



Sadržaj

I Rezolucije, preporuke i mišljenja

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

541. plenarno zasjedanje EGSO-a, 20.2.2019.–21.2.2019.

2019/C 190/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Za europsku okvirnu direktivu o minimalnom dohotku” (samoinicijativno mišljenje)	1
2019/C 190/02	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Promicanje zdrave i održive prehrane u EU-u” (samoinicijativno mišljenje)	9
2019/C 190/03	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Potrebe i prava građana u kontekstu digitalne revolucije” (samoinicijativno mišljenje)	17

III Pripremni akti

Europski gospodarski i socijalni odbor

541. plenarno zasjedanje EGSO-a, 20.2.2019.–21.2.2019.

2019/C 190/04	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Godišnji pregled rasta za 2019.: za snažniju Europu suočenu s globalnom nesigurnošću (COM(2018) 770 final)	24
---------------	---	----

2019/C 190/05	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća radi omogućivanja nastavka programâ teritorijalne suradnje PEACE IV (Irska–Ujedinjena Kraljevina) i Ujedinjena Kraljevina–Irska (Irska–Sjeverna Irska–Škotska) u kontekstu povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije (COM(2018) 892 final - 2018/0432 (COD))	33
2019/C 190/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima sigurnosti zračnog prometa s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije (COM(2018) 894 final – 2018/0434 (COD))	37
2019/C 190/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima kojima se osigurava osnovna zračna povezanost s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije (COM(2018) 893 final - 2018/0433 (COD))	42
2019/C 190/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima kojima se osigurava osnovna povezanost u cestovnom prijevozu tereta s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije (COM(2018) 895 final – 2018/0436 (COD))	48
2019/C 190/09	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju odredbi za nastavak tekućih aktivnosti mobilnosti u svrhu učenja u okviru programa Erasmus+ u kontekstu povlačenja Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske („Ujedinjena Kraljevina”) iz Europske unije (COM(2019) 65 final — 2019/0030 (COD))	52
2019/C 190/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 508/2014 u pogledu određenih pravila koja se odnose na Europski fond za pomorstvo i ribarstvo zbog povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije” (COM(2019) 48 final — 2019/0009 (COD))	53
2019/C 190/11	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2017/2403 u vezi s odobrenjima za ribolov za ribarska plovila Unije u vodama Ujedinjene Kraljevine i za ribolovne operacije ribarskih plovila Ujedinjene Kraljevine u vodama Unije (COM(2019) 49 final – 2019/0010 (COD))	54

I

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

541. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A, 20.2.2019.–21.2.2019.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Za europsku okvirnu direktivu o minimalnom dohotku”

(samoinicijativno mišljenje)

(2019/C 190/01)

Izvjestitelj: **Georges DASSIS**

Odluka Plenarne skupštine:	15.3.2018.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	18.12.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.2.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	541
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	158/81/12

1. Zaključci i preporuke

1.1. Od osnivanja prve Europske zajednice (EZUČ) 1952. dvije generacije europskih građana uvjerljivo su većinom podržavale projekt europske integracije. Gospodarska i socijalna kohezija bila je važan čimbenik za podršku građana tom projektu.

1.2. Od izbijanja gospodarske krize koja je uslijedila nakon financijske krize 2008. i unatoč gospodarskom oporavku zabilježenom posljednjih godina, stopa siromaštva nastavila je rasti za dugotrajno nezaposlene i siromašne radnike. Zabrinjavajuće je visoka u većini država članica.

1.3. Zakonodavstvo Unije i njezine inicijative, kao što su strategija Europa 2020., kojom se broj osoba kojima prijeti siromaštvo namjeravao smanjiti za 20 milijuna, dosad nisu dali očekivane rezultate. Primjena načela supsidijarnosti služeći se otvorenom metodom koordinacije kao jedinim instrumentom stoga je nedovoljna za postizanje utvrđenih ciljeva.

1.4. Uvođenje obvezujućeg europskog okvira za dostojan minimalni dohodak u Europi, koji bi omogućio generaliziranje, podupiranje i dostojno (odgovarajuće) određivanje sustava minimalnog dohotka u državama članicama, bilo bi stoga prvi europski važan odgovor na ozbiljan i postojan problem siromaštva u Europi. To bi se svakako uklapalo u koncept „socijalnog AAA rejtinga” za Europu, koji je najavio predsjednik Juncker, te bi se poslala konkretna poruka građanima da Unija štiti njihovu dobrobit.

1.5. To bi se moglo uvesti u obliku direktive kojom bi se odredio referentni okvir za utvrđivanje primjerenog minimalnog dohotka, prilagođenog životnom standardu i načinu života u svakoj zemlji i kojim bi se uzeli u obzir elementi društvene preraspodjele, oporezivanja i životnog standarda ovisno o referentnom proračunu, čija bi se metodologija utvrdila na europskoj razini.

1.6. Odabir pravnih instrumenata od kojih bi bio sastavljen taj europski okvir za uvođenje dostojnog minimalnog dohotka u Europi opravdan je jer je potrebno osigurati pristup toj pomoći svima onima kojima je nužna i zajamčiti prilagođenost te pomoći njihovim stvarnim potrebama. I dostojan minimalni dohodak jedan je od instrumenata za integraciju/reintegraciju isključenih osoba na radna mjesta i za borbu protiv siromaštva zaposlenih radnika.

1.7. Pitanje uvođenja zajamčenog dostojnog minimalnog dohotka EU-a svakako je političko pitanje. Dok se u UEU-u, UFEU-u, Povelji Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika iz 1989., Povelji o temeljnim pravima iz 2000. i europskom stupu socijalnih prava opravdava djelovanje EU-a u tom području, vodile su se rasprave o postojanju pravnog temelja za europsko zakonodavstvo o minimalnom dohotku. Pristalice donošenja europskog zakonodavstva taj pravni temelj pronalaze u članku 153. stavku 1. točkama (c) ⁽¹⁾ i (h) ⁽²⁾ UFEU-a. EGSO preporučuje pragmatičan pristup koji obuhvaća obvezujući europski okvir za potporu i usmjeravanje razvoja sustava dostojnog minimalnog dohotka u državama članicama, kao i financiranja tih sustava.

1.8. EGSO je u svojem prvom mišljenju o ovoj temi pozvao Komisiju da ispita mogućnosti financiranja europskog minimalnog dohotka, pri čemu je osobitu pozornost skrenuo na mogućnost stvaranja odgovarajućeg europskog fonda. ⁽³⁾ Budući da Komisija nije odgovorila na taj poziv, Odbor smatra da ga je potrebno ponoviti.

2. Opće napomene

2.1. Uvod

2.1.1. O usvajanju minimalnog dohotka na europskoj razini raspravlja se u kontekstu društvene krize koja usprkos gospodarskom oporavku i dalje traje i dovodi do isključenja velikog broja ljudi. Prema posljednjim podacima Eurostata, 112,9 milijuna ljudi, odnosno 22,5 % stanovništva u Europskoj uniji (EU) izloženo je riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti. To znači da je bio ispunjen najmanje jedan od sljedećih triju uvjeta: te su osobe bile izložene riziku od siromaštva nakon socijalnih prijenosa (dohodovno siromaštvo), nalazile su se u položaju teške materijalne oskudice ili su živjele u kućanstvima s vrlo niskim intenzitetom rada. Nakon što se udio osoba kojima prijete siromaštvo u EU-u povećao u tri navrata tijekom razdoblja od 2009. do 2012. godine te dosegao oko 25 %, otad se neprestano smanjivao i prošle je godine iznosio 22,5 %, što je 1,2 postotna boda manje od referentne razine iz 2008. i 1 postotni bod manje od razine iz 2016. ⁽⁴⁾

2.1.2. Nažalost, što se tiče predmeta ovog mišljenja o dostojnom minimalnom dohotku za osobe koje žive u siromaštvo i u velikom siromaštvo, dugotrajna nezaposlenost porasla je s 2,9 % koliko je iznosila 2009. (referentna godina u trenutku donošenja strategije za razdoblje do 2020.) na 3,4 % 2017., a broj siromašnih radnika u europodručju porastao je sa 7,6 % koliko je iznosio 2006. na 9,5 % 2016. (s 8,3 % 2010., prve godine za koju su dostupni podaci, na 9,6 % u EU 28).

2.1.3. Mladi su osobito pogođeni. U EU-u je 2016. bilo više od 6,3 milijuna mladih (u dobi od 15 do 24 godine) koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju (NEET). Iako se 2013. stopa nezaposlenosti mladih smanjila za više od 23 % te je 2016. iznosila manje od 19 %, i dalje je u EU-u vrlo visoka (u brojnim je zemljama viša od 40 %). Dugotrajna nezaposlenost i dalje bilježi rekordne razine među mladima. Stopa nezaposlenosti mladih više je no dvostruko veća od ukupne stope nezaposlenosti (približno 19 % u usporedbi s 9 % u 2016. godini), a iza nje se kriju velike razlike među zemljama: više od 30 postotnih bodova iznosi razlika između države članice s najnižom stopom, tj. Njemačke (7 %), i država članica koje imaju najviše stope, tj. Grčke (47 %) i Španjolske (44 %).

2.1.4. Osim toga, takvo stanje velike isključenosti i siromaštva osobito utječe na djecu. Prema Eurostatu, 26 milijuna djece u Europi živi u siromaštvo i isključenosti, što čini 27 % stanovnika EU-a mladih od 18 godina. ⁽⁵⁾ Ta djeca žive u siromašnim obiteljima, katkad samo s jednim roditeljem, odnosno u obiteljima siromašnih radnika, te su ograničena takvom zatvorenosti i siromaštvom iz kojih je vrlo teško izaći. Kao što to ističe Europski parlament u svojoj Rezoluciji od 20. prosinca 2010. ⁽⁶⁾, „žene čine velik segment stanovništva kojem prijete siromaštvo zbog nezaposlenosti, nepodijeljenih odgovornosti u pogledu skrbi, nesigurnog i slabo plaćenog rada, diskriminacije u pogledu plaće i nižih mirovina”.

⁽¹⁾ https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?sessionid=99C4D0B602A57E640467F949B3C34894?__blob=publicationFile&v=2.

⁽²⁾ <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf>; <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

⁽³⁾ SL C 170, 5.6.2014., str. 23. Napominjemo da je Skupina poslodavaca EGSO-a sastavila deklaraciju o ovom mišljenju i glasala protiv njega.

⁽⁴⁾ Eurostat.

⁽⁵⁾ Rezolucija EP-a iz 2015. na temelju statistika Eurostata.

⁽⁶⁾ Prijedlog Rezolucije EP-a o jednakosti žena i muškaraca u Europskoj uniji – 2010.

2.1.5. U takvoj situaciji samo se može utvrditi važnost mjera socijalne zaštite koji postoje u brojnim zemljama EU-a i s pomoću kojih se spriječilo još više poteškoća zbog krize, ali te su mjere ograničene i ne mogu opstati u stanju trajne socijalne krize. Stoga je neophodan gospodarski oporavak koji bi doveo do otvaranja radnih mjesta, a minimalni dohodak postao bi instrument za integraciju/reintegraciju isključenih osoba na radna mjesta. Osim toga, zemlje koje imaju sustav dostojnog minimalnog dohotka mogu se bolje oduprijeti negativnim učincima krize i smanjiti nejednakosti koje štete socijalnoj koheziji. Postoje ohrabrujuće naznake gospodarskog oporavka, ali je taj oporavak još uvijek krhak te se razvio na sve većim nejednakostima. Stoga je rasprava o uvođenju dostojnog minimalnog dohotka u Europi vrlo prikladna u ovom trenutku.

2.1.6. Zakonodavstvo Unije i njezine inicijative, kao što su strategija Europa 2020., usvojena u lipnju 2010., kojom se broj osoba ugroženih siromaštvom namjeravao smanjiti za 20 milijuna (sic), dosad nisu dali očekivane rezultate. S obzirom na to da primjena načela supsidijarnosti služeći se otvorenim metodom koordinacije kao jedinim instrumentom nije dala očekivane rezultate, tu metodu treba dopuniti instrumentom Zajednice. Sustavi dostojnog minimalnog dohotka korisni su ne samo osobama kojima je potrebna pomoć nego i društvu u cjelini. Osobama kojima je potrebna pomoć ti sustavi pomažu da ostanu aktivne u društvu, pomažu im uspostaviti veze s tržištem rada i omogućuju im dostojanstven život. Dostojan minimalni dohodak nužan je za ostvarivanje ravnopravnijeg društva, čini istinsku osnovu socijalne zaštite te se njime jamči socijalna kohezija koja je dobra za cijelo društvo.

2.1.7. Sustavi minimalnog dohotka čine samo mali postotak rashoda za socijalnu skrb, ali bilježe znatan povrat ulaganja, dok neulaganje ima vrlo negativne posljedice na pojedince i dugoročno prouzrokuje velike troškove. Ti sustavi predstavljaju učinkovite poticaje jer se potrošeni novac odmah vraća u gospodarstvo, često u sektore koji su najizloženiji krizi. Zbog povezanosti minimalnog dohotka i minimalne plaće, ti poticaji ujedno pridonose jamčenju dostojnih plaća i sprječavanju rastućeg broja siromašnih radnika.

2.1.8. Važno je ne miješati pojam dostojnog minimalnog dohotka, koji je predmet ovog mišljenja, s pojmom univerzalnog dohotka koji se isplaćuje svim članovima zajednice (općine, regije ili države), bez obzira na financijsko stanje ili status zaposlenosti. Osim toga, iako u većini zemalja postoje sustavi minimalnog dohotka (7), potrebno je još razmotriti njihovu prikladnost u odnosu na potrebe, jer u većini slučajeva i dalje postoje poteškoće. U Njemačkoj i Francuskoj trenutačno se radi na tome. (8)

2.1.9. O minimalnom dohotku već je izrađeno mnogo radova i već su izražena brojna stajališta o tom pitanju. Ovim mišljenjem EGSO ustraje na pojmu „dostojnosti“ (minimum dovoljan za dostojan život, iznad praga siromaštva) po uzoru na pojam „dostojanstven rad“ Međunarodne organizacije rada (9).

2.1.10. Osim toga, potrebno je uzeti u obzir rad Odbora za zapošljavanje i socijalna pitanja Europskog parlamenta, Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu Vijeća EU-a, kao i znatne doprinose mreža kao što su European Minimum Income Network (EMIN) (10) i rad mreže European Anti-Poverty Network (EAPN) (11), uz koju djeluje i Europska konfederacija sindikata. Valja navesti i radove Međunarodne organizacije rada (ILO) i Vijeća Europe.

2.1.11. Većina država članica uvela je mehanizme minimalnog dohotka. Definicije, uvjeti pristupa i razine primjene izrazito se razlikuju i trebalo bi ih ujedno generalizirati i uskladiti u vidu zajedničkih kriterija kojima bi se mogle uzeti u obzir posebnosti svake zemlje. Dosad je Komisija podržavala minimalni dohodak, smatrajući da je na državama članicama da osiguraju rješavanje tog pitanja. Zbog nedostatka značajnih rezultata potrebne su pojačane nacionalne politike i snažnija koordinacija do 2020., ali i uspostava učinkovitijih europskih sredstava za postizanje zadanog cilja.

2.1.12. Za završetak ovog uvoda potrebno je iznijeti nekoliko temeljnih napomena:

— dostojan minimalni dohodak može imati smisla samo u okviru globalnog pristupa za integriranje i aktivno uključivanje koji je kombinacija pristupa uključivim tržištima rada, s kvalitetnim radnim mjestima i stalnim osposobljavanjem, i pristupa kvalitetnim javnim uslugama, osobito u području obrazovanja i zdravlja,

(7) Vidjeti bazu podataka MISSOC-a: <https://www.missoc.org-database/comparative-tables/results/>.

(8) Uvođenje minimalnog dohotka sastavni je dio programa koalicijske vlade u Njemačkoj kao i plana za borbu protiv siromaštva koji je predstavio francuski predsjednik u rujnu 2018.

(9) <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--fr/index.htm>.

(10) <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf>.

(11) <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

- pravo na rad mora ostati temeljno pravo kao središnji element osnaživanja i gospodarske neovisnosti,
- dostojan minimalni dohodak u osnovi je privremen, ali nužan, a u cilju mu je uključivanje i ponovno uključivanje osoba na tržište rada primjenom aktivnih mjera – riječ je o vodećoj mjeri za socijalnu vjerodostojnost Europske unije,
- prikladnost i domet minimalnog dohotka i pristup minimalnom dohotku i dalje su veliki izazovi za države članice prilikom razvoja vlastitih sustava. Te sustave treba podržavati i, ako je potrebno, dopunjavati na europskoj razini.

3. **Politička volja i tehnička rješenja**

3.1. *Pravni temelji postoje i treba ih primjenjivati*

3.1.1. Oko pitanja postoje li pravni temelji za donošenje propisa o minimalnom dohotku ima nesuglasica. Međutim, očito je da otvorena metoda koordinacije nije dala dovoljne rezultate kako bi se zajamčio primjereni minimalni dohodak u svim zemljama Unije, nego je istaknula nejednakosti među njima, što je ključan problem za vjerodostojnost Europske unije.

3.1.2. Pitanje minimalnog dohotka ponajprije je političko pitanje. Unija treba donijeti tu odluku, a Komisija se ne smije skrivati iza načela supsidijarnosti, koje se nepravilno primjenjuje u tom području, te na temelju njega odlučiti da ništa ne može poduzeti. Nepostojanje inicijative Komisije bilo bi neprihvatljivo te bi stoga projekt Unije bio nerazumljiv građanima kad je riječ o dostojanstvu i ljudskim pravima. Zato Odbor poziva Komisiju da pokrene hitne mjere za jačanje koordinirane strategije država članica na nacionalnoj i europskoj razini radi razvijanja minimalnog dohotka i pripreme obvezujućeg europskog instrumenta koji se temelji na zajedničkoj metodologiji radi definiranja referentnih proračuna za osiguravanje dostojnog minimalnog dohotka.

3.1.3. U skladu s Europskom socijalnom poveljom Vijeća iz 1961., Poveljom Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika iz 1989. i Poveljom o temeljnim pravima iz 2000. (članak 34.), minimalni dohodak jasan je dio ciljeva Europske unije i Komisije, koja mora preuzeti inicijativu kako bi nadopunila i uskladila mjere država članica. Štoviše, u točki 14. prijedloga za stup socijalnih prava Komisija jasno se navodi „pravo na primjereni minimalni dohodak koji omogućuje dostojan život u svim njegovim fazama te pravo djelotvornog pristupa potpornim dobrima i uslugama [...]”.

3.1.4. Osobito su važna pravna upućivanja u Ugovorima, kao što su članak 3. UEU-a, u kojem se među ciljevima Unije navode puna zaposlenost i društveni napredak, ali i suzbijanje društvene isključenosti i diskriminacije, promicanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, kao i solidarnost među državama članicama; članak 9. UFEU-a, u kojem se navodi da „[p]ri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti, Unija uzima u obzir zahtjeve povezane s promicanjem visoke razine zapošljavanja, jamstvom dostatne socijalne zaštite, borbom protiv društvene isključenosti te visokom razinom obrazovanja, osposobljavanja i zaštite zdravlja ljudi”; te osobito članak 151. UFEU-a, kojim započinje glava X. o socijalnoj politici i u kojem se kao ciljevi Unije i država članica navode „promicanje zapošljavanja, poboljšanje životnih i radnih uvjeta, kako bi se na putu napretka omogućilo njihovo usklađivanje, odgovarajuću socijalnu zaštitu, socijalni dijalog, razvoj ljudskih potencijala u smislu trajne visoke stope zaposlenosti i borbe protiv isključenosti”, koje Unija može ostvariti ako (članak 153. stavak 1. UFEU-a) „podupire i dopunjuje aktivnosti država članica u sljedećim područjima: [...] (c) socijalnoj sigurnosti i socijalnoj zaštiti radnika; [...] (h) integriranju osoba isključenih s tržišta rada [...]; [...] (j) borbi protiv društvene isključenosti; (k) modernizaciji sustava socijalne zaštite [...]”.

3.1.5. Također je potrebno definirati nositelje prava kad je riječ o pojmu „radnika”. Odbor mora podrobnije ispitati taj pojam, tim više što pravom EU-a nije definiran zajednički pojam „radnika”. Stoga je potrebno razlučiti što se u članku 153. stavku 1. točki (c) UFEU-a podrazumijeva pod pojmom „radnik”. U međuvremenu možemo sa sigurnošću potvrditi da u članku 153. UFEU-a nije presudan pojam „radnika” u smislu prava na slobodno kretanje, nego pojam „radnika” u smislu prava na socijalnu sigurnost, koji se primjenjuje na sve osobe koje imaju pravo na pristup sustavima koji pokrivaju sve rizike navedene u Uredbi (EZ) br. 883/2004.

3.1.6. Odbor je ranije izjavio: „S obzirom na to da siromaštvo i socijalna isključenost potiču populističke tendencije u mnogim državama članicama EU-a, EGSO pozdravlja zaključke Europskog vijeća od 16. lipnja 2016. naslovljene ‚Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti: integrirani pristup‘⁽¹²⁾ te se zalaže za stvaranje, u sljedećoj financijskoj perspektivi, integriranog europskog fonda za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti, na temelju dosadašnjeg iskustva s provedbom Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) i Europskog socijalnog fonda (ESF).“⁽¹³⁾

3.1.7. Politička volja očituje se u objektivnoj procjeni provedbe strategije Europa 2020., njezinih postignuća i neuspjeha, te u vidljivosti djelovanja EU-a za podupiranje i dopunjavanje djelovanja država članica. Ta dodatna pomoć mogla bi se pružiti u obliku europskog fonda za financiranje minimalnog dohotka koji bi se uspostavio na temelju pravnog okvira.

3.1.8. Komisija se ne smije skrivati iza načela supsidijarnosti. Kad države članice iznesu primjedbu u pogledu supsidijarnosti, uglavnom to čine kako bi izbjegle izmjene svojeg nacionalnog prava zbog neke mjere Unije. Međutim, Komisija se kao čuvar općeg interesa ne smije apstraktno pozivati na načelo supsidijarnosti jer bi u tom smislu to bilo jednako autocenzuri, koja je još ozbiljnija kad je riječ o temeljnim pravima. S obzirom na to da Komisija nije iznijela nacrt zakonodavnog akta, članak 6. Protokola br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti ne može u cijelosti dati očekivani učinak. Zapravo, osim Vijeća, „svaki nacionalni parlament ili svaki dom nacionalnog parlamenta može u roku od osam tjedana od dana prosljeđivanja nacrta zakonodavnog akta na službenim jezicima Unije uputiti predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije obrazloženo mišljenje u kojem navodi zašto smatra da dotični nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti“. Takvo očitovanje demokracije, koji se može razlikovati od demokracije koja se izražava u Vijeću, neuspješno je svaki put kad se raspravom između Komisije i Vijeća onemogućiti eventualno usvajanje zakonodavnog akta.

3.1.9. Naposljetku, upućivanje na europski stup socijalnih prava, čija načela Europski gospodarski i socijalni odbor u potpunosti podržava, ne može biti argument protiv donošenja obvezujućeg europskog instrumenta u pogledu tog pitanja, tim više što je prihvaćeno da u Ugovoru postoji pravna osnova. Europski stup socijalnih prava je deklaracija koju su proglasile sve europske institucije i njime bi se nastojali „postići učinkoviti rezultati u području [...] socijalnih prava“⁽¹⁴⁾. Stup mora biti uporište prijedloga za djelovanje i zakonodavstvo, a Komisija je počela djelovati u skladu s time. Osim toga, sadržaj točke 14. stupa ne može se tumačiti restriktivno: „Svi koji nemaju dovoljno sredstava imaju pravo na primjereni minimalni dohodak koji omogućuje dostojan život u svim njegovim fazama te pravo djelotvornog pristupa potpunim dobrima i uslugama“. Naime, takvo bi tumačenje bilo protivno točki 6. uvodnih izjava stupa, u kojoj se podsjeća na to da UFEU „sadržava odredbe kojima se utvrđuju ovlasti Unije povezane s, među ostalim, [...] socijalnom politikom (članci 151. do 161.)“. Osim toga, kad je riječ o zakonodavnim ovlastima EU-a, radni dokument Komisije priložen Komunikaciji o europskom stupu socijalnih prava upućuje na članak Ugovora koji se odnosi na integriranje osoba isključenih s tržišta rada.

3.1.10. Europski gospodarski i socijalni odbor, koji se bezuvjetno slaže s načelima sadržanima u stupu socijalnih prava, smatra da će donošenje obvezujućeg europskog okvira za uvođenje dostojnog minimalnog dohotka na europskoj razini ujedno značiti konkretnu primjenu službenih izjava, kojima se još od Povelje o temeljnim socijalnim pravima ističe nužnost borbe protiv društvene isključenosti, te će poslati poruku da se europski projekt 21. stoljeća može ostvariti samo uz brigu o životu europskih građana.

3.2. Nužna tehnička rješenja

3.2.1. S tehničkog gledišta, potrebno je utvrditi uvjete za pristup zajamčenom minimalnom dohotku. U uređenju zajamčenog minimalnog dohotka potrebno je uzeti u obzir sljedeće elemente:

- poveznicu između zajamčenog minimalnog dohotka i uvjeta za aktivaciju,
- učinak sastava kućanstva, s obzirom na važnost čimbenika djece u siromaštvu,
- druge resurse, na primjer nasljedstvo,
- sastavnice zajamčenog minimalnog dohotka u gotovini i u naravi, npr. putem pristupa zdravstvenoj skrbi, stanovanju, mobilnosti, potpori za obitelj i komunalnim uslugama.

⁽¹²⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/en/pdf>.

⁽¹³⁾ SL C 173, 31.5.2017., str. 15.

⁽¹⁴⁾ Točka 12. uvodnih izjava europskog stupa socijalnih prava.

3.2.2. Minimalni dohodak mora se uvesti u okviru globalnog pristupa različitim potrebama ljudi, koji nije ograničen na razinu preživljavanja ili jednostavno na stopu siromaštva izračunatu na temelju prosječnog dohotka te u stvarnosti ne odgovara temeljnim potrebama u nekim zemljama. Stoga treba uzeti u obzir sve potrebe u pogledu životnog standarda, stanovanja, obrazovanja, zdravlja i kulture kako bi se osobama isključenima s tržišta rada i zarobljenima u siromaštvu omogućili najbolji uvjeti za uključivanje ili ponovno uključivanje na tržište rada. Vodi se rasprava o uvjetima pristupa koje je potrebno pojasniti.

3.2.3. Taj se pristup temelji na radovima ekonomista kao što je Amartya Sen, o pojmu koji on naziva „capabilities”, što obuhvaća tri elementa:

Zdravlje/očekivani životni vijek – Najnovija istraživanja pokazala su da siromašni štede na zdravstvenoj skrbi, osobito na stomatološkoj skrbi. Slabije se drže načela zdravog života i lošije se hrane te stoga češće imaju probleme povezane s pretilošću. Postoje velike razlike u očekivanom životnom vijeku među bogatima i siromašnima. Također treba uzeti u obzir težinu rada.

Znanje/razina obrazovanja – Statistike jasno pokazuju povezanost razine nezaposlenosti s različitim razinama obrazovanja. Prema podacima Eurostata za 2015., školovanje je prijevremeno napustilo 11 % Europljana u dobi od 18 do 24 godine.

Životni standard – Bitno je da se kupovnom moći obuhvate svi elementi kvalitete života, a ne samo opskrbljenost osnovnim namirnicama. Omogućivanje mobilnosti i pristup kulturi važni su elementi integracije/uključenosti u odnos s drugima i u društveni život, drugim riječima, to su sredstva s pomoću kojih se siromašnim osobama pomaže da se ne zatvore u izolaciju, koja predstavlja začarani krug desocijalizacije.

