivim pokazateljima.

1.9. Pojednostavljenje je već dugo jedan od ključnih elemenata komunikacije u vezi sa ZPP-om i prilikom ove reforme mora se ostvariti. EGSO vjeruje da ova reforma predstavlja stvarnu priliku za pojednostavljenje i predložio je popis vrlo konkretnih pitanja za provedbu. Potrebno je konsolidirati višestruku sukladnost korištenjem tehnološkog napretka, oblik i učestalost inspekcija na terenu moraju se preispitati i optimirati, a dozvoljena odstupanja po potrebi povećati radi izbjegavanja prividne točnosti; poljoprivrednici trebaju imati priliku ispraviti propuste u uvažavanju propisa s pomoću postupka zatvaranja prije no što im se nametnu sankcije, a plaćanja bi se trebala vršiti na vrijeme. Pritom treba primijeniti načelo jedne godine kako bi se izbjegla potreba za retroaktivnim kontrolama i sankcijama.

1.10. EGSO odlučno podržava poboljšane mjere za mlade poljoprivrednike i predložio je šest konkretnih mjera, uključujući jasnu definiciju pojma „mladi poljoprivrednik” radi rješavanja ključnog pitanja generacijske obnove u poljoprivredi.

1.11. Zbog pozitivnog učinka na okoliš i radi povećanja površine pokrivena travnjakom u cijelom EU-u, EGSO preporučuje da se aktivnim poljoprivrednicima isplaćuju veće izravne potpore za trajne travnjake.

1.12. ZPP-om nakon 2020. mora se ojačati položaj poljoprivrednika u lancu opskrbe kako bi oni mogli ostvarivati pravedan dohodak i kako ne bi bili najslabija karika u lancu ⁽¹⁾. ZPP-om se mora zaštititi funkcioniranje jedinstvenog tržišta, uz obavezno označavanje podrijetla poljoprivrednih proizvoda koje ne smije sprečavati slobodno kretanje robe u EU-u.

1.13. EGSO smatra da ZPP mora dopunjavati sveobuhvatnu prehrambenu politiku ⁽²⁾.

1.14. EU-u je potrebna održiva potrošnja hrane kojom se poštuju zahtjevi u pogledu niskih razina emisija ugljika ⁽³⁾ i visoki standardi u području okoliša i klimatskih promjena, u skladu s kružnim gospodarstvom i poljoprivredom prihvatljivom za okoliš.

1.15. Poljoprivreda ne obuhvaća samo proizvodnju hrane već i upravljanje poljoprivrednim zemljištem, uporabu vodnih resursa i očuvanje okoliša. Stoga EGSO poziva Komisiju da na razini EU-a zaštititi zemljište od koristoljubivog otkupa na veliko i nepovratne prenamjene u druge svrhe, kao i od degradacije, dezertifikacije, napuštanja, onečišćenja i erozije ⁽⁴⁾. Potrebno je uvažiti i usku povezanost poljoprivrede i šumarstva.

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Čimbenici koji utječu na ZPP nakon 2020.” (SL C 75, 10.3.2017., str. 21.).

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a „Doprinosi civilnog društva razvoju sveobuhvatne prehrambene politike u EU-u” (SL C 129, 11.4.2018., str. 18.).

⁽³⁾ Mišljenje EGSO-a „Klimatska pravda” (SL C 81, 31.8.2017., str. 22.).

⁽⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Korištenje zemljišta za održivu proizvodnju hrane i usluge ekosustava” (SL C 81, 2.3.2018., str. 72.).

1.16. EGSO smatra da mora postojati mnogo koherentnija strategija koja povezuje ZPP i međunarodnu trgovinsku politiku koju provodi EU. Uviđajući da je trgovinska politika od presudne važnosti za uspjeh ZPP-a, EGSO smatra da se u okviru svih novih trgovinskih sporazuma mora insistirati na punom poštovanju europskih normi o svim ključnim pitanjima sigurnosti hrane, utjecaja na okoliš, zdravlja i dobrobiti životinja i biljaka te uvjeta rada.

2. Važnost poljoprivrede i budućnost hrane i poljoprivrede

2.1. Održiva poljoprivreda jedini je sektor koji može ispuniti najosnovniju ljudsku potrebu za proizvodnjom hrane, dok putem upravljanja zemljištem i njegova održavanja ujedno osigurava osnovna javna dobra povezana s okolišnom zaštitom naših resursa vode, tla, zraka i biološke raznolikosti.

2.2. Uz osiguravanje javnih dobara poljoprivrede, šumarstvo i ribarstvo, u kojima djeluje 11 milijuna poljoprivrednika, izravno stvaraju 22 milijuna radnih mjesta na poljoprivrednim gospodarstvima i dodatna 22 milijuna diljem Europe u prehrambenom sektoru u širem smislu, u srodnim područjima kao što su prerada, trgovina i prijevoz, pa čak i znanost, istraživanje i obrazovanje. Poljoprivreda bi mogla djelotvornije doprinijeti ekonomskim rezultatima, rastu i stvaranju radnih mjesta u svim ruralnim područjima kad bi se na odgovarajući način promijenili okvirni uvjeti.

2.3. Poljoprivredna ima bitnu ulogu u budućnosti Europe te u ostvarivanju ciljnih vrijednosti utvrđenih u ciljevima održivog razvoja UN-a i obvezama preuzetima u okviru 21. konferencije stranaka (COP21). Prema stajalištima iznesenima u komunikaciji „Budućnost hrane i poljoprivrede” europska poljoprivreda može kroz unaprijeđeni prehrambeni lanac donijeti znatnu korist društvu u smislu osiguravanja obilnih količina sigurne i cjenovno pristupačne hrane i sirovina na održiv način kojim se štite naši ključni prirodni resursi – tlo, voda, zrak i biološka raznolikost – a i osigurati pravedne dohotke poljoprivrednicima na temelju održivih cijena.

2.4. EGSO vjeruje da se osim ispunjavanja ključnih ciljeva utvrđenih u Ugovoru iz Rima – koji se odnose na 1) povećanje poljoprivredne produktivnosti, 2) osiguravanje primjerenog životnog standarda poljoprivrednika, 3) stabilizaciju tržišta, 4) opskrbljivanje i 5) osiguravanje razumnih cijena za potrošače – ubuduće ZPP-om moraju ostvariti dodatni ciljevi, osobito u pogledu zaštite okoliša, klimatskih promjena i biološke raznolikosti te socijalnih pitanja i zaposlenosti u ruralnim područjima.

2.5. EGSO uviđa da su se ciljevi ZPP-a iz Ugovora iz Rima s vremenom promijenili i da nisu u potpunosti ostvareni. Jedan je od ciljeva bio i još uvijek jest ostvarivanje dostatnog dohotka povećanjem produktivnosti poljoprivrednih gospodarstava. Poljoprivredna gospodarstva danas su produktivnija nego ikad, ali dohoci često nisu zadovoljavajući zbog čega su „poštene i pravične” cijene koje se mogu postići na tržištu u mnogim slučajevima zamijenjene izravnim plaćanjima. Uz tržišne prinose, aktivnim poljoprivrednicima potrebna su i jedinstvena plaćanja.

2.6. EGSO vjeruje da sljedeća ključna načela moraju biti temelj za buduće ciljeve ZPP-a:

- zaštita europskog poljoprivrednog modela i njegovih višefunkcionalnih uloga te održivih obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, MSP-ova, zadruga i drugih poljoprivrednih sustava, koji su povijesno utemeljeni u EU-u. ZPP bi trebao omogućiti održivu poljoprivrednu proizvodnju u svim regijama EU-a;
- solidna izravna plaćanja kojima će se osigurati da dohodak poljoprivrednika bude dostatan za život;
- snažni programi ruralnog razvoja;
- jedinstveno tržište koje ispravno funkcionira;
- snažniji položaj primarnog proizvođača u lancu vrijednosti;
- održivo korištenje i upravljanje prirodnim resursima tla, vode, zraka i biološke raznolikosti;
- zaštita okoliša i ublažavanje klimatskih promjena;
- očuvanje prirode i krajobraza;

- potpora generacijskoj obnovi i privlačenje mladih poljoprivrednika;
- poticanje zapošljavanja;
- zaštita radnih mjesta i socijalno uključivanje;
- potpora rastu i jačanje konkurentnosti;
- pristup građana vrlo raznolikoj hrani proizvedenoj na održiv način, uključujući regionalne proizvode, i proizvode s oznakom zemljopisnog podrijetla i organsku hranu;
- usvajanje dosljedne trgovinske politike u skladu s ciljevima ZPP-a;
- obvezna oznaka podrijetla kao dodana vrijednost za potrošače;
- davanje prednosti mjerama osposobljavanja usmjerenima na poboljšanje proizvodnje i kvalitete hrane;
- omogućavanje da kružni migracijski tokovi odgovore na potrebe proizvodnje sa sezonskim radnicima iz trećih zemalja;
- poticanje digitalizacije u ruralnim područjima, poljoprivrednih aktivnosti i lanca opskrbe hranom.

2.7. EGSO vjeruje da su novi prijedlozi u komunikaciji Komisije koji se odnose na supsidijarnost i novi model ostvarenja ciljeva pozitivni i da bi, budu li se ispravno provodili, mogli imati znatan pozitivan učinak na ZPP na razini poljoprivrednih gospodarstava u pogledu pojednostavljenja i smanjenja birokracije, kao i u pogledu bolje prilagodbe mjera promjenjivim okolnostima u državama članicama te većeg usmjeravanja politike na okoliš i klimatske promjene. EGSO također vjeruje da je u tu svrhu potrebno nekoliko korjenitih izmjena ZPP-a, koje su dijelom navedene i u prijedlozima Komisije. Ako se ispravno provedu, te bi izmjene mogle imati pozitivan učinak na poljoprivredu i na istinsko postizanje ciljeva ZPP-a.

2.8. U ZPP-u se moraju odražavati ključni ciljevi i ciljne vrijednosti određeni u ciljevima održivog razvoja UN-a i na konferenciji COP21. To uključuje iskorjenjivanje siromaštva, što podrazumijeva poboljšavanje dohotka poljoprivrednih gospodarstava, suzbijanje gladi, zdravlje i blagostanje, dobro obrazovanje, čistu vodu i kanalizaciju, čistu i cjenovno pristupačnu energiju, pristojan posao i gospodarski rast, smanjenje nejednakosti, odgovornu proizvodnju i potrošnju, mjere u području klime te zaštitu vodnih resursa i života na zemlji. EGSO smatra da se u okviru ZPP-a moraju poštovati ti ključni ciljevi te da se to mora odražavati u uvjetovanosti izravnih plaćanja, naročito kad su posrijedi pitanja povezana sa zemljištem te standardi na području okoliša i rada.

2.9. S obzirom na vremenske rokove faza kroz koje prolazi prijedlog EGSO predlaže uvođenje jasnih prijelaznih mjera, već iz jednostavnog razloga što nužni politički procesi i administrativna provedba koja slijedi nakon njih vjerojatno neće moći biti okončani prije kraja 2022. godine pa je stoga potrebno osigurati dovoljno vremena za neometan prijelaz s postojeće politike na novu politiku. Poljoprivrednicima i poljoprivrednom sektoru potrebni su jasnoća, stabilnost i sigurnost za planiranje; EU mora izbjeći poteškoće do kojih je došlo prilikom posljednje reforme.

3. Proračun

3.1. Izravna plaćanja i dalje će imati određenu ulogu u osiguravanju dohotka jer sadašnji uvjeti ne dopuštaju poljoprivrednicima da prodajom svojih proizvoda ostvare dovoljna primanja. Budući da bi se u isto vrijeme za poljoprivrednike trebalo uvesti tržište „javnih dobara“, čime bi se ne samo kompenzirali dodatni troškovi za poljoprivrednike i moguće smanjenje njihove zarade već bi se i pozitivno utjecalo na dohodak – što EGSO odlučno podržava – kreatori politika moraju osigurati dovoljno financijskih sredstava kako bi se ta obećanja i ostvarila. EGSO kritizira činjenicu da Komunikacija ne sadrži analizu stvarnih financijskih potreba novog „pravednijeg i zelenijeg“ ZPP-a ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ U mišljenju SL C 354, 28.12.2010., str. 35. EGSO napominje da se europski poljoprivredni model ne može kupiti po globalnim tržišnim cijenama.