3.2.4. Potrebno je djelovati pragmatično i fleksibilno te uvesti instrumente za izračun primjerenog minimalnog dohotka. Potrebno je uspostaviti zajedničku metodologiju za utvrđivanje izračuna referentnog proračuna i prilagodbe tog referentnog proračuna za svaku zemlju. Mnogo je toga već učinjeno, osobito istraživanja za koja su zaslužni Centar za socijalnu politiku Sveučilišta u Antwerpenu te EAPN i EMIN. Tim referentnim proračunima istodobno se moraju zajamčiti mogućnost usporedbe među državama članicama te fleksibilnost primjene ovisno o uvjetima u svakoj zemlji. Osim takozvane „potrošačke košarice”, tim je proračunima potrebno obuhvatiti zdravstvenu skrb i osobnu njegu, obrazovanje, stanovanje, odjeću, mobilnost, sigurnost, slobodno vrijeme, društvene odnose i zaštitu djece te deset područja utvrđenih za zajedničku metodologiju u projektu o referentnim proračunima. Jedna od prednosti tih referentnih proračuna, koje osobito promiču istraživači i nevladine organizacije kao što su EAPN i EMIN, njihova je upotreba u propitivanju valjanosti pokazatelja siromaštva koji su se dosad upotrebljavali za utvrđivanje pragova siromaštva.

3.2.5. Također bi trebalo procijeniti kako bi uvođenje minimalnog dohotka moglo dovesti do racionalizacije socijalne pomoći u određenim zemljama. Na tom pristupu temelji se na primjer prijedlog „univerzalnog dohotka za aktivnost” iznesen u planu borbe protiv siromaštva koji je predstavio predsjednik Francuske Republike, čiji je cilj „osigurati osnovnu minimalnu razinu dostojanstva svima koji ispunjavaju uvjete, i to spajanjem najvećeg broja socijalnih usluga”. Isto tako, u Njemačkoj je pokrenuta rasprava o uvođenju minimalnog dohotka solidarnosti kojim bi se moglo suzbiti siromaštvo, posebno za dugotrajno nezaposlene, pojednostavljujućim sustava socijalne pomoći. Vlada je već predvidjela iznos od 4 milijarde EUR do 2021.

Bruxelles, 20. veljače 2019.

Predsjednik

Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Luca JAHIER

PRILOG

Sljedeći je amandman odbijen tijekom rasprave premda je dobio barem četvrtinu glasova (pravilo 39. stavak 2. Poslovnika):

Zamijeniti naslov i cijelo mišljenje sljedećim tekstom (obrazloženje na kraju dokumenta):

Europski okvir za minimalni dohodak**Zaključci i preporuke**

EGSO aktivno doprinosi europskoj raspravi o smanjenju siromaštva. O ideji minimalnog dohotka na europskoj razini mnogo se raspravljalo u nekim od prethodnih mišljenja EGSO-a, kao i u mišljenju Stručne skupine za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo „Za europsku okvirnu direktivu o minimalnom dohotku“. EGSO je uvjeren da je potrebno nastaviti borbu protiv siromaštva. Postoje, međutim, vrlo različita stajališta o odabiru pravih instrumenata. Iako iskreno cijenimo izvjestiteljeve napore da se dođe do kompromisa, ne možemo se složiti s njegovom vizijom obvezujućeg instrumenta za minimalni dohodak na europskoj razini.

Ovim se protumišljenjem nastoji iznijeti konstruktivan i cjelovit pristup smanjenju siromaštva u državama članicama. Temelji se na činjenici da se načelom supsidijarnosti i podjelom odgovornosti propisanim u Ugovorima EU-a jasno određuju države članice kao jedini subjekti u oblikovanju sustava socijalne sigurnosti. Stoga bi se mjere na europskoj razini trebale temeljiti na otvorenoj metodi koordinacije kao glavnom načinu pružanja potpore državama članicama te uzajamnom učenju najboljih nacionalnih pristupa. Ovim protumišljenjem predlaže se cjelovit pristup s ciljem maksimalnog povećanja dosega mjera na razini EU-a u tom pogledu.

Borba protiv siromaštva trebala bi biti zajednička obveza Europske unije i država članica. U skladu sa Zajedničkim izvješćem o zapošljavanju za 2019. dohodak kućanstava i dalje raste u gotovo svim državama članicama. Ukupan broj ljudi izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključivosti, koji iznosi 113 milijuna ljudi odnosno 22,5 % ukupnog stanovništva, iako je manji od razina prije krize, neprihvatljiv je i dugoročno skup. Trenutačni gospodarski uzlet prilika je za unaprijeđenje reformi čiji je cilj poboljšanje uključivosti, otpornosti i pravednosti tržišta rada i sustava socijalne zaštite. Međutim, oporavak je još uvijek ugrožen i zbog toga države članice moraju hitno iskoristiti tu priliku.

Iako je strategija Europa 2020. za smanjenje broja ljudi izloženih riziku od siromaštva donijela pozitivne rezultate, osobito zahvaljujući snažnom oporavku gospodarstva i tržišta rada, potrebni su veći naponi kako bi se održalo pozitivno kretanje.

Ovim protumišljenjem preporučuje se sljedeće:

1. EU i države članice trebale bi se usredotočiti na nastavak svojih napora uloženi u reforme i stvaranje povoljnih uvjeta za otvaranje radnih mjesta. To je temelj za sve mjere kojima se također nastoji smanjiti siromaštvo. U drugom tromjesečju 2018., u EU-u je bilo 239 milijuna zaposlenih, što je najviša razina od početka stoljeća. Ako se nastavi dosadašnje kretanje, EU bi mogao ostvariti cilj strategije Europa 2020., odnosno postići stopu zaposlenosti od 75 % do 2020. To pozitivno kretanje trebalo bi pridonijeti i postizanju cilja strategije Europa 2020. u pogledu smanjenja siromaštva. Zdrave gospodarske politike i neprekidne strukturne reforme, osobito na tržištima rada i u sustavima socijalne zaštite u državama članicama, preduvjet su za održivi gospodarski rast, zaposlenost i dobrobit stanovništva.
2. Povrh ključne uloge zdrave gospodarske politike i politike tržišta rada u borbi protiv siromaštva, potreban je integrirani pristup s ciljanom kombinacijom politika. Minimalni dohodak ima važnu ulogu u tom pristupu, ali bi ga trebalo promatrati u kontekstu integriranih politika i usluga zapošljavanja, osobito socijalnih i zdravstvenih usluga kao i stambenih politika. Naime, u svim zemljama EU-a, potpora minimalnom dohotku preoblikovana je iz puke gospodarske potpore u aktivnu mjeru namijenjenu praćenju korisnika u prijelazu iz socijalne isključivosti u aktivan život. Stoga je treba smatrati privremenim rješenjem za potporu pojedincima u prijelaznom razdoblju dokle god im je to potrebno. Takva vrsta uključive integracije temeljena na politikama aktivacije korak je u pravom smjeru.

3. U svjetlu načela supsidijarnosti, pitanje minimalnog dohotka najbolje se rješava, a mjere za smanjenje siromaštva najbolje se provode na nacionalnoj razini. U skladu s tim, sve su države EU-a uvele mehanizme za minimalni dohodak prema svojim nacionalnim praksama i gospodarskom rezultatu. Definicije, uvjeti i razine primjene u državama članicama iz očitih se razloga razlikuju.
4. Postoji manevarski prostor za mjere na razini EU-a u cilju potpore državama članicama u njihovim nastojanjima. EGSO preporučuje pragmatičan pristup kojim se poštuje načelo supsidijarnosti uz istodobno maksimalno povećanje učinka aktivnosti na europskoj razini koje služe kao potpora i smjernice za razvoj sustava minimalnog dohotka u državama članicama. Europska unija i osobito Europska komisija trebaju imati aktivniju ulogu u podupiranju napora koje ulažu države članice. Stoga je u okviru europskog semestra potrebno razviti koordiniranu strategiju na nacionalnoj i europskoj razini s naglaskom na opsežnom djelovanju i posebnim mjerama uzimajući u obzir ulogu nacionalnih referentnih proračuna.

Način na koji države članice postižu cilj smanjenja siromaštva trebao bi podlijegati praćenju u okviru europskog semestra, za što je potrebna veća koordinacija. Napredak bi se mogao podupirati i pratiti putem zajednički dogovorenih pokazatelja / referentnih vrijednosti. Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu u procesu su jačanja uloge referentnih vrijednosti, a posebna referentna vrijednost za minimalni dohodak već postoji u Odboru za socijalnu zaštitu. To je pravo sredstvo za postizanje napretka.
5. U skladu s „Deklaracijom o novom početku jačeg socijalnog dijaloga“, koju su potpisali europski socijalni partneri 26. – 27. siječnja 2016., ulogu i kapacitete socijalnih partnera, kao glavnih aktera na tržištima rada, treba i dalje jačati na europskoj i na nacionalnoj razini u procesu donošenja politika i strukturnih reformi. Organizacije civilnog društva također mogu pridonositi tom procesu stvaranjem Europe koja je bliža svojim građanima.
6. Naposljetku, pristup ovog protumišljenja u skladu je s europskim stupom socijalnih prava koji bi se „trebao [...] provesti na razini Unije i na razini država članica u okviru njihovih nadležnosti, uzimajući u obzir različite socioekonomske uvjete i raznolikost nacionalnih sustava uključujući ulogu socijalnih partnera, i u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti“⁽¹⁾.

Rezultat glasovanja:

Za: 92

Protiv: 142

Suzdržani: 8

(1) Međuinstitucijski proglas o europskom stupu socijalnih prava: uvodna izjava 17.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Promicanje zdrave i održive prehrane u EU-u”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2019/C 190/02)

Izjavitelj: **Peter SCHMIDT**

Odluka Plenarne skupštine:	12.7.2018.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	31.1.2019.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.2.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	541
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	183/7/5

1. Zaključci i preporuke

1.1. U mišljenju EGSO-a „Sveobuhvatna prehrambena politika EU-a”, usvojenom u prosincu 2017., zagovarao se cjelovitiji pristup hrani u EU-u. Zdrava i održiva prehrana predstavlja jedan od ključnih „stupova” takve prehrambene politike s obzirom na to da hitno trebamo usmjeriti svoju prehranu prema poboljšanju, a ne ugrožavanju zdravlja ekosustava i javnosti te vitalnosti ruralnih područja.

1.2. Došlo je vrijeme za bržu promjenu paradigme, a dokazi su čvrsti i sve brojniji. EGSO ističe da je došlo do političkog zamaha u politikama kao što su UN-ovo Desetljeće djelovanja u području ishrane, provedba ciljeva održivog razvoja UN-a, Pariški sporazum o klimatskim promjenama i novi prijedlozi o budućnosti Zajedničke poljoprivredne politike. Također postoji sve više znanstvenih dokaza da se europski i svjetski prehrambeni sustavi hitno trebaju promijeniti, na primjer u izvješćima IPCC-a, komisije EAT-Lancet, Odbora za svjetsku sigurnost opskrbe hranom i Međuakadenskog partnerstva ⁽¹⁾. Naposljetku, ali ne i manje važno, civilno društvo to odlučno zahtijeva (npr. koalicija uspostavljena u sklopu procesa Međunarodnog panela stručnjaka za održive prehrambene sustave (IPES Food)), poduzeća prihvaćaju odgovornost za pridonnošenje promjenama (npr. u pogledu rasipanja hrane, kružnog gospodarstva, smanjenja pretilosti, zaštite bioraznolikosti, kulturnog unapređenja itd.) te se poduzimaju mjere na regionalnoj i općinskoj razini, na primjer u okviru Pakta o politici prehrane u urbanim sredinama iz Milana i „teritorijalnih prehrambenih projekata” u Francuskoj te pod vodstvom svjetske mreže gradova C40 ⁽²⁾.

1.3. EGSO prima na znanje i podržava postojeće inicijative Komisije za promicanje zdrave i održive prehrane, primjerice uključivanje u najnoviji prijedlog za reformu ZPP-a odredbi o poboljšanju odgovora poljoprivrede EU-a na društvene zahtjeve u pogledu hrane i zdravlja, uključujući sigurnu, hranjivu i održivu hranu, rasipanje hrane te dobrobit životinja ⁽³⁾. Međutim, nedostaje koordinirani pristup tim inicijativama.

⁽¹⁾ <http://www.interacademies.org/48945/Global-food-systems-are-failing-humanity-and-speeding-up-climate-change>.

⁽²⁾ <https://www.c40.org/>.

⁽³⁾ COM(2017) 713 final.

1.4. Zbog složenosti veze između hrane, zdravlja, okoliša i društva potreban je sveobuhvatniji pristup prehrani, ne samo u pogledu ponašanja potrošača. Kako bi se osigurala kohezija i zajednička svrha, EGSO poziva na razvoj novih smjernica za održivu prehranu u okviru kojih se uzimaju u obzir kulturne i zemljopisne razlike među državama članicama i unutar njih. Obično smanjenje upotrebe resursa u proizvodnji i promjena sastojaka ne dovode do bolje i zdravije prehrane.

1.5. Nove smjernice za održivu prehranu pridonijele bi jasnijem usmjeravanju poljoprivrednih gospodarstava, prerađivača, trgovaca i pružatelja prehrambenih usluga. Poljoprivredno-prehrambeni sustav imao bi koristi od novog „okvira” za proizvodnju, preradu, distribuciju i prodaju zdravije i održivije hrane po pravednijoj cijeni.

1.6. EGSO poziva na osnivanje stručne skupine koja će u roku od dvije godine sastaviti smjernice za održivu prehranu na europskoj razini. Ona bi trebala uključivati relevantna stručna i znanstvena tijela na području ishrane, javnog zdravlja, hrane, znanosti o okolišu i društvenih znanosti. EGSO je spreman doprinijeti radu te stručne skupine prenošenjem doprinosa organizacija civilnog društva, posebice putem Privremene studijske skupine za održive prehrambene sustave.

1.7. EGSO ponavlja da je važno ulagati u obrazovanje o održivoj prehrani od rane dobi kako bi se pridonijelo tome da mladi cijene „vrijednost hrane”. Posebnu pozornost treba posvetiti ranjivim skupinama, osobito osobama s nižim prihodima.

1.8. EGSO ističe da bi zajednički europski pristup označavanju hrane koji bi odražavao smjernice za održivu prehranu poboljšao transparentnost i obeshrabrio upotrebu nepotrebno jeftinih sirovina koje nisu ni zdrave ni održive (npr. transmasne kiseline, palmino ulje i višak šećera). Proširenje označavanja hrane kojim bi se obuhvatili okolišni i socijalni aspekti donijelo bi korist potrošačima. Time bi se pridonijelo poticanju potrošača da odaberu zdravije i održivije mogućnosti.

1.9. Osim doprinosa komercijalnom sektoru, smjericama za održivu prehranu pružili bi se i zajednički, jasni kriteriji koje treba primjenjivati u javnoj nabavi. Europi je potrebno da hrana bude u središtu zelene javne nabave. U tim okolnostima EGSO poziva da se hitno provede revizija kriterija EU-a za zelenu javnu nabavu u području hrane i usluga dostave pripremljene hrane.

1.10. Pravo tržišnog natjecanja ne bi smjelo biti prepreka razvoju smjernica za održivu prehranu. Pravila bi se trebala prilagoditi kako bi se pomoglo lokalnom gospodarstvu, a ne onemogućila održivost. Kako bi se osigurala bolja raspodjela dodane vrijednosti za dionike u cijelom lancu opskrbe hranom, EGSO pozdravlja činjenicu da je reformom Uredbe o ZOT-u iz 2013. međusektorskim organizacijama u svim sektorima omogućeno da obavijeste Europsku komisiju o svojim sporazumima za ostvarivanje viših standarda održivosti proizvoda u svrhu njihova odobrenja u skladu s pravilima o tržišnom natjecanju. Proizvodi koji se proizvode na održiviji način u smislu standarda zaštite okoliša, zdravlja životinja i kvalitete mogu gospodarskim subjektima u lancu opskrbe hranom omogućiti postizanje boljih cijena. Preliminarni razgovori s Komisijom mogu međusektorskim organizacijama pomoći u oblikovanju mogućih budućih obavijesti.

1.11. EGSO naglašava da bi se svi alati javnog upravljanja trebali smatrati instrumentima politike za obeshrabrivanje proizvodnje i potrošnje nezdravih prehrambenih proizvoda i promicanje zdravih prehrambenih navika. Eksternalizirani troškovi neodržive prehrane predstavljaju „skriveni” teret za društvo, gospodarstvo i okoliš te ih je potrebno umanjiti ili internalizirati. EGSO poziva na to da se odgovarajućim strategijama politika provedu smjernice o održivoj prehrani, uz osobit naglasak na popratnim prednostima za poljoprivrednike i poduzeća.

1.12. Europa se zalaže za pravo potrošača na točne informacije. Ako želimo da odabir zdrave i održive hrane postane standard i najlakši izbor, Europi je potreban otvoren skup kriterija koji se temelje na dokazima, npr. na temelju dogovorenih smjernica za održivu prehranu.

2. Uvod

2.1. U svojem samoinicijativnom mišljenju „Doprinosi civilnog društva razvoju sveobuhvatne prehrambene politike u EU-u”, usvojenom u prosincu 2017. (NAT/711), EGSO je pozvao na razvoj sveobuhvatne prehrambene politike u EU-u u cilju osiguravanja zdrave prehrane iz održivih prehrambenih sustava, povezivanje poljoprivrede s uslugama ishrane i ekosustava te osiguravanje lanaca opskrbe kojima se čuva javno zdravlje svih segmenata europskog društva. (4) Za postizanje tih ciljeva potrebno je uskladiti političke mjere kako na području ponude tako i na području potražnje. To znači da dostupnost i cjenovna pristupačnost hrane preko održive proizvodnje hrane moraju biti usklađene i s povećanim pristupom i osnaživanjem potrošača da odaberu zdravu i ukusnu prehranu. Ovim se samoinicijativnim mišljenjem nastoji riješiti pitanje zdrave i održive prehrane kao jednog od ključnih stupova sveobuhvatne prehrambene politike EU-a.

(4) SL C 129, 11.4.2018., str. 18.

2.2. Politički zamah u pogledu rasprava o zdravoj i održivoj prehrani je velik:

- Prema najnovijem izvješću o stanju u pogledu nesigurnosti opskrbe hranom u svijetu (*State of Food Insecurity in the World (SOFI)*) ⁽⁵⁾, koje je u listopadu 2018. predstavljeno u Odboru za svjetsku sigurnost opskrbe hranom, glad u svijetu raste već treću godinu zaredom. Ukupni broj pothranjenih osoba povećao se s otprilike 804 milijuna u 2016. na gotovo 821 milijun u 2017. Pogoršava se i pretilost u odraslih osoba. U svijetu je pretilo više od osmine odraslih osoba, odnosno više od 672 milijuna ljudi. Globalna pandemija pretilosti uzrokuje ogromne gospodarske troškove: gotovo 3 % globalnog BDP-a, što je jednako troškovima pušenja i posljedicama oružanih sukoba. Čak i u Europi polovina stanovništva pati od prekomjerne tjelesne težine, a 20 % od pretilosti.
- UN je ovo desetljeće proglasio Desetljećem djelovanja u području ishrane, potvrdivši time potrebu preoblikovanja prehrambenih sustava kako bi se ostvarila zdravija prehrana i poboljšana ishrana. Panel stručnjaka na visokoj razini u sklopu Odbora za svjetsku sigurnost opskrbe hranom u svojem je izvješću iz rujna 2017. ⁽⁶⁾ dodatno naglasio tu prijeku potrebu. FAO i Svjetska zdravstvena organizacija trenutačno rade na novoj definiciji zdrave i održive prehrane te se u ožujku 2019. planira međunarodno savjetovanje kako bi se analizirala višedimenzionalna priroda održivosti prehrane.
- Ishrana ima središnju ulogu u postizanju održivog razvoja i cjelokupnog Programa do 2030., posebno u pogledu osiguranja pristupa sigurnoj, hranjivoj i dostatnoj prehrani svim ljudima tijekom cijele godine i okončanja svih oblika neishranjenosti do 2030. (cilj 2.) te osiguranja zdravog života i promicanja dobrobiti za sve ljude svih dobnih skupina (cilj 3.). Stoga provedba ciljeva održivog razvoja pruža priliku da potrošnja hrane i obrasci proizvodnje postanu održiviji i zdraviji.
- Za postizanje ciljeva Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama potrebna je i temeljita preobrazba prehrambenog sustava, a u posebnom izvješću IPCC-a usvojenom u listopadu 2018. znanstveno je potvrđena potreba za hitnim poduzimanjem mjera na području klime ⁽⁷⁾.
- Na razini EU-a reforma ZPP-a predstavlja priliku za promicanje održivije proizvodnje i zdrave prehrane ako se građanima EU-a olakša pristup hranjivim proizvodima kao što su voće, povrće i mliječni proizvodi.
- I Odbor regija nedavno je usvojio mišljenje „Lokalne i regionalne inicijative za promicanje zdrave i održive prehrane” ⁽⁸⁾.
- Međunarodni panel stručnjaka za održive prehrambene sustave (IPES-Food) uskoro će predstaviti svoje izvješće o temi „Zajednička prehrambena politika” u EU-u, koje će sadržavati i konkretne preporuke za zdravu i održivu prehranu.

2.3. Gradske vlasti (i teritorijalne zajednice) postaju ključni dionici u poticanju održivijih prehrambenih sustava. Gradovi integriranim i međusektorskim djelovanjem okupljaju različite dionike kako bi osmislili prehrambene politike koje se bave gorućim problemima povezanim s hranom (kao što su nesigurnost opskrbe hranom i pretilost), ali istodobno pridonose rješavanju širih problema, uključujući izazove u području okoliša, društvene nejednakosti i siromaštvo. Pakt o politici prehrane u urbanim sredinama iz Milana, koji je potpisalo više od 180 gradova u cijelom svijetu i koji obuhvaća 450 milijuna građana ⁽⁹⁾, važna je prekretnica u tom kontekstu.

⁽⁵⁾ Izvješće *State of Food Insecurity in the world (SOFI)* iz 2018.: <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/>.

⁽⁶⁾ HLPE, 2017. *Nutrition and food systems* („Ishrana i prehrambeni sustavi”).

⁽⁷⁾ http://www.ipcc.ch/news_and_events/pr_181008_P48_spm.shtml.

⁽⁸⁾ Osnovne informacije o mišljenju OR-a „Lokalne i regionalne inicijative za promicanje zdrave i održive prehrane”.

⁽⁹⁾ <http://www.milanurbanfoodpact.org/>

2.4. Osim političkog zamaha, i među znanstvenicima i u društvu sve je izraženija nužnost hitnog rješavanja tog pitanja, kako je dodatno objašnjeno u poglavlju 3.

3. Učinci nezdrave i neodržive prehrane

3.1. Izbor prehrane ima mnoge dobre i štetne učinke. Europljanima je potrebna potpora kako bi smanjili štetne učinke prehrane i stekli pozitivne aspekte. Stara ideja koja je usmjerena samo na dostatnu opskrbu hranom više nije primjerena politika. Moramo razmotriti načine proizvodnje i potrošnje hrane te njihove dugoročne i neposredne učinke. Način prehrane europskih potrošača ima neželjene posljedice u pogledu onečišćenja (npr. plastična ambalaža za jednokratnu upotrebu), klime, zdravlja, bioraznolikosti itd. Ti učinci ugrožavaju budućnost te zahtijevaju promjene u našem načinu prehrane i potrošnje. Politikama se lancima opskrbe hranom, od poljoprivrednog gospodarstva do restorana, trebaju slati drukčiji signali. U znanosti se počela ponovno definirati dobra prehrana u 21. stoljeću: održiva prehrana iz održivih prehrambenih sustava. Politika se sada treba suočiti s tim izazovom.

3.2. Učinak prehrane na javno zdravlje

U Europi je loša prehrana glavni uzrok prerane smrti i bolesti koje se mogu spriječiti. Zdravlje je odgovornost država članica, dok Europska komisija uglavnom omogućava razmjenu podataka i informacija. Ipak, EU ima potencijal poboljšati razumijevanje potrošača u pogledu važnosti održive prehrane za zdravlje. U EU-u godišnje od nezaraznih bolesti prerano umre 550000 osoba u radno aktivnoj dobi. U svijetu su nezarazne bolesti prestigle zarazne bolesti kao uzrok preuranjene smrti. Prema podacima OECD-a, nezarazne bolesti danas su odgovorne za najveći dio troškova zdravstva u državama članicama te gospodarstva EU-a koštaju 115 milijardi EUR, odnosno 0,8 % BDP-a godišnje ⁽¹⁰⁾. Ozbiljnu prijetnju budućem javnom zdravlju predstavlja širenje antimikrobne otpornosti ⁽¹¹⁾. Iako su Komisija i europska regija Svjetske zdravstvene organizacije zauzele dobar i snažan stav u pogledu antimikrobne otpornosti, potrebno je uložiti više napora kako bi se smanjila uporaba antimikrobnih sredstava na poljoprivrednim gospodarstvima EU-a i spriječio uvoz mesa iz trećih zemalja koje dopuštaju profilaktičku uporabu antibiotika.

3.3. Učinak prehrane na društvo

Prehrana je jedan od ključnih pokazatelja društvenih nejednakosti, ali i njihov pokretač. Osobe s nižim prihodima u Europi lošije se hrane te se ranije suočavaju s ozbiljnijim zdravstvenim problemima povezanim s prehranom. Područja s nižim prihodima imaju manju kupovnu moć od bogatijih područja. Osobe s nižim prihodima nemaju toliko izbora u prehrani i jedu manje voća i povrća. U njihovoj se prehrani češće nađu masni, slani, slatki i „u velikoj mjeri prerađeni“ prehrambeni proizvodi, jednostavno zbog toga što su jeftiniji.

3.4. Kulturni i psihološki učinci prehrane

Europa je poznata po svojim raznolikim i bogatim kulinarskim tradicijama. Iako je EU učinio mnogo kako bi s pomoću sustavâ zaštićenih oznaka izvornosti (ZOI), zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla (ZOZP) i zajamčeno tradicionalnih specijaliteta (ZTS) ⁽¹²⁾ zaštitio hranu od posebnog i lokalnog značaja, ta se hrana sporo integrira jer prerađivači povećavaju proizvodnju kako bi smanjili troškove i pronašli nova tržišta. Europa treba uložiti nove napore kako bi ponovno izgradila i povećala raznolikost naše kulture prehrane, ne kako bi je zatvorila iza zidova, nego kako bi razvila raznolikost i time omogućila otpornost. Raznolikija prehrana povećava raspon hranjivih tvari i okusa.

3.5. Učinak prehrane na okoliš

Proizvodnja i potrošnja hrane imaju znatan učinak na okoliš u pogledu uporabe resursa na svjetskoj razini; međutim, u EU-u je taj učinak mnogo slabiji. Sustav poljoprivrede i proizvodnje hrane ima velik učinak na okoliš (npr. staklenički plinovi, bioraznolikost,

⁽¹⁰⁾ Europska komisija (2018.). Nezarazne bolesti https://ec.europa.eu/health/non_communicable_diseases/overview_hr.

⁽¹¹⁾ Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti (2017.). *Summary of the latest data on antibiotic resistance in the European Union* („Sažetak najnovijih podataka o otpornosti na antibiotike u Europskoj uniji“). <https://ecdc.europa.eu/sites/portal/files/documents/EAAD%20EARS-Net%20summary.pdf>.

⁽¹²⁾ Europska komisija (2015.) Oznake zemljopisnog podrijetla i tradicionalni specijaliteti https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels_hr.

voda, tlo). Europa može smanjiti učinak sustava nepotrebno prerađene hrane poticanjem jednostavne hranjive prehrane umjesto energetski bogate prehrane. Prehrambeni sustavi mogu biti izvor obnove i povećane otpornosti ako se promijeni način na koji se hrana uzgaja, prerađuje i konzumira ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾. To gotovo sigurno znači da hrana za stoku treba sadržavati manje žitarica i da potrošači trebaju jesti manje mesa, što je korisno i za klimu i za zdravlje ⁽¹⁵⁾. Moramo promicati održivije sustave poljoprivrede i uzimati u obzir npr. pozitivne učinke travnjaka na okoliš (veća bioraznolikost, sekvestracija ugljika). Time bi se također potrošači potaknuli na zdravu, uravnoteženu i održivu prehranu.

3.6. Učinak prehrane na gospodarstvo

Europa uspješno prehranjuje 550 milijuna Europljana godišnje, ali sada je taj sustav potrebno učiniti održivijim. Mnogi ekonomisti kritiziraju subvencije zajedničke poljoprivredne politike, koje čine velik dio proračuna EU-a. Protuargument na to je da subvencije održavaju europske poljoprivrednike na životu. Njihovi su se troškovi povećali, ali je postotak bruto dodane vrijednosti koju poljoprivrednici primaju nizak. Većina bruto dodane vrijednosti hrane ostvaruje se izvan poljoprivrede. Prehrambena industrija jedan je od najvećih gospodarskih sektora EU-a. Primjerice, u proizvodnji hrane u EU-u zaposleno je 4,2 milijuna radnika te taj sektor ostvaruje promet od 1089 milijardi funti ⁽¹⁶⁾. Potrošači su imali koristi od dugoročnog smanjenja troškova hrane kao dijela unutarnjih rashoda. No u to smanjenje troškova nisu nužno uključeni svi troškovi. Studija iz 2017. o prehrambenom sustavu Ujedinjene Kraljevine pokazala je da, iako potrošači iz Ujedinjene Kraljevine godišnje na hranu izravno troše 120 milijardi funti, to u drugim „proračunskim naslovima” realnog gospodarstva stvara dodatne troškove u jednakom iznosu, uključujući 30 milijardi funti za degradaciju zemljišta i 40 milijardi funti za zdravstvo ⁽¹⁷⁾. Studije poput ove ukazuju na potrebu za „stvarnim izračunom troškova”, što je pristup koji zagovara UN-ov Program zaštite okoliša ⁽¹⁸⁾.

4. Politike i alati za poticanje zdrave i održive prehrane

4.1. U Europi je podupiranje bolje ishrane i zdravije prehrane prijeko potrebno te bi trebalo dodatno istražiti mogućnosti promicanja ishrane putem boljih prehrambenih sustava ⁽¹⁹⁾. Prijelaz na prehrambene sustave koji osiguravaju hranjivu hranu za zdravu prehranu zahtijevao bi promjene u politici kako na strani ponude tako i na strani potražnje. Na strani ponude proizvodnja hrane i način na koji se hrana prerađuje (npr. reformulacijom prehrambenih proizvoda), distribuira i stavlja na raspolaganje potrošačima ključni su čimbenici koji određuju dostupnost i cjenovnu pristupačnost hrane koja potiče zdravije prehrambene navike. Na strani potražnje javna politika trebala bi pomoći potrošačima da se opredijele za zdraviju prehranu, npr. putem obrazovanja u školama i kampanja za podizanje svijesti te uz pomoć smjernica o prehrani, označavanja, javne nabave itd. Strategije i politike poboljšanja ponude i potražnje hranjive hrane međusobno su povezane i međuovisne. Stoga bi trebalo usvojiti sveobuhvatan višerazinski pristup koji uključuje više sektora te uključiti sve relevantne institucije, civilno društvo i dionike u cijelom prehrambenom sustavu.

4.2. Dio je problema i to što su se dosad mnoge odluke u prehrambenoj industriji donosile na temelju kratkoročnih ekonomskih pobuda, zbog čega se ponekad proizvodnju i preradu pogrešno usmjeravalo prema uzgoju i upotrebi nezdravih sastojaka (npr. palmino ulje, transmasne kiseline, višak šećera i višak soli). Pristup utemeljen na održivosti podrazumijeva uzimanje u obzir ne samo ekonomskih učinaka nego i učinaka na društvo i okoliš. Takav pristup mora imati dugoročnu perspektivu te se njime moraju uspostaviti uvjeti za kraće i teritorijalne lance opskrbe hranom. Zbog toga je važno promicati i novi „okvir” kako bi prehrambena industrija, uključujući MSP-ove, proizvođača, prerađivača, distribuirača i prodavača zdraviju i održiviju hranu. Primjerice mjerama EU-a trebalo bi proizvođačima olakšati oglašavanje reformulacije prehrambenih proizvoda, čak i ako je ona postupna, što nije moguće u skladu s postojećim zakonodavstvom. Kad je riječ o ZPP-u, njime bi se poljoprivrednike trebalo poticati da na lokalnoj razini proizvode sastojke koji imaju bolji učinak na zdravlje. EGSO također poziva na to da se u cijelom EU-u brzo uvede zakonodavno ograničenje industrijski proizvedenih transmasnih kiselina u hrani.

⁽¹³⁾ Berners-Lee M., et al. (2018.) *Current global food production is sufficient to meet human nutritional needs in 2050 provided there is radical societal adaptation* („Trenutačna svjetska proizvodnja hrane dovoljna je da se zadovolje prehrambene potrebe ljudi u 2050. pod uvjetom da dođe do radikalne društvene prilagodbe”), *Elementa*, 6, 1, str. 52.: <http://doi.org/10.1525/elementa.310>.

⁽¹⁴⁾ Ritchie H., D. Reay i P. Higgins (2017.). *Beyond Calories: A Holistic Assessment of the Global Food System* („Povrh kalorija: Sveobuhvatna procjena svjetskog prehrambenog sustava”), *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 2, 57, doi: 10.3389/fsufs.2018.00057.

⁽¹⁵⁾ Vidjeti izvješća poput: WRI (2018.) *Creating a Sustainable Future* („Stvaranje održive budućnosti”) <https://www.wri.org/publication/creating-sustainable-food-future>; Komisija EAT-Lancet za zdravu prehranu iz održivih prehrambenih sustava (2019.) *Food in the Anthropocene* („Hrana u antropocenu”) <https://eatforum.org/initiatives/eat-lancet/>.

⁽¹⁶⁾ FDE (2018.). Godišnje izvješće za 2018. https://www.fooddrinkEurope.eu/uploads/publications_documents/FoodDrinkEurope_Annual_Report_INTERACTIVE.pdf.

⁽¹⁷⁾ Sustainable Food Trust (2017.). *The Hidden Cost of Food* („Skriveni troškovi hrane”). Bristol. <http://sustainablefoodtrust.org/wp-content/uploads/2013/04/HCOF-Report-online-version.pdf>.

⁽¹⁸⁾ UNEP (2017.). *TEEB for Agriculture and Food Interim Report* („Privremeno izvješće TEEB-a za poljoprivredu i hranu”). Nairobi: UN-ov Program zaštite okoliša. <http://teebweb.org/agrifood/home/teeb-for-agriculture-food-interim-report/>.

⁽¹⁹⁾ SL C 129, 11.4.2018., str. 18.

4.3. Već postoji nekoliko politika i inicijativa EU-a čiji je cilj poticati zdravu prehranu, primjerice inicijative Komisije kao što su platforma EU-a za prehranu, tjelesnu aktivnost i zdravlje, regulatorne mjere o informiranju potrošača o hrani te prehrambenim i zdravstvenim tvrdnjama, Bijela knjiga o pretilosti iz 2017., Akcijski plan EU-a za suzbijanje pretilosti kod djece za razdoblje 2001. –2020., određene odredbe u novom prijedlogu o ZPP-u (npr. „poboljšanje odgovora poljoprivrede EU-a na društvene zahtjeve u pogledu hrane i zdravlja, uključujući sigurnu, hranjivu i održivu hranu, rasipanje hrane te dobrobit životinja”), EU-ov program voća, povrća i mlijeka u školama itd. Međutim, nedostaje koordinirani pristup. Novim smjernicama EU-a za održivu prehranu državama članicama osigurala bi se ta usklađenost i okvir „višestrukih kriterija” za razvoj vlastitih nacionalnih smjernica, kako je navedeno u nastavku.

5. Smjernice za održivu prehranu

5.1. Budući da ima sve više dokaza o učincima prehrane na zdravlje, okoliš i gospodarstvo, sve je više i interesa za sastavljanje takozvanih „smjernica za održivu prehranu”. Gotovo svaka država ima službene smjernice za prehranu utemeljene na nutricionističkim aspektima ili namirnicama. One su poznate kao savjeti da se jede manje slane hrane, da se jede određeni broj „obroka” voća i povrća, da se jede određena količina ribe i druge smjernice. S obzirom na čvrste dokaze o učinku prehrane na okoliš, sada se čini logičnim uključiti više kriterija u savjete o prehrani, zbog čega se sve više poziva na donošenje „smjernica za održivu prehranu”⁽²⁰⁾.

5.2. Države članice EU-a već su počele u različitim oblicima razvijati smjernice za održivu prehranu⁽²¹⁾. Neke od njih izradila su njihova stručna tijela za zdravlje i prehranu⁽²²⁾ ⁽²³⁾, neke su nastale suradnjom ministarstava i agencija⁽²⁴⁾, a za neke su zaslužni civilno društvo i industrija⁽²⁵⁾. Ta je raznolikost bila korisna prilikom eksperimentiranja, ali je sada potrebno utvrditi jasan, dosljedan i zajednički okvir ako se želi da potrošači od njih imaju koristi na jedinstvenom tržištu. Kada se smjernice za održivu prehranu i s njima povezane mjere uvedu, potrebno je osigurati njihov djelotvoran nadzor.

5.3. Trebalo bi osnovati stručnu skupinu za izradu smjernica za održivu prehranu na europskoj razini. Ona bi trebala uključivati relevantna stručna i znanstvena tijela na području ishrane, javnog zdravlja, hrane, znanosti o okolišu i društvenih znanosti. Stručna skupina izradila bi u roku od dvije godine smjernice kojima se potrošačima daju jasni savjeti o održivoj prehrani na temelju istraživanja i podataka koje osiguravaju Zajednički istraživački centar, program Food 2030, SCAR i drugi. Te bi smjernice bile dostupne državama članicama za upotrebu na nacionalnoj razini, na primjer u okviru zdravstvenih službi i institucija za javnu politiku, i na razini EU-a za pridonosenje razvoju jasnih integriranih okvira za lanac opskrbe hranom. Smjernice bi pridonijele ispunjavanju širih ciljeva EU-a kao što su pružanje potpore ciljevima održivog razvoja, Pariškom sporazumu o klimatskim promjenama i drugim obvezama i programima održivosti kao što je FOOD2030⁽²⁶⁾. Stručna skupina trebala bi uključivati ključna tijela kao što su Federacija europskih nutricionističkih društava (FENS), IPES-Food, Europsko udruženje za javno zdravlje (EUPHA) i Europska ekološka federacija, uz doprinose stručnih znanstvenih izvora kao što je SCAR, te potporu Glavne uprave za poljoprivredu, Glavne uprave za okoliš, Glavne uprave za zdravlje, Europske agencije za sigurnost hrane, Europske agencije za okoliš i Stalnog odbora za poljoprivredu i biogospodarstvo (SCAR). EGSO je spreman doprinijeti radu te stručne skupine prenošenjem doprinosa organizacija civilnog društva, posebice putem Privremene studijske skupine za održive prehrambene sustave.

6. Sustavi za označivanje održive hrane

6.1. Smjernice za održivu prehranu trebale bi ujedno biti osnova za opsežnije označivanje hrane, koje bi bilo čitljivo te bi poboljšalo transparentnost i obeshrabrilo upotrebu nepotrebno jeftinih sirovina koje nisu ni zdrave ni održive (npr. transmasne kiseline, palmino ulje i višak šećera). Potrošači bi imali koristi od proširenog označivanja hrane, uključujući sustav oznaka kvalitete EU-a (ZOZP, ZOI, ZTS), kojim bi se obuhvatili okolišni, socijalni, zdravstveni i nutricionistički aspekti.

⁽²⁰⁾ Gonzalez-Fischer C., T. Garnett (2016.). *Plates, pyramids, planet: Developments in national healthy and sustainable dietary guidelines: a state of play assessment* („Tanjuri, piramide, planet: Razvoj nacionalnih smjernica za zdravu i održivu prehranu: procjena stanja”). Rim i Oxford: FAO i Food Climate Research Network.

⁽²¹⁾ Vidjeti pregled u Lang, T., P. Mason (2017.). *Sustainable diet policy development: implications of multi-criteria and other approaches, 2008–2017* („Razvoj politike održive prehrane: posljedice pristupa višestrukih kriterija i drugih pristupa, 2008. –2017.”), *Proceedings of the Nutrition Society*, doi: 10.1017/S0029665117004074.

⁽²²⁾ Zdravstveno vijeće Nizozemske (2011.). *Guidelines for a Healthy Diet: the Ecological Perspective* („Smjernice za zdravu prehranu: ekološka perspektiva”). Broj ugovora: publikacija br. 2011/08E, Haag: Zdravstveno vijeće Nizozemske.

⁽²³⁾ Voedingscentrum (2016.). Smjernice nizozemskog centra za ishranu „Wheel of Five” (Dodatak 13. o pitanjima održivosti). Den Haag: Voedingscentrum.

⁽²⁴⁾ Nacionalna uprava za hranu, Agencija za okoliš (2008.) *Environmentally Effective Food Choices: Proposal notified to the EU* („Ekološki učinkovit izbor prehrane: prijedlog dostavljen EU-u”). Stockholm: Nacionalna uprava za hranu.

⁽²⁵⁾ Njemačko vijeće za održivi razvoj (RNE) (2014.) *The Sustainable Shopping Basket - A Guide to Better Shopping* („Održiva potrošačka košarica: vodič za bolju kupovinu”). Berlin: Rat für Nachhaltige Entwicklung/Njemačko vijeće za održivi razvoj <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/en/projects/the-sustainable-shopping-basket/>.

⁽²⁶⁾ <http://ec.europa.eu/research/bioeconomy/index.cfm?pg=policy&lib=food2030>.

6.2. Politike su usredotočene na ishranu i druge tvrdnje o zdravlju, no EGSO primjećuje sve veću zabrinutost u pogledu nedostatka informacija i izobrazbe potrošača o učinku hrane na okoliš i društvo. Uvođenje jasnog sustava označivanja podrijetla, načina proizvodnje i nutritivne vrijednosti namirnica potrošačima bi pojednostavilo odabir. Sljedivost je također veoma važna za proizvođače hrane i za potrošače kako bi se osigurala sigurnost hrane⁽²⁷⁾. EGSO stoga ponovno poziva na razvoj novog pametnog sustava za označivanje održive hrane, koji bi trebao biti usklađen na razini EU-a⁽²⁸⁾. Ono bi se trebalo temeljiti i na novim postupcima sljedivosti i certificiranja te će se dalje razvijati u sklopu budućeg rada EGSO-ove Privremene studijske skupine za održive prehrambene sustave. Također bi trebalo promicati stavljanje većeg naglaska na tehnologije kao što su mobilne aplikacije i zasloni za potrošače u maloprodajnom sektoru kojima se pružaju sve potrebne informacije i omogućuje potpuna sljedivost.

7. Javna nabava

7.1. Lokalna bi tijela putem javne nabave mogla postupno primjenjivati smjernice za održivu prehranu u brojnim javnim ustanovama, osobito školama i bolnicama. Proizvodnjom, prodajom i konzumiranjem zdravih, lokalnih i sezonskih prehrambenih proizvoda koji osiguravaju održivost pridonijelo bi se cilju 12.7 (održiva javna nabava) Programa do 2030. U postupcima javne nabave trebala bi se dati prednost lokalnim proizvođačima kako bi se potaknula zdrava prehrana i razvoj lokalnog gospodarstva.

7.2. Već postoji nekoliko inicijativa za promicanje održive nabave hrane, što ukazuje na sve veći interes i sudjelovanje civilnog društva i lokalnih tijela u tom području. Primjerice, mreža ICLEI – Lokalne vlasti za održivost trenutno promiče inicijativu kojom bi se u sve europske škole i vrtiće progresivno uvela obaveza nabave održive hrane, uz početni cilj od 20 % ekološki proizvedene hrane do 2022.

7.3. EGSO uvažava trenutni rad Zajedničkog istraživačkog centra Komisije na reviziji kriterija EU-a za zelenu javnu nabavu u području hrane i usluga dostave pripremljene hrane. Odbor poziva da se u zelenu javnu nabavu uključe izričiti i ambiciozniji kriteriji održivosti hrane i da se uklone regulatorne prepreke, osobito kad je riječ o pravilima tržišnog natjecanja.

8. Pravila tržišnog natjecanja

8.1. Pravo tržišnog natjecanja katkad se prikazuje kao prepreka proizvodnji i distribuciji održive i zdrave hrane. Savjetovanja s Glavnom upravom Komisije za tržišno natjecanje trebala bi potaknuti razjašnjenje i prilagodbu postojećih pravila kako bi se u europskim lancima opskrbe hranom ostvarili bolji uvjeti i kako bi se ubrzala njihova tranzicija prema održivosti.

8.2. U članku 101. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)⁽²⁹⁾ zabranjuju se sporazumi između dvaju ili više neovisnih tržišnih subjekata kojima se ograničava tržišno natjecanje. To se posebno odnosi na dogovore o određivanju cijena. U skladu s člankom 101. stavkom 3. UFEU-a od zabrane iz članka 101. stavka 1. izuzimaju se sporazumi koji donose objektivnu gospodarsku korist koja premašuje negativne posljedice ograničavanja tržišnog natjecanja, npr. oni koji doprinose poboljšanju proizvodnje ili distribucije robe, a istodobno potrošačima omogućuju pravedan udio u koristi koja iz njih proizlazi⁽³⁰⁾.

8.3. Priznate međusektorske organizacije mogu se, ako ispunjavaju određene uvjete, pozvati na odstupanje od članka 101. stavka 1. UFEU-a. Imaju mogućnost o svojim sporazumima obavijestiti Komisiju u skladu s člankom 210. Uredbe (EU) br. 1308/2013 („Uredba o ZOT-u“) i ako Komisija ne utvrdi da ti sporazumi nisu u skladu s pravilima Unije, u roku od dva mjeseca nakon primitka cjelovite obavijesti, članak 101. stavak 1. UFEU-a ne primjenjuje se. Sporazumi ne smiju sadržavati određivanje cijena ili kvota niti dovoditi do podjele tržišta ili drugog narušavanja tržišnog natjecanja. Koristeći se mogućnostima koje nudi Uredba o ZOT-u međusektorske organizacije mogle bi sklapati sporazume kojima se ostvaruju viši standardi održivosti.

⁽²⁷⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 64.

⁽²⁸⁾ SL C 129, 11.4.2018., str. 18.

⁽²⁹⁾ SL C 129, 11.4.2018., str. 18.

⁽³⁰⁾ COM(2018) 706 final http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/report_on_competition_rules_application.pdf.

9. Informiranje i podizanje svijesti

9.1. EGSO ponavlja svoj prijedlog za pokretanje kampanje za informiranje i podizanje svijesti diljem EU-a o „vrijednosti hrane”. To će biti potrebno za osiguravanje dugoročne promjene u ponašanju potrošača ⁽³¹⁾.

9.2. Također treba više ulagati u poučavanje o hrani u školama i u okviru strukovnog osposobljavanja.

9.3. EGSO ponovno poziva na kampanje vizualnog oglašavanja o zdravijoj hrani i prehrani diljem EU-a ⁽³²⁾, koje bi trebale biti nadahnute pozitivnim društvenim kampanjama oglašavanja na određenim televizijskim kanalima koje su usmjerene na djecu, npr. poticanje uravnoteženije prehrane. Potrebno je uvesti djelotvorniji nadzor oglašavanja hrane s visokim udjelom zasićenih masti, trans-masnih kiselina, slobodnih šećera i/ili soli koje je usmjereno na djecu, ne samo u vrijeme najveće gledanosti televizijskog programa među djecom već i na društvenim medijima i drugim komercijalnim kanalima koji utječu na prehrambene sklonosti djece ⁽³³⁾ ⁽³⁴⁾.

Bruxelles, 20. veljače 2019.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

⁽³¹⁾ Europska komisija (2015.) Oznake zemljopisnog podrijetla i tradicionalni specijaliteti https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels_hr.

⁽³²⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 64.

⁽³³⁾ WHO Region for Europe (2018). Policies to limit marketing of unhealthy foods to children. Copenhagen: WHO Europe <http://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/nutrition/news/news/2018/10/policies-to-limit-marketing-of-unhealthy-foods-to-children-fall-short-of-protecting-their-health-and-rights>.

⁽³⁴⁾ Food Active i Children's Food Campaign (2018.). *Junk Food Marketing to Children: a study of parents' perceptions* („Oglašavanje nezdrave hrane usmjereno na djecu: studija percepcija roditelja”). London. <http://www.foodactive.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/Junk-Food-Marketing-to-Children-a-study-of-parents-perceptions.pdf>.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Potrebe i prava građana u kontekstu digitalne revolucije”

(samoinicijativno mišljenje)

(2019/C 190/03)

Izvjestitelj: **Ulrich SAMM**

Odluka Plenarne skupštine:	12.7.2018.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	11.2.2019.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.2.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	541
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	129/2/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Aktualna **digitalna revolucija** može stubokom promijeniti društvo, gospodarstvo i svijet rada, donijeti dugoročne koristi za gospodarski rast i kvalitetu života s učinkom na sve sektore te promijeniti način na koji živimo, radimo i komuniciramo. EGSO je jasno izrazio svoje stajalište da bi ta transformacija – koju uzrokuju ljudi – trebala biti u korist svima. EGSO stoga pozdravlja sve političke inicijative i inicijative civilnog društva koje pomažu europskim građanima. U ovom se mišljenju prvenstveno razmatraju potrebe i bojazni građana, bez obzira radi li se o radnicima, poslodavcima ili općenito potrošačima, te se utvrđuju područja u kojima je od presudne važnosti uključenost civilnog društva. Digitalna tranzicija bit će uspješna samo ako je proaktivno oblikujemo.

1.2. Napredak digitalizacije, osobito prilikom uvođenja novih digitalnih proizvoda i usluga, može biti strelovit (kao što je slučaj s mobilnim/pametnim telefonima) ili spor u određenim područjima u kojima javnost i društvo u cjelini ne prihvaćaju tehnologiju bespogovorno, kao kada su u pitanju ljudska **samostalnost, odgovornost, sigurnost, dostojanstvo i privatnost**.

1.3. Digitalizacija pruža pregršt novih mogućnosti koje građanima dopuštaju da na dosad nezabilježen način donose odluke koje pridonose boljem životu. S druge strane, što je digitalizacija dominantnija u našem životu, to nas je lakše obmanjivati. Time se može narušiti naša **samostalnost** u područjima kao što su vožnja automobila, odabir hrane, briga o zdravlju, grijanje domova, pušenje, pijeње, upravljanje financijama i još mnogo toga. EGSO zahtijeva transparentne propise koje treba osmisliti, prilagoditi i primijeniti na te nove tehnologije koje se strelovito razvijaju. Dobra uvjerljiva tehnologija trebala bi podrazumijevati obuku, a ne manipulaciju, i biti u skladu s načelom slobodnog odabira građana kako bi se zajamčila ljudska samostalnost.

1.4. EGSO ima jasan stav o pitanju u kojoj je mjeri etički prihvatljivo povjeravati odlučivanje (s moralnim posljedicama) sustavima zasnovanima na umjetnoj inteligenciji: automatizirani sustavi, bez obzira na stupanj složenosti, moraju funkcionirati prema načelu koje podrazumijeva ljudsku kontrolu. Samo ljudi mogu donositi konačne odluke i preuzimati **odgovornost** za njih.

1.5. Uz sve veću automatizaciju domova, hakeri imaju na raspolaganju sve više pristupnih točaka. Postoji potreba za informiranjem potrošača o tim rizicima i pružanjem potpore za **sigurnosne** mjere, osobito kada hakeri pokušaju preuzeti kontrolu nad pametnim uređajima. EGSO poziva EU da preispita postojeće sigurnosne propise te osmisli i prilagodi stroga sigurnosna pravila za nove tehnologije u razvoju radi zaštite građana u njihovim domovima.

1.6. EGSO pozdravlja poboljšanje **sigurnosti na cestama** uvođenjem novih digitalnih tehnologija u automobile, ali ujedno izražava zabrinutost zbog sporosti provedbe tog poboljšanja. Kako bi se ubrzala tranzicija prema većem stupnju automatizacije u vožnji, EGSO poziva na razvoj poticaja na razini EU-a radi rješavanja pitanja zahtjevnih troškova (potreba za kupnjom novih automobila) i nedovoljne prihvaćenosti sustava pomoći (složenost, nedostatak osposobljenosti). EGSO smatra da je za uspjeh potpuno autonomnih, u cijelosti sigurnih vozila nužna europska strategija za prilagodbu i promjenu našeg cestovnog sustava.

1.7. EGSO poziva na prilagodbu i reviziju Opće uredbe o zaštiti podataka s obzirom na brz razvoj digitalne tehnologije. Prijetnju našoj **privatnosti** osobito predstavljaju nove tehnologije prepoznavanja lica. Budući da ta tehnologija postaje jeftinija i dostupnija svima, to bi u konačnici moglo dovesti do situacije da šetnja ulicom ili kupnja u anonimnosti više nije moguća. Prijetnja privatnosti i samostalnosti još je veća kada se te tehnologije koriste za profiliranje ili bodovanje građana. EGSO odlučno zahtijeva da građani moraju imati pravo na privatnost i u javnim prostorima. EGSO snažno potiče Komisiju da redovito revidira Opću uredbu o zaštiti podataka i povezane propise, ovisno o brzini promjene tih tehnologija.

1.8. **Potrošaču**, koji nema profesionalne digitalne vještine, potrebna je snažna potpora pri uporabi složenih digitalnih sustava, bilo da je riječ o kućanskim aparatima ili digitalnim platformama. Priručnici za uporabu mogu biti vrlo dugi, a dopuštenje za uporabu određenih podataka često se daje nehotice. EGSO je uvjeren da transparentnost nije dovoljna: kako bi se pomoglo potrošaču, potrebni su pojednostavljeni i standardizirani postupci za cijeli EU.

1.9. Digitalne platforme mogu jednostavnim alatima bez poteškoća pratiti svoje korisnike. To znači da u slučajevima namjerne zlouporabe podataka bez znanja građana Opća uredba o zaštiti podataka nije dovoljna za zaštitu privatnosti. EGSO je uvjeren da se privatnost može zagwarantirati jedino tako da se **pristup** osjetljivim podacima dodatno **ograniči** na manji broj ovlaštenih osoba. Sigurnosne mjere moraju biti razvijene prema najvišim, najpouzdanijim standardima, uključujući redovitu provjeru od strane neovisnih tijela EU-a.

1.10. EGSO je zabrinut zbog činjenice da nadzorni sustavi zasnovani na **biometriji** mogu dovesti do pogrešne kategorizacije i stigmatizacije automatskim svrstavanjem osobe u određenu kategoriju, npr. terorista, kriminalca ili nepouzdanog pojedinca. Sustavi koji automatski identificiraju i klasificiraju osobe kao sumnjive uvijek bi trebali funkcionirati u bliskoj interakciji s ljudima i uz temeljite provjere.