3.2. EGSO stoga insistira na izradi čvrstog proračuna za ZPP, ali smatra da je to dovedeno u pitanje. Proračun ZPP-a vjerojatno će trebati znatno povećati kako bi se ispunili novi zahtjevi u pogledu te politike (koji se odnose na dodatne kriterije u vezi s okolišem i klimatskim promjenama na razini poljoprivrednih gospodarstava), kako bi se provelo nužno približavanje u pogledu izravnih plaćanja među državama članicama uzimajući u obzir razlike u uvjetima i kako bi se i dalje moglo reagirati na pritiske prouzročene niskim dohotkom poljoprivrednih gospodarstava i smanjiti razliku u dohotku u odnosu na druge sektore u društvu te kako bi se uzela u obzir inflacija.

3.3. Rashodi u okviru ZPP-a smanjeni su od 1980-ih s otprilike 70 % proračuna EU-a na 38 %. Proračun ZPP-a nije povećan nakon naglog proširenja EU-a na 18 novih država članica i značajnog povećanja poljoprivrednog zemljišta EU-a.

3.4. EGSO prima na znanje prijedloge EP-a za povećanje proračuna EU-a s 1,0 % BND-a na barem 1,3 %; međutim, i dalje je nejasno koliki će udio tih dodatnih sredstava biti izdvojen za poljoprivredu i hoće li on biti dovoljan da se osigura dostatan i odgovarajući proračun ZPP-a te ispune svi ambiciozni ciljevi i zahtjevi. Civilno društvo i Europski parlament podržavaju čvrst proračun i stabilnost koju on donosi. Prijedlozi za reformu ZPP-a neće uspjeti bez dostatnog proračuna za ZPP.

3.5. Manjak u proračunu EU-a, a naročito u proračunu ZPP-a, kao posljedica Brexita mora se nadoknaditi dodatnim doprinosima država članica. Osim toga, prijedlozi za financiranje novih mjera EU-a moraju uključivati nova financijska sredstva.

4. Supsidijarnost

4.1. EGSO pozdravlja prijedlog za uvođenje više supsidijarnosti u ZPP, ali naglašava važnost održavanja snažne zajedničke poljoprivredne politike i snažnog jedinstvenog tržišta EU-a. Ne može se dopustiti da supsidijarnost na bilo koji način ugrozi ZPP ili jedinstveno tržište. Osim toga, članovi EGSO naglašavaju da zbog supsidijarnosti ne smije doći do renacionalizacije ZPP-a ni u jednoj državi članici te ističu svoju zabrinutost u vezi s time.

4.2. Supsidijarnost bi se trebala primjenjivati samo na planove koje države članice pripremaju za ostvarenje prioriteta ZPP-a, a model dvaju stupova ZPP-a potrebno je zadržati. EGSO pozdravlja inicijativu razvijanja poljoprivrede koja potječe iz regija podrijetla migranata. Standardi na području rada moraju se poštovati u slučaju svih zaposlenika, uključujući sezonske radnike.

4.3. Uloga Komisije u odobravanju i nadziranju nacionalnih provedbenih planova te – u slučaju nepoštovanja obveza – eventualnom sankcioniranju od presudne je važnosti za to da ZPP ostane zajednička politika.

4.4. Ključni element pozitivne supsidijarnosti treba biti u području dopuštanja državama članicama da osmišljavaju programe i operacije za plaćanja u okviru prvog i drugog stupa koji najbolje odgovaraju vrstama i uvjetima poljoprivrede te strukturama u poljoprivredi u pojedinim zemljama, jamčeći pritom veću stopu ostvarenja ciljeva u pogledu klimatskih promjena i okoliša.

4.5. Supsidijarnost bi također trebala osigurati fleksibilnost da se državama članicama omogući usvajanje oblika, uvjeta i pravila za višestruku sukladnost koji najbolje odgovaraju okolnostima u pojedinačnim zemljama koje bi zahvaljujući tome trebale provesti istinsko i značajno pojednostavljenje na razini poljoprivrednog gospodarstva, zadržavajući pritom zadovoljavajući sustav kontrole.

5. Novi model ostvarenja ciljeva

5.1. U komunikaciji o ZPP-u predložen je novi model ostvarenja ciljeva kojim bi se na temelju supsidijarnosti državama članicama omogućilo da osmisle mješavinu obveznih i dobrovoljnih mjera u obama stupovima kako bi ostvarile ciljeve u pogledu okoliša i klime određene na razini EU-a. U komunikaciji se predlaže da države članice u strateškim planovima odrede mjerljive ciljne vrijednosti za ostvarenje ciljeva. Nadalje, predlaže se da se sva izravna plaćanja poljoprivrednicima uvjetuju primjenom praksi korisnih za okoliš i klimu ili, ako to već rade, njihovom daljnjom primjenom. Također se predlaže da se poljoprivrednike nagradi za ambicioznije dobrovoljne prakse, što će iziskivati znatne poticaje.

5.2. EGSO jasno navodi da se mjerljive ciljne vrijednosti, rezultati i pokazatelji rezultata u pogledu okoliša i klimatskih promjena moraju primjenjivati ponajprije na razini država članica.

5.3. Na razini poljoprivrednog gospodarstva novi model ostvarenja ciljeva mogao bi podrazumijevati jednostavan plan koji obuhvaća ključne aspekte mjera na području okoliša i klimatskih promjena koje se odnose na zaštitu tla, vode, zraka, biološke raznolikosti i obilježja krajobrazu te upravljanje hranjivim tvarima.

5.4. Dodatna i veća plaćanja u drugom stupu provodila bi se ako se primjenjuju dobrovoljni poboljšani uvjeti u pogledu okoliša, socijalnih aspekata, zapošljavanja i klimatskih promjena.

5.5. EGSO smatra da je vrlo važno da novi model ostvarenja ciljeva bude u skladu s ciljevima pojednostavljenja te da bude lako razumljiv i jednostavan za primjenu na razini poljoprivrednog gospodarstva.

5.6. Primjena novog modela ostvarenja ciljeva ne bi trebala uzrokovati dodatne troškove na razini poljoprivrednog gospodarstva u obliku savjetodavnih usluga ili troškova sukladnosti koji bi umanjili izravna plaćanja. Troškovi nastali na razini poljoprivrednog gospodarstva radi postizanja boljih rezultata u svladavanju novih izazova u području okoliša i klimatskih promjena moraju se odražavati u većim plaćanjima i dodjeli proračunskih sredstava na razini države članice.

5.7. EGSO pozdravlja prijedloge Komisije o prihvaćanju koncepta pametne poljoprivrede, čijom se primjenom doprinosi povećanju dohotka poljoprivrednih gospodarstava, uz pozitivan učinak na okoliš. To bi podrazumijevalo korištenje osposobljavanja, prijenosa znanja i tehnologije u cilju povećanja učinkovitosti u korištenju vode, energije, gnojiva i drugih elemenata kao što su pesticidi⁽⁶⁾ te promicanje ekoloških metoda proizvodnje, kao što su ekološko gospodarenje zemljištem, organska poljoprivreda i agroekologija.

6. Pojednostavljenje

6.1. EGSO odlučno podržava znatno pojednostavljenje ZPP-a i ispunjenje političkih obveza preuzetih u pogledu pojednostavljenja u svrhu ostvarivanja konkretnih koristi, uključujući smanjenje birokratskog opterećenja za poljoprivrednike. Prilikom brojnih prethodnih reformi ZPP-a obećavalo se pojednostavljenje, no od toga je ostvareno malo ili ništa.

6.2. Od ključne je važnosti da se u zakonodavnim prijedlozima pozabavi stvarnim pojednostavljenjem birokratski najsloženijih elemenata ZPP-a, naročito u vezi s provjerama na licu mjesta u vezi sa zahtjevima za programe potpore po površini te u vezi s vrlo opsežnim i složenim zahtjevima za višestruku sukladnost, koja obuhvaća propisane zahtjeve o upravljanju (SMR) i dobre poljoprivredne i okolišne uvjete (GAEC), koje poljoprivrednici moraju poštovati. Istodobno, važno je uvesti djelotvoran i učinkovit sustav kontrole koji se temelji na riziku i svakako je povezan sa sustavom savjetovanja i poticanja za poljoprivrednike koji se primjenjuje u ranoj fazi.

6.3. Iako je Skupnom uredbom postignuta mala razina dobrodošlog pojednostavljenja, potrebne su dodatne promjene kako bi se ostvario cilj pojednostavljenja.

6.4. EGSO predlaže da se na sljedećim područjima uvedu pojednostavljenja i to pomoću novog modela ostvarenja ciljeva, supsidijarnosti i bolje uporabe moderne tehnologije te korištenjem resursa i instrumenata Zajedničkog istraživačkog centra:

— potrebno je u potpunosti preispitati i preurediti sustav kontrola na poljoprivrednim gospodarstvima kako bi on postao učinkovitiji i birokratski manje složen: na temelju načela jedne godine (bez retroaktivnih kontrola) najprije se treba usredotočiti na usmjeravanje i ispravljanje umjesto na kažnjavanje i sankcioniranje;

⁽⁶⁾ Mišljenje „Moguća izmjena zajedničke poljoprivredne politike” (SL C 288, 31.8.2017., str. 10.).

- dio provjera višestruke sukladnosti na licu mjesta mogao bi se zamijeniti boljim korištenjem nove tehnologije, satelitskim inspekcijama i daljinskom detekcijom;
- potrebno je optimirati postojeće propisane zahtjeve o upravljanju i standarde za dobre poljoprivredne i okolišne uvjete, ali bez ugrožavanja kontrola ili normi;
- valja povećati dopuštena odstupanja kako bi se uzelo u obzir specifičnosti stvarnog rada poljoprivrednih gospodarstava, na kojima često radi samo jedna osoba, te osigurati odgovarajuće rokove za ispravke u slučaju nepoštovanja propisa;
- inspekcije ne bi trebale biti razlog za odgađanje plaćanja te bi trebalo uvesti politiku prema kojoj se sve kazne u vezi s uvjetima prihvatljivosti i višestrukoum sukladnošću/propisanim zahtjevima o upravljanju primjenjuju sljedeće godine ⁽⁷⁾.

6.5. Supsidijarnost državama članicama omogućuje usvajanje povećanih razina pojednostavljenja na razini poljoprivrednih gospodarstava u skladu sa specifičnim okolnostima, pri čemu se održava osiguravanje javnih dobara.

7. Izravna plaćanja, ruralni razvoj i zajednička organizacija tržišta

7.1. U novijem izvješću Europskog revizorskog suda (ECA) naglašeno je da je program osnovnog plaćanja za poljoprivrednike operativan, no da ima ograničen učinak na pojednostavljenje, ciljanost i konvergenciju razina potpore. ECA uz to navodi da je program osnovnog plaćanja znatan izvor dohotka za mnoge poljoprivrednike, ali da sadrži suštinska ograničenja. Njime se ne uzimaju u obzir tržišni uvjeti, korištenje poljoprivrednog zemljišta ili okolnosti na pojedinačnim dobrima te nije utemeljen na analizi općeg stanja poljoprivrednika u pogledu dohotka.

7.2. Izravna su plaćanja stoga za mnoge poljoprivrednike postala najvažniji instrument ZPP-a ⁽⁸⁾ i od presudne su važnosti za europsku poljoprivredu jer podupiru dohodak poljoprivrednih gospodarstava, doprinose zaštiti europskog poljoprivrednog modela i podupiru najviše razine standarda na području hrane i okoliša zbog toga što poljoprivrednici često više nisu u mogućnosti ostvariti dovoljne prihode od proizvodnje i prodaje svojih proizvoda na tržištu. Izravna plaćanja u prosjeku predstavljaju 46 % dohotka poljoprivrednih gospodarstava za otprilike 7 milijuna poljoprivrednika, što obuhvaća 90 % obrađenog zemljišta diljem EU-a ⁽⁹⁾. U nekim sektorima i regijama izravna su plaćanja još važnija i u cijelosti nužna za opstanak poljoprivrede.

7.3. EGSO izražava žaljenje zbog takvih kretanja zbog kojih poljoprivreda postaje sve više ovisna o raspravama o proračunu. EGSO smatra da je najvažnija zadaća ZPP-a osigurati da stabilizirana tržišta (i pravedni trgovinski sporazumi) omoguće ostvarivanje pravednog dohotka od prodaje održivo proizvedenih proizvoda. EGSO istodobno pozdravlja činjenicu da politička razina namjerava razviti tržište „javnih dobara” koje će pozitivno utjecati na dohodak.

7.4. To će iziskivati promjene u preusmjeravanju izravnih plaćanja, što jasno proizlazi i iz Komunikacije Komisije. EGSO pozdravlja činjenicu da Komisija razmatra može li se održati postojeći oblik dodjele sredstava. Međutim, svaka promjena mora očuvati jednu od ključnih prednosti te politike: zaštitu unutarnjeg tržišta koje se tijekom godina stvorilo zahvaljujući ZPP-u i koje dobro funkcionira.

7.5. EGSO je zabrinut zbog nedostatka potpore za poljoprivrednike koji primaju niska izravna plaćanja ili ih uopće ne primaju, kao što su uzgajivači voća i povrća na malim površinama ili uzgajivači stoke na pašnjacima u državama članicama koje za njihove usluge ne isplaćuju povezane premije.

7.6. EGSO podupire zadržavanje modela ZPP-a s dvama stupovima, pri čemu su izravna plaćanja i tržišne mjere za potporu dohotku poljoprivrednih gospodarstava obuhvaćeni prvim stupom, dok su mjere usmjerene na gospodarske, okolišne, radne i socijalne aspekte te zapošljavanje u poljoprivredi i ruralnim područjima, u skladu s Deklaracijom Cork 2.0, obuhvaćene drugim stupom ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Mišljenje EGSO-a „Moguća izmjena zajedničke poljoprivredne politike” (SL C 288, 31.8.2017., str. 10., točka 4.24.).

⁽⁸⁾ „Poljoprivrednicima je potrebna izravna potpora”. Sažetak rezultata javnog savjetovanja o modernizaciji i pojednostavljenju ZPP-a (ECORYS) – tablica 6.1, str. 95.

⁽⁹⁾ Budućnost hrane i poljoprivrede, COM(2017) 713 final.

⁽¹⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Od Deklaracije iz Corca 2.0 do konkretnih mjera” (SL C 345, 13.10.2017., str. 37.).

7.7. EGSO podupire prijedloge za veću ambicioznost i usmjerenost na skrb o okolišu i na mjere u području klime u obama stupovima kako bi ZPP bio „zeleniji”, što je područje na kojem su se postojeće politike pokazale previše birokratskima te je potrebno poboljšati njihovu učinkovitost.

7.8. Izravna plaćanja moraju se pružati samo aktivnim poljoprivrednicima na temelju jasnih objektivnih kriterija i regionalnih praksi usmjerenih na poljoprivredne aktivnosti i osiguravanje javnih dobara. Izravna plaćanja ne smiju biti dostupna osobama koje samo posjeduju zemljište, a ne bave se aktivno poljoprivrednom proizvodnjom i ne osiguravaju javna dobra.

7.9. Državama članicama mora po potrebi biti dopušteno pružanje povećanih proizvodno vezanih plaćanja kako bi mogle pružiti snažnu potporu ranjivim sektorima i regijama bez narušavanja tržišta. To će pomoći u zaštiti biološke raznolikosti, poljoprivrede koja se temelji na pašnjacima i drugih sektora koji propadaju te u sprečavanju napuštanja zemljišta, osobito u udaljenim ruralnim područjima, gdje nije moguće usvojiti ili prijeći na drugačije oblike poljoprivrede. Nadalje, države članice trebale bi imati veću fleksibilnost za usmjeravanje plaćanja iz drugog stupa prema poboljšanju stanja u ranjivim sektorima i područjima koja propadaju, gdje proizvodno vezana plaćanja možda nisu prikladna.

7.10. EGSO smatra da je obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima potrebna ciljanija potpora. Kako bi se poboljšala ekonomska održivost malih poljoprivrednih gospodarstava trebalo bi provoditi najprikladnije dobrovoljne mjere iz prvog i drugog stupa ZPP-a. Moguća preraspodjela plaćanja među podnositeljima zahtjeva ne bi smjela dovesti do povećanja cijena zemljišta i zakupa, odnosno smanjenja dohotka ili zarade za aktivne poljoprivrednike.

7.11. Svaka će država članica usvojiti strateški plan na temelju kojega će poduzimati mjere za osiguravanje plaćanja poljoprivrednom sektoru. Za izravna plaćanja u okviru prvog stupa trebalo bi utvrditi pravednu i razumnu gornju granicu za pojedinačne poljoprivrednike. Prilagodbe bi trebale biti moguće, a trebalo bi voditi računa i o partnerstvima, zadrugama, poduzećima te broju zaposlenika koje treba osigurati. Gornje granice ne bi se trebale primjenjivati na dobrovoljne mjere na području okoliša i na one koji osiguravaju javna dobra. Sredstva prikupljena određivanjem gornjih granica mogla bi se koristiti za preraspodjelu plaćanja. Države članice mogu voditi računa o zapošljavanju, uzgoju životinja i osjetljivim sektorima.

7.12. U pogledu modela osnovnog plaćanja predlaže se da se zemljama koje su usvojile sustav različit od sustava paušalnog osnovnog plaćanja, primjerice hibridni ili aproksimativni model, nakon 2020. omogući da zadrže odabrani model ako je on bolje usklađen s okolnostima u tim zemljama ⁽¹¹⁾. Države koje su odabrale program jedinstvenih plaćanja po površini trebale bi imati mogućnost ukidanja prava na plaćanje. Paušalna stopa plaćanja po hektaru u pojedinim slučajevima može biti povoljnija za proizvođače ratarskih kultura nego za radno intenzivne sektore kao što su stočarstvo te uzgajanje voća i povrća.

7.13. EGSO smatra da u prvom stupu ne smije postojati sufinanciranje kako bi ZPP ostao snažna zajednička politika EU-a. EGSO se ne slaže s mogućnošću da se državama članicama dopusti prenošenje sredstava iz drugog u prvi stup i poziva na utvrđivanje razumne razine sufinanciranja drugog stupa za sve države članice.

7.14. Iznos izravnih potpora koje se isplaćuju poljoprivrednicima u različitim državama članicama EU-a mora se dodatno približiti kako bi se u obzir uzele razlike u uvjetima te na taj način stvorili jednaki uvjeti tržišnog natjecanja za poljoprivrednike u svim državama članicama te kako bi se osigurao uravnotežen razvoj ruralnih područja u cijelom EU-u ⁽¹²⁾.

7.15. Snažna politika ruralnog razvoja u drugom stupu ZPP-a s većim manevarskim prostorom nužna je za podupiranje poljoprivrednih, gospodarskih, okolišnih i socijalnih zahtjeva u ruralnim područjima, uključujući ranjivije regije, u skladu s Deklaracijom Cork 2.0. Mjere bi trebalo usmjeriti na suzbijanje depopulacije, u sinergiji s drugim strukturnim politikama. EGSO naglašava i usku povezanost poljoprivrede i šumarstva te ulogu šuma u ruralnim gospodarstvima.

⁽¹¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Moguća izmjena zajedničke poljoprivredne politike” (SL C 288, 31.8.2017.).

⁽¹²⁾ Mišljenje EGSO-a „Moguća izmjena zajedničke poljoprivredne politike” (SL C 288, 31.8.2017., str. 10., točka 1.12.).

7.16. Plaćanja područjima s prirodnim ograničenjima ili drugim posebnim ograničenjima jedna je od mjera od posebne važnosti za obnavljanje, očuvanje i jačanje ekosustava koji ovise o poljoprivredi i šumarstvu⁽¹³⁾. Potpora poljoprivrednicima koji rade na područjima s prirodnim ograničenjima ili drugim posebnim ograničenjima ključna je za održavanje poljoprivrede u tim područjima te za sprečavanje napuštanja zemljišta i, u konačnici, depopulacije ruralnih područja. Državama članicama moraju se osigurati dovoljna financijska sredstva iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) za potporu područjima s prirodnim ograničenjima ili drugim posebnim ograničenjima.

7.17. EGSO i dalje podržava jačanje potpore za područja s prirodnim ili drugim posebnim ograničenjima. Potpora bi trebala varirati ovisno o stupnju ograničenja, koji se treba temeljiti na postojećim biofizičkim kriterijima za određivanje područja s prirodnim ili drugim posebnim ograničenjima.

7.18. EGSO predlaže poboljšanje i jačanje postojeće zajedničke organizacije tržišta kako bi se osigurala djelotvorna zaštita i potpora tržištu, osobito u slučaju krize ili u teškim razdobljima, kao što su ruska zabrana uvoza ili Brexit kako bi se zaštitili primarni proizvođači, prerađivači, potrošači, tržišta i radna mjesta. EGSO smatra da zakonodavni prijedlozi Europske komisije moraju zauzeti mnogo čvršći stav u pogledu „tržišta” i „trgovine” i da moraju sadržavati smislene i konkretne mjere.

7.19. ZPP-om se mora ojačati položaj poljoprivrednika kako oni ne bi bili najslabija karika u lancu opskrbe⁽¹⁴⁾. EGSO pozdravlja inicijativu Komisije o izradi zakonodavnih mjera za rješavanje pitanja nepoštenih trgovačke prakse. Te zakonodavne mjere valja uvesti što prije kako potpora za poljoprivredu iz proračuna EU-a ne bi propala, već kako bi se njome stvorila vrijednost i pomoglo poljoprivrednicima da stavljaju svoje proizvode na tržište po pravednim cijenama. Osim toga, EGSO preporučuje provedbu prijedloga Radne skupine za poljoprivredna tržišta.

7.20. Jedinstveno tržište koje dobro funkcionira mora biti u središtu ZPP-a. Novi trend renacionalizacije koji zahvaća jedinstveno tržište uzrokuje veliku zabrinutost i veće razlike u cijenama i među tržištima. Od presudne je važnosti da se, ako to već nije slučaj, uvedu pravila o obaveznom označivanju podrijetla poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda jer je to nužno za sprečavanje prijevara i za omogućavanje svjesnog odabira potrošača, upravo zato da se tim pravilima ne bi ugrozilo ili ograničilo slobodno kretanje robe na jedinstvenom tržištu EU-a⁽¹⁵⁾. Nepošteno tržišno natjecanje kroz nepoštovanje standarda na području rada (ugovori, socijalna sigurnost, zdravlje i sigurnost na radu) ozbiljno ugrožava jedinstveno tržište.

7.21. Politička nesigurnost, klimatske promjene i drugi čimbenici znače da se poljoprivrednici sve češće moraju nositi s prirodnim katastrofama prouzročenima vremenskim neprilikama te s velikim fluktuacijama cijena na tržištima. Nestabilne cijene robe mogu ozbiljno utjecati na dohodak poljoprivrednih gospodarstava. EGSO poziva Komisiju i države članice da osiguraju instrumente kojima će poljoprivrednicima pomoći da učinkovito svladaju te rizike i osiguraju si stabilan dohodak. Potrebno je preispitati postojeći mehanizam pričuve za slučaj krize kako bi se prikupila financijska sredstva koja bi omogućila djelotvornu reakciju u slučaju krize. EGSO jasno iznosi svoj stav da su za poljoprivrednike solidna izravna plaćanja najbolji oblik garancije dohotka.

8. Mladi poljoprivrednici, generacijska obnova, novi poljoprivrednici i žene u poljoprivredi

8.1. Broj mladih poljoprivrednika u stalnom je padu, kao i broj poljoprivrednika općenito. Međutim, nagli pad broja poljoprivrednika s 14,5 milijuna na 10,7 milijuna⁽¹⁶⁾ u prethodnom proračunskom razdoblju obuhvaća sve dobne skupine⁽¹⁷⁾. Unatoč istim prilikama za dobivanje potpore u okviru ZPP-a, broj mladih poljoprivrednika i njihov udio u pojedinačnim državama članicama uvelike se razlikuju.⁽¹⁸⁾ Tijekom 2016. samo je 31,8 % poljoprivrednih radnika u EU-u bilo mlađe od 40 godina, u usporedbi s 42,4 % u zaposlenom stanovništvu općenito⁽¹⁹⁾.