1.11. Za pretpostaviti je da će se robotika primjenjivati i u sektoru zdravstvene zaštite. Međutim, roboti su uređaji, pa ne posjeduju sposobnost empatije i ne mogu oponašati uzajamnost međuljudskih odnosa u sektoru skrbi. Ako se ne upotrebljavaju u određenim okvirnim uvjetima, roboti mogu narušiti **ljudsko dostojanstvo**. Stoga bi robote u sektoru skrbi trebalo upotrebljavati samo za zadaće koje ne iziskuju emocionalnu, intimnu ili osobnu povezanost.

1.12. EGSO preporučuje primjenu objektivnih znanstvenih metoda prilikom planiranja novih sustava automatizacije u industriji, trgovini i uslužnom sektoru kako bi se optimizirala i procijenila interakcija između ljudi i strojeva. Znanstvene metode **kognitivne ergonomije** omogućavaju objektivnu procjenu mentalnih zahtjeva kad je riječ o novim sustavima za tehničku pomoć. Kognitivna ergonomija kombinira različite istraživačke discipline, kao što su psihologija i ergonomija, radi procjene korisničkih sučelja. EGSO je uvjeren da će digitalizacija biti dugoročno uspješna samo uz dizajn usmjeren na čovjeka.

1.13. EGSO poziva na ocjenu razlika u **regionalnom razvoju** i razmjera mogućih društvenih nejednakosti te njihovih mogućih posljedica na integritet EU-a izazvanih nejednakim pristupom novim digitalnim tehnologijama i nedostatkom vještina.

2. Uvod

2.1. EGSO je u svojim prethodnim mišljenjima ⁽¹⁾ pozdravio činjenicu da je Europska komisija uspostavila program **Digitalna Europa** usmjeren na to da Europa postane predvodnica u digitalizaciji, da se poveća njezina gospodarska snaga i konkurentnost na svjetskoj razini, da se stvori jedinstveno digitalno tržište te da se digitalna transformacija provodi tako da od nje imaju koristi svi građani Europe.

2.2. Aktualna **digitalna revolucija** već je promijenila društvo, a u budućnosti će ga mijenjati u još većoj mjeri. Te promjene utječu na gospodarstvo i svijet rada, donose dugoročne koristi za gospodarski rast i kvalitetu života s učinkom na sve sektore te mijenjaju način na koji živimo, radimo i komuniciramo. EGSO je jasno izrazio svoje stajalište ⁽²⁾ da bi ta transformacija – koju uzrokuju ljudi – trebala biti u korist svima. EGSO stoga pozdravlja sve političke inicijative i inicijative civilnog društva koje pomažu europskim građanima. U ovom se mišljenju prvenstveno razmatraju potrebe i bojazni **građana**, bez obzira radi li se o radnicima, poslodavcima ili općenito potrošačima. Utvrđuju se područja u kojima je uključenost civilnog društva ključna za proaktivno oblikovanje i uspjeh digitalne tranzicije.

2.3. Napredak digitalizacije, osobito prilikom uvođenja novih digitalnih proizvoda i usluga, može biti strelovit (kao što je slučaj s mobilnim/pametnim telefonima) ili spor u određenim područjima u kojima javnost i društvo u cjelini ne prihvaćaju tehnologiju bespogovorno, kao kada su u pitanju ljudska **samostalnost, odgovornost, sigurnost, dostojanstvo i privatnost**. Analiza u ovom mišljenju djelomično se temelji na publikaciji L. Royakkersa i dr. *Ethics Inf Technol* (2018.).

2.4. Razvoj novih digitalnih aplikacija promiču mnogi entuzijasti u industriji, laboratorijima i na sveučilištima, a ne samo – kako mnogi misle – internetski divovi kao što su Google, Apple, Facebook, Amazon ili Microsoft. Taj je entuzijizam svojstven mnogim pripadnicima društva; međutim, postoji i značajna manjina onih koji su skeptični ili zabrinuti zbog opasnosti za svoju privatnost, samostalnost, sigurnost itd. ili možda zbog nedostatka znanja i iskonskog straha od budućnosti. Digitalnu tranziciju ne pokreće isključivo tehnologija. Potrebe i želje ljudi i društva, baš kao i njihova prava, trebale bi imati odlučujući utjecaj na daljnji tehnološki razvoj. Kad je riječ o uspješnoj digitalnoj tranziciji, sudjelovanje građana u postupcima osmišljavanja i donošenja odluka očit je izazov za sve, a osobito za civilno društvo. To također znači da treba garantirati pristup sigurnim i pristupačnim internetskim vezama kako bi se izbjegla diskriminacija i isključenost.

3. Brzina digitalne tranzicije

3.1. Digitalna revolucija prelazak je s mehaničke i analogne elektroničke tehnologije na digitalnu elektroniku koji se odvijao negdje između kasnih 1950-ih i kasnih 1970-ih, uz prihvaćanje i širenje digitalnih središnjih računala i osobnih računala. Tijekom 1980-ih digitalna je tehnologija postala raširena u mnogim područjima. Uporaba tableta i mobilnih telefona sada je na putu da premaši uporabu osobnih računala.

3.2. Od 1991. dostupnost **interneta** u javnosti stvorila je novu infrastrukturu koja je omogućila povezivanje digitalnih uređaja, pri čemu su nastale nove funkcije koje uvelike nadilaze značajke pojedinačnog digitalnog uređaja. Kombinacija tih tehnologija stubokom je promijenila način na koji komuniciramo, radimo i poslujemo. **Digitalne platforme** dovele su do potpuno novih načina na koje obavljamo stvari. Neki od primjera su Airbnb, Uber ili Amazon, koji su u samo nekoliko godina postali važni gospodarski akteri.

3.3. Po svemu sudeći, digitalizaciji nema kraja. Povećana uporaba **pametnih senzora** omogućava čitanje i obradu podataka (lokacije, pokreta, podataka o okolišu, bioloških podataka, kemijskih podataka) koji se odnose na bilo koju vrstu predmeta (**internet stvari**). Broj senzora doslovno je neograničen, pa je teoretski moguće izraditi digitalnu kartu našeg cjelokupnog fizičkog okruženja. Brza širokopojasna mreža (5G) u budućnosti će omogućiti reagiranje na podatke senzora u stvarnom vremenu.

⁽¹⁾ SL C 62, 15.2.2019., str. 292.

⁽²⁾ SL C 434, 15.12.2017., str. 30; SL C 434, 15.12.2017., str. 36; SL C 237, 6.7.2018., str. 8; SL C 367, 10.10.2018., str. 15.

3.4. Računalni programi obrađivat će goleme količine podataka iz senzora i aktivnosti na platformama (**veliki podaci**) na temelju određenih algoritama. Programeri će te algoritme moći strogo definirati ili ih generirati dinamički služeći se skupom ulaznih podataka (**strojno učenje** ili **umjetna inteligencija**). Mnogi očekuju revolucionarna tehnološka otkrića upravo od umjetne inteligencije ⁽³⁾. Pitanje u kojoj ćemo mjeri strojevima dopustiti donošenje odluka (s moralnim posljedicama) od ključne je važnosti i iziskuje društvenu i političku kontrolu. Već postoji velika potražnja za ograničenjima automatskih računalnih sustava u određenim područjima (npr. u financijskoj tehnologiji) zbog znatnog gubitka kontrole i nedostatka transparentnosti.

3.5. Razvoj digitalizacije u društvu izrazito je brz. Javne organizacije i poduzeća usvajaju mnoštvo novih pristupa, što potvrđuju pilot-projekti ili proizvodi koji već ulaze na tržište. **Tržišni prodor** tih novih proizvoda može se izrazito razlikovati od sektora do sektora. S druge strane, taj prodor može biti i spor u određenim područjima u kojima se tehnologija ne prihvaća bespogovorno, kao što je opisano u odjeljcima u nastavku.

3.6. Tipičan primjer za internet stvari s ograničenom prihvaćenošću predstavlja automatizacija domova, odnosno **pametni kućanski sustavi** koji se koriste za rasvjetu, grijanje, uređaje ili jedinice za zabavu, kućanske aparate i još mnogo toga. Sustavi kontrole pristupa i alarmni sustavi sa sigurnosnim kamerama mogu učitavati videozapise. Sustavima automatizacije domova nedostaju tehnički standardi zbog čega je teško razviti aplikacije koje dosljedno funkcioniraju za različite predmete. Ti sustavi također mogu iziskivati napredne vještine i stalno ažuriranje. Druga je poteškoća to što u većini domova zajedno žive ljudi koji imaju različite interese, vještine i sposobnosti (npr. djeca, starije osobe i gosti). Mnogo je jednostavnije živjeti u pametnom domu u kojem se upravlja životom samo jedne osobe.

3.7. Senzori pametnih automobila omogućuju **povezanu i automatiziranu mobilnost** pružajući pregršt novih mogućnosti u području praktičnosti i sigurnosti te u konačnici, uz potpunu automatizaciju, najveći stupanj sigurnosti cestovnog prometa ⁽⁴⁾. Tehnologija automatizirane vožnje prilično je razvijena, ali se njezina široka primjena sporo razvija iz više razloga. Kao prvo, visok stupanj potpomognute vožnje moguć je samo u novim automobilima u kojima su senzori i središnje računalne jedinice sastavni dio vozila. Ti troškovi za pojedince i društvo predstavljaju prepreku prodoru na tržište. Kao drugo, sve veći broj sustava za pomoć može vožnju automobila učiniti mnogo složenijom, što ograničava njihovu prihvaćenost. Kao treće, zahtjev da potpuno autonomna vozila budu apsolutno sigurna velika je prepreka sve dok ta vozila dijele prometnice s konvencionalnim automobilima i drugim sudionicima u prometu. Potpuno automatizirana vozila predstavljaju izazov jer iziskuju znatno preoblikovanje cestovnog sustava.

3.8. Google i Facebook već naveliko i uspješno upotrebljavaju **umjetnu inteligenciju** kako bi „optimizirali” prikaz informacija i oglašavanje. Međutim, postoje mnoga druga područja u kojima se umjetna inteligencija može, a u budućnosti i hoće koristiti jer pomaže u kognitivnom radu, npr. kod zanimanja zasnovanih na znanju. Međutim, neka od tih područja mogla bi se razvijati sporije od očekivanog zbog jednog temeljnog, nedavno istaknutog problema: „umjetnu inteligenciju ne ograničava tehnologija (računalna snaga), nego naše temeljno nerazumijevanje toga kako ljudi točno uče i misle”. Razmišljanje izvan okvira i korištenje životnog iskustva i dalje je privilegij ljudi.

3.9. Postoje neki vrlo uspješni pioniri koji su javne usluge pretvorili u fleksibilna e-rješenja. Na primjer, u Estoniji je dobro prihvaćen niz usluga kao što su **e-vlada**, e-oporezivanje, e-zdravstvo ili e-glasovanje. One se široko primjenjuju te ih mnogi vide kao tehnološki uzor koji bi trebalo primijeniti u svim državama EU-a, po mogućnosti prema istim standardima, kako bi se omogućila interoperabilnost. Samo uz pomoć strategije za cijeli EU i projekata za koje je izdvojeno dovoljno sredstava možemo prevladati prepreke koje proizlaze iz postojećih velikih razlika među regijama, institucijama i kulturama te zadovoljiti zahtjev da supsidijarnost mora imati prednost nad djelovanjem na razini središnje vlade.

4. Primjedbe i preporuke

4.1. Europska komisija objavila je 2017. ispitivanje Eurobarometra ⁽⁵⁾ koje je pokazalo da 76 % ljudi koji se svakodnevno služe internetom tvrdi da je utjecaj tih tehnologija na kvalitetu njihova života pozitivan, ali 38 % ispitanika nikada se ne služi internetom. Potonji postotak može biti posljedica nedostatka digitalnih vještina, no znatan je i broj ljudi koji možda posjeduje te vještine, ali izražava ozbiljnu zabrinutost u pogledu upotrebe interneta, zbog čega oklijeva slijediti primjer drugih. Takvo stajalište treba poštovati i ozbiljno ga shvatiti. Posebna se zabrinutost izražava u vezi s pitanjima samostalnosti, odgovornosti, sigurnosti, ljudskog dostojanstva, privatnosti i radnih uvjeta, kako je objašnjeno u nastavku.

⁽³⁾ SL C 288, 31.8.2017., str. 1.

⁽⁴⁾ SL C 62, 15.2.2019., str. 274.

⁽⁵⁾ Posebno izvješće Eurobarometra br. 460 – Ispitivanje koje je proveo TNS Opinion & Social, ožujak 2017.

4.2 Samostalnost

4.2.1. Ako netko tvrdi da bolje zna što je dobro za druge ljude od njih samih, možemo govoriti o **paternalizmu**. Kad je riječ o tehnološkom paternalizmu, paternalizam se „prenosi” na tehnologiju. Paternalizam se može očitovati kao uvjeravanje ili kao prisila. Dobra uvjerljiva tehnologija trebala bi podrazumijevati obuku, a ne manipulaciju, i biti u skladu s načelom slobodnog odabira građana kako bi se zajamčila ljudska samostalnost. Digitalizacija pruža pregršt novih mogućnosti koje građanima dopuštaju da na dosad nezabilježen način donose odluke koje pridonose boljem životu. S druge strane, što je digitalizacija dominantnija u našem životu, to nas je lakše obmanjivati. Time se narušava naša samostalnost u područjima kao što su vožnja automobila, odabir hrane, briga o zdravlju, grijanje domova, pušenje, pijenje, upravljanje financijama te, kao što se nedavno pokazalo, čak i u izborima koji, ako se njima manipulira, mogu predstavljati prijetnju demokraciji. EGSO poziva na osmišljavanje, prilagodbu i primjenu transparentnih pravila i, po potrebi, strogih pravnih mjera za te nove tehnologije koje se strelovito razvijaju.

4.2.2. Najistaknutiji primjer ekstremne uporabe digitalne tehnologije u svrhu utjecanja na ljude može se pronaći u **Kini**. Kineska vlada provodi sustav bodovanja za sve svoje građane kako bi lakše utvrdila može li netko dobiti zajam, vizu ili posao. To je u potpunoj suprotnosti s europskim vrijednostima i pravima (zaštitom podataka, privatnosti, socijalnom zaštitom, održivosti).

4.2.3. Uočava se tendencija da su ljudi sve željniji **analognijeg života**, barem u jednom dijelu svog vremena. Postoje prenočišta u kojima odrasli provode vikend „digitalne detoksikacije”, ili pak ljudi provode vrijeme bez interneta kako bi se usredotočili na djecu, prijatelje i obitelji, što znači da ne smiju imati mobitele. Postoji stalna potražnja za stvarima koje se danas smatraju analognim, unatoč digitalnim inačicama: knjige, glazba stvorena bez računala, gramofonske ploče, papir, olovke i drugo. Poznato je da niz rukovoditelja na visokim položajima ukida svoju e-poštu s vremena na vrijeme. To podrazumijeva brisanje svih poruka u pristigloj pošti ili potpuno zatvaranje računala radi oporavka od zatranosti elektroničkom komunikacijom. EGSO smatra da i digitalna tranzicija treba takvu protutežu kako bi polučila uspjeh i bila prihvatljiva svima te upozorava na pretjeran pritisak usmjeren na zamjenu analognih tehnika.

4.3 Odgovornost

„Izostavljanje čovjeka” odnosi se na **potpunu automatizaciju** u kojoj sustav donosi odluke bez ljudske intervencije. Primjeri su sustavi znanja koji postavljaju liječničke dijagnoze na temelju velike količine informacija ili vojni roboti koji donose odluke o životu i smrti služeći se informacijama iz različitih izvora. Ključno pitanje koje se često postavlja jest do koje je mjere etički prihvatljivo odlučivanje (s moralnim posljedicama) povjeravati sustavima zasnovanim na umjetnoj inteligenciji. EGSO je već jasno stajalište o tom pitanju ⁽⁶⁾: izrazi „odgovornost” i „moral” isključivo su povezani s ljudskim bićima, dok se određene mentalne karakteristike ili ljudske osobine ne mogu pripisati robotima. Automatizirani sustavi, bez obzira na stupanj složenosti, moraju funkcionirati prema načelu koje podrazumijeva **ljudsku kontrolu**. Samo ljudi mogu donositi konačne odluke i preuzimati odgovornost za njih.

4.4 Sigurnost i potrošači

4.4.1. Iako nove popularne naprave naše domove čine pametnijima, one ih ujedno čine ranjivijima. Budući da je sve više naših uređaja povezano s internetom – pametni televizori, web-kamere, igraće konzole, pametni satovi – ključno je imati dobar plan obrane za svoju kućnu mrežu. Pametni satovi i drugi nosivi uređaji produžetak su pametnog telefona, pa omogućavaju trenutni pristup moćnim aplikacijama, elektroničkoj pošti, SMS porukama i internetu. Osim što hakeri mogu izvući informacije koje su im vrijedne, također mogu **preuzeti kontrolu** nad pametnim uređajima. Istraživači u području sigurnosti pokazali su koliko je jednostavno hakirati lutku Caylu te da netko može hakirati čak i inzulinsku pumpu ili špijunirati osobu koja nosi pametni sat. Potrošači moraju biti upoznati s tim rizicima. EGSO poziva EU da preispita postojeće sigurnosne propise te osmisli i prilagodi stroga sigurnosna pravila za nove tehnologije u razvoju radi zaštite građana u njihovim domovima.

4.4.2. Primjena **biometrije** (prepoznavanje lica, otisci prstiju, skeniranje šarenice oka) odlična je ako sustav dobro funkcionira. Međutim, često je vrlo teško ispraviti pogreške za ljude koje sustav pogrešno identificira kao sumnjive. Primjena biometrije može dovesti do **pogrešne kategorizacije** i **stigmatizacije** automatskim svrstavanjem osobe u određenu kategoriju, npr. terorista, kriminalca ili nepouzdanog pojedinca. To može dovesti do ukidanja pretpostavke nevinosti. Također se čini da biometriju nije moguće upotrijebiti na svima. Na primjer, 2 % otisaka prstiju ljudi ne može se „pročitati” jer se radi o starijim građanima ili zbog određenih zanimanja ili liječenja kemoterapijom. Digitalni sustavi kojima se koristi naše društvo trebaju biti osmišljeni na način da ne isključuju ili diskriminiraju ljude koji ne ispunjavaju određene standardizirane kriterije. Sustavi koji automatski klasificiraju osobe kao sumnjive uvijek bi trebali raditi u bliskoj interakciji s ljudima i uz temeljite provjere.

⁽⁶⁾ SL C 288, 31.8.2017., str. 1.

4.4.3. **Zloupotrebavanje identiteta** velik je problem. Zloupotrebavanje identiteta podrazumijeva namjerno pribavljanje, privajanje, posjedovanje ili stvaranje lažnih podataka radi počinjenja ili namjere počinjenja nezakonite radnje. Našem je društvu potrebna dovoljna pravna potpora za zaštitu žrtava od takvih zloupotrebavanja identiteta.

4.5. *Ljudsko dostojanstvo*

4.5.1. Uporaba robotike u sektoru **zdravstvene zaštite** izaziva zabrinutost. Roboti su uređaji, pa ne posjeduju sposobnost empatije i ne mogu oponašati uzajamnost međuljudskih odnosa u sektoru skrbi. Stoga bi robote u sektoru skrbi trebalo upotrebljavati samo za zadaće koje ne iziskuju emocionalnu, intimnu ili osobnu povezanost. Ako se ne upotrebljavaju u određenim okvirnim uvjetima, roboti mogu narušiti **ljudsko dostojanstvo**.

4.6. *Privatnost*

4.6.1. **Prepoznavanje lica** služi za uspoređivanje nečijeg lica s podacima pohranjenima u bazi podataka kako bi se otkrilo je li osoba koja se skenira obuhvaćena tom bazom podataka. Upotrebljava se u policijskim istragama ili za sigurnosne kamere u javnim prostorima, a njegova je uporaba zakonski uređena. Takvi visokoosjetljivi podaci moraju se sigurno pohranjivati. Međutim, prepoznavanje lica postat će jeftinije i dostupnije svima, a moći će ga upotrebljavati sve trgovine, poduzeća pa čak i pojedinci. Postoje pokušaji da se te tehnike koriste čak i za prepoznavanje osjećaja. Postoji bojazan da bi tehnologija prepoznavanja lica u konačnici mogla dovesti do situacije da šetnja ulicom ili kupnja u anonimnosti više nije moguća. EGSO zahtijeva da ljudi imaju pravo na privatnost i u javnim prostorima. Općenito, treba zabraniti prepoznavanje s pomoću nadzornih kamera bez znanja ljudi koje se promatra.

4.6.2. Scenarij velikog brata, u kojem vlada špijunira sve ljude, već je općepoznat, a scenarij **malog brata**, u kojem se pojedinci ili mala poduzeća međusobno špijuniraju, postaje sve izglednija mogućnost. Na primjer, pametne se naočale mogu upotrijebiti za bilježenje i dobivanje podataka o sugovorniku ili posjetitelju. Kako se napredna i povoljna tehnologija bude dodatno razvijala, pojavit će se druge elektroničke naprave za špijuniranje. EGSO naglašava da su nam za zaštitu privatnosti građana osim postojeće Opće uredbe o zaštiti podataka potrebna i druga jasna, stroga pravila.

4.6.3. Zbog dodatne **automatizacije doma**, taj privatni prostor postaje sve transparentniji. Granice između doma i vanjskog svijeta nisu čvrste s obzirom na to da zidovi više ne štite dom od znatizeljnih pogleda. Uređaji za zabavu, alarmni sustavi sa sigurnosnim kamerama i sustavi središnjeg upravljanja (stolno računalo, pametni telefon, pametni zvučnik) hakerima pružaju niz točaka za pristup. EGSO poziva na usklađeno djelovanje EU-a radi informiranja potrošača o tim rizicima i pružanja potpore u vezi sa sigurnosnim mjerama.

4.6.4. Jedan od rizika digitalnih sustava sastoji se u njihovoj složenosti. **Potrošaču**, koji nema profesionalne digitalne vještine, osobito je potrebna snažna potpora. Na primjer, priručnici za uporabu digitalne opreme mogu biti vrlo dugi. U njima se korisnike obično upozorava na pitanja privatnosti, ali se dopuštenje za uporabu određenih podataka često daje nehotice jer korisnici ne mogu razumjeti cijeli priručnik ili doživljavaju takozvani **umor od privole** zbog mnogih dopuštenja za uporabu podataka koje moraju pružiti uređajima za prikupljanje podataka. Stoga se postavlja pitanje na kome je odgovornost u tom procesu. EGSO poziva na pojednostavljenje i predlaže uvođenje europskih standardnih postupaka ili standardnih paketa privatnosti koji bi bili lako razumljivi svima.

4.6.5. Pitanje privatnosti odnosi se i na **digitalne platforme**. Platforme mogu jednostavnim alatima bez poteškoća pratiti svoje korisnike. Na primjer, Uberovi zaposlenici upotrebljavali su alat svojeg poduzeća „God View” kako bi pratili političare, slavne osobe i druge, što je zaustavljeno sudskom presudom. Međutim, tehnologija i dalje bilježi podatke za praćenje i povezivanje. EGSO je uvjeren da se privatnost može garantirati jedino putem dodatnih mjera: tako da se pristup osjetljivim podacima ograniči na manji broj ovlaštenih osoba. Takve sigurnosne mjere moraju biti razvijene prema najvišim, najpouzdanijim standardima, uključujući redovitu provjeru od strane neovisnih tijela EU-a.

4.7. *Svijet rada u budućnosti*

4.7.1. Rad će ostati glavni izvor prihoda u digitalnom dobu. Zapošljivost iz perspektive poslodavca i sposobnost za rad iz perspektive zaposlenika predstavljaju dvije strane iste medalje u digitalnoj transformaciji. Prilagodljivost radnika novim zadaćama odgovara mogućnosti prilagođavanja rada pojedinim radnim zahtjevima uz pomoć digitalne tehnologije. Budući da se sve više gube granice između rada koji obavljamo da bismo zaradili i rada u privatne svrhe, socijalni se partneri nalaze pred posebnim izazovom da pronađu i utvrde nove kriterije za mjerenje učinka pojedinaca na pravedan način. Predviđanje digitalnih promjena iziskuje uključenost zaposlenika posredstvom informiranja, savjetovanja i sudjelovanja. Socijalna sigurnost, javne usluge od općeg interesa i zaštita ekoloških sredstva za život i dalje su preduvjeti za budući svijet rada zahvaćen digitalnom transformacijom.

4.7.2. **Automatizacija i roboti** imat će znatan učinak na budućnost rada. Na primjer, uporaba sustava prijevoza bez vozača (DTS) već je uobičajena za prijevoz materijala u skladištima. Roboti također mogu zamijeniti monoton, težak ili opasan rad, a takozvani „kolaborativni roboti” nove generacije mogu postati fizički partneri radnicima, koji su osobito od pomoći osobama s tjelesnim invaliditetom. Današnji roboti uglavnom zamjenjuju fizički rad, ali roboti s umjetnom inteligencijom obavljat će i intelektualne poslove. To će utjecati na velik broj zanimanja jer roboti preuzimaju određene zadaće, pa čak i u potpunosti zamjenjuju ljudske radnike, čemu smo svjedočili prethodnih desetljeća. Procjenjuje se da će zaposlenost u svim industrijskim sektorima ostati stabilna do 2022. Pregled stanja u velikim poduzećima čak pokazuje da je promjena u raspodjeli poslova između čovjeka i stroja stvorila dvostruko više novih poslova i funkcionalnih uloga nego što ih je nestalo. EGSO je ta pitanja razmatrao u nekoliko mišljenja (7).

4.7.3. Neujednačen pristup novim digitalnim tehnologijama i nedostatak vještina mogu biti izvor postupnog rasta **razlika u regionalnom razvoju** s učinkom na gospodarski, kulturni, a samim time i društveni razvoj tih regija. EGSO poziva na ocjenu razmjera mogućih društvenih nejednakosti i njihovih mogućih posljedica na integritet EU-a.

4.7.4. **Radnici** koji surađuju ili ostvaruju interakciju s automatiziranim sustavima, ili koji rade s velikom količinom podataka, mogu se suočiti s određenim problemima. Moraju obavljati složene, informacijski intenzivne zadaće. Na primjer, virtualna stvarnost upotrebljava se u svrhu obuke i planiranja, dok proširena stvarnost podupire projekte održavanja. EGSO preporučuje upotrebu objektivnih znanstvenih metoda prilikom planiranja novih sustava automatizacije u industriji i trgovini kako bi se optimizirala i procijenila interakcija između ljudi i strojeva.

4.7.5. S druge strane, **poslodavci** se suočavaju s izazovom odabira prikladnih digitalnih rješenja iz širokog raspona novih tehnologija. Važno je razviti prikladne sustave tehnološke pomoći za djelatnosti i radne procese poduzeća. Prije uvođenja novih tehnologija također se preporučuje odrediti tehnološke kompetencije zaposlenika i, prema potrebi, ponuditi obuku. Sudjelovanje zaposlenika u uvođenju novih tehnologija također je ključan čimbenik.

4.7.6. Istraživačko polje **kognitivne ergonomije** u uzletu je u doba digitalizacije. Znanstvene metode **kognitivne ergonomije** omogućavaju objektivnu procjenu mentalnih zahtjeva pri uporabi novih sustava tehničke pomoći. Kognitivna ergonomija kombinira različite istraživačke discipline, kao što su psihologija i ergonomija, radi procjene korisničkih sučelja. Cilj je optimalno oblikovanje radnog mjesta te situacija od koje koristi imaju i zaposlenici i poslodavci. U takvoj situaciji od koje svi imaju koristi, zaposlenici postižu optimalnu razinu zadovoljstva poslom, dobrobiti i zdravlja te poduzeću pružaju optimalne dugoročne rezultate i produktivnost. EGSO predlaže da takve metode evaluacije postanu standardne u korist zaposlenika i poduzeća. Digitalna bi transformacija trebala biti popraćena sveobuhvatnim istraživanjem u području „digitalizacije u korist dostojanstvenog rada”, koje će se financirati iz europskih izvora i biti usmjereno na rad. EGSO je uvjeren da će digitalizacija biti dugoročno uspješna samo uz učinkovit dizajn sustava industrije 4.0 koji je prilagođen zaposlenicima.

Bruxelles, 20. veljače 2019.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

(7) SL C 434, 15.12.2017., str. 30; SL C 434, 15.12.2017., str. 36; SL C 237, 6.7.2018., str. 8; SL C 367, 10.10.2018., str. 15.

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

541. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A, 20.2.2019.–21.2.2019.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Godišnji pregled rasta za 2019.: za snažniju Europu suočenu s globalnom nesigurnošću

(COM(2018) 770 final)

(2019/C 190/04)

Izvjestiteljica: **Anne DEMELENNE**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 18.2.2019.
Pravni temelj:	članak 304. 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:	1.2.2019.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.2.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	541
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	124/1/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. U godišnjem pregledu rasta daje se općenito pozitivna ocjena prethodnog gospodarskog i socijalnog napretka, s obzirom na gospodarski rast, ulaganja i kretanja na tržištu rada. Usprkos dobrodošlim poboljšanjima od 2014. izneseni podaci pokazuju da nije ostvaren dojmljiv uspjeh u usporedbi s uspjehom naprednih gospodarstava.

1.2. U godišnjem pregledu rasta navode se opasnosti od vanjskih događanja, ali se ne predlažu odgovarajuće protumjere. Vanjske prijetnje trebale bi ukazivati na potrebu pripreme poticajnih politika za održavanje razine rasta i zaposlenosti. To ima posljedice na proračune EU-a i država članica.

1.3. Bolja produktivnost ključna je za zadržavanje konkurentnog položaja EU-a i poboljšanje blagostanja. Potrebno je pozdraviti reforme koje mogu dovesti do povećanja produktivnosti. Međutim, postoji potreba za detaljnom evaluacijom dosadašnjih politika, u svjetlu dosadašnjih neujednačenih rezultata, uključujući spor tempo gospodarskog oporavka, kontinuiranu zabrinutost zbog produktivnosti u odnosu na konkurente i porast nesigurnih radnih mjesta.

1.4. Veća produktivnost ovisi o poboljšanju obrazovanja i osposobljavanja, kao što je naglašeno u Godišnjem pregledu rasta. To bi trebalo podupirati uz pomoć socijalnih partnera, civilnog društva te javnih i privatnih ulaganja, uključujući ulaganja sredstvima iz strukturnih fondova EU-a.

1.5. Pozdravlja se važnost pripisana socijalnom stupu. Treba pojasniti na koje će se načine taj stup provoditi u praksi, kako se mogu osigurati sredstva u okviru Europskog socijalnog fonda i drugih europskih instrumenata te kako će se financirati na razini EU-a i država članica.

1.6. Upućuje se na područja u kojima su predložene nove politike, uključujući pravedno oporezivanje, bankovnu uniju i funkcioniranje europodručja. Napredak je vrlo spor i prijedlozi su često prilično skromni. Korisna bi bila potpuna uključenost socijalnih partnera i civilnog društva.

1.7. Premda se važnost rješavanja problema klimatskih promjena ukratko spominje, odnos prema tom pitanju gotovo je maćehinski, pogotovo s obzirom na povezane rizike za gospodarstvo opisane u Globalnom izvješću o rizicima ⁽¹⁾ koje je izrađeno za potrebe Svjetskog gospodarskog foruma. Osim toga, ne obrađuje se ni pitanje vanjskih troškova za gospodarstvo zasnovano na ugljiku. Dosad usvojene mjere zaštite klime i dalje su nedovoljne. Važan korak bilo bi preimenovanje Godišnjeg pregleda rasta u Godišnji pregled održivog rasta. Osim prepoznavanja važnosti klimatskih promjena, time bi se također prepoznala važnost održivosti ograničenih resursa, zaštite okoliša, a samim time i zaštite interesa gospodarstva i budućih generacija.

1.8. U mnogim područjima provedba politika ovisi o određenom privatnom financiranju i o financiranju iz javnog sektora. To se treba olakšati reformama za stvaranje pogodnog okruženja za ulaganja privatnog sektora i odgovarajućim proračunom EU-a te uz obvezu poštovanja „zlatnog pravila”, čime se omogućuje da se iz proračuna država članica financiraju socijalno i gospodarski produktivna ulaganja koja ne predstavljaju prijetnju za buduću održivost proračuna.

2. Opći prioriteti Europske komisije u godišnjem pregledu rasta za 2019.

2.1. Godišnji pregled rasta za 2019. smješten je u širi kontekst koji obuhvaća 22 uzastopna tromjesečja gospodarskog rasta, pružajući tako mogućnost za provedbu reformi potrebnih za rješavanje sve većih globalnih nesigurnosti i mogućih unutarnjih prijetnji, drugim riječima obuhvaća:

- veća ulaganja privatnog i javnog sektora za povećanje rasta ukupne faktorske produktivnosti;
- pružanje visokokvalitetnih ulaganja u istraživanje i razvoj, inovacije, obrazovanje, vještine i infrastrukturu;
- povećanje produktivnosti, socijalne uključenosti i institucionalnih kapaciteta;
- integrirana tržišta kapitala koja dobro funkcioniraju;
- jamčenje makrofinancijske stabilnosti i zdravih javnih financija.

(1) WEF Global Risks Report 2019.

3. Opće napomene o preporukama Europske komisije

3.1. EGSO pozdravlja stalnu predanost potpori reformama usmjerenima na povećanje visokokvalitetnih ulaganja i rasta produktivnosti, uključivosti i kvalitete institucija, te daljnje osiguravanje makrofinancijske stabilnosti i zdravih javnih financija. Pozdravlja prepoznavanje potrebe za ulaganjima usmjerenima na obrazovanje i osposobljavanje te veće prepoznavanje potrebe za jačanjem socijalne dimenzije EU-a, za odgovaranjem na nejednakosti unutar i između regija i u pogledu pristupa obrazovanju te za postizanjem usklađenosti između instrumenata politike. Međutim, i dalje je potrebno utvrditi kako će se ti ciljevi postići, pri čemu ocjena gospodarskih rezultata ne odgovara uvijek priloženim podacima iz raznih područja te je u nekim točkama preoptimistična: neke se pozitivne značajke preuveličavaju, a u nekim se slučajevima iznose neutemeljene tvrdnje o pozitivnim učincima dosadašnjih politika.

3.2. Ukazuje se na opasnosti i nesigurnosti, uključujući promjene u globalnom gospodarstvu i trgovinskoj politici SAD-a te nesigurnosti u pogledu budućih odnosa s Ujedinjenom Kraljevinom. Rizik od recesije u kratkoročnoj i srednjoročnoj budućnosti upućuje na potrebu pripreme poticajnih mjera za održavanje razine rasta i zaposlenosti, kao što je preporučio OECD. ⁽²⁾ U tu svrhu bi trebalo u obzir uzeti uspostavu – u okviru proračuna EU-a – mehanizma za makroekonomsku stabilizaciju koji bi omogućio povećanje gospodarske otpornosti predmetnog područja. On bi mogao poslužiti za ublažavanje šokova i može omogućiti pozitivan smjer fiskalne politike u europodručju kako je tražio EGSO, ⁽³⁾ čak i ako pojedine države članice ne budu koristile svoj dostupni fiskalni prostor u skladu s europskim ciljevima.

3.3. Također postoji rizik od unutarnjih političkih kretanja nakon razmjerno razočaravajućeg gospodarskog i socijalnog uspjeha u razdoblju nakon 2008. To također naglašava važnost takvih reformi i političkih mjera jer bi one dovele do veće produktivnosti i gospodarskog rasta te do jačanja kohezije i socijalne dimenzije politika.

3.4. Rast

3.4.1. EU je imao pet godina gospodarskog rasta od 2014., s razinama iznad prosjeka EU-a u nizu zemalja s nižim dohotkom. To je dovelo do određenog smanjenja razlika između najviših i najnižih dohodaka u EU-u u cjelini, iako neke druge zemlje zaostaju, čime se stvaraju nove dimenzije razlika.

3.4.2. Od 2017. sve države članice EU-a prvi put nakon krize ostvaruju određeni rast. Unatoč tome, rast je i dalje sporiji u EU-u u cjelini nego u razdoblju prije krize i nije dojmljiv kada se uspoređi s nedavnim rastom u drugim naprednim gospodarstvima. EU također mora znatno brže napredovati nakon iznimno dugog trajanja krize koja je izbila 2008.

3.5. Socijalni aspekti

3.5.1. Razina zaposlenosti i stopa zaposlenosti pokazuju znatan oporavak u odnosu na godine krize nakon 2008. Iako je, prema podacima priloženima Godišnjem pregledu rasta, trend otvaranja novih radnih mjesta bio usmjeren na više razine vještina, to je bilo popraćeno padom kvalitete većine novootvorenih radnih mjesta.

3.5.2. Sve više zaposlenika zapošljava se na ugovor o privremenom radu i na nepuno radno vrijeme, iako bi većina njih radije bila zaposlena na ugovor na puno radno vrijeme. ⁽⁴⁾ Udio radnika zaposlenih na nepuno radno vrijeme povećao se sa 16,8 % na 18,7 % u ukupnom broju zaposlenih od 2008. do 2017., s višim razinama i većim porastom udjela mladih osoba. Iako je sada više ljudi zaposleno, ukupni broj radnih sati u 2017. bio je nešto manji nego u 2008. ⁽⁵⁾

3.5.3. Kao što je prepoznato u Godišnjem pregledu rasta, broj zaposlenih osoba kojima prijete opasnost od siromaštva visok je te i dalje raste u nekoliko država članica (u 2008. 8,6 %, u 2017. 9,6 % zaposlenog stanovništva ⁽⁶⁾). Viša ukupna razina zaposlenosti – iako se zaposlenosti treba davati prednost nad nezaposlenosti – nije dokaz uključivog rasta.

⁽²⁾ OECD *Economic Outlook* (Gospodarski izgledi) iz studenoga 2018.: Uvodnik glavnog ekonomista, i *General Assessment of the Macroeconomic Situation* („Opća procjena makroekonomske situacije”), str. 43.–46.

⁽³⁾ Mišljenje EGSO-a „Ekonomska politika europodručja 2018.” (SL C 62, 8.6.2018., str. 312).

⁽⁴⁾ COM(2018) 761 final, str. 14.

⁽⁵⁾ COM(2018) 761 final, p. 14.

⁽⁶⁾ COM(2018) 761 final, p. 41.

3.5.4. Skupine građana kao što su primatelji invalidnine često se ne uzimaju u obzir u stopama nezaposlenosti. (7) O tome bi trebalo voditi računa u preporukama, posebno s obzirom na pružanje fleksibilnosti i sigurnosti tim skupinama kako bi im se olakšao pristup otvorenom tržištu rada bez kasnijeg gubitka prava na naknade.

3.5.5. Treba također obratiti pažnju da se osobama s nesigurnim i netipičnim ugovorima o radu, kao što su samozaposlene osobe, radnici na nepuno radno vrijeme ili oni koji su zaposleni preko platformi, osigura pristup primjerenom socijalnoj zaštiti. Zabrinutost izaziva i situacija u kojoj se nalaze osobe koje zbog visokih troškova uslijed zdravstvenog stanja ili invaliditeta nisu u mogućnosti sprijeti kraj s krajem te koje ponekad nakon što steknu plaćeni posao izgube odgovarajuću financijsku pomoć za povezane izdatke.

3.5.6. Komisija predlaže da se socijalna zaštita prilagodi novim oblicima zapošljavanja. Za to će se, doduše, morati pronaći novi izvori financiranja. Međutim, rješenje predstavlja povratak na kvalitetna radna mjesta koja odražavaju potrebe tržišta rada te na održive ugovore o radu koji će ljudima jamčiti pravo na odgovarajuću socijalnu zaštitu. Također će biti potrebna borba protiv diskriminacije određenih skupina na tržištu rada – starijih osoba, osoba stranog podrijetla, osoba s invaliditetom, mladih i žena – od kojih su mnogi često visokokvalificirani.

3.5.7. Upućivanja na osiguravanje šireg pristupa visokokvalitetnim uslugama i poboljšanje pristupa roditelja (osobito žena) tržištu rada dobrodošla su zbog njihovih pozitivnih učinaka na suzbijanje socijalne isključenosti i poboljšanje ponude radne snage. Isto tako treba promicati potporu socijalne integracije imigranata u sklopu migracijske politike koja odražava europske vrijednosti solidarnosti i tolerancije i poštovanja ljudskih prava.

3.6. *Plaće i produktivnost*

3.6.1. Rast plaća bio je vrlo skroman i razlike među zemljama, čak i za isti posao, i dalje su velike. Rast plaća za EU u cjelini i dalje je ispod razine rasta produktivnosti.

3.6.2. To znači da su za niži udio nacionalnog dohotka odgovorne plaće. Stupanj u kojem se koristi od povećane produktivnosti podjednako dijele razlikuje se među državama članicama, ovisno o opsegu uspješnog kolektivnog pregovaranja i politikama za poticanje rasta plaća. Iako bi se viša produktivnost uobičajeno trebala smatrati nužnim, iako ne i jednim, preduvjetom za veće plaće, sustavna veza između produktivnosti (koja također ovisi o ulaganju) i plaća ne bi trebala prikrivati povećanja troškova života pri određivanju plaća, jer to u suprotnome može dovesti do velikih društvenih napetosti.

3.6.3. Niske plaće također su prepreka za višu produktivnost u zemljama s nižim dohotkom jer visokokvalificirane radnike potiču da traže zaposlenje drugdje. Mobilnost radne snage trebalo bi pozdraviti ako ona odražava prvi izbor pojedinaca. Ona također omogućuje stjecanje vještina i iskustva koje se mogu donijeti natrag u matičnu zemlju. Međutim, iseljavanje najkvalificiranije radne snage također je obeshrabrilo ulaganja u aktivnosti koje zahtijevaju visoku razinu stručnosti, zbog čega zemlje s nižim dohotkom nisu u mogućnosti razvijati najzahtjevnije gospodarske aktivnosti.

3.6.4. Veće razine plaća u nizu država članica (uglavnom u istočnoj i srednjoj Europi) uslijedile su nakon povećanja minimalnih plaća i plaća u javnom sektoru. Veća potrošnja pridonijela je porastu BDP-a. Isto tako, mjere za osiguravanje minimalnih plaća i minimalnog dohotka u okviru postupka socijalne konvergencije u EU-u mogu sačinjavati važan dio socijalne zaštite i postizanja dostojnog životnog standarda u svim zemljama te istodobno podržavati rast.

3.7. *Produktivnost i vještine*

3.7.1. Spor rast produktivnosti u odnosu na velike globalne konkurente uslijedio je nakon dugotrajne krize koja je izbila 2008., kao što je prikazano u grafikonu 3. (8) Zaostajanje je posebno naglašeno u europodručju. Za smanjenje razlike bit će potrebno razviti okruženje pogodno za veća privatna ulaganja i primjenu istraživanja i razvoja. To će također iziskivati iskorištavanje punog potencijala stanovništva EU-a, smanjenje isključenosti s tržišta rada i socijalne isključenosti te ulaganja u sredstva za pomoć pri zapošljavanju dugotrajno nezaposlenih osoba.

(7) Zajedničko izvješće Europske komisije 2018. pokazuje da je u EU-u zaposleno samo 47,4% osoba s invaliditetom koje su radno sposobne.

(8) COM(2018) 770 final, str. 6.

3.7.2. Poboljšanje znanja, vještina, kvalifikacija, stavova i kreativnosti i dalje je apsolutni preduvjet za povećanje produktivnosti. Time se također doprinosi demokraciji i održivom razvoju. U Godišnjem pregledu rasta ispravno se naglašava važnost ulaganja u razvoj vještina, obrazovanje i cjeloživotno učenje. Ukupno 40 % poslodavaca nailazi na probleme pri zapošljavanju odgovarajuće kvalificiranog osoblja. Mnogi potencijalni zaposlenici također se susreću s problemom nemogućnosti primjene kvalifikacija u svojoj matičnoj državi.

3.7.3. Od presudne je važnosti razviti strategije kako bi se predvidjeli budući zahtjevi u pogledu vještina, zajedno s odgovarajućim sustavima provjere vještina, te osiguralo da obrazovanje i osposobljavanje odgovaraju potrebama u pogledu zapošljavanja. Potpora poslodavcima za zapošljavanje dostupnih zaposlenika s odgovarajućim vještinama i kvalifikacijama treba se osigurati i ulaganjima u usluge potpore kako bi se spriječilo rano napuštanje škole, osobito među diskriminiranim skupinama, kao što su osobe s invaliditetom ili osobe migrantskog podrijetla, i kako bi se pružila potpora za nastavak višeg obrazovanja. ⁽⁹⁾ Poslodavci snose znatan dio odgovornosti za omogućavanje i olakšavanje poboljšanja vještina i kvalifikacija, što se uvelike razlikuje među državama članicama, a razvoj i provedba uspješnih strategija nezamislivi su bez potpunog sudjelovanja socijalnih partnera, civilnog društva, obrazovnih ustanova i poduzeća koja provode osposobljavanje. Kako se u Godišnjem pregledu rasta navodi, osiguravanje jednakog pristupa kvalitetnom obrazovanju „zahtijeva odgovarajuća ulaganja“, koja bi trebala obuhvaćati javna ulaganja koja EU podupire putem preporuka po državama članicama te odgovarajuća sredstva u okviru strukturnih fondova i Plana ulaganja.

3.8. Klimatski izazov

3.8.1. Godišnji pregled rasta vrlo je neodređen i premalo informativan u pogledu opisa opasnosti koje predstavljaju klimatske promjene te u pogledu napretka EU-a prema ostvarenju ciljeva iz Pariškog sporazuma. U usporedbi s Globalnim izvješćem o rizicima, ⁽¹⁰⁾ koje je predstavljeno sudionicima Svjetskog gospodarskog foruma u siječnju 2019., ovdje se gotovo usputno razmatra važnost klimatskih promjena za rast i gospodarstvo. Pritom Globalno izvješće o rizicima ukazuje na to da su tri (!) velike prijetnje svjetskom gospodarstvu povezane s klimatskim promjenama i previše neodlučnim djelovanjem politike u vezi s dekarbonizacijom gospodarstva. Stoga zaštita klime više nije pitanje zaštite okoliša, nego egzistencijalni preduvjet za gospodarstvo. Redovita izvješća organizacije BloombergNEF pokazuju da su se ulaganja u čistu energiju smanjila od 2011. ⁽¹¹⁾ EU se ne može smatrati svjetskim predvodnikom u ovom području kao niti u inovacijama koje dovode do smanjenja emisija stakleničkih plinova.

3.8.2. U izvješću Međuvladina tijela za klimatske promjene naglašava se hitnost mjera za borbu protiv klimatskih promjena koje za tri godine mogu postati nepovratne. Osim toga, proračune je potrebno učiniti dostupnima na svim razinama vlasti (javna i privatna ulaganja) radi modernizacije i dekarbonizacije industrije, prometa i energije.

3.8.3. To je s gledišta fiskalne politike preporučljivo zbog iznimno visokih vanjskih troškova današnjeg gospodarstva. Međutim, u Godišnjem pregledu rasta to se pitanje uglavnom zaobilazi, premda je Komisija gotovo istovremeno s Godišnjim pregledom rasta objavila odgovarajuće brojčane podatke iz kojih proizlazi da su vremenske katastrofe tijekom 2017. prouzročile troškove u iznosu od 283 milijarde eura. ⁽¹²⁾ EGSO je u više navrata istaknuo da Međunarodni monetarni fond procjenjuje da izravne i neizravne subvencije za proizvodnju energije zasnovane na ugljiku u EU-u iznose 330 milijardi dolara godišnje. Stoga je Godišnji pregled rasta manjkav jer se u njemu ne odražava ni problematika internalizacije vanjskih troškova ni rasprava o temi „BDP i šire“.

3.9. Ulaganja

3.9.1. Ulaganja su ključna za rast produktivnosti. Za EU je to pitanje goruće s obzirom na to da Unija zaostaje za velikim konkurentima u ključnim granama najmodernije tehnologije i u razvoju tehnologije s niskom razinom ugljika. Gospodarstvo koje se kontinuirano poboljšava osnovni je temelj financiranja socijalne sigurnosti i zdravstvenih usluga na razini koju žele europski građani. Poboljšanje dobrobiti, kohezije i socijalne pravde u potpunom je skladu s gospodarskim rastom i rastom produktivnosti. ⁽¹³⁾

3.9.2. EGSO ponavlja svoje stajalište da Komisija i države članice trebaju uložiti veće napore kako bi se uklonila uska grla koja otežavaju ulaganja i stvorilo povoljno ulagačko okruženje. Dovršenje europske energetske unije, strategija jedinstvenog digitalnog tržišta i akcijski plan za kružno gospodarstvo mogli bi stvoriti prilike za ulaganja. Također treba razmotriti nove prilike za zelena ulaganja u okviru borbe protiv klimatskih promjena.

⁽⁹⁾ U zajedničkom izvješću Komisije o zapošljavanju za 2018. godinu navodi se da je vjerojatnost da će osobe s invaliditetom rano napustiti školu za 10,3 postotnih bodova veća nego za osobe bez invaliditeta (na temelju podataka iz 2015.) i da je vjerojatnost da će osobe s invaliditetom završiti tercijarno obrazovanje za 13,6 postotnih bodova manja nego za osobe bez invaliditeta (na temelju podataka iz 2015.).

⁽¹⁰⁾ WEF Globalno izvješće o rizicima za 2019.

⁽¹¹⁾ BloombergNEF – *Clean Energy Investment Trends, 3Q 2018* („Trendovi ulaganja u čistu energiju, 3. tromjesečje 2018.“).

⁽¹²⁾ COM(2018) 773 final.

⁽¹³⁾ Mišljenje EGSO-a „Ekonomska politika europodručja 2017.“ (SL C 173, 31.5.2017., str. 33.).

3.9.3. Sporazumi o međunarodnoj trgovini također mogu pružiti prilike za poticanje gospodarskog rasta. To je pitanje osobito goruće s obzirom na opasnosti koje predstavljaju mogući izlazak Ujedinjene Kraljevine iz EU-a te trgovinski sukobi koji uključuju SAD. EU treba podupirati sustav međunarodnih gospodarskih odnosa koji je utemeljen na pravilima i nadopunjen pregovorima o sporazumima o slobodnoj trgovini. Oni bi trebali težiti minimalnim razinama carina, uzimajući u obzir ljudska prava i standarde Međunarodne organizacije rada te pravo država na donošenje propisa u javnom interesu.

3.9.4. U Godišnjem pregledu rasta ne izražava se zabrinutost zbog razina ulaganja, što upućuje na to da je jaz koji je utvrđen nakon 2008. gotovo premošten. Ulaganja (definirana kao bruto investicije u fiksni kapital) trebala su dosegnuti 20,6 % BDP-a u 2018. u usporedbi s 22,5 % BDP-a u 2007. i 19,4 % u 2014. ⁽¹⁴⁾ Tako mjerena razlika u ulaganju stoga je donekle smanjena, ali ne i prevladana.

3.9.5. Ulaganja su i dalje na niskoj razini u usporedbi s ulaganjima u SAD-u i Južnoj Koreji, koji su među prirodnim konkurentima EU-a u području inovacija. Razine su i dalje osobito niske u nizu zemalja s nižim dohotkom i u zemljama pogođenima najvećim padom nakon 2008.

3.9.6. U Godišnjem pregledu rasta prednost se daje područjima socijalnih ulaganja, uključujući zdravlje, sustave dugotrajne skrbi i javno stanovanje. EGSO je zagovarao mnoge pozitivne učinke dobro planiranih, djelotvornih i učinkovitih socijalnih ulaganja usmjerenih prema budućnosti koja bi se trebala promatrati kao ulaganja u europski potencijal za rast i otvaranje radnih mjesta, a ne kao trošak. ⁽¹⁵⁾ Provođenje tih ciljeva zahtijeva prostor za javnu potrošnju.

3.9.7. Investicijski plan za Europu pozdravlja se kao sredstvo za podržavanje ulaganja usmjerenih na prioritete politika Unije. Međutim, raspoloživa sredstva bila su ograničena te su sveukupno bila dovoljna samo za zadržavanje, a ne i povećanje ukupnog iznosa kredita EIB-a. ⁽¹⁶⁾ Zapravo, u 2017. bila su 7 % ispod prosječne razine za razdoblje 2013. –2016. ⁽¹⁷⁾

3.9.8. Potreban je pristup koji će pružiti odgovarajuće financiran program ulaganja, uključujući sredstva iz proračuna EU-a uz potporu iz proračuna država članica. S time će EU bolje moći provoditi svoje navedene ciljeve za podupiranje razvoja MSP-ova, ulaganja u nove tehnologije za promicanje željenih zelenih transformacija, ulaganja u poboljšanje razine obrazovanja i vještina te u poboljšanje socijalnih uvjeta. EGSO je već iznio mišljenje da fleksibilnost koja je trenutačno dopuštena u Paktu o stabilnosti i rastu nije dovoljna i da na razini EU-a treba pokrenuti rasprave o punopravnom pravilu kojim se javna ulaganja s dodanom vrijednošću izuzimaju iz područja primjena Pakta o stabilnosti i rastu, koje je općepoznato pod nazivom „zlatno pravilo” ⁽¹⁸⁾, kako bi se mogla osigurati održivost duga.

3.10. Dug

3.10.1. EGSO, u skladu sa svojim prethodnim mišljenjem ⁽¹⁹⁾, dijeli zabrinutost izraženu u Godišnjem pregledu rasta da visoke razine javnog i privatnog duga i dalje predstavljaju izvore ranjivosti, prije svega unutar europodručja. Bruto javni dug smanjen je sa svoje najveće vrijednosti od 88,1 % BDP-a u 2014. na 81,4 % BDP-a u 2018., ali je i dalje znatno iznad razine iz 2008. i znatno iznad cilja od 60 % BDP-a. Međutim, međunarodne usporedbe pokazuju da razine javnog duga iznad 60 % BDP-a nisu nužno povezane sa sporijim gospodarskim rastom. Čini se da je smanjenje javnog duga najlakše kada postoji brz gospodarski rast. Stoga je najbolja zaštita od opasnosti povezanih s visokim razinama duga potpuna obnova gospodarskog rasta putem protucikličkih makroekonomskih politika. Štoviše, fiskalna konsolidacija koja pogoduje rastu u dobrim vremenima može pomoći u sprječavanju negativnih reakcija tržišta u lošim vremenima.

3.10.2. Privatni dug smanjio se u posljednjih nekoliko godina, ali je i dalje iznad razine koja je postojala prije uvođenja eura u većini država članica EU-a. Razduživanje kućanstava i poduzeća traje kraće te je manje bolno kada je gospodarski rast visok. Destabilizaciju gospodarstava u europodručju putem procikličkog tržišta nekretnina treba pomno pratiti i izbjegavati putem regulatornih sredstava za sprečavanje gospodarske krize.

3.10.3. Smanjenju duga doprinose visokokvalitetne institucije, koje su svojstvene gospodarstvima koja ostvaruju najbolje rezultate. One osiguravaju učinkovitost proizvoda, usluga, financijskog tržišta i tržišta rada, pomažu u postizanju primjerene kvalitete javne uprave te podržavaju primjerene politike u području mirovina, tržišnog natjecanja i oporezivanja.