⁽¹³⁾ Prilog VI. Uredbi (EU) br. 1305/2013.

⁽¹⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Čimbenici koji utječu na ZPP nakon 2020.” (SL C 75, 10.3.2017., str. 21.).

⁽¹⁵⁾ Mišljenje „Moguća izmjena zajedničke poljoprivredne politike” (SL C 288, 31.8.2017., str. 10.).

⁽¹⁶⁾ Deset milijuna u EU-28 2015. (Eurostat 2017.).

⁽¹⁷⁾ Broj poljoprivrednika u EU-27: 14,5 milijuna (2005.), 10,7 milijuna (2013.).

⁽¹⁸⁾ Najveći pad tijekom razdoblja 2007. – 2013. zabilježen je u Poljskoj, Njemačkoj i Italiji, dok je u Rumunjskoj i Sloveniji došlo do porasta (Eurostat).

⁽¹⁹⁾ *Labour Force Survey* (Anketa radne snage), 2016.

8.2. EGSO predlaže da se potpora za mlade poljoprivrednike i generacijsku obnovu u okviru ZPP-a poveća. Nadalje, državama članicama trebala bi se omogućiti fleksibilnost kako bi mladim poljoprivrednicima i mladim radnicima u poljoprivredi mogle osigurati mjere za stabilan dohodak, porezne olakšice ili druge programe poticaja. Države članice trebale bi također usvojiti mjere za integraciju novih poljoprivrednika (starijih od 40 godina) kako bi se povećana radna mobilnost, do koje dolazi i u gradovima, uzela u obzir i u ruralnim područjima.

8.3. EGSO predlaže da se mladi poljoprivrednik definira kao osoba mlađa od 40 godina koja ima potrebne kvalifikacije i ispunjava zahtjeve utvrđene za aktivne poljoprivrednike.

8.4. Mladi poljoprivrednici suočavaju se s velikim rizicima, visokim troškovima i nesigurnošću dohotka od svojih gospodarstava. EGSO iznosi sljedeće konkretne prijedloge za pružanje potpore i pomoći mladim poljoprivrednicima i za generacijsku obnovu:

- poboljšanje dohotka i potpore za ulaganja povećanjem plaćanja u okviru prvog i drugog stupa za mlade kvalificirane poljoprivrednike;
- povećanje dodatnih plaćanja od 25 % za mlade poljoprivrednike u okviru prvog stupa;
- u okviru drugog stupa, uvođenje sustava umirovljenja za poljoprivrednike koji žele napustiti svoja gospodarstva i prepustiti ih mladim kvalificiranim poljoprivrednicima, uključujući odredbu o sustavu mobilnosti zemljišta;
- u okviru drugog stupa, uvođenje programa za početak poslovanja, kao i drugih ciljanih mjera za mlade poljoprivrednike kako bi im se pomoglo da se etabiraju;
- osiguravanje dodatnog dohotka u obliku plaćanja tijekom pet godina za mlade osobe koje osnivaju mala gospodarstva čiji su proizvodi namijenjeni lokalnom tržištu kako bi im se omogućilo da se postupno razvijaju;
- razvijanje financijskih instrumenata za potporu u osiguravanju jeftinog kapitala ili zajmova za pokretanje poslovanja;
- potpora za inovacije i prijenos znanja prilagođena mladim poljoprivrednicima.

8.5. Udio žena koje rade u poljoprivredi u EU-u iznosi 35,1 % i niži je od udjela žena u zaposlenom stanovništvu općenito, koji iznosi 45,9 %, te znatno varira među državama članicama. Međutim, uloga žena u radnoj snazi vrlo je bitna. Zbog toga je važno da se u ZPP uvedu mjere za privlačenje većeg broja žena u poljoprivredu i za njihovo motiviranje.

9. Elementi s velikom dodanom vrijednošću u području okoliša

9.1. EGSO pozdravlja činjenicu da se u komunikaciji o ZPP-u naglasak stavlja na okoliš i klimatske promjene te osobito na zaštitu i održivost tla, vode, zraka i biološke raznolikosti na razini poljoprivrednog gospodarstva.

9.2. Osim produktivne funkcije, trajni travnjaci, koji predstavljaju više od 20 % površine EU-a, imaju brojne druge funkcije. Kao značajan izvor biološke raznolikosti u poljoprivrednim područjima donose jasnu korist za okoliš, osobito u pogledu sekvenciranja ugljika i ekološke stabilnosti.

9.3. Zbog toga, i radi povećanja površine pokrivena travnjakom u EU-u, EGSO preporučuje da se državama članicama omogući da kroz ZPP a) aktivnim poljoprivrednicima osiguraju snažnije izravne potpore za travnjake, uz novu veću stopu plaćanja za travnjake, te b) podupiru inicijative za stavljanje na tržište proizvoda proizvedenih u okviru ispaše. Kao preduvjet za primanje većih iznosa potpore, podnositelj zahtjeva mora se pridržavati propisane minimalne količine stoke na ispaši i minimalnog razdoblja ispaše. Međutim, Odbor također primjećuje brojne probleme u vezi s uvjetima prihvatljivosti u pogledu trajnih travnjaka u sustavu za identifikaciju zemljišnih čestica⁽²⁰⁾ zbog nedostataka u nadzoru ili nepotpunih izvornih podataka, što dovodi do plaćanja potpore za područja koja ne ispunjavaju uvjete.

⁽²⁰⁾ Europski revizorski sud, *Tematsko izvješće 25/2016*

9.4. EGSO također primjećuje odavno prisutne terminološke nedostatke u opisu travnjaka. Predlažemo uporabu jedinstvenog pojma „trajnog travnjaka“, čime bi se uklonile terminološke razlike iz prethodnih razdoblja. ⁽²¹⁾ U uredbi bi se na bolji način trebala definirati i uzeti u obzir netravorlika ispaša koja se koristi u uzgoju životinja, kao što je često slučaj u mnogim dijelovima EU-a, jer ona ima bitnu ulogu u zaštiti okoliša.

9.5. Zemljište je ograničavajući faktor, ponajprije za poljoprivredni sektor, a zatim i za ostale sektore. U EU-u se primjenjuju različite zakonodavne i nezakonodavne mjere za zaštitu zemljišta. Međutim, zajedničkim europskim okvirom zajamčila bi se održiva uporaba i zaštita poljoprivrednog zemljišta i tla ⁽²²⁾. Zaštita zdravlja i plodnosti tla trebala bi biti među ciljevima postavljenima na razini EU-a kao dio novog modela ostvarenja ciljeva ZPP-a. EGSO se zalaže za izradu i provedbu strategije EU-a za bjelančevine kako bi se povećala razina samoopskrbe proteinskim krmivom.

10. Trgovina i međunarodna pitanja

10.1. Uspjeh europske poljoprivrede kao najvećeg svjetskog neto izvoznika poljoprivrednih dobara u znatnoj se mjeri temelji na trgovini s trećim zemljama. Potencijal budućih poštenih i uzajamno korisnih slobodnih trgovinskih sporazuma trebalo bi iskoristiti da se zajamči nastavak doprinosa stvaranju radnih mjesta i prihodima poljoprivrednika.

10.2. EGSO smatra da mora postojati mnogo koherentnija strategija koja povezuje ZPP i trgovinsku politiku koju provodi EU. ZPP ima pozitivan učinak na politiku pružanja potpore obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima i drugim poljoprivrednim strukturama u EU-u, kao i na visoke standarde na svim ključnim područjima sigurnosti hrane, okoliša i rada. Međutim, u trgovinskim pregovorima kao što su oni koji se vode u okviru Mercosura EU prihvaća uvoz hrane koja nije u skladu s europskim standardima sigurnosti hrane, koja je proizvedena uz niže standarde na području okoliša i uz potpuno neprihvatljive standarde na području rada.

10.3. U svim trgovinskim sporazumima EU-a mora se poštovati načelo neovisnosti u opskrbi hranom i načelo povlaštenosti Zajednice u pogledu hrane iz EU-a za građane EU-a te zajedničke vanjske tarife. Za sprečavanje istjecanja ugljika i gubitka radnih mjesta nužno je održavati i štiti najviše razine normi u pogledu sanitarnih, fitosanitarnih, okolišnih i radnih uvjeta.

10.4. Među novijim pozitivnim primjerima na području trgovine može se navesti sporazum EU-a i Japana, u kojemu su zadržane jednakovrijedne norme i nije došlo do većeg istjecanja ugljika ili gubitka radnih mjesta. Za razliku od toga, predloženi dogovor EU-a s Mercosurom podrazumijeva znatno istjecanje ugljika zbog stalnog uništenja amazonskih prašuma, dodatne emisije stakleničkih plinova i gubitak radnih mjesta. Emisije stakleničkih plinova od brazilske govedine procjenjuju se na 80 kg ekvivalenta CO₂ po kilogramu, u usporedbi s proizvodnjom u EU-u, koja iznosi 19 kg ekvivalenta CO₂ po kilogramu. Prilikom sklapanja sporazuma o gospodarskom partnerstvu sa zemljama u razvoju treba imati na umu posljedice tih sporazuma po zapošljavanje i socijalne standarde u zemljama odredišta.

11. Hrana i zdravlje

11.1. Poljoprivrednici u EU-u i ZPP jamče da su građanima Europske unije osigurane dovoljne količine ⁽²³⁾ visokokvalitetne hrane koja je cjenovno pristupačna, sigurna i proizvedena u skladu s ekološkim normama. ZPP je mehanizam kojim se omogućuje poljoprivredna djelatnost, koja je temelj prehrambene industrije EU-a ⁽²⁴⁾.

11.2. EGSO naglašava da se trenutačni instrumenti politika EU-a trebaju preustrojiti i uskladiti kako bi se osigurali prehrambeni sustavi održivi sa stajališta okoliša te s gospodarskog i sociokulturnog stajališta. EGSO ponovno ističe i da bi sveobuhvatna prehrambena politika trebala dopunjavati izmijenjeni ZPP, a ne ga zamijeniti ⁽²⁵⁾.

⁽²¹⁾ <http://www.consilium.europa.eu/media/32072/pe00056en17.pdf>;

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Permanent_grassland

⁽²²⁾ Mišljenje EGSO-a „Korištenje zemljišta za održivu proizvodnju hrane i usluge ekosustava” (SL C 81, 2.3.2018., str. 72.).

⁽²³⁾ Članak 39. stavak 1. točka (e) Ugovora iz Lisabona (UFEU).

⁽²⁴⁾ Ocjena Zajedničkog istraživačkog centra o doprinosu sektora uzgoja stoke u EU-u emisijama stakleničkih plinova u EU-u 2010. godine.

⁽²⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Moguća izmjena zajedničke poljoprivredne politike” (SL C 288, 31.8.2017., str. 10.).

11.3 EGSO poziva Europsku komisiju da u cilju zaštite potrošača osigura da se zahtjevi za proizvodnju primjenjivi na unutarnjem tržištu radi dobrobiti okoliša i domaćih životinja, sanitarnih i fitosanitarnih mjera te socijalnih standarda primjenjuju i na uvoz iz trećih zemalja.

Bruxelles, 24. svibnja 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

PRILOG I.

Barem četvrtina glasova bila je protiv kompromisnog amandmana na ovu točku mišljenja Stručne skupine:

Točka 7.11

Za izravna plaćanja u okviru prvog stupa trebalo bi utvrditi pravednu i razumnu gornju granicu za pojedinačne aktivne poljoprivrednike (npr. u visini dohotka koji prima slična vrsta radnika). Prilagodbe bi trebale biti moguće, a trebalo bi voditi računa i o partnerstvima, zadrugama, poduzećima te broju zaposlenika koji uživaju socijalnu zaštitu. Gornje granice ne bi se trebale primjenjivati na dobrovoljne mjere na području okoliša i na one koji osiguravaju javna dobra. Sredstva prikupljena određivanjem gornjih granica mogla bi se koristiti za preraspodjelu plaćanja.

Rezultat glasovanja

Za: 92

Protiv: 85

Suzdržani: 30

PRILOG II.