⁽¹⁴⁾ Baza podataka AMECO.

⁽¹⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Financiranje europskog stupa socijalnih prava” (SL C 262, 25.7.2018., str. 1.).

⁽¹⁶⁾ Mišljenje Europskog revizorskog suda, „EFSU: rani prijedlog za povećanje i proširenje”, str. 2.

⁽¹⁷⁾ EIB, Statističko izvješće za 2017.

⁽¹⁸⁾ Mišljenje EGSO-a „Ekonomska politika europodručja 2017.”, točka 3.4. (SL C 81, 2.3.2018., str. 216.).

⁽¹⁹⁾ Mišljenje EGSO-a „Ekonomska politika europodručja 2018.” (SL C 197, 8.6.2018., str. 33.).

3.11. Bankovna unija

3.11.1. Kada bi se trenutačni prijedlozi za bankovnu uniju proveli u djelo, oni ne bi bili dovoljni s obzirom na iskustvo prošle financijske krize. Potrebno je poduzeti mjere kako bi se zajamčio odgovarajući nadzor širenja tržišta kapitala te kako se na europskim tržištima kapitala ne bi pojavili štetni sekuritizacijski proizvodi koji mogu pridonijeti sljedećoj financijskoj krizi. Nadzorna tijela u Europskoj uniji moraju zajamčiti da unija tržišta kapitala ne dovede do ubrzanja bijega kapitala iz pojedinih država članica tijekom stresa na financijskom tržištu. Kako bi se zajamčili povoljni financijski uvjeti za realno gospodarstvo, treba oslabiti negativne povratne učinke između banaka i kamatnih stopa na državne obveznice. Dva sastavna dijela za ostvarenje tog cilja su europski sustav osiguranja depozita i uvođenje odgovarajućeg mehanizma zaštite za Jedinствeni fond za sanaciju s pomoću Europskog stabilizacijskog mehanizma. Prije uspostave Europskog sustava osiguranja depozita, neprihodujuće kredite trebalo bi u najvećoj izvedivoj i mogućoj mjeri ukloniti iz bilanci sudjelujućih banaka.

3.12. Reforme europodručja

3.12.1. Produbljenje ekonomske i monetarne unije treba se postići s više mašte te energije. Prijedlozi za reformu ekonomske i monetarne unije i njezina upravljanja trenutačno nisu dovoljni za zaštitu od rizika koje predstavljaju asimetrični šokovi. Prethodno jednostrano, samo dužničko, uravnoteživanje tekućeg računa naštetilo je ukupnom BDP-u europodručja, pridonoseći njegovu sporom oporavku nakon 2008. Kako bi se bivšim zemljama s deficitom na tekućem računu omogućilo više prostora za širenje vlastitog gospodarstva (u pogledu njihove fiskalne i vanjske bilance), zemlje sa suficitom na tekućem računu ne bi trebalo samo poticati da ulažu više, nego i da povećavaju plaće i socijalne doprinose kako bi se podržala privatna potrošnja.

3.12.2. EGSO potiče europske čelnike da ubrzaju reforme u pogledu ekonomske i monetarne unije, bankovne unije i unije tržišta kapitala. Međutim, dok god europodručje nema zajednički proračun koji može stvoriti pozitivan smjer fiskalne politike europodručja u cjelini, monetarni poticaji bit će nužni u svim budućim recesijama. S obzirom na predvidljivi završetak ESB-ovih programa kupnje vrijednosnih papira krajem 2018. godine, mi preporučujemo da ESB razmotri program kupnje vrijednosnih papira koji se može brzo aktivirati tijekom recesije, u slučaju da se fiskalni poticaji ne ostvare. Program treba biti usmjeren na realno gospodarstvo i ulaganja pogodna za klimu.

3.13. Pošteno oporezivanje

3.13.1. Imajući na umu rasprave unutar Europske komisije o mogućnosti da oporezivanje postane predmet glasanja kvalificiranom većinom, EGSO i dalje podupire usmjerenost na politike pravednog oporezivanja, odnosno na vođenje računa o sposobnosti svakoga pojedinca da daje svoj doprinos. EGSO, u skladu s prethodnim mišljenjima, podupire razvoj općeprihvaćene zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit s pomoću koje bi se trebalo ojačati jedinstveno tržište pojednostavljivanjem oporezivanja većih trgovačkih društava i suzbiti agresivno porezno planiranje. ⁽²⁰⁾ Također pozdravlja digitalne porezne inicijative, smatrajući da je važno razviti nova globalno prihvatljiva načela o tome kako u skladu sa stvaranjem vrijednosti dobit trgovačkih društava pripisati određenoj zemlji EU-a i kako je u skladu s time oporezovati. ⁽²¹⁾ Također pozdravlja važnost koja se u Godišnjem pregledu rasta pridaje borbi protiv poreznih prijevара, utaje poreza i agresivnog poreznog planiranja, u skladu s prethodnim mišljenjima EGSO-a. ⁽²²⁾

3.14. Strukturne reforme

3.14.1. U Godišnjem pregledu rasta još jedanput se naglašava važnost strukturnih reformi koje se smatraju korisnima za otvaranje radnih mjesta i smanjenje razina duga. Međutim, ostaje nejasno što se podrazumijeva pod „strukturnom reformom“, što otežava tumačenje tvrdnji da su dosadašnje reforme imale dokazive pozitivne učinke. EGSO se u svojim ranijim mišljenjima zalagao za strukturne reforme usmjerene na socijalni i gospodarski razvoj, uključujući veći broj boljih radnih mjesta, bolji pristup tržištu rada, obrazovanju, osposobljavanju i stjecanju vještina, održivi rast, administrativnu i institucionalnu kvalitetu i održivost okoliša ⁽²³⁾. Tvrdio je da bi takve reforme trebale biti prilagođene pojedinačnim državama i usklađene s nacionalnim programima reformi radi poboljšanja dobrobiti te imati demokratsku potporu, umjesto da uključuju univerzalni pristup za sve države članice. ⁽²⁴⁾

⁽²⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Zajednička konsolidirana osnovica poreza na dobit“ (SL C 434, 15.12.2017., str. 58.)

⁽²¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Oporezivanje dobiti multinacionalnih poduzeća u digitalnom gospodarstvu“ (SL C 367, 10.10.2018., str. 73.)

⁽²²⁾ Mišljenje EGSO-a „Porezni sustav povoljan za tržišno natjecanje i rast“ (SL C 434, 15.12.2017., str. 18.)

⁽²³⁾ Na primjer: unaprjeđenje poslovnog okruženja, financiranje poduzeća i izdataka za istraživanje i razvoj; povećanje produktivnosti poduzeća, sektora i gospodarstava; promicanje otvaranja kvalitetnih i bolje plaćenih radnih mjesta uz istodobno smanjenje privremenih, nestabilnih i loše plaćenih radnih mjesta; jačanje kolektivnog pregovaranja i autonomije socijalnih partnera koji u njemu sudjeluju te socijalni dijalog na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i europskoj razini; reformiranje javne uprave radi povećanja njezine učinkovitosti u pogledu gospodarskog i socijalnog rasta te njezine transparentnosti u korist građana; promicanje kvalitetnih sustava obrazovanja i osposobljavanja za radnike kako bi se svim društvenim skupinama omogućile jednake prilike i postizanje istih rezultata.

⁽²⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Financiranje europskog stupa socijalnih prava“, točka 2.5. (SL C 262, 25.7.2018., str. 1.)

3.14.2. Nedavni skromni rast i kretanja na tržištu rada dovode u pitanje korist nekih dosadašnjih politika, uvedenih pod oznakom „strukturna reforma”. Broj zaposlenih je porastao, u skladu s porastom potražnje, ali uz česta pogoršanja kvalitete radnih mjesta i povećanje segmentacije tržišta rada.

3.14.3. Rezultati dosadašnjih „strukturnih reformi” i dalje su kontroverzni. Neke procjene, u kojima su zaposlenici izrazili određeni stupanj zadovoljstva reformama na tržištu rada, bile su pozitivne. ⁽²⁵⁾ Međutim, također postoji iscrpna literatura koja uvelike dovodi u pitanje prethodne preporuke Europske komisije koje se odnose na politiku tržišta rada. ⁽²⁶⁾ U skladu s time, u najnovijoj strategiji OECD-a za radna mjesta tvrdi se na temelju „novih dokaza” da zemlje čije politike i institucije promiču kvalitetu radnih mjesta, kvantitetu radnih mjesta i veću uključivost ostvaruju bolje rezultate od onih zemalja koje su ponajprije usmjerene na poboljšanje (ili očuvanje) fleksibilnosti tržišta. ⁽²⁷⁾

3.14.4. EGSO ponavlja svoje opažanje da je za utvrđivanje uspjeha ili neuspjeha određene mjere u okviru reforme često potrebno više od pet godina. ⁽²⁸⁾ Trebalo bi provesti procjenu učinaka dosadašnjih politika koje su uvedene kao „strukturne reforme”, na temelju dokaza i uz potpunu uključenost socijalnih partnera i civilnog društva, kao osnovu za informiranje budućih preporuka politika. ⁽²⁹⁾

3.15. *Europski stup socijalnih prava*

3.15.1. EGSO pozdravlja prepoznavanje važnosti socijalnog stupa i ponavlja hitnost njegova ostvarenja s obzirom na loš gospodarski i socijalni uspjeh u mnogim zemljama od 2008.

3.15.2. Socijalni stup treba biti potpuno uključen u europski semestar. On ne bi trebao biti samo prilog. U popratnom pregledu upućuje se na opseg predstojećih zadaća ukoliko EU želi postići „socijalni rejting AAA”. Odgovarajuća razina dohotka, životnog standarda, socijalne sigurnosti, socijalne skrbi, stjecanja obrazovanja i digitalnog pristupa očito nije postignuta u svim državama članicama. ⁽³⁰⁾

3.15.3. Stup socijalnih prava trebao bi se upotrebljavati kao sredstvo za mjerenje preporuka državama članicama. Dvadeset načela stupa trebalo bi upotrebljavati kao pokazatelje za procjenu uspjeha zemlje kad je riječ o integraciji vlastitih obveza u okviru stupa socijalnih prava u svoje gospodarske politike.

3.15.4. To također upućuje na potrebu za odgovarajućim načinom financiranja, uključujući doprinose na razini EU-a. Bude li se plan ulaganja EU-a odgovarajuće financirao, on bi, kao i kohezijska politika EU-a, mogao dati doprinos u skladu s preporukama za pojedinu zemlju. To podrazumijeva omogućavanje dostatne fleksibilnosti u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Kao što je navedeno u prethodnom mišljenju, to također podrazumijeva osiguravanje odgovarajućih financijskih sredstava za kohezijsku politiku iz proračuna EU-a. ⁽³¹⁾

3.15.5. Pažljivo bi trebalo razmotriti i prijedlog koji je predsjednik Juncker iznio u svojem govoru o stanju Unije 2017. u vezi s Europskim nadzornim tijelom za rad. To bi moglo doprinijeti učinkovitoj provedbi radničkih prava i prava socijalne sigurnosti EU-a kao i borbi protiv nepoštenog tržišnog natjecanja.

3.15.6. Osim što se upotrebljava kao smjernica za preporuke politika, pregled priložen socijalnom stupu trebao bi se upotrebljavati kao primjer za slične analize uspješnosti pojedinih zemalja u pogledu politika u području zaštite okoliša i klimatskih promjena, kako bi ih se moglo procijeniti na sličnoj razini ozbiljnosti.

⁽²⁵⁾ ESB, Structural policies in the euro area („Strukturne politike u europodručju”).

⁽²⁶⁾ A. Piasna i M. Myant (ur.) *Myths of Employment Deregulation: How it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation* („Mitovi o deregulaciji zapošljavanja: kako se njome ne otvaraju radna mjesta i ne smanjuje segmentacija tržišta rada”), Bruxelles, ETUI, 2017.

⁽²⁷⁾ *Good Jobs for All in a Changing World of Work, The OECD Jobs Strategy* („Dobra radna mjesta za sve u promjenjivom svijetu rada, Strategija OECD-a za radna mjesta”), str. 8.

⁽²⁸⁾ Mišljenje EGSO-a „Program potpore reformama” (SL C 62, 15.2.2019., str. 121.).

⁽²⁹⁾ Mišljenje EGSO-a „Program potpore reformama” (SL C 62, 15.2.2019., str. 121.).

⁽³⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Financiranje europskog stupa socijalnih prava” (SL C 262, 25.7.2018., str. 1.).

⁽³¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Višegodišnji financijski okvir za razdoblje nakon 2020.” (SL C 440, 6.12.2018., str. 106.).

3.15.7. S obzirom na važnost promicanja održivog rasta, pri čemu se misli na održivost u pogledu gospodarstva, okoliša i socijalnih pitanja, naslov Godišnjeg pregleda rasta trebao bi se promijeniti u Godišnji pregled održivog rasta.

3.16. *Uloga socijalnih partnera u europskom semestru*

3.16.1. Vlade država članica, socijalni partneri i organizacije civilnog društva moraju postići dogovor o ključnim nacionalnim reformama koje će na najbolji mogući način omogućiti njihovim gospodarstvima da održe ili poboljšaju životni standard svojih građana. Stoga bi trebalo uključiti i doprinos lokalnih službenika nadležnih za europski semestar, nacionalnih vijeća nadležnih za fiskalnu politiku, nacionalnih odbora za produktivnost i nacionalnih socijalnih i gospodarskih odbora. Članovi EGSO-a također mogu imati važnu ulogu u tom području.

Bruxelles, 20. veljače 2019.

Luca JAHIER
Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća radi omogućivanja nastavka programâ teritorijalne suradnje PEACE IV (Irska–Ujedinjena Kraljevina) i Ujedinjena Kraljevina–Irska (Irska–Sjeverna Irska–Škotska) u kontekstu povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije

(COM(2018) 892 final - 2018/0432 (COD))

(2019/C 190/05)

Glavna izvjestiteljica: **Jane MORRICE**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 14.1.2019. Vijeće Europske unije, 15.1.2019.
Pravni temelj:	članak 178. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.2.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	541
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	102/1/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. Nastavak potpore EU-a Sjevernoj Irskoj, a posebno programima PEACE i Interreg, i nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a nije samo ključan nego i neophodan, što je vidljivo iz zahtjevne rasprave o granici između Ujedinjene Kraljevine i Irske u pregovorima o Brexitu.

1.2. EGSO svesrdno pozdravlja prijedlog o nastavku programa EU-a PEACE u Sjevernoj Irskoj i pograničnim grofovijama Irske nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a. Uvažavajući činjenicu da EU podupiranje mirovnog procesa smatra jednom od svojih prioritarnih zadaća, EGSO ističe znatan doprinos programa PEACE očuvanju mira u regiji. To je u skladu sa zaključcima Europskog parlamenta iz rujna 2018., ⁽¹⁾ u kojima se program PEACE opisuje kao model za ostatak svijeta.

1.3. Nadalje, u svjetlu destabilizirajuće političke, gospodarske i društvene nesigurnosti uzrokovane Brexitom, za aktere civilnog društva od ključne je važnosti da EU ostane predan tome da će činiti sve što je u njegovoj moći ne samo kako u Sjevernoj Irskoj ne bi bilo sukoba već i kako bi ta zemlja ostala na putu prema pomirenju uz pomoć pristupa izgradnji mira i rješavanju sukoba utemeljenom na načelu „odozdo prema gore”, svojevrsnom zaštitnom znaku EU-a.

1.4. Europski program za mir i pomirenje (PEACE) najvrjedniji je i najuspješniji instrument za izgradnju mira koji je Europska unija ikad primijenila u kontekstu sukoba. Uspostavljen je kao reakcija na prekide vatre u Sjevernoj Irskoj 1995. te je u okviru njega tijekom protekle 24 godine uloženo više od 2 milijarde EUR u projekte suradnje između zajednica, prekogranične projekte i druge projekte u kontekstu pomirenja.

1.5. Program PEACE, koji su sve potpisnice Sporazuma na Veliki petak, odnosno Sporazuma iz Belfasta, pozdravile kao znatan doprinos mirovnom procesu, jedinstven je zbog toga što nadilazi sve druge intervencije EU-a na europskom teritoriju. Njime se britanski i irski dionici okupljaju pod okriljem EU-a isključivo u svrhu zaštite mirovnog procesa i promicanja izgradnje mira u regiji i šire.

⁽¹⁾ Predsjednik Europskog vijeća Donald Tusk: „Nećemo se kockati s mirom ili pomirenju odrediti datum isteka... Dajte nam vjerodostojnu garanciju za mir u Sjevernoj Irskoj i Ujedinjena Kraljevina napustit će EU kao pouzdani prijatelj.”

1.6. Proces Brexita i posljedično povlačenje Ujedinjene Kraljevine doveli su do stanja hitnosti koje – radi zaštite mirovnog procesa – iziskuje odgovor EU-a prilagođen novim potrebama regije nakon Brexita. Potvrđivanjem potpore nastavku programa PEACE i prekograničnog programa Interreg EU ostvaruje važne pomake u pravom smjeru. Iako ta obveza, iz očitih razloga, čini ključan dio potpore EU-a toj regiji, moguće je i potrebno učiniti više.

1.7. Preče potrebe, tijekom i nakon pregovora o Brexitu, postat će očite ako napetost u zajednici poraste i ako se, na lokalnoj razini i na granici, dodatno poveća jaz između građana odanih britanskoj odnosno irskoj strani. Znak „dobre volje” EU-a mogao bi uključivati obvezu da se u idućem razdoblju povećaju financijska sredstva koja EU izdvaja za program PEACE i da se u Belfastu osnuje Europski centar za mir i pomirenje, kao što se predlaže u prethodnim izvješćima EGSO-a, EP-a i EK-a. ^(?) Bio bi to konkretan iskaz dugoročne predanosti EU-a mirovnom procesu.

2. Kontekst

2.1. S obzirom na težinu i osjetljivost situacije u Sjevernoj Irskoj prvim programom PEACE nastojalo se stvoriti sveobuhvatan instrument kojim su se pokušale ukloniti prepreke između netrpeljivih i podijeljenih zajednica. Uspostavljen na temelju savjetovanja s dionicima iz političkog, administrativnog i volonterskog sektora, program PEACE predstavlja pristup „odozdo prema gore” kojim se aktivno uključuju najugroženije skupine u društvu, među ostalim djeca, žene, žrtve i protagonisti sukoba.

2.2. Nizom mjera u okviru programa PEACE 1 u lokalnim zajednicama uspostavljene su organizacije za suradnju s „drugima”, pri čemu su nadzor i raspodjela velike većine financijskih sredstava EU-a stavljeni u nadležnost lokalnih skupina i vijeća. Programom PEACE poticali su se projekti u vezi s izgradnjom mira, rješavanjem sukoba, međusobnim razumijevanjem, traumama i naslijeđem. Brojna su postignuća programa PEACE, a njegov doprinos u vidu temelja za mirovni sporazum iz 1998. ne može se umanjiti. Programom PEACE sad upravlja Posebno tijelo za programe EU-a (SEUPB), prekogranična britansko-irska organizacija uspostavljena na temelju sporazuma koja upravlja svim financijskim sredstvima EU-a za mir i prekograničnu suradnju.

2.3. Nastavak programa PEACE presudan je kako bi se osiguralo da u regiji opet ne dođe do sukoba u trenutku kad se ona suočava s izazovima koji proizlaze iz odanosti dvjema različitim stranama. Taj bi se problem mogao pogoršati nakon Brexita, na što upućuju napetosti koje su izašle na vidjelo tijekom pregovora. Nastavak programa PEACE sada je važniji nego u bilo kojem trenutku od 1998. Treba pozdraviti obvezu preuzetu u kontekstu pregovora o Brexitu da se očuva Sporazum na Veliki petak, odnosno Sporazum iz Belfasta, i da se zajamči da neće biti „tvrde granice”, a program PEACE može imati ključnu ulogu u pružanju potpore bilo kakvoj tranziciji. Pitanje irske granice ostat će najproblematičniji aspekt Brexita i nakon tekućih pregovora, te su stoga program PEACE i prekogranični program Interreg te nastavak dijaloga između Ujedinjene Kraljevine i Irske ključni i neophodni.

3. Opće preporuke

3.1. Pri produljenju inicijative u razdoblju nakon 2020. pod nazivom PEACE Plus potrebno je razmotriti mogućnost da se ona poboljša. Poboljšanja se mogu razvrstati u pet glavnih područja.

3.1.1. Veći naglasak na promicanju društva utemeljenog na zajedništvu putem istinske suradnje između zajednica. Veća potpora integriranom obrazovanju i promicanju medijske, kulturne i sportske prekogranične razmjene treba biti među prioritarnim područjima. Usto, s obzirom na brojne „mirovne” zidove koji dijele segregirana društva, treba dati prednost aktivnostima pod vodstvom zajednice čija je svrha poboljšanje fizičkog i socijalnog okoliša.

3.1.2. Projekti usmjereni na samo „jedan identitet” trebali bi se podupirati samo ako u segregiranim zajednicama služe za izgradnju povjerenja kao istinske polazišne točke za interakciju s „drugima”. Prema mišljenju osobe koja je u odličnom položaju da komentira ovo pitanje, ponekad je problem financiranja iz programa PEACE taj da ima „previše nagrada, a premalo kazni”.

3.1.3. Komunikacijskim aktivnostima povezanim s programom PEACE ne uspijevaju se ispuniti osnovni zahtjevi, a to je osigurati da građani budu u potpunosti svjesni uloge EU-a. SEUPB ulaže napore, no Europska komisija, vladine službe, utjecajne osobe i drugi trebaju činiti više kako bi se uzela na znanje, objasnila i uvažila uloga EU-a, uz upotrebu zaštitnog znaka „Bijela golubica” kao simbola projekata programa PEACE koji se financiraju sredstvima EU-a.

(?) Vidjeti mišljenje EGSO-a SC/029 „Mirovni proces u Sjevernoj Irskoj”, usvojeno 22. listopada 2008. (SL C 100, 30.4.2009., str. 100.).

3.1.4. Jasni postupci praćenja i evaluacije kako bi se osiguralo da se pri mjerenju rezultata u obzir uzima i njihova transformativna priroda, a ne samo činjenica da stručnjaci mogu u obrascima označiti relevantna polja. Određene male lokalne skupine kojima je pomoć najpotrebnija opisale su financiranje EU-a kao nešto „što nije vrijedno uloženog truda” i kao velik pritisak na dragocjene ljudske resurse koje ne mogu uzalud trošiti.

3.1.5. U skladu s rezolucijom Europskog parlamenta iz 2018. ⁽³⁾ program PEACE trebao bi biti model koji EU promiče kako bi se postigao trajni mir u drugim dijelovima Europe i diljem svijeta. To se uklapa u mišljenje EGSO-a u kojem se predlaže globalna inicijativa za izgradnju mira pod vodstvom EU-a. Riječ je o inicijativi po uzoru na program PEACE kojom se stvara europski put mira od Sjeverne Irske do Nikozije. Ta se inicijativa naziva Put bijele golubice, a pratila bi rutu irskog hodočasnika Columbanusa, duž zapadnog fronta i preko Balkana, kako bi se povezala dva podijeljena otoka na dvije strane Europe. ⁽⁴⁾

3.2. Glavni smjer za poboljšanje određenih vidova programa PEACE mogao bi odrediti Bruxelles, no novi program PEACE Plus 2020. prilika je za novu suradnju s civilnim društvom kako bi se osnažili ciljevi i vrijednosti EU-a u Sjevernoj Irskoj. To ne bi trebalo dovesti do povećanja birokracije, već služiti za izgradnju povjerenja i razumijevanje uloge EU-a u pružanju potpore miru i pomirenju.

3.3. Potrebno je provesti postupak savjetovanja, sličan onome koji je 1994. uspostavio bivši predsjednik Europske komisije Jacques Delors za potrebe programa PEACE 1. Taj bi postupak savjetovanja trebao biti sredstvo da se u zajednici poveća osjećaj odgovornosti za izgradnju mira, a ujedno i omogućavati zajedničko učenje. Po uzoru na radnu skupinu koju je prije odlaska s dužnosti osnovao g. Delors, savjetovanje bi mogao voditi predsjednik Juncker, zajedno s tri zastupnika u EP-u iz Sjeverne Irske i glavnim tajnikom Europske komisije, uz postojeću radnu skupinu Komisije te u suradnji sa SEUPB-om i voditeljima ureda Europske komisije u Belfastu, Dublinu i Londonu.

4. Posebne ključne preporuke za financiranje sredstvima programa PEACE u razdoblju nakon 2020.

- Više bi se pozornosti trebalo posvećivati projektima u kojima je naglasak na integraciji aktivnosti usmjerenih na samo „jedan identitet” i aktivnosti usmjerenih na suradnju između zajednica. Prednost se daje programima suradnje.
- Potrebno je produljiti trajanje programa PEACE. Za transformaciju sukoba bit će potrebno vremena te ona iziskuje dugoročnije obveze od trenutanih ciklusa financiranja.
- Trebalo bi razmotriti mogućnost izdavanja preporuke da budući projekti EU-a koji se financiraju sredstvima iz programa PEACE nose oznaku „Bijela golubica” sa zastavom EU-a i natpis „Financira se iz programa EU-a PEACE”.
- Tijela za praćenje programa PEACE trebala bi i dalje uključivati predstavnike civilnog društva, ali ne isključivo najpodobnije aktere ili aktere s najdužom tradicijom. Potrebno je uložiti veće napore kako bi se doprinijelo razvoju aktera unutar zajednica.
- Trebalo bi razmotriti mogućnost osnivanja lokalnih odbora u okviru programa PEACE za suradnju s vijećima, Skupštinom i drugim donositeljima odluka.
- Promicanje koncepta Puta bijele golubice, umrežavanje aktera u izgradnji mira diljem Europe, upotreba priča iz stvarnog života radi podizanja svijesti o sukobima i aktivno uključivanje građana uz pomoć puta mira.

⁽³⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 11. rujna 2018. o utjecaju kohezijske politike EU-a na Sjevernu Irsku.

⁽⁴⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Put bijele golubice – Prijedlog globalne strategije za izgradnju mira pod vodstvom EU-a” (još nije objavljeno u Službenom listu).

- Potvrđivanje izvorne predanosti uspostavi Europskog centra za mir u Sjevernoj Irskoj, povezanog s centrom u Nikoziji, kao središtima za prenošenje iskustava u području izgradnje mira diljem Europe i svijeta kako bi se osiguralo da znanje koje je teškom mukom stečeno tijekom mirovnog procesa u Sjevernoj Irskoj i drugdje bude i dalje od koristi društvima u sukobu i nakon sukoba.

Bruxelles, 20. veljače 2019.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima sigurnosti zračnog prometa s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije

(COM(2018) 894 final – 2018/0434 (COD))

(2019/C 190/06)

Rapporteur-general: **Thomas McDONOGH**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 14.1.2019. Vijeće, 14.1.2019.
Pravni temelj:	članak 100. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Odluka Predsjedništva:	22.1.2019.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.2.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	541
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	79/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO je u više navrata naglasio da međunarodni zračni promet može preuzeti svoju ulogu pokretača gospodarskog rasta samo uz održavanje najviših razina sigurnosti. Preduvjeti za sigurnost jesu ujednačeni standardi koje primjenjuju svi dionici, a nadziru ih ovlaštene agencije. Brexit bi mogao ugroziti te standarde i njihovu ujednačenu primjenu u Europi u području sigurnosti zračnog prometa, s obzirom na to da se relevantne uredbe EU-a od ožujka 2019. više ne mogu primjenjivati na dionike iz sektora zrakoplovstva u Ujedinjenoj Kraljevini.

1.2. U nacrtu mišljenja Europskog gospodarskog i socijalnog odbora (u nastavku: EGSO) o osiguravanju osnovne zračne povezanosti (TEN/689) i u ovom mišljenju evaluiraju se zasebni aspekti iste regulatorne inicijative Europske komisije (u nastavku: Komisija). Temeljna pretpostavka obaju nacrtu mišljenja jest da se pravna osnova za zrakoplovne aktivnosti na jedinstvenom zrakoplovnom tržištu – Uredba (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁾ i ostale uredbe EU-a kojima se reguliraju različiti aspekti relevantni za zrakoplovstvo, kao što su, osobito, Uredba (EU) 2018/1139 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾ i akti doneseni u skladu s Uredbom (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽³⁾ – prestaje primjenjivati na zračne prijevoznike registrirane u Ujedinjenoj Kraljevini nakon što Ujedinjena Kraljevina napusti Europsku uniju (Brexit).

⁽¹⁾ Uredba (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (SL L 293, 31.10.2008., str. 3.).

⁽²⁾ Uredba (EU) 2018/1139 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2018. o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Agencije Europske unije za sigurnost zračnog prometa i izmjeni uredbi (EZ) br. 2111/2005, (EZ) br. 1008/2008, (EU) br. 996/2010, (EU) br. 376/2014 i direktiva 2014/30/EU i 2014/53/EU Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage uredbi (EZ) br. 552/2004 i (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća i Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3922/91 (SL L 212, 22.8.2018., str. 1.).

⁽³⁾ Uredba (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Europske agencije za sigurnost zračnog prometa i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 91/670/EEZ, Uredbe (EZ) br. 1592/2002 i Direktive 2004/36/EZ (SL L 79, 19.3.2008., str. 1.).

1.3. Kako bi se smanjila pravna nesigurnost i nestabilnost planiranja nakon 29. ožujka 2019., EU i Ujedinjena Kraljevina pregovaraju o sporazumu o povlačenju kako bi se vladi Ujedinjene Kraljevine omogućilo da usvoji nacionalne zakone i regulatorne mjere kao budući regulatorni okvir za sektor zrakoplovstva u Ujedinjenoj Kraljevini. Međutim, parlament Ujedinjene Kraljevine još nije ratificirao sporazum o povlačenju. U kontekstu akcijskog plana za izvanredne situacije osmišljenog u ljeto 2018. Komisija je, među ostalim, izradila Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima sigurnosti zračnog prometa s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije (u nastavku: Uredba).

1.4. U slučaju nepostojanja druge pravne osnove, nije jasno hoće li certifikati koje je izdala Ujedinjena Kraljevina u skladu s pravom EU-a i dalje biti valjani, kako će zračni prijevoznici registrirani u Ujedinjenoj Kraljevini moći dobiti potrebne certifikate nakon 30. ožujka 2019. te kako će poduzeća za popravak i održavanje iz Ujedinjene Kraljevine moći nastaviti nuditi rezervne dijelove i usluge u skladu s licenciranjem koje iziskuje zakonodavstvo EU-a. Kako bi se riješili ti problemi i utvrdila pravna osnova za osiguravanje neometanog prelaska na primjenu prava Ujedinjene Kraljevine, hitno je potrebna uredba za izvanredne situacije, ako se Sporazum o povlačenju ne ratificira.

1.5. Iako dionici u mnogim slučajevima mogu riješiti probleme povezane s kontinuiranom valjanošću certifikata tako što će se obratiti tijelu 27 država članica EU-a nadležnom za civilno zrakoplovstvo ili zatražiti certifikat za treće zemlje koji izdaje Europska agencija za sigurnost zračnog prometa (EASA), postoje slučajevi u kojima takvo ublažavanje posljedica nije moguće. Takve se situacije mogu riješiti samo ako se utvrdi pravna osnova.

1.6. Hitno je potrebno provesti mjere za izvanredne situacije, ali Uredba EU-a trebala bi se primjenjivati samo za rješavanje onih pitanja sigurnosti povezanih sa zrakoplovstvom koja se inače ne bi mogla riješiti. Uredba stoga mora biti privremene naravi sve dok Ujedinjena Kraljevina ne osnuje državne agencije koje će preuzeti ulogu tijela nadležnog za sigurnost te usvoji odgovarajuće nacionalno zakonodavstvo.

1.7. EGSO odaje priznanje Komisiji za ovu regulatornu inicijativu u kojoj su utvrđeni posebni problemi do kojih bi moglo doći u području sigurnosti zračnog prometa ako se ne postigne nikakav dogovor. Uredbom će se tom sektoru osigurati potrebne garancije da se postupak certificiranja neće ugroziti tijekom prelaska Ujedinjene Kraljevine iz kategorije države članice u kategoriju treće zemlje. Putnicima se isto tako daje garancija da će se sigurnosne operacije obavljati i nakon 29. ožujka 2019.

1.8. EGSO se slaže s argumentacijom Komisije da svrha Uredbe nije produljiti *status quo*, već osigurati mjere za izvanredne situacije koje se smatraju hitnima kako bi se smanjila moguća šteta za zračni promet između EU-a i Ujedinjene Kraljevine. Predložena uredba može se primjenjivati samo privremeno kako bi se sektoru omogućilo da se i dalje pridržava najviših sigurnosnih standarda.

1.9. EGSO poziva Ujedinjenu Kraljevinu da što prije sklopi bilateralne sporazume o sigurnosti s EU-om i ostalim trećim zemljama kako bi se postigao potreban konsenzus o uzajamnom priznavanju certifikata koje izdaju Ujedinjena Kraljevina i te druge stranke.

2. Regulatorni okvir

2.1. Međunarodni sporazumi

2.1.1. Ujedinjena Kraljevina morat će nakon Brexita ponovno sklopiti određeni broj međunarodnih sporazuma u području zrakoplovstva koje je EU sklopio u ime država članica. Kad je riječ o održavanju, popravku i remontu, proizvodnji u zrakoplovstvu, pogonima za popravke te standardima sigurnosti, najvažniji je sporazum Bilateralni sporazum o sigurnosti zračnog prometa između EU-a i SAD-a (BASA).

2.1.2. U skladu s tim sporazumom sigurnosne agencije obiju strana – Savezna uprava za zrakoplovstvo (FAA) i Europska agencija za sigurnost zračnog prometa (EASA) – uzajamno prihvaćaju postupke certificiranja i odobrenja, što znači da je potrebno samo jedno odobrenje. U slučaju Ujedinjene Kraljevine FAA se više neće moći oslanjati na inspeksijske preglede postaja za popravke ovlaštenih od strane FAA-e, koje u Ujedinjenoj Kraljevini obavlja britansko Tijelo za civilno zrakoplovstvo (CAA). Pregled će morati obavljati FAA, uz odobrenje CAA-e.

2.1.3. Budući da se u Bilateralnom sporazumu o sigurnosti zračnog prometa često upućuje na države članice EU-a, Ujedinjena Kraljevina mogla bi zadržati *status quo* samo ako SAD pristane na to da Ujedinjenu Kraljevinu tijekom prijelaznog razdoblja i dalje tretira kao da je članica EU-a te da s Ujedinjenom Kraljevinom sklopi zaseban bilateralni sporazum o sigurnosti zračnog prometa. Iako se o pravnim aspektima tog pitanja i dalje raspravlja, takav bi sporazum iziskivao pristanak EU-a, ako se želi da on stupi na snagu tijekom prijelaznog razdoblja. - Odluka Suda Europske unije o Sporazumu o slobodnoj trgovini između EU-a i Singapura: razlika između sporazuma o prijevozu putnika i robe s jedne strane te sporazuma o uslugama kao što su održavanje i popravak s druge strane. Sporazumi o potonjem pitanju obuhvaćeni su zajedničkom trgovinskom politikom te su stoga u isključivoj nadležnosti EU-a: zato bi zamjena BASA-e između EU-a i SAD-a bilateralnim sporazumom o sigurnosti zračnog prometa između Ujedinjene Kraljevine i SAD-a iziskivala pristanak EU-a. To će se vjerojatno dogoditi jer je svrha Sporazuma o povlačenju olakšati urednu tranziciju.

2.1.4. Ujedinjena Kraljevina najavila je da vodi pregovore s SAD-om, Brazilom i Kanadom o bilateralnim sporazumima o sigurnosti zračnog prometa. Njihovo sklapanje bit će otežano bez sporazuma o sigurnosti između EU-a i Ujedinjene Kraljevine, a osobito bez sporazuma o statusu Ujedinjene Kraljevine u EASA-i.

2.2. EASA

2.2.1. Nakon Brexita, Ujedinjena Kraljevina mogla bi se prijaviti za neki oblik pridruženog članstva u EASA-i kako bi zadržala prednosti uzajamnog priznavanja na razini EU-a i SAD-a te osigurala jasnoću u pogledu sigurnosnih standarda koje će primjenjivati. Kao stranka Čikaške konvencije, Ujedinjena Kraljevina mogla bi podnijeti zahtjev za pridruženo članstvo u EASA-i. Međutim, morala bi primjenjivati mjerodavno zakonodavstvo EU-a o zračnom prometu.

2.3. Sigurnost zračnog prometa u slučaju „Brexita bez sporazuma”

2.3.1. Kako bi ublažila posljedice mogućeg potpunog prekida zračnog prometa između EU-a i Ujedinjene Kraljevine ako Sporazum o povlačenju ne bude ratificiran, Komisija je donijela dva prijedloga uredbe. Prvim se privremeno osigurava protok određenih usluga zračnog prijevoza između Ujedinjene Kraljevine i EU-a te produžuje valjanost određenih postojećih dozvola. Osiguravanje osnovne zračne povezanosti predmet je jednog drugog mišljenja EGSO-a (TEN/689).

2.3.2. Drugi prijedlog uredbe, u kojemu se razmatraju određeni aspekti sigurnosti zračnog prometa s obzirom na Brexit, odnosi se na produženje valjanosti certifikata za određene aeronautičke proizvode, dijelove, uređaje i poduzeća. Iako dionici u tom pogledu mogu posegnuti za određenim pravnim lijekovima (korištenje usluga nekog tijela za civilno zrakoplovstvo iz EU-a ili podnošenje pravodobnog zahtjeva EASA-i za izdavanje potvrda za treće zemlje), te mjere ne mogu ublažiti sve moguće posljedice prekida.

2.3.3. Hitnost osiguravanja produženog razdoblja valjanosti usko je povezana s nužnošću da Ujedinjena Kraljevina preuzme nadležnosti koje je ranije prenijela na EASA-u kako bi mogla ponovno izdavati dozvole. S druge strane, EASA može izdavati određene certifikate samo u vidu dozvole za treće zemlje. (*) Stoga produžena valjanost služi za premošćivanje vremena koje je potrebno da EASA i operatori izdaju određene certifikate u skladu s novim statusom Ujedinjene Kraljevine kao treće zemlje.

3. Sadržaj predložene uredbe

3.1. Predloženom uredbom obuhvaćen je niz certifikata na snazi prije datuma povlačenja, pri čemu se općenito pravi razlika između certifikata koje je izdala EASA fizičkim ili pravnim osobama koje imaju glavno sjedište u Ujedinjenoj Kraljevini i onih koje su izdale fizičke ili pravne osobe koje su certificirala nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine. (‡)

(*) Uredba (EU) 2018/1139, članak 68.

(‡) COM(2018) 894 final, članak 1. stavak 2.

3.2. Prvoj skupini pripadaju certifikati tipa i ograničeni certifikati tipa, odobrenja izmjena tih certifikata, dodatni certifikati, odobrenja za popravke, ovlaštenja prema Naredbi o europskim tehničkim standardima te odobrenja projektne organizacije. ⁽⁶⁾ Ti certifikati ostaju valjani devet mjeseci, s mogućnošću produženja na temelju daljnjih delegiranih akata Komisije. ⁽⁷⁾

3.3. Drugoj skupini pripadaju potvrde o ovlaštenom vraćanju u uporabu za proizvode, dijelove i uređaje, o otpuštanju u uporabu nakon obavljenog održavanja te potvrde o provjeri plovidbenosti. ⁽⁸⁾ Ti certifikati ostaju valjani kako bi se osigurala kontinuirana uporaba dijelova i uređaja u zrakoplovu ili kao zrakoplova. ⁽⁹⁾ Osim toga, predloženom se uredbom osigurava da nadležna tijela država članica EU-a ili EASA uzimaju u obzir ispite koji su polagani u organizacijama za osposobljavanje koje su ranije podlijegale nadzoru nadležnog tijela Ujedinjene Kraljevine. ⁽¹⁰⁾

3.4. S obzirom na to da nevaljanost certifikata ne bi imala utjecaj samo na stavljanje zrakoplovnih proizvoda na tržište već i na njihovu stvarnu uporabu, kontinuirana valjanost dozvola neophodna je u slučajevima kada bi jedina izvediva alternativa bila premeštanje, na primjer, proizvodnje zrakoplovnih proizvoda na područja pod nadležnošću 27 država članica EU-a kako bi se premostio vremenski jaz do izdavanja certifikata za treće zemlje.

3.5. Važnost te mjere tim je veća što određene komponente zrakoplova često proizvodi samo ograničeni broj proizvođača. Unatoč tomu, jedan od čimbenika koji bi mogli izazvati poremećaje jest i to da se, primjerice, neće izdavati novi certifikati tipa, što bi moglo znatno poremetiti poslovanje onih poduzeća koji ne mogu preusmjeriti certificiranje na područja pod nadležnošću EU-a, kao i njihovih kupaca koji se možda oslanjaju na određene proizvode i njihovu certifikaciju.

4. Posebne napomene

4.1. Primjedbe dionika

4.1.1. Dionici u zrakoplovstvu svjesni su hitne potrebe da se osigura siguran nastavak rada tog sektora. Predložena uredba sadržava dovoljno mjera za izvanredne situacije, kao i platformu za vremenski ograničeno i ispravno usmjereno prijelazno razdoblje.

4.1.2. Neki dionici od kojih se tražilo očitovanje tijekom pripreme ovog mišljenja smatraju da se u člancima 5., 6., 7. i 8. Uredbe ne bi trebalo upućivati samo na imatelje certifikata nego i na pravne ili fizičke osobe koje izdaju certifikate. Time bi se svim stranama uključenima u postupak certificiranja osigurala pravna sigurnost da će se *status quo* produljiti i na razdoblje nakon 29. ožujka 2019.

4.1.3. EGSO se slaže s argumentacijom Komisije da svrha Uredbe nije produljiti *status quo*, već osigurati mjere za izvanredne situacije koje se smatraju hitnima kako bi se smanjila moguća šteta za sektor zrakoplovstva. Dionici su svjesni rasprava u vezi s Brexitom, ali ne mogu u svim situacijama sami poduzimati alternativne mjere za ublažavanje posljedica Brexita na sigurnost zračnog prometa. Stoga im je potrebna garancija pravne sigurnosti. To nije slučaj kod izdavatelja certifikata jer im se ne osigurava pravna sigurnost za nastavak izdavanja certifikata u obliku uredbe EU-a. Takva će se sigurnost osigurati novim nacionalnim zakonodavstvom Ujedinjene Kraljevine.

4.1.4. EGSO odaje priznanje Komisiji za ovu regulatornu inicijativu u kojoj su utvrđeni posebni problemi do kojih bi moglo doći u području sigurnosti zračnog prometa ako se ne postigne nikakav dogovor. Uredbom će se tom sektoru osigurati potrebne garancije da se postupak certificiranja neće ugroziti tijekom prelaska Ujedinjene Kraljevine iz kategorije države članice u kategoriju treće zemlje. Putnicima se isto tako daje garancija da će se sigurnosne operacije obavljati i nakon 29. ožujka 2019.

⁽⁶⁾ COM(2018) 894 final, Prilog I., odjeljak 1.

⁽⁷⁾ COM(2018) 894 final, članak 3.

⁽⁸⁾ COM(2018) 894 final, Prilog I., odjeljak 2.

⁽⁹⁾ COM(2018) 894 final, članak 4.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 894 final, članak 5.

4.1.5. EGSO snažno podupire taj pristup te potiče stranke da što prije sklope bilateralni sporazum o sigurnosti zračnog prometa kako bi se sporazumno odlučilo na koji će način sigurnosne agencije objiju strana ubuduće surađivati ne bi li osigurale usklađenu provedbu sigurnosnih mjera u cijeloj Europi.

4.1.6. EGSO također poziva Ujedinjenu Kraljevinu na sklapanje BASA-e s vodećim gospodarskim silama, posebno s SAD-om, kako bi se zadržao kontinuitet i usklađenost sigurnosnih mjera koje su se dosad primjenjivale na sjevernoatlantskom tržištu.

Bruxelles, 20. veljače 2019.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima kojima se osigurava osnovna zračna povezanost s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije

(COM(2018) 893 final - 2018/0433 (COD))

(2019/C 190/07)

Glavni izvjestitelj: **Jacek KRAWCZYK**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 14.1.2019. Vijeće, 14.1.2019.
Pravni temelj:	članak 100. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Odluka Predsjedništva:	22.1.2019.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.2.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	541
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	77/1/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) dosljedno naglašava važnost i veličinu jedinstvenog europskog zrakoplovnog prostora kao katalizatora za gospodarski rast, blagostanje i očuvanje europske konkurentnosti na međunarodnoj razini. Nakon što odluka Ujedinjene Kraljevine o prestanku članstva u Europskoj uniji (Brexit) stupi na snagu, nijedan sektor britanskog gospodarstva više neće biti sastavni dio jedinstvenog europskog tržišta; britanski sektor zrakoplovstva više neće moći profitirati od jedinstvenog europskog zrakoplovnog prostora niti mu doprinosti.

1.2. Procjena učinka Brexita na gusti zračni promet između EU-a i Ujedinjene Kraljevine ovisit će o sposobnosti institucija Ujedinjene Kraljevine i EU-a da brzo uvedu odgovarajuće regulatorne mjere kako bi se osigurala visoka razina konkurentnosti između sektora zrakoplovstva 27 država članica EU-a i Ujedinjene Kraljevine.

1.3. Ako sporazum o povlačenju ne bude sklopljen (a taj je scenarij sve vjerojatniji), zakonodavstvo EU-a, a posebno Uredba (EZ) br. 1008/2008⁽¹⁾, prestat će se primjenjivati na zračni promet između Ujedinjene Kraljevine i EU-a. To stvara pravnu nesigurnost, ugrožava stabilnost planiranja i dovodi u pitanje kontinuiranu povezanost Ujedinjene Kraljevine i EU-a.

1.4. Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima kojima se osigurava osnovna zračna povezanost s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije (u nastavku: Uredba) predstavlja privremeno rješenje i krizni plan za smanjenje posljedica iznenadnog Brexita. Predložene mjere jedini su realan način ublažavanja mogućih ozbiljnih negativnih posljedica za zrakoplovni sektor ako sporazum o povlačenju ne bude ratificiran prije 29. ožujka 2019.

1.5. Uredbom će se Komisiji i vladi Ujedinjene Kraljevine osigurati dodatno vrijeme za pregovore o sveobuhvatnom sporazumu o zračnom prometu (ASA), koji bi zatim postao regulatorni okvir za zračni promet između EU-a i Ujedinjene Kraljevine. Njome će se također osigurati da se u međuvremenu održi osnovna zračna povezanost između EU-a i Ujedinjene Kraljevine.

⁽¹⁾ Uredba (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (SL L 293, 31.10.2008., str. 3.).

1.6. Pregovori o ASA-i između EU-a i Ujedinjene Kraljevine morat će se provoditi bez odgode kako bi se ponovno uspostavio pravni temelj za razvijeno tržišno natjecanje zračnih prijevoznika objiju strana. EGSO je spreman osigurati potrebne doprinose dionika organiziranog civilnog društva iz 27 država članica EU-a. U interesu europskog gospodarstva, građana i radnika, EGSO potiče EU i Ujedinjenu Kraljevinu da što prije usvoje sveobuhvatnu ASA-u kao jedinu pravnu osnovu za otvoreno i konkurentno zrakoplovno tržište.

1.7. Nakon što je Ujedinjena Kraljevina podnijela zahtjev za prekid članstva u EU-u na temelju članka 50., Komisija je izradila koherentnu strategiju pregovaranja koju je provodila dosljedno i transparentno, uz potpunu i jednoglasnu potporu svih institucija EU-a. (2) EGSO odaje priznanje Europskoj komisiji, Europskom parlamentu i državama članicama za njihovo jedinstvo. Zauzimanje zajedničkog pristupa u interesu je građana EU-a. To isto vrijedi i za sektor civilnog zrakoplovstva.

1.8. EGSO podržava svrhu predložene uredbe kao izvanredne mjere kojom bi se trebala osigurati osnovna zračna povezanost s obzirom na to da se Uredba ne može smatrati ni proširenjem Uredbe 1008/2008 ni jednostranim sporazumom o povlačenju. Prava sadržana u predloženoj uredbi opravdano su ograničena u pogledu vremena i namjene. Logično je i dosljedno da se mogućnosti poslovanja između EU-a i UK-a ograniče na usluge u okviru treće i četvrte slobode. Daljnje mogućnosti poslovanja zračnih prijevoznika iz EU-a i Ujedinjene Kraljevine moraju biti predmet pregovora o budućoj ASA-i između EU-a i Ujedinjene Kraljevine.

1.9. Kako bi se osigurala osnovna povezanost i pošteno tržišno natjecanje, Prijedlog uredbe sadržava nekoliko kriterija i postupaka, kao što su gornja granica za učestalost letova tijekom zimske i ljetne sezone IATA-e (3), pojam „istovjetnosti”prava (4) te pravo Komisije da smanji, izmijeni ili ukine prava (5). EGSO preporučuje da se, radi boljeg odražavanja postojećih tržišnih uvjeta, referentno razdoblje okonča 29. ožujka 2019. (cijela ljetna i zimska sezona IATA-e 2018./2019.).

1.10. S obzirom na gospodarske i socijalne posljedice tog najlošijeg scenarija, ključno je da Komisija razvije transparentan i strog mehanizam praćenja. Takav bi mehanizam također trebao podrazumijevati blisku suradnju između Komisije i socijalnih partnera i organizacija civilnog društva prije i tijekom prijelaznog razdoblja te sve dok se vode pregovori o novom sporazumu o zračnom prometu. To praćenje također treba uključivati zaštitu putnika, radnika i standarda u području zaštite okoliša.

1.11. Prema mišljenju EGSO-a, britanski radnici u zrakoplovstvu trebali bi zadržati prava koja proizlaze iz zakonodavstva EU-a, među ostalim u pogledu radnog vremena posade, privremenog zapošljavanja, ograničenja vremena provedenog na letu, Direktive o preseljenju poduzeća itd., kako bi se zadržali ravnopravni uvjeti u odnosu na zračne prijevoznike iz Unije.

2. Opće napomene

2.1. Pravni temelj za pružanje usluga zračnog prometa unutar EU-a

Kao što je navedeno u Obrazloženju (6), suverene države organiziraju zračni promet putem bilateralnih sporazuma o zračnom prometu. Međutim, nakon liberalizacije zračnog prometa unutar EU-a, sloboda zračnih prijevoznika iz država članica da pružaju usluge zračnog prometa unutar EU-a temelji se isključivo na Uredbi (EZ) br. 1008/2008. Tom se uredbom također utvrđuju pravila za licenciranje tih prijevoznika. U nedostatku sporazuma o povlačenju, protok usluga između Ujedinjene Kraljevine i država članica prestao bi se uređivati tom uredbom, pa od 30. ožujka 2019. ne bi postojao pravni temelj za protok usluga odgovarajućih prijevoznika između Ujedinjene Kraljevine i država članica. Nadalje, prijevoznici iz Ujedinjene Kraljevine izgubili bi pravo na operativnu licenciju Unije.

(2) COM(2018) 556 final/2;COM(2018) 880 final

(3) COM(2018) 893 final, članak 3. stavak 2.

(4) COM(2018) 893 final, članak 4.

(5) COM(2018) 893 final, članci 4. i 5.

(6) COM(2018) 895 final.

Iako države na temelju načela dobre volje i reciprociteta mogu odobriti rasporede letova koje predlože određeni zračni prijevoznici, tim se *ad hoc* odobrenjima ne osigurava stabilnost planiranja. Osim toga, takva bi odobrenja dovela do gotovo nesavladivog administrativnog opterećenja u slučaju letova između Ujedinjene Kraljevine i država članica EU-a, kao i do spornog pravnog pitanja o tome hoće li EU zadržati isključivo pravo pregovaranja o sporazumu o zračnom prometu između Europske unije i Ujedinjene Kraljevine, u nedostatku kojega države članice ne bi smjele zakonski odobravati letove. Stoga je za protok usluga zračnog prometa između EU-a i Ujedinjene Kraljevine od presudne važnosti uvesti pravni temelj za razdoblje nakon 29. ožujka 2019.

2.2. Sporazum o povlačenju – posljedice za zračni promet

EU i Ujedinjena Kraljevina pregovaraju o sporazumu o povlačenju koji sadržava mjere koje treba poduzeti kako bi se olakšao prelazak Ujedinjene Kraljevine iz kategorije države članice u kategoriju treće zemlje koja nije članica EU-a. Taj bi sporazum utjecao na sve gospodarske sektore. U prijelaznom razdoblju Ujedinjena Kraljevina podlijevala bi i postojećem pravu EU-a i pravu EU-a koje bi stupilo na snagu tijekom tog prijelaznog razdoblja; međutim, Ujedinjena Kraljevina ne bi imala aktivnu ulogu u postupcima donošenja odluka EU-a, uključujući postupke koje provode agencije EU-a kao što je EASA. To bi se stanje nastavilo sve dok Ujedinjena Kraljevina i EU27 ne sklope novu ASA-u.

2.2.1. Međunarodni sporazumi koje je sklopila Unija

Ujedinjena Kraljevina možda će nakon Brexita morati ponovno sklopiti više od 750 međunarodnih sporazuma koje je EU sklopio u ime država članica. Među njima je i nekoliko sporazuma povezanih sa zrakoplovstvom, posebno Sveobuhvatni sporazum o zračnom prometu između EU-a i SAD-a, koji se više neće primjenjivati na Ujedinjenu Kraljevinu. Svi sporazumi o zračnom prometu koje je EU sklopio na temelju *isključive* nadležnosti neće se primjenjivati na Ujedinjenu Kraljevinu nakon njezina istupanja iz članstva u EU-u. Svi sporazumi koji su sklopljeni na temelju *podijeljene* nadležnosti i koji osiguravaju pogodnosti „državama članicama EU-a” također se više neće primjenjivati na Ujedinjenu Kraljevinu. EU se u sporazumu o povlačenju obvezuje da će sve međunarodne stranke sporazumâ EU-a o zračnom prometu obavijestiti da bi u prijelaznom razdoblju Ujedinjenu Kraljevinu trebale tretirati kao državu članicu EU-a. Međutim, treća je strana ta koja odlučuje hoće li na to pristati; sporazum o povlačenju ne obvezuje treće strane da i nakon 29. ožujka 2019. nastave osiguravati pogodnosti Ujedinjenoj Kraljevini.

2.2.2. U jednom drugom mišljenju EGSO-a („Sigurnost zračnog prometa nakon Brexita”, TEN/688) razmatraju se aspekti poput održavanja, popravka i remonta, proizvodnje u zrakoplovstvu, pogona za popravke te standarda sigurnosti.

3. Prijedlog uredbe

3.1. Kontekst

Radi ublažavanja mogućih ozbiljnih prekida u zračnom prometu između EU-a i Ujedinjene Kraljevine, ako sporazum o povlačenju ne bude ratificiran, Komisija je usvojila dva prijedloga uredbe:

— prijedlog o zajedničkim pravilima kojima se osigurava osnovna zračna povezanost s obzirom na Brexit (COM(2018) 893 final – 2018/0433 (COD)), koji je predmet Mišljenja, i

— prijedlog o određenim aspektima sigurnosti zračnog prometa s obzirom na Brexit (COM(2018) 894 final – 2018/0434 (COD)) (7).

Usvojene mjere tiču se hitnih pitanja u određenim područjima prava Unije, u slučaju nesklapanja sporazuma o povlačenju. Ograničen broj predloženih mjera treba se smatrati izvanrednim koracima za zaštitu ključnih interesa Europske unije i njezinih građana u slučaju takvog scenarija.

Komisija posebno ističe da se tim mjerama ne repliciraju pogodnosti članstva u EU-u niti određuju uvjeti planiranog prijelaznog razdoblja. EU će jednostrano usvojiti te mjere (uz mogućnost njihova opoziva u svakom trenutku), pri čemu će se na njih primjenjivati posebna vremenska ograničenja u ovisnosti o sektoru. Nadalje, trebalo bi se pridržavati uvriježene podjele nadležnosti, a nacionalne mjere moraju biti u skladu s pravom EU-a. Naposljetku, te mjere ne bi smjele služiti kao rješenje u pomanjkanju mjera pripravnosti ili pravovremenog djelovanja.

(7) Mišljenje EGSO-a „Sigurnost zračnog prometa nakon Brexita”, TEN/688 (vidjeti stranicu 37. ovoga Službenog lista).

3.2 Predložene mjere

3.2.1. Prijedlogom uredbe nastoji se osigurati – za razdoblje od 12 mjeseci – osnovna zračna povezanost Ujedinjene Kraljevine i EU-a. Prijedlogom se subjektima iz Ujedinjene Kraljevine daje pravo da lete preko područja EU-a bez slijetanja, da se zaustavljaju na teritoriju EU-a u neprometne svrhe i da održavaju izravne veze između teritorija Ujedinjene Kraljevine i EU-a, bez obzira na to jesu li posrijedi usluge za putnike ili teret, redovite ili izvanredne usluge. ⁽⁸⁾ Valja napomenuti da se predlaže ograničavanje kapaciteta za letove na razinu prije Brexita, odnosno na razinu zimske i ljetne sezone IATA-e 2018. ⁽⁹⁾

3.2.2. Prava koja se dodjeljuju prijevoznicima iz Ujedinjene Kraljevine dodatno ovise o poštovanju načela „istovjetnosti prava”, što u osnovi podrazumijeva da će Komisija pratiti odobravaju li se prijevoznicima iz Unije *de iure* i *de facto* prava istovjetna onima koja se prijevoznicima iz UK-a dodjeljuju u skladu s predloženom uredbom. Ako to ne bude slučaj, ili se razina prava razlikuje među prijevoznicima, Komisija može uvesti dodatna ograničenja kapaciteta, zahtijevati od država članica da odbiju, oduzmu ili ukinu operativna odobrenja ili donijeti druge odgovarajuće mjere ⁽¹⁰⁾. Komisija može primijeniti ista ograničenja u slučajevima u kojima smatra da nije osigurano pošteno tržišno natjecanje, na primjer ako Ujedinjena Kraljevina osigura subvencije svojim prijevoznicima ili ako su prijevoznici iz EU-a diskriminirani. ⁽¹¹⁾

3.2.3. Osim toga, predložena uredba sadržava zahtjeve za ishođenje operativnog odobrenja od država članica ⁽¹²⁾ i podnošenje operativnih planova i rasporeda tijelima u dotičnim državama članicama ⁽¹³⁾, kao i uvjete za odbijanje, ukidanje, oduzimanje ili ograničenje odobrenja ⁽¹⁴⁾ te za osiguravanje kontinuiranog priznavanja svjedodžbi o plovidbenosti, svjedodžbi o sposobnosti i licencija koje je izdala Ujedinjena Kraljevina ⁽¹⁵⁾.

4. Posebne napomene

4.1. Ograničavanje kapaciteta

4.1.1. Europski dionici bili su podijeljeni oko potrebe za određivanjem gornje granice kapaciteta. ⁽¹⁶⁾ Ključni argument za ukidanje gornje granice jest očekivani tržišni rast od 6 % u predstojećim godinama.

4.1.2. Međutim, EGSO se slaže s Komisijom da svrha ove uredbe nije proširenje područja primjene Uredbe 1008/2008 i osiguravanje potpuno funkcionalnog i *de facto* jedinstvenog europskog zrakoplovnog tržišta. Budući da su Uredbom obuhvaćeni učestalost a stoga i ponudeni kapaciteti, ona doista utječe na dinamiku tržišta. Međutim, zbog Brexita i u nedostatku drugih odobrenih mjera, kao što je sporazum o povlačenju, potrebno je hitno djelovati. Uredba se stoga treba promatrati u kontekstu političke nesposobnosti da se usvoji odgovarajući sporazum o povlačenju, koji bi produljio pravnu osnovu na ograničeno vremensko razdoblje tijekom kojeg bi Ujedinjena Kraljevina bila obvezna usvojiti mjere kao treća zemlja; bez sporazuma o povlačenju svi će se gospodarski sektori, a posebno zrakoplovstvo, suočiti s ozbiljnim poremećajima.

4.1.3. Stoga kapaciteti koji će se moći ponuditi na temelju Uredbe nisu odraz tržišta koje dobro funkcionira, nego predstavljaju hitnu izvanrednu mjeru. Bez ove uredbe prijevoznici iz Ujedinjene Kraljevine izloženi su ozbiljnom riziku od ukidanja licencija za rad u EU-u. Zahvaljujući Uredbi može se osigurati osnovna zračna povezanost. Nadalje, gornja granica pruža sigurnost državama članicama s obzirom na to da nijedna država članica ne može odobravati dodatne letove, a osnova za poduzimanje eventualno potrebnih korektivnih mjera jednako je jasna. Gornja granica učestalosti letova posljedica je privremene i hitne naravi Uredbe. Radi boljeg odražavanja postojećih tržišnih uvjeta, referentno razdoblje trebalo bi okončati 29. ožujka 2019. (cijela ljetna i zimska sezona IATA-e 2018./2019.). Uredba će biti na snazi tijekom razdoblja potrebnog za dogovor o novoj ASA-i, a najviše 12 mjeseci.

⁽⁸⁾ COM(2018) 893 final, članak 3. stavak 1.

⁽⁹⁾ COM(2018) 893 final, članak 3. stavak 2.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 893 final, članak 4.

⁽¹¹⁾ COM(2018) 893 final, članak 5.

⁽¹²⁾ COM(2018) 893 final, članak 6.

⁽¹³⁾ COM(2018) 893 final, članak 7.

⁽¹⁴⁾ COM(2018) 893 final, članak 8.

⁽¹⁵⁾ COM(2018) 893 final, članak 9.

⁽¹⁶⁾ COM(2018) 893 final – 2018/0433 (COD)

4.1.4. EGSO podržava vremenski ograničenu gornju granicu učestalosti letova, koja je posljedica privremene i hitne naravi Uredbe. Međutim, u interesu europskog gospodarstva i europskih radnika, EGSO potiče EU i Ujedinjenu Kraljevinu da što prije usvoje sveobuhvatnu ASA-u kao jedinu pravnu osnovu za otvoreno i konkurentno zrakoplovno tržište.

4.2. *Proširenje na ugovore o letovima pod zajedničkom oznakom i ugovore o zakupu*

4.2.1. EGSO smatra da bi uključivanje odredbi o nastavku primjene ugovora o letovima pod zajedničkom oznakom i ugovora o zakupu premašilo svrhu Uredbe. Ne može se smatrati da ti trgovinski sporazumi pripadaju kategoriji osiguravanja osnovne povezanosti dviju strana. Pravni temelj takvih ugovora o trgovinskoj suradnji predstavlja Uredba 1008/2008; ako se želi nastaviti s primjenom takvih ugovora, morat će ih se uključiti u buduću sveobuhvatnu ASA-u između EU-a i Ujedinjene Kraljevine.

4.3. *Proširenje na petu slobodu (teret)*

4.3.1. Uredbom se osigurava osnovna sastavnica povezanosti – zračni promet između dviju zemalja u skladu s pravima prometovanja u okviru treće i četvrte slobode. Uredbom su obuhvaćena i tehnička prava (prava prometovanja u okviru prve i druge slobode). Sva prava koja izlaze iz okvira osnovne povezanosti dviju zemalja ne mogu biti obuhvaćena Uredbom jer se njome ne nastoje osigurati nove mogućnosti poslovanja ili proširiti pravna osnova za sve tekuće poslove. EGSO smatra da proširenje privremeno odobrenih prava na komercijalni promet izvan okvira prava obuhvaćenih trećom i četvrtom slobodom ne bi bilo u skladu sa svrhom i logikom predložene Uredbe.

4.4. *Posljedice na zahtjeve u pogledu vlasništva i kontrole*

4.4.1. EGSO smatra da zahtjevi u pogledu vlasništva i kontrole iz Uredbe 1008/2008 ne bi trebali biti izmijenjeni zbog Brexita. Ako postoji opasnost da zračni prijevoznik iz EU-a nakon Brexita izgubi svoju operativnu licenciju EU-a, predloženom uredbom treba predvidjeti dovoljno dugo dopunsko razdoblje kako bi zračni prijevoznik mogao prilagoditi svoju vlasničku strukturu koju će odobriti Komisija.

4.5. ***Izuzeće od primjene Uredbe (EU) br. 868/2004 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁷⁾ na usluge prijevoza u EU koje pružaju prijevoznici iz Ujedinjene Kraljevine***

4.5.1. EGSO smatra da bi Uredba 868/2004 trebala ostati na snazi bez izuzeća jer bi to u protivnom dovelo do presedana kod primjene tog instrumenta za zaštitu trgovine u budućnosti. Nadalje, takvo izuzeće nije potrebno jer se samom tom uredbom predviđaju mjere koje se mogu aktivirati ako ih Komisija smatra potrebnima za neutralizaciju diskriminirajućih radnji protiv prijevoznika iz EU-a.

4.6. *Odredba o istovjetnosti*

4.6.1. Izražena je zabrinutost u vezi s odredbom o istovjetnosti, kojom se Komisiji omogućuje da od država članica zatraži ukidanje ili ograničenje prava prijevoznika iz Ujedinjene Kraljevine na pružanje usluga. Odredba zaista ostavlja prostor za razne interpretacije i svakako nije sigurno da će je sve države članice tumačiti na sličan način. Njezina je glavna prednost što omogućuje izbjegavanje automatskog kažnjavanja zračnih prijevoznika, čime se obveza interveniranja na tržištu smanjuje. S obzirom na privremenu narav Uredbe, pragmatičan pristup primjereniji je od formalističkog mehanizma koji bi mogao pokrenuti lavinu protumjera, na što potiče ova odredba.

⁽¹⁷⁾ Uredba (EZ) br. 868/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o zaštiti od subvencija i nepravednih praksi određivanja cijena koje uzrokuju štetu zračnim prijevoznicima Zajednice koji pružaju usluge zračnog prijevoza iz zemalja koje nisu članice Europske zajednice (SL L 162, 30.4.2004., str. 1.).

4.6.2. EGSO uviđa prednosti *de jure* ili *de facto* istovjetnosti prava iz članka 4. predložene uredbe kao način da se osigura pošteno tržišno natjecanje i jednaki uvjeti za zračne prijevoznike koji nude usluge prijevoza između EU-a i Ujedinjene Kraljevine. Ako ne bude sklopljen sporazum o povlačenju, zračni prijevoznici iz UK-a više ne bi podliježali odredbama EU-a o, na primjer, zaštiti potrošača, sustavu trgovanja emisijama ili državnim potporama. Međutim, u interesu je kako zračnih prijevoznika tako i građana EU-a da bolje razumiju kada bi se određene usluge mogle ukinuti radi uspostavljanja *de jure* ili *de facto* istovjetnosti prava.

4.6.3. EGSO stoga preporučuje da Komisija osigura usklađenu provedbu te odredbe, možda s konkretnijim primjerima situacija koje bi EU mogle ponukati na poduzimanje korektivnih mjera.

4.7. EGSO smatra da bi u cilju zadržavanja jednakih uvjeta poslovanja u odnosu na prijevoznike iz Unije britanski radnici u zrakoplovstvu trebali zadržati prava koja proizlaze iz zakonodavstva EU-a, odnosno iz Direktive o radnom vremenu, Direktive o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, uredbe o ograničenju vremena provedenog na letu, Direktive o Europskom radničkom vijeću, Direktive o preseljenju poduzeća itd.

Bruxelles, 20. veljače 2019.

Predsjednik
ssEuropskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima kojima se osigurava osnovna povezanost u cestovnom prijevozu tereta s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Unije

(COM(2018) 895 final – 2018/0436 (COD))

(2019/C 190/08)

Glavni izvjestitelj: **Raymond HENCKS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 14.1.2019. Vijeće Europske unije, 14.1.2019.
Pravni temelj:	članak 91. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Odluka Predsjedništva:	22.1.2019.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.2.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	541
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	76/1/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO podržava napore Komisije da privremeno osigura osnovnu povezanost za međunarodni cestovni prijevoz tereta teškim teretnim vozilima između EU-a i Ujedinjene Kraljevine i obrnuto, s obzirom na to da Ujedinjena Kraljevina napušta EU bez ratificiranja sporazuma o povlačenju i stoga više neće biti obvezana pravom EU-a.

1.2. EGSO se slaže da se predmetnim prijedlogom uredbe britanskim cestovnim prijevoznicima tereta jamči pravo da do 31. prosinca 2019. obavljaju bilateralni prijevoz između mjesta polaska u Ujedinjenoj Kraljevini i odredišta u EU-u pod uvjetima navedenima u predmetnom prijedlogu, a naročito pod uvjetom da prijevoznici Unije mogu slobodno prometovati na teritoriju Ujedinjene Kraljevine pod jednakim uvjetima, uključujući poštene, pravedne i nediskriminirajuće uvjete tržišnog natjecanja.

1.3. EGSO se istinski nada da će, najkasnije do dana kad Ujedinjena Kraljevina bez sporazuma izađe iz EU-a, njezino nadležno tijelo usvojiti niz ekvivalentnih privremenih mjera kako bi se osiguralo da cestovni prijevoznici iz Unije koji prometuju u Ujedinjenoj Kraljevini imaju prava jednaka onima koje je za prijelazno razdoblje Komisija ponudila prijevoznicima licenciranima u Ujedinjenoj Kraljevini, čime im se dopušta da prevoze teret između područja Ujedinjene Kraljevine i preostalih 27 država članica.

1.4. U slučaju izlaska Ujedinjene Kraljevine iz EU-a bez sporazuma o povlačenju, EGSO poziva Ujedinjenu Kraljevinu i EU da prije kraja prethodno navedenog prijelaznog razdoblja provedu pregovore i sporazumno uspostave osnovnu povezanost u okviru sustava ECMT-a i buduća pravila kojima će utvrditi odnose između Ujedinjene Kraljevine i Europske unije.

1.5. Među socijalnim i tehničkim pravilima koja tijekom prijelaznog razdoblja trebaju poštovati prijevoznici s dozvolom Ujedinjene Kraljevine koji prometuju na području Unije nedostaje pravilo o početnim kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju profesionalnih vozača teških teretnih vozila. Budući da je u ovom slučaju riječ o vrlo važnom čimbeniku sigurnosti, EGSO zahtijeva da se članak 4. predmetnog Prijedloga uredbe nadopuni upućivanjem na Direktivu 2003/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2003. o početnim kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača određenih cestovnih vozila za prijevoz robe ili putnika, o izmjeni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i Direktive Vijeća 91/439/EEZ te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 76/914/EEZ ⁽¹⁾.

2. Uvod

2.1. Uredbom (EZ) br. 1072/2009 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾ utvrđuju se zajednička pravila slobodnog pristupa međunarodnom tržištu cestovnog prijevoza tereta u cijeloj Zajednici za motorna vozila čija je najveća masa pod opterećenjem veća od 3,5 tona, koja se primjenjuju na promet prema državnom području države članice ili iz njega, odnosno, promet preko državnog područja jedne države članice ili više njih.

2.2. Tom se uredbom nastoje ukloniti sva ograničenja za pružatelja usluga prijevoza tereta na temelju državljanstva ili na temelju činjenice da ima poslovni nastan u državi članici različitoj od one u kojoj će se pružati usluge, uključujući ona koja se odnose na pristup tržištu. Takav se prijevoz u načelu provodi na temelju licencije Zajednice koju izdaje država članica te, ako je vozač državljanin treće zemlje, s potvrdom za vozače.

2.3. Prijevoz s polazištem u državama članicama i odredištem u trećim zemljama i dalje je u velikoj mjeri obuhvaćen bilateralnim sporazumima između država članica i tih trećih zemalja.

2.4. U slučaju izlaska Ujedinjene Kraljevine iz EU-a bez sporazuma o povlačenju, usluge cestovnog prijevoza tereta u Ujedinjenoj Kraljevini više ne bi podlijegale obvezama iz prava Unije. Bez valjane dozvole, cestovni teretni prijevoznici iz Ujedinjene Kraljevine više ne bi imali pristup tržištu cestovnog prijevoza tereta Unije i (vjerojatno) obrnuto.

2.5. Jedina pravna osnova koja bi nadomjestila sporazum o povlačenju trenutačno je multilateralna kvota dozvola za prijevoz koju je utvrdila Europska konferencija ministara prometa (ECMT), koja se primjenjuje u 43 zemlje, uključujući 26 država članica EU-a (osim Cipra) i Ujedinjenu Kraljevinu, i kojom se dopušta međunarodni prijevoz tereta između zemlje registracije vozila i druge članice ECMT-a.

2.6. Međutim, broj dozvola utvrđenih za pojedinačne države članice ECMT-a za 2019. godinu (23252 za EU-27 i 984 za Ujedinjenu Kraljevinu) previše je ograničen da bi zadovoljio trenutačne potrebe prijevoza. Broj tih dozvola može se povećati samo jednoglasnom odlukom svih država članica ECMT-a, tako da ta mogućnost nije prikladno rješenje želi li se izbjeći prekid pristupa tržištu cestovnog prijevoza tereta iz EU-a u Ujedinjenu Kraljevinu i obrnuto.

2.7. Kako bi se izbjeglo nerazmjerno narušavanje povezanosti koje bi imalo katastrofalne posljedice za obje strane, hitno je potrebno cestovnim prijevoznicima iz Ujedinjene Kraljevine dodijeliti privremena prometna prava u EU-u, pod uvjetom da Ujedinjena Kraljevina ista pravila primijeni i na prijevoznike iz EU-a.

3. Prijedlozi Komisije

3.1. Prijedlogom uredbe cestovnim se prijevoznicima iz Ujedinjene Kraljevine, u slučaju izlaska Ujedinjene Kraljevine iz EU-a bez sporazuma o povlačenju, dodjeljuje pravo na bilateralni prijevoz u EU-u od dana nakon što se Ugovori prestanu primjenjivati na Ujedinjenu Kraljevinu do 31. prosinca 2019.

⁽¹⁾ SL L 226, 10.9.2003., str. 4.

⁽²⁾ Uredba (EZ) br. 1072/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o zajedničkim pravilima za pristup tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza tereta (SL L 300, 14.11.2009., str. 72.).

3.2. Međutim, navedeno bilateralno pravo na prijevoz u EU-u ustupit će se samo ako Ujedinjena Kraljevina osigura da prava prijevoznika iz Ujedinjene Kraljevine u Uniji budu potpuno jednaka pravima cestovnih prijevoznika iz Unije u Ujedinjenoj Kraljevini. Ako utvrdi da ta prava nisu jednakovrijedna, Komisija je delegiranim aktom ovlaštena:

ograničiti kapacitet i/ili broj putovanja;

suspendirati primjenu predmetne uredbe;

donijeti druge odgovarajuće mjere.

3.3. Na prava dodijeljena britanskim prijevoznicima u cestovnom prijevozu tereta primjenjuje se relevantno pravo Unije u području teretnog cestovnog prijevoza, osobito u odnosu na:

- mobilne radnike i samozaposlene vozače,
- socijalno zakonodavstvo u vezi s cestovnim prometom,
- tahografe,
- najveće dopuštene dimenzije i težine određenih vozila,
- uređaje za ograničenje brzine za određene kategorije vozila,
- obveznu uporabu sigurnosnih pojaseva,
- usklađenost s Direktivom o upućivanju radnika,
- usklađenost s pravilima Zajednice o poštenom tržišnom natjecanju bez diskriminacije.

3.4. Države članice i Komisija ovlaštene su provjeravati da prijevoznike u cestovnom prijevozu tereta koji prevoze robu u Uniju na temelju ove Uredbe Ujedinjena Kraljevina licencira ili certificira u skladu s relevantnim standardima, da se postupa u skladu sa svim relevantnim nacionalnim zakonodavstvom i zakonodavstvom Unije i da se dopuštena prava ne prekoračuju.

3.5. Države članice ne mogu ni pregovarati ni sklapati dvostrane sporazume o teretnom cestovnom prijevozu s Ujedinjenom Kraljevinom u pogledu pitanja obuhvaćenih područjem primjene predmetnog Prijedloga uredbe.

4. Opće napomene

4.1. Cestovni prijevoz tereta ključni je sektor za Ujedinjenu Kraljevinu i za EU. Više od 4,4 milijuna teretnih vozila s vozačem godišnje povezuje Ujedinjenu Kraljevinu i EU. Tijekom 2015. Ujedinjena Kraljevina izvezla je u EU ukupno 21 350 000 tona robe cestovnim putem. Istodobno je iz EU-a u Ujedinjenu Kraljevinu izvezeno 26 816 000 tona robe. ⁽³⁾

4.2. Iz toga proizlazi da bi prepreke tom poslovanju ozbiljno utjecale na trgovinu, zapošljavanje i gospodarski rast na obje strane te ozbiljno poremetile lance opskrbe.

⁽³⁾ Statistika britanskog Udruženja za cestovni prijevoz tereta (Road Haulage Association).

4.3. U iščekivanju mjera potrebnih za uspostavu osnovne povezanosti u okviru sustava ECMT-a i mogućih budućih pravila primjenjivih na odnose između Ujedinjene Kraljevine i Europske unije, o kojima bi trebalo pregovarati i sporazumno ih utvrditi prije isteka prijelaznog razdoblja 31. prosinca 2019., EGSO pozdravlja Komisijine prijedloge hitnih mjera kako bi se spriječilo ono najgore time što će se prijevoznicima Ujedinjene Kraljevine u cestovnom prijevozu tereta privremeno dati pravo da obavljaju bilateralni prijevoz između mjesta u UK-u i EU-u pod uvjetima navedenima u predmetnom prijedlogu, uključujući jednak pristup operatora EU-a UK-u te pravedne uvjete tržišnog natjecanja.

4.4. EGSO se istinski nada da će, najkasnije do dana kad Ujedinjena Kraljevina bez sporazuma izađe iz EU-a, njezino nadležno tijelo usvojiti niz ekvivalentnih privremenih mjera kako bi se osiguralo da cestovni prijevoznici iz Unije koji prometuju u Ujedinjenoj Kraljevini imaju prava jednaka onima koje je za prijelazno razdoblje Komisija ponudila prijevoznicima licenciranima u Ujedinjenoj Kraljevini, čime im se dopušta da prevoze teret između područja Ujedinjene Kraljevine i preostalih 27 država članica.

4.5. U slučaju da Ujedinjena Kraljevina odbije takva uzajamna prava obavljanja prijevoza u propisanom roku, razmatrani prijedlog uredbe postao bi bespredmetan, a teret teških teretnih vozila iz Ujedinjene Kraljevine trebao bi se na granici s EU-om pretovarivati na teška teretna vozila registrirana u Uniji ili, koliko je to moguće, prevoziti lakim gospodarskim vozilima čija je dopuštena masa manja od 3,5 tona i na koja se ne primjenjuju zajednička pravila o pristupu međunarodnom tržištu prijevoza tereta.

4.6. U svojem mišljenju „Pristup tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza tereta i obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika“ (*) od 18. siječnja 2018. o Prijedlogu uredbe o reviziji Uredbe br. 1072/2009, EGSO je već naglasio da bi moglo doći do narušavanja tržišnog natjecanja ako se područje primjene te uredbe ne proširi na laka gospodarska vozila. EGSO podsjeća na svoj zahtjev da laka gospodarska vozila podliježu obvezama iz prethodno navedene uredbe, iako možda u blažem obliku.

5. Posebne napomene

5.1 U članku 4. Prijedloga uredbe navode se socijalna i tehnička pravila koja će tijekom prijelaznog razdoblja morati poštovati prijevoznici s dozvolom Ujedinjene Kraljevine koji prometuju na području Unije.

5.2 EGSO primjećuje da među tim obvezama nedostaje obveza u pogledu početnih kvalifikacija i periodičnog osposobljavanja profesionalnih vozača teških teretnih vozila. Budući da je u ovom slučaju riječ o vrlo važnom čimbeniku sigurnosti, EGSO zahtijeva da se navedeni članak nadopuni upućivanjem na Direktivu 2003/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2003. o početnim kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača određenih cestovnih vozila za prijevoz robe ili putnika, o izmjeni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i Direktive Vijeća 91/439/EEZ te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 76/914/EEZ.

Bruxelles, 20. veljače 2019.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

(*) SL C 197 od 8.6.2018., str. 38.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju odredbi za nastavak tekućih aktivnosti mobilnosti u svrhu učenja u okviru programa Erasmus+ u kontekstu povlačenja Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske („Ujedinjena Kraljevina”) iz Europske unije

(COM(2019) 65 final — 2019/0030 (COD))

(2019/C 190/09)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 30.1.2019. Vijeće Europske unije, 12.2.2019.
Pravni temelj:	članak 165., stavak 4., članak 166. stavak 4. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.2.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	541
Rezultat glasanja	152/0/1
(za/protiv/suzdržani):	

Budući da Odbor bezrezervno prihvća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na svom 541. plenarnom zasjedanju održanom 20. i 21. veljače 2019. (sjednica od 20. veljače 2019.) jednoglasno je odlučio o njemu dati pozitivno mišljenje.

Bruxelles, 20. veljače 2019.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 508/2014 u pogledu određenih pravila koja se odnose na Europski fond za pomorstvo i ribarstvo zbog povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije”

(COM(2019) 48 final — 2019/0009 (COD))

(2019/C 190/10)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 30.1.2019. Vijeće Europske unije, 06.2.2019.
Pravni temelj:	članak 43. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.2.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	541
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	159/0/2

Budući da Odbor bezrezervno prihvaća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na 541. plenarnom zasjedanju održanom 20. i 21. veljače 2019. (sjednica od 20. veljače 2019.) odlučio je o njemu dati pozitivno mišljenje sa 159 glasova za, nijednim protiv i 2 suzdržana.

Bruxelles, 20. veljače 2019.

Predsjednik

Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Luca JAHIER

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2017/2403 u vezi s odobrenjima za ribolov za ribarska plovila Unije u vodama Ujedinjene Kraljevine i za ribolovne operacije ribarskih plovila Ujedinjene Kraljevine u vodama Unije

(COM(2019) 49 final — 2019/0010 (COD))

(2019/C 190/11)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 30.1.2019.
	Vijeće Europske unije, 6.2.2019.
Pravni temelj:	članak 43. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.2.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	541
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	171/0/2

Budući da Odbor bezrezervno prihvća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na 541. plenarnom zasjedanju održanom 20. i 21. veljače 2019. (sjednica od 20. veljače 2019.) odlučio je o njemu dati pozitivno mišljenje sa 171 glasova za, nijednim protiv i 2 suzdržana.

Bruxelles, 20. veljače 2019.

Predsjednik

Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Luca JAHIER

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



Ured za publikacije Europske unije
L-2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

HR