Kompromisni je amandman odbijen, ali je dobio barem četvrtinu glasova:

Točka 7.13

EGSO smatra da u prvom stupu ne smije postojati sufinanciranje kako bi ZPP ostao snažna zajednička politika EU-a. Za novi, izmijenjeni ZPP bitni su snažni prvi i drugi stup, uz fleksibilne programe ruralnog razvoja usmjerene na osjetljive regije i sektore i dostupne u svim državama članicama, uključujući površine s prirodnim ograničenjima. EGSO se ne slaže s mogućnošću da se državama članicama dopusti prenošenje sredstava iz drugog u prvi stup i poziva na utvrđivanje razumne razine sufinanciranja drugog stupa = minimalnih i maksimalnih granica – za sve države članice.

Rezultat glasovanja

Za: 73

Protiv: 98

Suzdržani: 37

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Mjere EU-a za poboljšanje usklađenosti s propisima o okolišu i upravljanja okolišem”

(COM(2018) 10 final)

(2018/C 283/11)

Izvjestitelj: **Arnaud SCHWARTZ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 12.2.2018.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine:	16.1.2018.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	3.5.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.5.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	535
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	192/02/05

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) predmetnu Komunikaciju pozdravlja uz određene rezerve jer smatra da, s obzirom na sadašnji stupanj degradacije našeg okoliša, akcijskom planu Europske komisije za poboljšanje usklađenosti s propisima o okolišu i upravljanja okolišem u velikoj mjeri nedostaje ambicije i sredstava.

1.2. EGSO je još i oprezniji jer, kao i Komisija, smatra da nedovoljno poštovanje mehanizama koji garantiraju provedbu zakonodavstva o okolišu i upravljanju okolišem nažalost doprinosi nepoštenom tržišnom natjecanju i šteti gospodarstvu.

1.3. EGSO se pridružuje Komisiji u isticanju činjenice da postojeći nedostaci potkopavaju povjerenje građana u učinkovitost zakonodavstva EU-a te poziva državu članice i Komisiju da aktiviraju znatna financijska sredstva za zapošljavanje dodatnog osoblja kako bi se mogla pratiti provedba zakonodavstva na području okoliša i upravljanja tim zakonodavstvom.

1.4. Kako je navedeno u komunikaciji „Boljom primjenom do boljih rezultata”⁽¹⁾, „povrede prava EU-a nisu rutinska pitanja” i ne bi ih trebalo olako tretirati. EGSO smatra da neusklađenost sa zakonodavstvom EU-a treba rješavati pravodobno i na primjereno visokoj razini, što nije bio slučaj u postojećoj komunikaciji⁽²⁾.

1.5. U komunikaciji je riječ samo o izgradnji kapaciteta i potpori na razini država članica. Nijedna od mjera ne odnosi se na aktivnosti praćenja i izvršavanja koje bi na razini EU-a trebala provoditi Komisija, kao „čuvarica Ugovora”. U akcijskom se planu kao razlozi neusklađenosti navode samo zabuna i manjak kapaciteta, ali ne i drugi razlozi kao što su oportunitizam i nedostatak političke volje. Premda je potpora država članica potrebna, neobvezujuće mjere iz tog akcijskog plana ne mogu biti jedina strategija za poboljšanje usklađenosti s propisima o okolišu.

⁽¹⁾ SL C 18, 19.1.2017., str. 10.

⁽²⁾ COM(2018) 10.

1.6. Također, pozivajući se na mišljenje ⁽³⁾, EGSO poziva Komisiju da u svoj akcijski plan, kao ključni element, uključi pristup pravosuđu. Od Komisije traži i da riješi problem troška koji pristup pravosuđu stvara civilnom društvu.

1.7. EGSO ujedno ističe da je potrebno uložiti više napora kako bi se spriječilo da uopće dođe do nanošenja štete okolišu te da strategija prevencije uvijek mora imati prednost u odnosu na sanaciju već nastale štete. Za ostvarenje tog cilja ključno je da države članice i Komisija dosljedno i strogo izvršavaju zakonodavstvo u području okoliša jer to ima snažan odvraćajući učinak u odnosu na buduću štetu. Osim toga, u cilju podizanja razine osviještenosti treba poticati komunikacijske kampanje usmjerene na dionike i javnost te time poboljšati ulogu javnosti kao „čuvara”. Da bi ljudi preuzeli tu ulogu neophodan je učinkovit pristup pravosuđu u području okoliša.

1.8. EGSO pozdravlja mogućnost imenovanja predstavnika EGSO-a u Forum za usklađivanje s propisima o okolišu i upravljanje okolišem te preporuča da tri njegova člana (po jedan iz svake skupine) dobiju pravo glasa, a ne status promatrača.

1.9. EGSO poziva Komisiju da osigura smislen i učinkovit dijalog s organizacijama civilnog društva u okviru Foruma za usklađivanje s propisima o okolišu i upravljanje okolišem kako bi im se pružila mogućnost da se njihov glas čuje. U tom kontekstu usklađenosti s propisima o okolišu, Odbor insistira na tome da organizacije civilnog društva imaju ključnu ulogu, posebice u kritičkom praćenju vladavine prava, općeg dobra i zaštite javnosti.

2. Opće napomene

2.1. U dvama mišljenjima Odbora – „Pregled aktivnosti u području okoliša u EU-u” ⁽⁴⁾ i „Pristup pravosuđu na nacionalnoj razini u vezi s mjerama provedbe zakonodavstva EU-a o okolišu” ⁽⁵⁾ naglašeno je da manjkava, fragmentirana i neujednačena primjena zakonodavstva EU-a na području okoliša predstavlja ozbiljan problem u mnogim državama članicama EU-a.

2.2. Komunikacija Komisije COM(2018) 10 final sadržava akcijski plan za povećanje usklađenosti s pravom EU-a u području okoliša te poboljšanje upravljanja okolišem.

2.3. Iako se planom predviđa bliska suradnja Komisije, država članica i stručnjaka kao što su inspektori, revizori, policijski službenici i državni odvjetnici radi stvaranja pametne i suradničke kulture usklađenosti s propisima EU-a o okolišu. to je tek djelić onoga što je potrebno za osiguranje provedbe zakonodavstva u području okoliša.

2.4. Provedba tog zakonodavstva otežana je zbog velikih izazova povezanih s trajnim problemima, kao što su onečišćenje vode iz raspršenih izvora, loša kvaliteta zraka, nezadovoljavajuća obrada otpada te pad u broju vrsta i staništa.

2.5. Prema procjenama Komisije, troškovi neprovođenja iznose 50 milijardi EUR godišnje.

2.6. Osim prethodno navedenih gospodarskih koristi, učinkovitijom primjenom tog zakonodavstva mogu se postići i mnoge druge pogodnosti (uključujući koristi za javno zdravstvo i dugoročne potrebe društva za resursima).

2.7. Osim toga, jedan od razloga neuspješne provedbe europskih pravila su slabi mehanizmi za osiguravanje poštovanja propisa i djelotvornog upravljanja na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini (uključujući i manjak kontrole).

2.8. Oni su također jedan od uzroka nepoštenog tržišnog natjecanja za poduzeća i izazivanja štete za gospodarstvo (posebice gubitka poreznih prihoda). Time se narušava povjerenje javnosti u djelotvornost zakona EU-a.

⁽³⁾ SL C 129, 11.4.2018., str. 65.

⁽⁴⁾ SL C 345, 13.10.2017., str. 114.

⁽⁵⁾ SL C 129, 11.4.2018., str. 65.

2.9. Zbog toga Komisija predlaže akcijski plan s devet točaka, popraćen osnivanjem stručne skupine ⁽⁶⁾: Foruma za usklađivanje s propisima o okolišu i upravljanje okolišem.

2.10. Devet vrsta mjera predviđenih akcijskim planom navedeno je u Prilogu I. Radnog dokumenta službi ⁽⁷⁾.

3. Posebne napomene

3.1. Ostvarivanje europskog modela i zaštita javnosti

3.1.1. U globalnom kontekstu EU bi trebao pokušati preuzeti vodeću ulogu u učinkovitoj zaštiti okoliša i svojih građana te ustrajati na davanju prednosti tom pitanju. S obzirom na to da zakonodavstvo već postoji i da su glavni koraci već poduzeti, neuspjeh u pogledu osiguranja usklađenosti s postojećim zakonodavstvom propuštena je prilika za EU da ostvari svoje vrijednosti i da bude pokretač stvarnih promjena.

3.1.2. EGSO upozorava Komisiju da su u nekim slučajevima građani vrlo slabo zaštićeni. Usklađenost s pravom EU-a u svim državama članicama od velike je važnosti jer neispravno nacionalno zakonodavstvo sustavno potkopava mogućnost ljudi da ostvare svoja prava te u potpunosti iskoriste pogodnosti zakonodavstva EU-a. To je osobito važno u kontekstu zakonodavstva o okolišu jer neusklađenost s npr. standardima u pogledu kvalitete zraka znatno utječe na zdravlje ljudi.

3.1.3. Odbor skreće pozornost Komisije na svoje mišljenje ⁽⁸⁾ i nada se da će ga ona uzeti u obzir u svom akcijskom planu te da će, osim kaznenih djela u područjima otpada i divlje faune i flore, njime obuhvatiti i upravljanje nanomaterijalima i endokrinim disruptorima te njihovu regulaciju i kontrolu.

3.1.4. Međutim, EGSO želi istaknuti da cijeni spremnost Komisije da promiče, primjerice, uporabu bespilotnih letjelica i aplikacija za pametne telefone za prijavljivanje ili otkrivanje štete u okolišu i to što potiče države članice i lokale i regionalne vlasti (kao što je to primjerice slučaj u Irskoj) da ih same upotrebljavaju ili da podupiru javne inicijative koje mogu poboljšati provedbu propisa o okolišu uporabom te vrste uređaja.

3.2. Jedinstveno tržište i gospodarski aspekti

3.2.1. Dosljednost u primjeni prava u području okoliša bitan je čimbenik kojim se podupire jedinstveno tržište. Nedosljednom primjenom zakonodavstva o okolišu dolazi do nepoštene prednosti za poduzeća u državama članicama u kojima postoji neusklađenost. To dovodi do nepoštenih tržišnih uvjeta i pogrešnih poticaja za poduzeća u EU-u.

3.2.2. Dosljednost i sigurnost primjene zahtijevaju se u svim državama članicama kako bi se osiguralo jednako sankcioniranje neusklađenosti u cijelom EU-u. Time se osigurava zaštita vladavine prava i omogućava poduzetima da se oslanjaju na pravo EU-a, a istodobno se stvaraju ravnopravni uvjeti za poduzetnike u svim državama članicama.

3.2.3. U Komunikaciji Komisija navodi da se troškovi neusklađenosti procjenjuju na 50 milijardi EUR godišnje. U Studiji u svrhu ocjenjivanja koristi ostvarenih kroz izvršavanje zakonodavstva EU-a o okolišu (*Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation*) ⁽⁹⁾ koju je izradila Komisija opisane su i goleme gospodarske koristi koje se mogu ostvariti poštovanjem propisa o okolišu. Osim interesa povezanih s okolišem, zdravljem i vladavinom prava mora postojati i jasan gospodarski interes u smislu sprječavanja daljnje štete učinkovitim kontrolama i korektnom primjenom postojećeg zakonodavstva EU-a u području okoliša.

3.2.4. EGSO podsjeća Komisiju da su potrebni dodatni ljudski i financijski resursi za provjeru pravilne provedbe propisa o okolišu i upravljanja okolišem, kako je prethodno objašnjeno u njegovu mišljenju „Akcijski plan za prirodu, ljude i gospodarstvo” ⁽¹⁰⁾. Povrh svega, nedostatna su i sredstva potrebna za postizanje dogovorenih ciljeva, primjerice u području biološke raznolikosti.

⁽⁶⁾ SL C 19, 19.1.2018., str. 3.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 10.

⁽⁸⁾ SL C 345, 13.10.2017., str. 114.

⁽⁹⁾ <https://publications.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/219e8506-9adf-11e6-868c-01aa75ed71a1>.

⁽¹⁰⁾ SL C 129, 11.4.2018., str. 90.

3.2.5. EGSO pored toga želi da EU u svim svojim bilateralnim i multilateralnim trgovinskim pregovorima postigne da se njegovo socijalno i okolišno zakonodavstvo primjenjuje i na uvezene proizvode.

3.3. Postupci izvršenja koje pokreće Komisija

3.3.1. Dok su države članice prvenstveno odgovorne za ispravnu provedbu i primjenu zakonodavstva EU-a, Komisija je čuvarica Ugovora ⁽¹¹⁾. Ona stoga mora osigurati da se instrumenti zaštite okoliša poštuju te da se države članice suzdrže od svih mjera koje bi ugrozile ostvarivanje ciljeva EU-a koji se odnose na politiku okoliša ⁽¹²⁾. Pri tome Komisija ima diskrecijske ovlasti za pokretanje postupaka izvršenja u skladu s člankom 258. UFEU-a.

3.3.2. Zbog prekograničnog utjecaja štete u okolišu, usklađenost u jednoj državi članici od velikog je interesa za sve države članice koje žele zaštititi svoje građane i spriječiti štetu u okolišu na svom području. Komisija stoga ima ključnu ulogu u zaštiti tog zajedničkog interesa EU-a i u osiguranju pristupa pravosuđu u prekograničnim sukobima.

3.3.3. Europski parlament i Vijeće najavili su 2013. godine kako će u idućim godinama „najveći prioritet imati poboljšanje provedbe pravne stečevine Unije u području okoliša na razini država članica” ⁽¹³⁾. Komisija je u komunikaciji „Pravo EU-a: Boljom primjenom do boljih rezultata” ⁽¹⁴⁾ istaknula važnost toga da svoje nadzorne ovlasti koristi strateški kako bi napore u području izvršenja u prvom redu usmjerila na najeklatantnije slučajeve povrede prava EU-a koji utječu na interese građana i poduzeća. Usklađenost s propisima o zaštiti okoliša iznimno je važna za EU jer izravno utječe na jedinstveno tržište i zdravlje njegovih građana te bi joj trebalo osigurati prednost u postupcima izvršenja koje pokreće Komisija.

3.3.4. EGSO skreće pozornost na činjenicu da postupci koji se pokreću zbog povrede propisa osim neposredne primjene na konkretan slučaj donose i druge koristi. ⁽¹⁵⁾ Učinkoviti postupci izvršenja šalju državama članicama jasan signal da EU pridaje veliku važnost zaštiti svojih građana i okoliša u kojem oni žive.

3.3.5. Sustavno ukidanje neusklađenosti ujedno ima snažan odvraćajući učinak čime se u većoj mjeri smanjuje neusklađenost. Njime se dodatno jača povjerenje u pravo EU-a izvan područja zaštite okoliša, s pozitivnim učincima prelijevanja u druga područja zakonodavstva EU-a.

3.4. Djelotvornost prava

3.4.1. U mnogim zemljama, organizacije koje predstavljaju civilno društvo bilježe sve raširenije ukidanje kaznenog zakonodavstva u području okoliša te zapreke u pogledu javnog pristupa pravosuđu i upravljanju u području okoliša. To može biti posljedica pogrešnog tumačenja određenih smjernica za politike EU-a (primjerice, strategije za bolju regulativu kojom dolazi do pojednostavljenja i eksperimentiranja, što omogućuje kršenje propisa).

3.4.2. Osim toga, u pogledu niza politika o zaštiti okoliša države članice trebale bi se uhvatiti u koštac s manjkavom provedbom zakonodavstva umjesto da se upuštaju u prekomjernu regulaciju. Ta navodna prekomjerna regulacija na nacionalnoj razini može dovesti do pogrešnog dojma da su države članice vrlo ambiciozne, dok su one u biti neuspješne jer nisu učinkovite u provedbi zakonodavstva EU-a u području okoliša, što dovodi do neusklađenosti.

3.4.3. Iako se u Komunikaciji iznose tri vrste intervencija za osiguranje usklađenosti, ni za jednu od njih ne predlažu se konkretne mjere. Predložena djelovanja samo su mjere koje promiču usklađenost i izgradnju kapaciteta na razini država članica. Nijedna od predloženih mjera ne odnosi se na daljnje postupke i mjere izvršenja same Komisije, što taj akcijski plan čini vrlo neobvezujućim i vjerojatno neće dovesti do značajnih poboljšanja usklađenosti s propisima o okolišu.

⁽¹¹⁾ Članak 17. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).

⁽¹²⁾ Članak 4. stavak 3. UFEU-a.

⁽¹³⁾ Odluka br. 1386/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. o Općem programu djelovanja Unije za okoliš do 2020. „Živjeti dobro unutar granica našeg planeta” (SL L 354, 28.12.2013., str. 171.).

⁽¹⁴⁾ SL C 18, 19.1.2017., str. 10.

⁽¹⁵⁾ SL C 81, 2.3.2018., str. 88.

3.4.4. Komisija stoga ne uspijeva u svom akcijskom planu posvetiti pozornost mjerama praćenja i izvršenja na razini EU-a. Čak i u okviru mehanizama potpore predloženih u Komunikaciji propuštena je prilika za povezivanje jasnih ciljeva sa svakom mjerom kako bi se mogla izmjeriti njihova učinkovitost. Financijska potpora ne ovisi o promjeni prakse u državama članicama pa je očekivani ishod nejasan, čime se dovodi u pitanje učinkovitost i prikladnost predloženih mjera.

3.4.5. EGSO je dodatno razočaran neuspjehom u rješavanju pritužbi i provedbi inspekcijskog nadzora nad nacionalnom provedbom zakonodavstva EU-a i ozbiljno zabrinut zbog manjka političke volje unutar Komisije, što dovodi do neuspjeha u pogledu pokretanja postupaka u vezi s pritužbama. Ta zabrinutost naglašena je neobvezujućom prirodom predloženih mjera.

3.4.6. Prema mišljenju EGSO-a, osim ispravne primjene zakonodavstva u području okoliša i dobrog upravljanja okolišem, treba razmotriti načelo u nenazadovanja (eng. *non-regression*) zakonodavstva u području okoliša kako bi se osigurao održivi razvoj.

3.4.7. U Komunikaciji je utvrđeno da postoje različiti razlozi neusklađenosti, uključujući zabunu, loše razumijevanje pravila ili nedostatak njihova prihvaćanja, nedostatak ulaganja, oportunitizam i kriminal. Nažalost, Komisija ne uspijeva na odgovarajući način odgovoriti na sve navedene razloge, već samo predlaže mjere za rješavanje zabune i lošeg razumijevanja. Iako je potpora državama članicama neophodna, to ne može biti jedina strategija za poboljšanje usklađenosti s propisima o okolišu jer ne rješava većinu razloga koji nisu povezani sa zabunom i ograničenim kapacitetom.

3.5. Pristup pravosuđu na nacionalnoj razini i razini EU-a

3.5.1. EGSO podsjeća Komisiju da sustavna neusklađenost s propisima u državama članicama i neodgovarajuća razina njihova izvršenja putem nacionalnih sudova predstavljaju jasan problem u pogledu primjene pravosuđa na nacionalnoj razini.

3.5.2. EGSO poziva Komisiju da prati preporuku iznesenu u njegovu mišljenju o pristupu pravosuđu⁽¹⁶⁾ u pogledu praćenja prethodnih odluka. EGSO naglašava važnost prethodnih odluka u jamčenju dosljednosti primjene prava EU-a i poziva Komisiju da izvješćuje o tome upotrebljavaju li i poštuju taj instrument nacionalni sudovi.

3.5.3. EGSO ponavlja⁽¹⁷⁾ kako je slobodan pristup informacijama o okolišu ključan da bi javnost i organizacije civilnog društva mogle obavljati svoju ulogu javnog čuvara.

3.5.4. Iako EGSO prepoznaje razlike između pravosudnih sustava različitih država članica, razočaran je da nije posvećena pozornost *locus standi* ni troškovima uključenima u pokretanje postupka na nacionalnoj razini. Ta dva aspekta predstavljaju znatnu prepreku organizacijama koje predstavljaju građane i potrošače ili brane interese društva i okoliša i koje pred nacionalnim sudovima žele ishoditi da vlade i velika poduzeća snose odgovornost za svoje postupke.

3.5.5. EGSO ponavlja stajalište koje je istaknuo u ranijem mišljenju⁽¹⁸⁾ da su financijska sredstva većine organizacija civilnog društva iznimno ograničena, što često dovodi do uskraćivanja pravne zaštite pogođenim pojedincima, čak i ako je procesna legitimacija priznata. Osim toga, te prepreke sprječavaju organizacije civilnog društva da svojim radom pomažu u ispravnoj provedbi postojećeg zakonodavstva, što je ključno za zaštitu vladavine prava.

3.5.6. EGSO ujedno upozorava da je važno imati uspostavljene sustave za sprječavanje zlouporabe pravosudnih sustava. To treba imati na umu pri omogućavanju slobodnog pristupa pravosuđu organizacijama civilnog društva. Ipak, EGSO naglašava prednosti koje potonjima donosi pristup pravosuđu, koji omogućava zaštitu potrošača, zdravlja i okoliša što je od koristi za cijelo društvo. Stoga odredbe koje sprječavaju zloporabu moraju biti konkretne i ciljne kako se ne bi omeo ključni doprinos organizacija civilnog društva provedbi zakonodavstva.

⁽¹⁶⁾ SL C 129, 11.4.2018., str. 65.

⁽¹⁷⁾ SL C 345, 13.10.2017., str. 114.

⁽¹⁸⁾ SL C 129, 11.4.2018., str. 65.

3.5.7. Propust Komisije i europskih sudova da osiguraju usklađenost s pravom EU-a ugrožava vladavinu prava i slabi povjerenje javnosti te država članica i poduzeća u pravo EU-a. Time se dodatno sprječava pristup građana, organizacija civilnog društva i poduzeća pravosuđu, što dovodi do porasta nepovjerenja u učinkovitost Komisije i sudova te u cjelini narušava povjerenje u EU.

3.5.8. Osim toga, u Komunikaciji su zanemarene dvije točke koje su osjetljive na europskoj razini, pri čemu su obje povezane s pristupom europskim sudovima:

- pristup pravosuđu EU-a, koji je istaknut na sastanku stranaka Aarhuške konvencije te je povezan s unutarnjim funkcioniranjem institucija EU-a (primjerice, Komisija prebrzo odluči da neće poduzimati mjere u pogledu pritužbi);
- prakse određenih nacionalnih sudova, koji odbijaju podnijeti zahtjeve za prethodne odluke i umjesto toga sami tumače zakonodavstvo EU-a, što predstavlja kršenje Ugovora i ponekad dovodi do nevjerojatnih sudskih odluka (primjerice, u Francuskoj je javni izvjestitelj (fr. *rapporteur public*) Državnog vijeća rekao sucima kako je besmisleno uputiti prethodno pitanje Sudu Europske unije jer Sud nikad nije rješavao predmetno pitanje).

3.5.9. EGSO stoga poziva Komisiju da izričito uključi točke o pristupu pravosuđu na nacionalnoj razini i na razini EU-a kako bi se osigurao cjelovit pristup koji služi javnosti štiteći zdravlje ljudi te postojeća i buduća staništa.

Bruxelles, 23. svibnja 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Vijeća o osnivanju
Europskog zajedničkog poduzeća za računalstvo visokih performansi**

(COM(2018) 8 final – 2018/0003(NLE))

(2018/C 283/12)

Izvjestitelj/ica: **Ulrich SAMM**

Suizvjestitelj/ica: **Antonio LONGO**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 21.2.2018.
Pravni temelj:	članci 187. i 188. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.5.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.5.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	535
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	196/2/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO podupire inicijativu za **zajedničko poduzeće EuroHPC** kao konkretan korak u skladu s europskom strategijom za računalstvo u oblaku te kao dio šire strategije EU-a (kojom su obuhvaćeni kibersigurnost, jedinstveno digitalno tržište, europsko gigabitno društvo, otvorena znanost itd.). Tom se inicijativom donosi **jasna dodana vrijednost EU-a ključnom tehnologijom** koja će pomoći pri rješavanju najzahtjevnijih pitanja našeg modernog društva te će u konačnici biti korisna za našu dobrobit, konkurentnost i radna mjesta.

1.2. EGSO smatra da je početno **ulaganje** od 1 milijarde EUR za nabavu i rad vrhunskih superračunala znatno, ali ne previše ambiciozno u usporedbi s konkurentima SAD-om i Kinom. Međutim, EGSO je uvjeren da će znatno povećanje ulaganja (u državama članicama EU-a) u kombinaciji s pouzdanim europskim **programom istraživanja i inovacija** biti potrebno za održavanje vrhunske razine aplikacija HPC-a. Budući da se utrka nastavlja, nema sumnje da će u sljedećem VFO-u trebati poduzeti napore slične onima koje ulažu globalni konkurenti.

1.3. EGSO podupire **industrijski pristup** za razvijanje nove generacije mikročipova male snage u Europi. Time bi EU bio manje ovisan o uvozu i osigurao bi se pristup vrhunskoj tehnologiji HPC-a. EGSO ističe da razvoj takvih mikročipova ima učinak i na računalstvo malih razmjera jer se vrhunski integrirani sklopovi mogu prilagoditi (smanjenje) uređajima na **masovnom tržištu** (osobnim računalima, pametnim telefonima, automobilskom sektoru).

1.4. EGSO bi htio potaknuti Komisiju da više istakne snažan početni položaj te inicijative i činjenicu da je ta inicijativa ključna za nastavak europske **priče o uspjehu** na temelju postojećih stupova PRACE i GÉANT, koji već dugi niz godina pružaju vrhunske usluge HPC-a znanosti i industriji te međusobno povezuju istraživanje, obrazovanje i nacionalne istraživačke mreže te centre za HPC sa sigurnim mrežama velikog kapaciteta.

1.5. Stoga EGSO naglašava iznimnu važnost **integriranja** novog zajedničkog poduzeća EuroHPC u već postojeće strukture i programe kao najbolji način za zajedničko uvođenje europskih resursa. Na primjer, potrebno je zadržati provođenje stručne revizije koju organizira PRACE kako bi se održao vrhunski standard.

1.6. EGSO bi htio potaknuti **više država članica** da se pridruže zajedničkom poduzeću EuroHPC i da ga iskoriste kao priliku za stjecanje koristi od vrhunske računalne snage. U pogledu složenosti zajedničkog poduzeća EGSO traži od Komisije da uložiti odgovarajuće napore u objašnjavanje i promicanje prednosti i mogućnosti tog pravnog instrumenta, posebice za manje zemlje i s obzirom na mogućnost za doprinose u naravi.

1.7. EGSO pozdravlja činjenicu da bi dva partnera Komisije u ugovornom javnom-privatnom partnerstvu (cPPP) mogla postati prvi privatni članovi, što je ključno za sudjelovanje **industrija**, uključujući **MSP-ove**. EGSO pozdravlja mogućnost većeg broja partnera, ali i dalje ustraje u tome da se za svakog novog partnera, posebice za one izvan EU-a, ispuni uvjet **uzajamnosti**. EU bi priliku koju predstavlja razvoj tehnologije HPC-a trebao iskoristiti za dovršetak europskog industrijskog sektora kako bi se obuhvatio cijeli proizvodni lanac (dizajn, proizvodnja, uvođenje, primjena). Europska unija kao srednjoročni cilj treba postaviti postizanje kapaciteta za planiranje i ostvarivanje HPC-a uz pomoć europske tehnologije.

1.8. EGSO preporučuje **obavješćivanje građana i poduzeća** o toj novoj važnoj inicijativi radi ponovnog stjecanja povjerenja građana u proces europskih integracija i kako bi se pomoglo europskim poduzećima, posebice MSP-ovima, da budu svjesni njezinih prednosti. U tome ujedno moraju sudjelovati sveučilišta i istraživački centri s pomoću specifične komunikacijske aktivnosti usmjerene na povećanje interesa i poticanje projekata u području HPC-a.

1.9. EGSO preporučuje da se što više ojača **socijalna dimenzija** postupka digitalizacije kao temeljnog dijela europskog socijalnog stupa. Uvođenje i upotreba računala visoke razine mora imati vidljiv i mjerljiv pozitivan učinak na svakodnevni život svih građana.

2. Uvod

2.1. **Računalstvo visokih performansi (HPC)** danas se, nakon što je prvotno uvedeno u okviru klimatskih istraživanja, numeričke vremenske prognoze, astrofizike, fizike čestica i kemije, primjenjuje i u većini drugih znanstvenih područja, od biologije, bioloških znanosti i zdravlja, simulacija izgaranja visoke pouzdanosti i znanosti o materijalima do društvenih i humanističkih znanosti. U industriji se HPC široko primjenjuje u istraživanju nafte i plina, zrakoplovstvu, automobilskom sektoru i financijama, a sada postaje ključan za osiguravanje personalizirane medicine, razvoj nanotehnologija te omogućavanje razvoja i uvođenja obnovljive energije. Naposljetku, HPC postaje sve važniji alat za pružanje potpore javnom donošenju odluka simuliranjem scenarija povezanih s prirodnim, industrijskim, biološkim i (kiber)terorističkim rizicima te je stoga ključan za nacionalnu sigurnost i obranu.

2.2. U računalstvu je broj matematičkih operacija nad brojevima s pomičnim zarezom u sekundi (**FLOPS**) mjera za performanse računala. Performanse HPC-a predstavljaju najviše dostignuće u okviru onog što je tehnološki moguće. Te vrhunske performanse stalno se povećavaju zahvaljujući sve manjim integriranim sklopovima (Mooreov zakon) i prijelazu s vektorske na usporednu obradu. Svakih 10 do 12 godina računalna brzina umnožavala se 1 000 puta; tako je s gigaskalarne (1985.) preko teraskalarne (1997.) prešla na petaskalarnu razinu (2008.). Prijelaz s petaskalarne na **eksaskalarnu** razinu (giga = 10^9 , tera = 10^{12} , peta = 10^{15} , eksa = 10^{18}) očekuje se u razdoblju od 2020. do 2023.

2.3. Dosad je svaka država članica u EU-u samostalno ulagala u HPC. U usporedbi sa svojim konkurentima iz SAD-a, Kine i Japana, očito je da Europa ne ulaže dovoljno u HPC, pri čemu godišnji investicijski manjak iznosi 500 – 700 milijuna EUR. Stoga EU nema najbrža superračunala i, štoviše, postojeća računala HPC u EU-u ovisе o tehnologiji izvan Europe. Sljedeći korak u tehnologiji HPC-a najbolje se može postići u okviru **zajedničkih europskih napora** ulaganjima većim od ulaganja koja mogu pružiti pojedine države članice.

2.4. Razvojem nove generacije mikročipova u Europi pridonijelo bi se postizanju neovisnosti EU-a u pristupu vrhunskoj tehnologiji HPC-a. No europski lanac opskrbe tehnologijom HPC-a može se poboljšati samo jasnim izgledima vodećeg tržišta i razvojem ekosustava računala povećanih do eksaskalarne razine. Javni sektor mora imati ključnu ulogu u postizanju tog cilja jer u suprotnome europski dobavljači neće preuzeti rizik samostalnog razvoja računala.

2.5. Stoga Europska komisija zajedno s državama članicama najprije planira uložiti 1 milijardu EUR u izgradnju **vrhunske europske superračunalne infrastrukture**. Namjera je da takva zajednička infrastruktura i skupna upotreba postojećih sposobnosti bude od koristi svima: industriji, MSP-ovima, znanosti, javnom sektoru i posebice (manjim) državama članicama bez dostatnih vlastitih nacionalnih infrastrukture HPC-a.

2.6. Europska komisija jasno je navela važnost HPC-a u svojoj strategiji iz 2012. pod nazivom „Računalstvo visokih performansi: položaj Europe u globalnoj utrci”⁽¹⁾. Europska komisija pokrenula je u travnju 2016. **inicijativu Europski oblak**⁽²⁾. Ta se inicijativa sastoji od dvaju glavnih elementa: **europske podatkovne infrastrukture** (EDI), s vrhunskom superračunalnom mogućnosti i velikom brzinom povezivosti, i **europskog oblaka za otvorenu znanost** (EOSC), s vodećom pohranom podataka i njezinim upravljanjem te sučeljima za isporuku usluga koje se temelje na oblaku. Prvi će se dio dostaviti uz **Prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Europskog zajedničkog poduzeća za računalstvo visokih performansi**⁽³⁾.

2.7. Prijedlog je popratna mjera **Deklaracije EuroHPC**, koju je 23. ožujka 2017. u okviru Digitalnog dana u Rimu potpisalo sedam država članica – Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugal i Španjolska. Tijekom 2017. pridružile su im se Belgija, Slovenija, Bugarska, Švicarska, Grčka i Hrvatska. Te su se zemlje složile o izgradnji paneuropske integrirane eksaskalarne superračunalne infrastrukture. Ostale države članice i pridružene zemlje također se potiče na potpisivanje Deklaracije EuroHPC.

2.8. Komisija⁽⁴⁾ je nakon procjene učinka utvrdila da je **zajedničko poduzeće** najbolja opcija za provedbu EuroHPC-a, kojim bi se omogućilo djelotvorno kombiniranje zajedničke nabave, vlasništva i rada superračunalna.

3. Sažetak prijedloga

3.1. Europska komisija predlaže uredbu Vijeća o osnivanju Europskog zajedničkog poduzeća za računalstvo visokih performansi (EuroHPC). Taj će novi pravni subjekt:

- omogućiti **strukturu financiranja** kako bi se diljem Europe stekla, izgradila i uvela vrhunska infrastruktura računalstva visokih performansi (HPC);
- poduprijeti **program istraživanja i inovacija** za razvoj tehnologija i računala (hardvera) te aplikacija (softvera) koje će se upotrebljavati na tim superračunalima;
- pružiti financijsku potporu u obliku javne nabave ili **bespovratnih sredstava za istraživanje i inovacije** sudionicima nakon otvorenih i konkurentnih natječaja; omogućiti europskoj industriji, posebice malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi), bolji **pristup** superračunalima.

3.2. **Doprinos EU-a** za EuroHPC bit će otprilike **486 milijuna EUR** u okviru trenutnog višegodišnjeg financijskog okvira, što odgovara **sličnom iznosu od država članica** i pridruženih zemalja. Privatni članovi inicijative mogu dodati i doprinose **u naravi**. Ukupno će se do 2020. uložiti otprilike 1 milijarda EUR javnih sredstava.

3.3. Aktivnosti zajedničkog poduzeća EuroHPC koje će djelovati od 2019. do 2026. sastojat će se od:

- **nabave i rada** dvaju vrhunskih predeksaskalarnih superračunalna i barem dvaju superračunalna srednje klase (petaskalarnih), pružajući pristup tim superračunalima i upravljajući tim pristupom za širok raspon javnih i privatnih korisnika od 2020.;
- **programa istraživanja i inovacija** u području HPC-a: za pružanje potpore razvoju europske superračunalne tehnologije, uključujući prvu generaciju europskih tehnologija **mikroprocesora male snage**, i zajedničkom projektiranju europskih **eksaskalarnih računala** te za poticanje primjene, razvoja vještina i šire upotrebe računalstva visokih performansi.

3.4. Prijedlogom se žele postići eksaskalarne performanse do 2022. – 2023. Prijelazni korak (50 % eksaskalarnih performansi) trebao bi se postići do 2019. Planirana infrastruktura bit će u **zajedničkom vlasništvu** njezinih članova, koji će njome upravljati, a ti su članovi ponajprije zemlje koje su potpisale Deklaraciju EuroHPC i privatni članovi iz akademske zajednice i industrije. Toj se suradnji u svakom trenutku mogu pridružiti drugi članovi, pod uvjetom da osiguraju financijski doprinos (uključujući doprinose u naravi).

⁽¹⁾ COM(2012) 45 final i SL C 299, 19.12.2014., str. 148.

⁽²⁾ COM(2016) 178 final i SL C 487, 28.12.2016., str. 86.

⁽³⁾ COM(2018) 8 final i Prilog 1.

⁽⁴⁾ SWD(2018) 6 final.

3.5. Prijedlogom se utvrđuje usporedna uspostava i uvođenje dviju infrastruktura. Te će se infrastrukture uspostaviti u dvjema zemljama EU-a, u skladu s posebnim kriterijima.

3.6. Zajedničkim poduzećem upravljat će upravni odbor sastavljen od predstavnika javnih članova zajedničkog poduzeća. Bit će odgovoran za izrađivanje strateške politike i donošenje odluka o financiranju koje se odnose na nabavu i aktivnosti istraživanja i razvoja zajedničkog poduzeća. Glasačka prava članova i postupci bit će razmjerni njihovu financijskom doprinosu. Model zajedničkog poduzeća temelji se na iskustvu stečenom u radu ostalih zajedničkih poduzeća koja djeluju, kao što je ECSEL. Oba zajednička poduzeća slična su u pogledu ciljeva i strukture. Glavnu razliku predstavljaju opsežne aktivnosti javne nabave u EuroHPC-u, kojih nema u ECSEL-u. Ta razlika objašnjava dodjelu glasačkih prava razmjernu doprinosu sudionika.

3.7. Upravni odbor imat će potporu industrijskog i znanstvenog savjetodavnog odbora sastavljenog od predstavnika privatnih članova zajedničkog poduzeća. Kako bi se izbjegli sukobi interesa, savjetodavni odbor imat će samo savjetodavnu ulogu.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO podupire tu inicijativu kao konkretan korak u skladu s europskom strategijom za računalstvo u oblaku: strateški izbor otvorenog europskog računalnog oblaka koji je usmjeren na znanstvenu zajednicu i industriju, kao dio snažne političke i ekonomske predanosti digitalnoj inovaciji ⁽⁵⁾. Tom se inicijativom donosi **jasna dodana vrijednost EU-a ključnom tehnologijom** koja će pomoći pri rješavanju najzahtjevnijih pitanja našeg modernog društva te će u konačnici biti korisna za našu dobrobit, konkurentnost i radna mjesta.

4.2. Općenitije, inicijativa za HPC ključni je dio šire strategije EU-a (kojom su obuhvaćeni Akt o kibersigurnosti ⁽⁶⁾, strategija jedinstvenog digitalnog tržišta (revizija) ⁽⁷⁾, europsko gigabitno društvo ⁽⁸⁾, otvorena znanost itd.) usmjerene na ponovnu uspostavu digitalnog suvereniteta i neovisnosti Europe kako bi EU postao ključan sudionik u digitalnom razvoju s izravnim utjecajem na konkurentnost i kvalitetu života građana.

4.3. EGSO smatra da je početno ulaganje u iznosu od 1 milijarde EUR za nabavu i rad dvaju vrhunskih predeksaskalarnih superračunala i barem dvaju superračunala srednje klase znatno, ali ne previše ambiciozno u usporedbi s konkurentima. Međutim, EGSO je uvjeren da će znatno povećanje ulaganja (u državama članicama EU-a) u kombinaciji s pouzdanim europskim programom istraživanja i inovacija biti potrebno za održavanje vrhunske razine aplikacija HPC-a. Budući da se utrka nastavlja, nema sumnje da će u sljedećem VFO-u trebati poduzeti napore slične onima koje ulažu globalni konkurenti.

4.4. EGSO bi htio istaknuti da brzo računalno samo po sebi nije dovoljno za uspjeh. Razvoj vrhunskog softvera i aplikacija na temelju pouzdanog programa istraživanja i razvoja također su nužni za stvarni napredak. U tom području EU uopće ne zaostaje za svojim konkurentima te bi EGSO htio potaknuti Komisiju da više naglasi snažan početni položaj te inicijative i činjenicu da je ta inicijativa ključna za nastavak europske **priče o uspjehu** na temelju postojećih stupova PRACE i GÉANT, koji već više od desetljeća preuzimaju odgovornost okupljanja i povezivanja područja HPC-a i umrežavanja.

4.5. Europska unija sufinancira Partnerstvo za napredno računalstvo u Europi (**PRACE**), koje je osnovano 2010. i obuhvaća 25 država članica. U okviru tog partnerstva pružaju se vrhunske usluge HPC-a znanosti i industriji i uvode najveće nacionalne sustave superračunala u Europi. PRACE je 2017. omogućio pristup mreži sedam vrhunskih sustava, koju pruža pet članova domaćina (Francuska, Njemačka, Italija, Španjolska i Švicarska) koji su do danas u PRACE uložili više od 400 milijuna EUR. PRACE dodjeljuje resurse HPC-a na temelju stručnih revizija pozivâ na podnošenje prijedloga, koji se temelje na znanstvenoj izvrsnosti, za istraživačke projekte iz akademske zajednice i industrije, uključujući mala i srednja poduzeća.

⁽⁵⁾ SL C 487, 28.12.2016, str. 86.

⁽⁶⁾ SL C 227, 28.6.2018., str. 86.

⁽⁷⁾ SL C 81, 2.3.2018., str. 102.

⁽⁸⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 51.

4.6. Paneuropska mreža **GÉANT**, koja je počela s radom 2000., međusobno povezuje istraživačke, obrazovne i nacionalne istraživačke mreže i centre za HPC sa sigurnim mrežama velikog kapaciteta. Mreža je ključna za podupiranje otvorene znanosti s uslugama za pouzdani pristup. Mreža GÉANT najveća je i najnaprednija mreža za istraživanje i razvoj na svijetu te povezuje više od 50 milijuna korisnika u 10 000 institucija širom Europe i pruža potporu svim znanstvenim disciplinama. Mreža okosnica radi pri brzinama do 500 Gbps (2017.). GÉANT je stvorio vrlo uspješnu eduroam uslugu kako bi se korisnicima istraživanja i razvoja omogućilo povezivanje na bilo koju bežičnu internetsku mrežu u kojoj je prisutan eduroam SSID, sustav koji je EGSO predložio kao uzor za bežični pristup za sve Europljane u kontekstu strategije „Povezivošću do konkurentnog jedinstvenog digitalnog tržišta – Ususret europskom gigabitnom društvu”⁽⁹⁾.

4.7. Stoga EGSO naglašava iznimnu važnost integriranja novog zajedničkog poduzeća EuroHPC u već postojeće strukture i programe. Na primjer, potrebno je zadržati provođenje stručne revizije koju organizira PRACE kako bi se održao vrhunski standard. Ostale najbolje prakse potrebno je integrirati ili prilagoditi. **Integrirani pristup** inicijative EuroHPC, programa H2020 ili njegova nasljednika u okvirnom programu i odgovarajućim nacionalnim aktivnostima najbolji je način zajedničkog raspoređivanja europskih resursa. EGSO u tom kontekstu pozdravlja plan Komisije da zajedničko poduzeće EuroHPC služi za koordinaciju instrumenta financiranja programa H2020 (i njegova nasljednika) u području HPC-a. EGSO napominje da je za izgradnju infrastruktura potreban pristup odozgo prema dolje, dok je za dobru znanost, koju promiče PRACE, potreban pristup odozdo prema gore u kojemu znanstvenici moraju imati ulogu pokretača.

4.8. EGSO bi htio potaknuti **više država članica** da se pridruže zajedničkom poduzeću EuroHPC i da ga iskoriste kao priliku za stjecanje koristi od vrhunske računalne snage. Umrežavanje je presudno za znanstvenu primjenu HPC-a. U pogledu složenosti zajedničkog poduzeća, EGSO traži od Komisije da uloži odgovarajuće napore u objašnjavanje i promicanje prednosti i mogućnosti tog pravnog instrumenta, posebice za manje zemlje i s obzirom na mogućnost za doprinose u naravi.

4.9. EGSO pozdravlja činjenicu da su dva partnera Komisije u ugovornom javno-privatnom partnerstvu (cPPP) predala pisma potpore za provedbu zajedničkog poduzeća EuroHPC: Europska tehnološka platforma za računalstvo visokih performansi (**ETP4HPC**) i Udruženje za vrijednost velike količine podataka (**BDVA**). Oni bi mogli postati prvi privatni članovi, što je ključno za sudjelovanje industrije, uključujući MSP-ove. EGSO pozdravlja mogućnost većeg broja partnera, ali i dalje ustraje u tome da se za svakog novog partnera, posebice one izvan EU-a, ispuni uvjet **uzajamnosti**. EU bi trebao iskoristiti priliku koju predstavlja razvoj tehnologije HPC-a za dovršetak europskog industrijskog sektora kako bi se obuhvatio cijeli proizvodni lanac (dizajn, proizvodnja, uvođenje, primjena).

4.10. Superračunalo s CPU-om od 12 petaflopsa ima **potrošnju energije** od otprilike 1,5 MW. S linearnim skaliranjem do eksaskalarne razine, HPC koji se temelji na postojećoj tehnologiji doveo bi do potrošnje energije od oko 150 MW, što je neprihvatljivo; stoga je razvoj mikročipova niske snage važan cilj EuroHPC-a. EGSO ističe da će mikročipovi niske snage stoga imati važnu ulogu u ciljevima energetske strategije EU-a, bez obzira na cilj da EU bude neovisan u pogledu uvoza. U skladu s gore navedenim ciljevima, Inicijativa za europski procesor, koju je Europska komisija pokrenula 2018. i koju podupire konzorcij od 23 partnera iz 10 država članica, a financira se iznosom od 120 milijuna EUR, imat će važnu ulogu u ostvarivanju inicijative HPC-a.

4.11. EGSO ističe da razvoj naprednih mikročipova male snage ima učinak i na računalstvo malih razmjera (osobna računala, pametni telefoni, automobilski sektor) jer se vrhunski integrirani sklopovi mogu prilagoditi (smanjenje) i uređajima na **masovnom tržištu**. Od toga će izravno imati korist svi građani te se mogu otvoriti nova tržišta za industriju EU-a. HPC je stoga na mnoge načine ključna tehnologija za suvremeno društvo.

4.12. EGSO preporučuje da se građane i poduzeća obavješćuje o toj novoj važnoj inicijativi koju poduzima EU. S jedne strane, bit će korisno ponovno steći povjerenje građana u proces europskih integracija. Organizirano civilno društvo moglo bi biti koristan alat za širenje takvih informacija. S druge strane, ciljana kampanja pomoći će europskim poduzećima, posebice MSP-ovima, da budu svjesni inicijativa koje su u tijeku. Zbog toga je važno da se MSP-ovima s proizvodnjom visoke dodane vrijednosti na poseban način pruži potpora u pristupu i korištenju novim infrastrukturama.

⁽⁹⁾ COM(2016)587 final i SL C 125, 21.4.2017, str. 51; SL C 125, 21.4.2017, str. 69.

4.13. U tome ujedno moraju sudjelovati sveučilišta i istraživački centri s pomoću specifične komunikacijske aktivnosti usmjerene na povećanje interesa i poticanje projekata u području HPC-a. Tim bi se postupkom potaknulo i stvaranje novih školskih, strukovnih i akademskih nastavnih planova i programa kako bi se premostio europski nedostatak potrebnih vještina u usporedbi s glavnim globalnim konkurentima ⁽¹⁰⁾.

4.14. EGSO preporučuje da se što više ojača socijalna dimenzija postupka digitalizacije kao temeljnog dijela europskog socijalnog stupa ⁽¹¹⁾. Zbog toga Odbor predlaže uspostavljanje niza društvenih izazova koje treba savladati koristeći se novom digitalnom infrastrukturom. Uvođenje i upotreba računala visoke razine mora imati vidljiv i mjerljiv pozitivan učinak na svakodnevni život svih građana.

4.15. EGSO smatra da HPC i kvantna tehnologija predstavljaju dva strateška cilja za europski rast i konkurentnost. Odbor stoga preporučuje usporedno razvijanje tih dviju tehnologija kako bi se osiguralo da EU srednjoročno i dugoročno može imati koristi od najboljih rezultata i prilika.

Bruxelles, 23. svibnja 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ SL C 434, 15.12.2017., str. 30.; SL C 173, 31.5.2017., str. 45.

⁽¹¹⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 10.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1343/2011 o određenim odredbama za ribolov u području Sporazuma o GFCM-u (Opća komisija za ribarstvo Sredozemlja)”

(COM(2018) 143 *final* – 2018/0069 (COD))

(2018/C 283/13)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 16.4.2018. Vijeće Europske unije, 12.4.2018.
Pravni temelj:	članak 43. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.5.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	535
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	187/3/10

Budući da Odbor bezrezervno prihvaća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na 535. plenarnom zasjedanju održanom 23. i 24. svibnja 2018. (sjednica od 23. svibnja 2018.) odlučio je o njemu dati pozitivno mišljenje sa 187 glasova za, 3 protiv i 10 suzdržanih.

Bruxelles, 23. svibnja 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

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



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR