

Službeni list

Europske unije

C 220



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Godište 64.

9. lipnja 2021.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

559. plenarno zasjedanje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora – Interactio, 24.3.2021.– 25.3.2021.

2021/C 220/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Izazovi rada na daljinu: organizacija radnog vremena, ravnoteža između poslovnog i privatnog života i pravo na isključivanje” (razmatračko mišljenje na zahtjev portugalskog predsjedništva)	1
2021/C 220/02	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Rad na daljinu i rodna ravnopravnost – uvjeti čiji je cilj da rad na daljinu ne pogorša nejednaku raspodjelu neplaćene skrbi i kućanskih poslova između žena i muškaraca te da bude pokretač promicanja rodne ravnopravnosti” (Razmatračko mišljenje na zahtjev portugalskog predsjedništva)	13
2021/C 220/03	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Jedinstveni europski željeznički prostor” (razmatračko mišljenje na zahtjev portugalskog predsjedništva)	26

III Pripremni akti

Europski gospodarski i socijalni odbor

559. plenarno zasjedanje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora – Interactio, 24.3.2021.– 25.3.2021.

2021/C 220/04	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Izvješću Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Izvješće o stanju energetske unije za 2020. u skladu s Uredbom (EU) 2018/1999 o upravljanju energetskom unijom i djelovanjem u području klime (COM(2020) 950 final) i o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Procjena nacionalnih energetskih i klimatskih planova na razini EU-a: Poticanje zelene tranzicije i promicanje gospodarskog oporavka integriranim energetskim i klimatskim planiranjem (COM(2020) 564 final)	38
---------------	---	----

2021/C 220/05	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o strategiji EU-a za smanjenje emisija metana (COM(2020) 663 <i>final</i>)	47
2021/C 220/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o smjernicama za transeuropsku energetska infrastrukturu i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 347/2013 (COM(2020) 824 <i>final</i> – 2020/0360 (COD))	51
2021/C 220/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru – Unaprjeđenje carinske unije: plan djelovanja (COM(2020) 581 <i>final</i>)	56
2021/C 220/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okruženja jedinstvenog sučelja Europske unije za carinu i izmjeni Uredbe (EU) br. 952/2013 (COM(2020) 673 <i>final</i> – 2020/306 (COD))	62
2021/C 220/09	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Izvješće o strateškim predviđanjima 2020. – Strateško predviđanje – Put prema otpornijoj Europi (COM(2020) 493 <i>final</i>)	67
2021/C 220/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o strategiji za plaćanja malih vrijednosti za EU (COM(2020) 592 <i>final</i>)	72
2021/C 220/11	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Novi EIP za istraživanje i inovacije (COM(2020) 628 <i>final</i>)	79
2021/C 220/12	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o produljenju trajanja zaštite oplemenjivačkih prava na biljnu sortu Zajednice za biljne vrste šparoge i za skupine biljnih vrsta lukovičaste biljke, bobičasto voće i drvenasto ukrasno bilje (COM(2020) 36 <i>final</i> – 2021/0019 (COD))	86
2021/C 220/13	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive (EU) 2017/2397 u pogledu prijelaznih mjera za priznavanje svjedodžbi trećih zemalja (COM(2021) 71 <i>final</i> – 2021/0039 (COD))	87
2021/C 220/14	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – „Unaprjeđenje pristupnog procesa – Vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan” (COM(2020) 57 <i>final</i>), o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – „Gospodarski i investicijski plan za zapadni Balkan” (COM(2020) 641 <i>final</i>) i o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – „Komunikacija o politici proširenja EU-a za 2020.” (COM(2020) 660 <i>final</i>)	88
2021/C 220/15	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću i Europskoj središnjoj banci – Rješavanje problema neprihodonosnih kredita nakon pandemije bolesti COVID-19 (COM(2020) 822 <i>final</i>)	98
2021/C 220/16	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji (COM (2020) 682 <i>final</i> – 2020/310 (COD))	106

2021/C 220/17	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Pouzdanost opskrbe kritičnim sirovinama: put prema većoj sigurnosti i održivosti (COM(2020) 474 <i>final</i>)	118
2021/C 220/18	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Zahtjevi za održivost baterija u EU-u” (COM(2020) 798 <i>final</i> – 2020/353 (COD))	128

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

559. PLENARNO ZASJEDANJE EUROPSKOG GOSPODARSKOG I SOCIJALNOG ODBORA –
INTERACTIO, 24.3.2021.–25.3.2021.**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Izazovi rada na daljinu: organizacija radnog vremena, ravnoteža između poslovnog i privatnog života i pravo na isključivanje”****(razmatračko mišljenje na zahtjev portugalskog predsjedništva)**

(2021/C 220/01)

Izvjestitelj: **Carlos Manuel TRINIDADE**

Zahtjev portugalskog predsjedništva Vijeća:	26.10.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	11.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasovanja	
(za/protiv/suzdržani):	221/15/20

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO priznaje da je u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 rad na daljinu pridonio kontinuitetu funkcioniranja gospodarstva i zaštiti radnih mjesta u raznim državama članicama i da su zahvaljujući njemu ograničeni poslovni gubici. U Europi je nekoliko milijuna radnika počelo raditi kod kuće – prema procjenama Eurofounda, njih oko 40 %.

1.2. Pogledamo li situaciju u Europi prije pandemije, rad na daljinu bio je mnogo manje raširen nego u SAD-u ili Japanu (udio radnika na daljinu u Europi bio je više nego dvostruko manji nego u te dvije države). S druge strane, pandemija je ubrzala prelazak na rad na daljinu, koji je postao nezamjenjiv čimbenik u borbi protiv koronavirusa. Poduzeća, radnici i društvo u cjelini stoga se suočavaju s golemim izazovima. Iz ove će se pandemije svakako moći izvući brojne pouke, čime će se povećati mogućnosti i ukloniti rizici povezani s radom na daljinu.

1.3. U tom kontekstu EGSO prepoznaje dalekovidnost europskih socijalnih partnera, koji su još 2002. potpisali sporazum o radu na daljinu, te poziva socijalne partnere u državama članicama da nastave socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje te definiraju pravila i postupke prilagođene svakoj državi članici i situaciji u svakom sektoru.

1.4. EGSO smatra da je potrebno pronaći rješenja kojima se uzima u obzir gospodarska tranzicija prema digitalizaciji, održiviji razvoj i smanjenje nejednakosti.

1.5. EGSO poziva Komisiju i države članice da prate provedbu sporazuma o radu na daljinu iz 2002. i sporazuma o digitalizaciji iz 2020. S obzirom na iskustva stečena tijekom pandemije postojeći propisi u EU-u i državama članicama mogli bi se izmijeniti i donijeti novi propisi kako bi se promicali pozitivni aspekti rada na daljinu i zaštitila temeljna prava radnika. EGSO ističe da posebnu pozornost treba posvetiti organizaciji radnog vremena, rizicima za zdravlje i sigurnost na radu, ravnoteži između poslovnog i privatnog života, pravu na isključivanje i efektivnosti radnih prava u radu na daljinu. Razvoj tehnologije i metoda rada ubrzava se i treba se pobrinuti za to da se pravila i prakse prilagode novim uvjetima koji će prevladavati u budućnosti.

1.6. EGSO skreće pozornost na potrebu da se države članice, uz sudjelovanje socijalnih partnera, pobrinu za donošenje odgovarajućeg nacionalnog okvira za rad na daljinu kojim će se urediti pravila za poduzeća i radnike koji koriste taj vid rada.

1.7. EGSO poziva države članice da pravilno prenesu i provedu Direktivu o ravnoteži između poslovnog i privatnog života.

1.8. EGSO naglašava da sporazumi europskih socijalnih partnera iz 2002. i 2020. uključuju ključna načela koja omogućuju iskorištavanje pozitivnih aspekata rada na daljinu i smanjenje njegovih negativnih posljedica.

1.9. EGSO smatra da su, kad je riječ o propisima, glavni izazovi osigurati da rad na daljinu bude dobrovoljan i reverzibilan te da radnici na daljinu imaju jednaka individualna i kolektivna prava kao i radnici na usporedivom radnom mjestu u poduzeću za koje rade. To bi se, među ostalim, trebalo odnositi i na organizaciju rada kako bi se zajamčilo slično radno opterećenje. Rad na daljinu trebalo bi urediti u pisanom obliku i prema potrebi poduzeti posebne mjere kako bi se djelotvorno osigurala prava radnika na daljinu i jednako postupanje kao i prema drugim radnicima, posebno u pogledu zdravlja i sigurnosti na radu.

1.10. EGSO uviđa da je prije uvođenja rada na daljinu važno jasno definirati sva pitanja povezana s opremom, odgovornostima i troškovima. EGSO smatra da su u pravilu poslodavci odgovorni za dostavu, instalaciju i održavanje opreme potrebne za rad na daljinu. Poslodavac bi trebao izravno pokriti troškove nastale radom na daljinu, posebno one koji se odnose na komunikaciju (potrošni materijal, mobilni telefon, internet).

1.11. EGSO predlaže da poduzeća, u kontekstu rada na daljinu i u skladu s europskim i nacionalnim zakonodavstvom te sporazumima o kolektivnom pregovaranju na razini države, regije, sektora ili poduzeća, budu dužna koristiti odgovarajuće mehanizme za mjerenje uobičajenog radnog vremena i prekovremenih sati.

1.12. EGSO smatra da se metode praćenja i bilježenja radnog vremena, s kojima radnici moraju biti upoznati, ne bi smjele koristiti u druge svrhe, biti nametljive niti kršiti privatnost radnika. Osim toga, pri njihovoj upotrebi treba voditi računa o mjerodavnim načelima zaštite podataka.

1.13. EGSO ističe da radnici koji rade na daljinu ne smiju biti stavljeni u nepovoljan položaj u svom profesionalnom životu, posebno u pogledu razvoja profesionalne karijere, stalnog osposobljavanja, pristupa internim informacijama poduzeća, članstva u sindikatima i sindikalnog zastupanja, posebnih radničkih prava (medicina rada, osiguranje i sl.) i pristupa drugim posebnim pravima koja su u poduzeću predviđena.

1.14. EGSO smatra da bi na temelju studija o posljedicama rada na daljinu trebalo pokrenuti zajednički proces Europske komisije, Međunarodne organizacije rada (ILO) i OECD-a u cilju sastavljanja konvencije ILO-a o radu na daljinu. EGSO također smatra da bi dostojni uvjeti rada na daljinu trebali biti dio Programa ILO-a za dostojanstven rad i odgovarajućih nacionalnih programa.

2. Konceptualni aspekti i kontekst rada na daljinu

2.1. Ovo je mišljenje odgovor na pitanja portugalskog predsjedništva o izazovima rada na daljinu u pogledu organizacije radnog vremena, ravnoteže između poslovnog i privatnog života i prava na isključivanje, a s ciljem promicanja europskog socijalnog modela. Ta pitanja uključuju rodnu perspektivu, koja se razmatra u zasebnom mišljenju (SOC/662), također razmatračkom kao i ovo mišljenje.

2.2. EGSO cijeni rad Međunarodne organizacije rada i Eurofounda na metodama i konceptima rada na daljinu, koji omogućuju usporedbu podataka na europskoj i međunarodnoj razini ⁽¹⁾.

2.3. U kontekstu ovog dokumenta EGSO koristi pojam „rad na daljinu” za profesionalnu djelatnost koju zaposlenici obavljaju na daljinu, izvan poslovnih prostora poduzeća i pomoću informacijsko-komunikacijskih tehnologija (IKT). Mjesto obavljanja posla i uporaba IKT-a stoga su dva ključna aspekta rada na daljinu. EGSO uviđa da postoje različiti oblici rada na daljinu, ovisno o zakonima i praksama u raznim zemljama. Ovo se mišljenje bavi radom na daljinu zaposlenika, a ne bavi se problematikom rada na daljinu samozaposlenih osoba, koju treba ubuduće razmotriti u zasebnom mišljenju.

2.4. Rad na daljinu već je uređen određenim politikama. Iako na europskoj i međunarodnoj razini ne postoje posebne direktive ili propisi o radu na daljinu, EU ima uspostavljene instrumente, točnije Direktivu 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o određenim vidovima organizacije radnog vremena ⁽²⁾, Direktivu Vijeća 89/391/EEZ o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu ⁽³⁾, Direktivu (EU) 2019/1152 Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji ⁽⁴⁾ i Direktivu (EU) 2019/1158 Europskog parlamenta i Vijeća o ravnoteži između poslovnog i privatnog života ⁽⁵⁾. EGSO poziva države članice na djelotvorno prenošenje tih direktiva u nacionalno zakonodavstvo.

2.5. I europski socijalni partneri posebnu su pozornost posvetili tom području. Okvirni sporazum o radu na daljinu (autonomni sporazum) potpisan je 2002., ali je provedba širom Europe neujednačena. U njemu je istaknuto nekoliko aspekata, kao što su: dobrovoljnost rada na daljinu; jednako postupanje kao prema radnicima na usporedivom radnom mjestu u poduzeću, s posebnim upućivanjem na radno opterećenje, pristup osposobljavanju i kolektivnim pravima; reverzibilnost; činjenica da prijelaz na rad na daljinu ne mijenja radni status radnika; poštovanje privatnog života radnika na daljinu; zaštita podataka i poštovanje normi o zdravlju i sigurnosti na radu. Kako bi se provjerila ispravna primjena zdravstvenih i sigurnosnih standarda, poslodavac, sindikat odnosno predstavnici radnika i druga nadležna tijela imaju pristup radnom mjestu u granicama predviđenim nacionalnim zakonima i kolektivnim ugovorima. Ako radnik radi kod kuće, taj pristup podliježe prethodnoj obavijesti i odobrenju radnika. Radnici na daljinu imaju pravo zatražiti obavljanje inspeksijskog nadzora.

2.6. U lipnju 2020. europski socijalni partneri sklopili su autonomni okvirni sporazum o digitalizaciji koji posebno obuhvaća četiri područja: digitalne vještine i sigurnost radnih mjesta; modalitete uključivanja i isključivanja; umjetnu inteligenciju i zadržavanje ljudske kontrole te poštovanje ljudskog dostojanstva i pitanje nadzora. EGSO smatra da je potrebno što prije provesti procjenu rezultata provedbe odredbi iz tog sporazuma. EGSO poziva Komisiju, države članice i socijalne partnere da promiču brzu i pravilnu provedbu sporazuma. Mogla bi se pokrenuti europska zakonodavna inicijativa u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (članak 151. i sljedeći članci UFEU-a) i/ili na razini država članica kako bi se zaštitilo i ostvarilo pravo radnika na isključivanje.

2.7. Europski socijalni partneri obavili su i još uvijek obavljaju važan posao u velikom broju sektora. Popis sporazuma o radu na daljinu i digitalizaciji nalazi se u Prilogu ovom dokumentu. Iako nije iscrpan, taj popis odražava napore socijalnog dijaloga u tom području.

2.8. Na razini država članica radno zakonodavstvo uređuje određene aspekte relevantne za rad na daljinu, kao što su trajanje i organizacija radnog vremena, podređeni radni odnos te zdravlje i sigurnost na radu, te posebne odredbe kao što je obveza postojanja ugovora o radu u pisanom obliku. Okvirni sporazum o radu na daljinu utjecao je na sadržaj dogovorenih normi.

⁽¹⁾ Alex Soojung-Kim Pang (2017.), *Rest – Why you get more done when you work less* (Odmorite se – Zbog čega napravite više radeći manje).

⁽²⁾ SL L 299, 18.11.2003., str. 9.

⁽³⁾ SL L 183, 29.6.1989., str. 1.

⁽⁴⁾ SL L 186, 11.7.2019., str. 105.

⁽⁵⁾ SL L 188, 12.7.2019., str. 79.

2.9. Rad na daljinu također je bio, i još uvijek jest, predmet kolektivnog pregovaranja i ugovora (ponekad trostranih) sastavljenih na nacionalnoj ili sektorskoj razini odnosno na razini poduzeća, na čiji je sadržaj utjecao i europski sporazum iz 2002. godine. Budući da se pregovori često odvijaju na razini poduzeća, sadržaj sporazumâ manje je poznat ⁽⁶⁾.

2.10. U tome su iznimka istočnoeuropske države članice. EGSO poziva socijalne partnere u tim zemljama da pregovaraju o sporazumima o radu na daljinu ili da ih po potrebi ažuriraju.

2.11. Prema europskom istraživanju o radnim uvjetima iz 2015. udio radnika koji rade na daljinu bio je visok u dvjema nordijskim zemljama – Danskoj (37 %) i Švedskoj (33 %) – te u Nizozemskoj (30 %); prosječan u zemljama kao što su Luksemburg (26 %), Francuska (25 %), Estonija (24 %), Belgija (24 %) i Finska (24 %), a nizak u polovini država članica EU-a, u rasponu od 12 % do 13 % (Njemačka, Španjolska, Bugarska, Litva, Rumunjska) ili čak između 7 % i 11 % (Italija, Češka, Poljska, Slovačka, Portugal i Mađarska). Treba napomenuti da, općenito uzevši, polovina radnika na daljinu ulazi u kategoriju „povremenog rada na daljinu”, dok nešto manje od četvrtine njih „redovito radi na daljinu” (kod kuće) ⁽⁷⁾.

2.12. Navedimo neke rezultate novijih istraživanja ⁽⁸⁾:

2.12.1. Godine 2019. samo 5,4 % zaposlenih u EU-27 obično je radilo od kuće i taj je postotak tijekom posljednjeg desetljeća praktički ostao nepromijenjen. Međutim, između 2009. i 2019. udio radnika koji su povremeno radili na daljinu porastao je s 5,2 % 2009. na 9 % 2019. godine. Prema studijama ILO-a, na daljinu (uključujući mobilni rad na daljinu) radi 8 % ukupne radne snage u EU-u, u usporedbi s 20 % u SAD-u i 16 % u Japanu ⁽⁹⁾.

2.12.2. Udio radnika na daljinu znatno se razlikuje među sektorima i zanimanjima, a posebno je visok u informacijskim i tehnološkim sektorima te u sektorima utemeljenima na znanju, kao i među visokokvalificiranim stručnjacima. Industrijska struktura država članica, raspodjela radnih mjesta po veličini poduzeća, stopa samozaposlenih osoba i digitalne vještine radnika neki su od čimbenika koji objašnjavaju razlike i varijacije u učestalosti rada na daljinu među državama članicama.

2.12.3. Nejednakosti u pristupu radu na daljinu i zaštiti radnika mogle bi povećati nejednakosti među radnicima, među ostalim i u pogledu rodne dimenzije, koja je razmotrena u mišljenju SOC/662, pa treba pronaći rješenje za taj problem.

2.12.4. Razvoj digitalnih vještina radnika ključan je za suočavanje s izazovima tehnoloških promjena i novih načina rada (osposobljavanje u području digitalnih vještina 2019. u prosjeku je provodilo manje od 25 % poduzeća u EU-u, od 6 % u Rumunjskoj do 37 % u Finskoj).

2.13. Zbog pandemije bolesti COVID-19 nekoliko milijuna radnika u Europi počelo je raditi od kuće, a Eurofound procjenjuje da je oko 40 % radnika zbog pandemije počelo raditi na daljinu na puno radno vrijeme. To je u većini slučajeva obavezno zbog toga što su tijela javne vlasti donijela takve odluke radi zaštite zdravlja.

2.14. EGSO ponavlja svoje stajalište izneseno u raznim mišljenjima ⁽¹⁰⁾ o pitanjima koja se odnose na budućnost rada, digitalizaciju, organizaciju radnog vremena i ravnotežu između poslovnog i privatnog života.

⁽⁶⁾ Eurofound i ILO (2017.), *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work* (Raditi bilo kad i bilo gdje: posljedice na svijet rada), str. 51–54. (dalje u tekstu: „Eurofound i ILO (2017.)”).

⁽⁷⁾ Europska komisija (2020.), *Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to* (Rad na daljinu u EU-u prije i nakon COVID-a 19: gdje smo i kamo idemo), znanstveni sažeci za potrebe politika.

⁽⁸⁾ *Idem.*

⁽⁹⁾ ILO (2019.), *Telework in the 21st century* (Rad na daljinu u 21. stoljeću), str. 294.

⁽¹⁰⁾ SL C 129, 11.4.2018., str. 44., SL C 197, 8.6.2018., str. 45., SL C 237, 6.7.2018., str. 8., SL C 367, 10.10.2018., str. 15., SL C 440, 6.12.2018., str. 37., SL C 232, 14.7.2020., str. 18.

3. Mogućnosti i rizici rada na daljinu

3.1. Kad je riječ o poduzećima, rad na daljinu može dovesti do povećanja produktivnosti, ali i stvoriti poteškoće za kulturu poduzeća i organizaciju rada. Primjena rada na daljinu iz poslovne perspektive ima višestruke ciljeve, prije svega ⁽¹¹⁾:

- i. organizaciju rada na temelju rezultata, čime se radnicima daje veća autonomija i veća odgovornost za rezultate;
- ii. povećanje produktivnosti i učinkovitosti (manje prekida);
- iii. uštedu prostora u poslovnim prostorima i/ili uredima i smanjenje pripadajućih troškova;
- iv. lakši pristup zapošljavanju za određene kategorije radnika (koji imaju obiteljske obveze ili neki vid motoričkog invaliditeta).

3.2. Rad na daljinu radnicima može olakšati usklađivanje poslovnog i privatnog života te smanjiti troškove putovanja na posao. Općenito, rad na daljinu može dovesti do veće autonomije, koncentracije i produktivnosti ⁽¹²⁾. Međutim, autonomija nije uvijek kompenzacija za negativne posljedice za zdravlje i dobrobit, a može čak i povećati intenzitet rada u kombinaciji s prekomjernim radnim opterećenjem i poslovnom kulturom usmjerenom na konkurentnost, što iziskuje visoku učinkovitost koja dovodi do pretjeranog (neplaćenog) radnog opterećenja i nedovoljnih razdoblja odmora ⁽¹³⁾.

3.3. EGSO naglašava da rad na daljinu pozitivno utječe na održivi razvoj i dekarbonizaciju gospodarstva, kao i na poboljšanje gradske mobilnosti.

3.4. EGSO napominje da su zahvaljujući radu na daljinu negativne posljedice pandemije bolesti COVID-19 bitno smanjene. Znatno povećanje njegove primjene omogućilo je održavanje mnogih gospodarskih sektora na životu.

3.5. EGSO ističe da brisanje granica između razdoblja rada i odmora može dovesti do povećanja broja stvarno odrađenih sati, većeg intenziteta rada i težeg isključivanja s posla te štetno utjecati na obiteljski život. Mjerenje i kontrola radnog vremena velik je izazov za inspekcijske službe država članica, koji treba riješiti na odgovarajući način.

3.6. U istraživanju se ističu određeni rizici za radnike: nije riječ samo o rizicima povezanim s raznim oblicima izoliranosti, kao što su stres, depresija ili anksioznost, nego i o mišićno-koštanim poremećajima, glavobolji, iscrpljenosti, poremećajima spavanja i novim digitalnim fenomenima kao što su „virtualna prisutnost”. Utjecaj te prisutnosti na rad varira. Prema podacima Eurofounda, iskustvo je negativno za neke radnike, dok su drugi zadovoljni što mogu raditi od kuće umjesto da odlaze na radno mjesto kada se osjećaju loše. Međutim, time se ne bi smjelo zadirati u pravo na bolovanje. Rad na daljinu također predstavlja velike poteškoće kao što su otežana organizacija sindikalnih aktivnosti i sudjelovanje u njima, nevidljivost, povreda privatnosti i raspršenost radnika na daljinu.

3.7. EGSO napominje da postoje drugi rizici u pogledu rada na daljinu, kao što su oni povezani s kibersigurnošću, koje bi trebalo rješavati na odgovarajući način kako bi se zaštitila poduzeća i privatnost radnika na daljinu. Drugi rizik povezan s radom na daljinu moguće su negativne posljedice za postojeće organizacijske kulture u odjelima koji proizvode robu ili pružaju usluge, te u udrugama i/ili volonterskim organizacijama.

3.8. Rad na daljinu podrazumijeva vještine u području IKT-a i pristup opremi i uslugama, kao i stambene i druge uvjete koji pogoduju radu na daljinu, čime se postavlja pitanje gospodarskih i društvenih nejednakosti.

3.9. EGSO uviđa da rad na daljinu može olakšati integraciju na tržište rada određenih diskriminiranih skupina, posebno osoba s invaliditetom, trudnica i samohranih roditelja, koji se često suočavaju sa strukturnim preprekama u pristupu zapošljavanju.

⁽¹¹⁾ Eurofound i ILO (2017.), str. 51.

⁽¹²⁾ Eurofound (2020.), *Telework and ICT-based mobile work: flexible working in the digital age* (Rad na daljinu i mobilni rad koji se temelji na informacijsko-komunikacijskim tehnologijama: fleksibilan rad u digitalnom dobu), str. 53. (dalje u tekstu: „Eurofound (2020.)”).

⁽¹³⁾ Eurofound i ILO (2017.), str. 40.

3.10. EGSO smatra da su, kad je riječ o propisima, glavni izazovi osigurati da rad na daljinu bude dobrovoljan i reverzibilan – osim u iznimnim slučajevima, kao što je pandemija, kada je on obveza koju su odredila tijela javne vlasti – te da radnici na daljinu imaju jednaka individualna i kolektivna prava kao radnici na usporedivom radnom mjestu u poduzeću za koje rade; da režim rada na daljinu bude utvrđen u pisanom obliku; te da se, prema potrebi, poduzmu posebne mjere kako bi se osigurala učinkovitost prava radnika na daljinu i jednako postupanje prema njima kao i prema drugim radnicima.

3.11. EGSO smatra da bi propisi o radu na daljinu mogli osigurati pristojne radne uvjete i doprinijeti smanjenju nejednakosti i siromaštva unatoč zaposlenju ⁽¹⁴⁾.

3.12. EGSO smatra da su poslodavci odgovorni za osposobljavanje te za dostavu, instalaciju i održavanje potrebne opreme za rad na daljinu. Poslodavac bi trebao izravno pokriti troškove nastale radom na daljinu, posebno one koji se odnose na komunikaciju (potrošni materijal, mobilni telefon, internet).

3.13. Treba poduzeti sve potrebne mjere za zaštitu podataka koji se odnose na rad na daljinu, a posebno osobnih podataka radnika na daljinu.

3.14. EGSO napominje da je u velikoj većini poduzeća došlo do snažnog povećanja primjene sustava za nadzor, kontrolu i praćenje rada radnika na daljinu te preporučuje da se pri upotrebi tih kontrolnih instrumenata uzmu u obzir načela zaštite podataka. Osim toga, to pitanje treba eventualno urediti u okviru nekog budućeg zakonodavnog akta i/ili kolektivnog pregovaranja između socijalnih partnera u državama članicama na nacionalnoj, regionalnoj i sektorskoj razini odnosno razini poduzeća.

4. Izazovi rada na daljinu

4.1. Organizacija radnog vremena

4.1.1. EGSO napominje da su istraživanja jednoglasna glede učinaka rada na daljinu na radno vrijeme i navode dugo radno vrijeme kao glavni nedostatak tog oblika rada ⁽¹⁵⁾. Rad na daljinu omogućuje radniku da strukturira svoj radni dan i izbjegne putovanje između kuće i radnog mjesta, ali i dovodi do duljeg rada navečer i vikendom.

4.1.2. EGSO sa zadovoljstvom primjećuje da su se europski socijalni partneri nedavno složili da je redovit dijalog rukovoditelja i radnika i/ili njihovih predstavnika o radnom opterećenju i radnim procesima ⁽¹⁶⁾ jedna od mjera koju treba uzeti u obzir u okviru procesa zajedničkog partnerstva koji je temelj sporazuma.

4.1.3. Naime, u jednoj studiji Eurofounda ⁽¹⁷⁾ navodi se sljedeće:

4.1.3.1. U kontekstu „redovitog” rada na daljinu oko 30 % radnika svakodnevno ili nekoliko puta tjedno radi tijekom slobodnog vremena; oko 50 % radnika prekida se u radu radi obavljanja nepredviđenih poslova, a njih oko 20 % radi više od 48 sati tjedno (ta je brojka skoro 30 % za „mobilne” radnike na daljinu i 10 % za „povremene” radnike na daljinu).

4.1.3.2. U kontekstu „redovitog” rada na daljinu oko 40 % radnika ima odmor kraći od 11 sati (to vrijedi za 25 % „povremenih” radnika na daljinu i oko 60 % „mobilnih” radnika na daljinu).

4.1.4. Istraživanja Eurofounda pokazuju da je intenzitet rada čest problem u europskim zemljama (npr. 37 % radnika izjavilo je da su izloženi kratkim rokovima) i da je češći među radnicima na daljinu, posebno mobilnim radnicima na daljinu ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti nedavnu rezoluciju koju je donio Europski parlament.

⁽¹⁵⁾ ILO (2019.), *Telework in 21st century*, str. 298.

⁽¹⁶⁾ Okvirni sporazum europskih socijalnih partnera o digitalizaciji, lipanj 2020., str. 10.

⁽¹⁷⁾ *Further exploring the working conditions of ICT-based mobile workers and home-based teleworkers* (Daljnje razmatranje radnih uvjeta mobilnih radnika čiji je rad zasnovan na IKT-u i radnika od kuće), radni dokument, str. 23–33.

⁽¹⁸⁾ Eurofound (2016.), *6th European Working Conditions Survey, Overview report* (Šesto europsko istraživanje o radnim uvjetima, sažeto izvješće), str. 47–51. Vidjeti i prethodnu bilješku.

4.1.5. Treba ocijeniti učinke intenzivne uporabe IKT-a, kao što su rad na zaslonu ili rad pomoću pametnih telefona, na zdravlje i dobrobit. Negativne posljedice, koje se mogu povećati radom na daljinu, jesu psihološki pritisak (stres), zamor očiju, tjeskoba, glavobolja, iscrpljenost, poremećaji spavanja i mišićno-koštani poremećaji ⁽¹⁹⁾.

4.1.6. Iako postoje europski standardi mjerodavni za rad na daljinu, potrebno je ocijeniti jesu li Direktiva o radnom vremenu, zajedno s drugim direktivama iz točke 2.4, odnosno sporazum o radu na daljinu iz 2002. i sporazum o digitalizaciji iz 2020. dovoljni za zaštitu tih radnika ⁽²⁰⁾. EGSO u vezi s tim ističe važnost europske sudske prakse prema kojoj „[...] države članice moraju poslodavcima nametnuti obvezu uspostave objektivnog, pouzdanog i pristupačnog sustava mjerenja dnevnog radnog vremena tijekom kojeg je pojedinu radnik radio” ⁽²¹⁾. EGSO napominje da je na državama članicama da utvrde konkretne načine provedbe takvog sustava, uzimajući u obzir, među ostalim, razlike među sektorima i djelatnostima ⁽²²⁾.

4.1.7. U tom smislu EGSO predlaže da poduzeća, u kontekstu rada na daljinu i u skladu s europskim i nacionalnim zakonodavstvom te sporazumima o kolektivnom pregovaranju na regionalnoj ili sektorskoj razini, odnosno na razini poduzeća, budu dužna koristiti odgovarajuće mehanizme za mjerenje uobičajenog radnog vremena i prekovremenih sati.

4.1.8. EGSO smatra da jednako postupanje prema radnicima na usporedivim radnim mjestima u istom poduzeću vrijedi i za zdravlje i sigurnost na radu, organizaciju rada kako bi se zajamčilo slično radno opterećenje i pravo sindikata, odnosno predstavnika radnika na pristup mjestu rada na daljinu, u granicama predviđenima nacionalnim zakonodavstvom i kolektivnim ugovorima.

4.1.9. Radnici na daljinu ne smiju biti stavljeni u nepovoljan položaj u svom profesionalnom životu, posebno u pogledu razvoja profesionalne karijere, stalnog osposobljavanja, pristupa internim informacijama poduzeća, članstva u sindikatu i sindikalnog zastupanja, posebnih radničkih prava (medicina rada, osiguranje i sl.) i pristupa drugim posebnim pravima koja su u poduzeću predviđena.

4.2. Ravnoteža između poslovnog i privatnog života

4.2.1. Jedan od pokretača razvoja rada na daljinu jest činjenica da taj oblik rada po svemu sudeći omogućuje bolju ravnotežu između poslovnog i privatnog života, veću produktivnost i lojalnost osoblja te njegovu manju fluktuaciju. Međutim, s obzirom na to da je teško donijeti konačne zaključke o učincima rada na daljinu na svijet rada na temelju trenutačnog stanja istraživanja o toj temi, stvarnost bi mogla biti mnogo složenija i dvosmislenija, a možda čak i proturječna tezi o potencijalnim uzajamnim koristima i za radnike i za poslodavce ⁽²³⁾.

4.2.2. EGSO ukazuje na proturječje između sve veće fleksibilnosti radnog vremena i cilja dostojanstvenog rada koji zagovara ILO.

4.2.3. Kad je riječ o ravnoteži između poslovnog i privatnog života, EGSO smatra da su negativne posljedice za radnike na daljinu uvećane, a osim toga, razlikuju se ovisno o individualnim karakteristikama radnika, kulturi i organizaciji rada ⁽²⁴⁾. EGSO smatra da će djelotvorno prenošenje Direktive o ravnoteži između poslovnog i privatnog života bez ikakve sumnje pomoći u poboljšanju radnih uvjeta radnika na daljinu ⁽²⁵⁾. EGSO stoga poziva države članice na njezino ispravno prenošenje i provedbu.

4.2.4. EGSO napominje da su učinci rada na daljinu na ravnotežu između poslovnog i privatnog života izrazito dvojak ili čak proturječni pa su zbog toga o ravnoteži između poslovnog i privatnog života nužna daljnja istraživanja ⁽²⁶⁾.

⁽¹⁹⁾ Za posljedice rada na daljinu na zdravlje i dobrobit vidjeti: Eurofound (2020.), str. 27–35.

⁽²⁰⁾ Eurofound (2020.), str. 54.

⁽²¹⁾ Presuda Suda Europske unije, predmet C-55/18, ECLI: EU:C:2019:402, točka 60. Za rad na daljinu vidjeti i preostalu sudsku praksu: C-518/15; C-344/19; C-580/19; C-214/20; C-84/94.

⁽²²⁾ *Idem.*, predmet C-55/18, ECLI: EU 2019: točka 63.

⁽²³⁾ ILO (2019.), *Telework in 21st century*, str. 302.

⁽²⁴⁾ Glavni izvor: Eurofound (2020.), str. 13–26.

⁽²⁵⁾ Eurofound (2020.), str. 54.

⁽²⁶⁾ Eurofound i ILO (2017.), str. 33. i 40.

4.2.5. EGSO skreće pozornost na potrebu za odgovarajućim osposobljavanjem radnika i njihovih nadređenih o dobrim praksama u vezi s radom na daljinu i o poštovanju pravnih i ugovornih obveza, posebno u pogledu promicanja ravnoteže između poslovnog i privatnog života.

4.2.6. EGSO poziva države članice da poduzmu odgovarajuća ulaganja u stvaranje i/ili razvoj visokokvalitetnih i univerzalno dostupnih socijalnih službi za starije osobe i djecu kojima se može doprinijeti ravnoteži između poslovnog i privatnog života.

4.3. Pravo na isključivanje

4.3.1. EGSO je svjestan da kultura „stalne povezanosti” i nedostatak odmora stvaraju velike fizičke i psihosocijalne rizike za radnike na daljinu ⁽²⁷⁾. Zbog internetske je povezanosti sve teže poštovati granice između plaćenog rada i privatnog života.

4.3.2. U vezi s pravom na isključivanje nedavno su uvedene politike država članica (iako one imaju različite pristupe) i/ili mjere socijalnih partnera i poduzeća kako bi se ograničili ti negativni učinci i zaštitili radnici tijekom slobodnog vremena.

4.3.3. Stalna internetska povezanost ima negativne posljedice. Žene su najviše pogođene jer one obično obavljaju neplaćene kućanske poslove i brinu se o djeci te starijim i bolesnim osobama ⁽²⁸⁾.

4.3.4. Zakonodavstvom je obuhvaćena većina pitanja povezanih s radom na daljinu tako da je njegova učinkovita provedba vrlo važna. Okvirni sporazum o digitalizaciji potpisan na europskoj razini u lipnju 2020. obuhvaća, među ostalim, modalitete prava na isključivanje, poštovanje odredbi o radnom vremenu iz zakonodavstva i kolektivnih ugovora, kao i druge ugovorne aranžmane, i pravo radnika da ne bude dostupan poslodavcu izvan radnog vremena. EGSO napominje da taj sporazum socijalni partneri provode na razini država članica. Međutim, moguća je zakonodavna inicijativa koja je u skladu s odredbama UFEU-a (članak 151. i sljedeći članci) kako bi se zaštitilo i ostvarilo pravo radnika na isključivanje te na taj način spriječilo pogoršanje njihovih radnih uvjeta.

4.3.5. Države članice imaju različita stajališta o uvođenju prava na isključivanje ⁽²⁹⁾. Četiri države (Belgija, Španjolska, Francuska i Italija) donijele su o tome posebno zakonodavstvo. U dvjema državama raspravljalo se o nacrtu zakona (Portugal) ili je pokrenut postupak savjetovanja (Nizozemska), ali nije doneseno posebno zakonodavstvo. U ostalim državama članicama pristupi se razlikuju: u nekim slučajevima sindikati zagovaraju posebno zakonodavstvo jer se postojeće zakonodavstvo ne smatra dovoljnim, u drugima smatraju da je kolektivno pregovaranje najbolji oblik regulacije, u trećima pak tvrde da je zakonodavstvo kojim se uređuje radno vrijeme dovoljno.

4.3.6. S obzirom na navedeno, EGSO pozdravlja rezoluciju koju je Europski parlament usvojio 21. siječnja 2021., a koju je Europska komisija uzela u obzir u Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava od 4. ožujka u poglavlju o radu na daljinu i pravu na isključivanje ⁽³⁰⁾. EGSO u tom kontekstu smatra da bi pravo na isključivanje trebalo na odgovarajući način razmotriti u Akcijskom planu za europski stup socijalnih prava.

4.3.7. EGSO naglašava da, kad je riječ o pravu na isključivanje, prekovremeni rad sam po sebi nije problem pod uvjetom da je u skladu s utvrđenim pravilima, posebno u pogledu maksimalnog dopuštenog broja sati, te da se jamči plaćanje ukupno obavljenog rada u skladu s pravnim okvirom svake zemlje.

5. Mjere Europske komisije, država članica i socijalnih partnera

5.1. EGSO naglašava potrebu za većim brojem statističkih informacija i njihovom boljom kvalitetom, te više istraživanja o radu na daljinu kako bi se utvrdile najbolje prakse i analizirao njihov utjecaj na radnike, poduzeća i društvo. EGSO poziva Komisiju da poboljša istraživanja u području rada na daljinu i njegovih učinaka, da promiče razmjenu najboljih praksi među

⁽²⁷⁾ Eurofound i ILO (2017.), str. 37.

⁽²⁸⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a SOC/662 (vidjeti stranicu 13. ovoga Službenog lista).

⁽²⁹⁾ Glavni izvor: Eurofound (2020.), str. 13–26.

⁽³⁰⁾ Vidjeti nedavnu rezoluciju koju je donio Europski parlament.

državama članicama u pogledu organizacije radnog vremena, ravnoteže između poslovnog i privatnog života i prava na isključivanje te, naposljetku, da podrži razvoj potrebne tranzicije vještina, poštujući pritom socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje među socijalnim partnerima na različitim razinama.

5.2. EGSO naglašava da sporazumi iz 2002. i 2020. sadrže ključna načela koja omogućuju iskorištavanje pozitivnih učinaka rada na daljinu i smanjenje njegovih negativnih posljedica.

5.3. EGSO poziva Europsku komisiju i države članice da prate provedbu sporazumâ iz 2002. i 2020., da po potrebi prilagode postojeće propise s obzirom na iskustvo stečeno pandemijom te da osmisle nove propise kako bi se promicali pozitivni aspekti rada na daljinu i zaštitila temeljna prava radnika. Razvoj tehnologije i metoda rada ubrzava se, što znači da će pravila i prakse možda trebati prilagoditi novim uvjetima koji će prevladavati u budućnosti.

5.4. EGSO skreće pozornost na potrebu da se države članice, uz sudjelovanje socijalnih partnera, pobrinu za donošenje odgovarajućeg nacionalnog okvira za rad na daljinu kojim će se definirati pravila za poduzeća i radnike koji koriste taj vid rada, vodeći pritom računa o navedenim sporazumima.

5.5. Posebnu pozornost treba posvetiti organizaciji radnog vremena, rizicima za zdravlje i sigurnost na radu, ravnoteži između poslovnog i privatnog života, pravu na isključivanje i efektivnosti radnih prava u radu na daljinu.

5.6. EGSO je uvjeren da bi se problemi povezani s radom na daljinu trebali rješavati u kontekstu načela europskog stupa socijalnih prava i ciljeva održivog razvoja UN-a.

5.7. EGSO smatra da je sudjelovanje i uključivanje socijalnih partnera na svim razinama, što znači i putem kolektivnog pregovaranja, ključno za pronalaženje uravnoteženih, dostojanstvenih i pravednih rješenja.

5.8. EGSO smatra da bi na temelju studija o posljedicama rada na daljinu trebalo pokrenuti zajednički proces Europske komisije, ILO-a i OECD-a u cilju sastavljanja konvencije ILO-a o radu na daljinu. EGSO također smatra da bi dostojni uvjeti rada na daljinu trebali biti dio Programa ILO-a za dostojanstven rad i odgovarajućih nacionalnih programa.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

PRILOG I.

EUROPEAN SECTORAL SOCIAL DIALOGUE JOINT TEXTS ON TELEWORK AND DIGITALISATION ⁽¹⁾**Telework**

Eurocommerce and UNI, Europa, European agreement on guidelines on Telework and ICT-mobile work in commerce, 25 May 2018 (commerce)

EACB, EBF-FBE, ESBG and UNI Global Union, Declaration on Telework in the European Banking Sector, 17 November 2017 (banking)

ETNO and UNI Europa, Joint Declaration on ICT-based mobile work, 2 February 2017 (telecommunications)

ETNO and UNI Europa, Joint declaration on telework, 9 June 2016 (telecommunications)

ACME, BIPAR, CEA and UNI-Europa, Joint declaration on telework by the European social partners in the insurance sector, 10 February 2015 (insurance)

CEMR-CCRE and EPSU, CEMR-EP/EPSU joint statement on telework, 13 January 2004 (local and regional government)

Eurelectric and EPSU, EMCEF, Joint declaration on telework, 13 November 2002 (electricity)

Eurocommerce and UNI Europa, European Agreement on Guidelines on Telework in Commerce, 26 April 2001 (Commerce)

ETNO and UNI Europa, Guidelines for Telework in Europe, 7 February 2001 (telecommunications)

Joint Committee, Opinion on telework, 23 November 1998 (telecommunications)

Digitalisation

ETNO and UNI-Europa, Joint Declaration on Artificial Intelligence, 30 November 2020 (telecommunications)

CEEMET and IndustriAll, Joint opinion on the impact of digitalisation on the world of work in the met industries, 9 November 2020 (metal industry)

EFIC and EFBWW, European Social Partners joint statement on Digital Transformation in workplaces of the European Furniture Industry, 6 July 2020 (Furniture)

Federation of European Social Employers and EPSU, Joint Position Paper on Digitalisation in the Social Services Sector – Assessment of Opportunities and Challenges, 6 June 2020 (social services)

Eurelectric and EPSU, IndustriAll, Digitalisation at the heart of social partners' commitment to keep the lights on, 9 April 2020 (electricity)

Eurelectric and EPSU, IndustriAll, A Social Partners' Framework of Actions – Challenges and opportunities of the digitalisation for the workforce in the European Electricity Sector, 9 April 2020 (electricity)

PostEurop and UNI Europa, Joint Declaration on Training in the Digital Era, 6 December 2019 (postal services)

ECEG and IndustriAll, Joint recommendations on digital transformations in the workplace for the European chemicals, pharmaceuticals, rubber and plastics sectors, 8 November 2019 (chemical industry)

EFCI/FENI and UNI Europa, Joint Statement on the Impact of Digitalization on Employment in the Cleaning and Facility Services Industry, 29 October 2019 (industrial cleaning)

⁽¹⁾ Based on the European Commission EU social dialogue texts database, the European Trade Union Institute (ETUI) EU Social Dialogue texts database (not yet publicly available) and own research.

INTERGRAF and UNI-Europa, Print is vital for the future of reading – INTERGRAF and UNI Europa Graphical & Packaging joint statement, 21 October 2021 (graphical industry)

FEPOR, ESPO and ETF, Joint statement „Market based and technological developments in the shipping sector and technological innovation represent major challenges for the port sector”, 24 June 2019 (ports)

AMICE, BIPAR, Insurance Europe and UNI Europa, Follow-up statement on the social effects of digitalization, 15 February 2019 (insurance)

IRU and ETF, Joint statement from Social partners for better regulation and digital enforcement, 7 December 2018 (road transport)

EBF-FBE and UNI Europa, Joint Declaration on the Impact of Digitalisation on Employment, 30 November 2018 (banking)

CEPI and IndustriAll, A social partner resolution addressing the ongoing digitalisation in the European pulp and paper sector and its potential impact on industry and employment, 6 July 2018 (paper industry)

CEEMET and IndustriAll, The impact of digitalisation on the world of work in the metal, engineering and technology-based industries, 8 December 2016 (metal industry)

AMICE, BIPAR, Insurance Europe and UNI Europa, Joint declaration on the social effects of digitalisation by the European social partners in the insurance sector, 12 October 2016 (Insurance)

EPSU and CEMR, Joint Declaration on the opportunities and challenges of digitalisation in local and regional administration, 11 December 2015 (local and regional administration)

PRILOG II.

Sljedeći su amandmani odbijeni tijekom rasprave premda su dobili barem četvrtinu glasova (pravilo 43. stavak 2. Poslovnika):

Točka 1.14. (povezana s točkom 5.8.)

Izmijeniti kako slijedi:

1.14. EGSO smatra važnim da, ~~bi~~ na temelju studija o posljedicama rada na daljinu, dobri uvjeti rada na daljinu postanu dio Programa za dostojanstveni rad općenito, a posebno nacionalnih programa za dostojanstveni rad. ~~†Trebalo bi pokrenuti zajednički proces Europske komisije, Međunarodne organizacije rada (ILO) i OECD-a kako bi se razmotrilo je li potrebno u cilju sastavljanja konvencije ILO-a o radu na daljinu.~~

Rezultat glasovanja:

Za: 109

Protiv: 130

Suzdržani: 14

Točka 4.1.1.

Izmijeniti kako slijedi:

4.1.1. EGSO napominje da ~~stje~~ teško donijeti konačne zaključke o učincima rada na daljinu na svijet rada na temelju ~~dosadašnjeg~~ istraživanja ~~jednoglasna~~ ~~glede učinaka rada na daljinu na radno vrijeme i navode dugo radno vrijeme kao glavni nedostatak tog oblika rada~~ ⁽¹⁵⁾. Rad na daljinu omogućuje radniku da strukturira svoj radni dan i izbjegne putovanje između kuće i radnog mjesta, ali i dovodi do duljeg rada navečer i vikendom.

Rezultat glasovanja:

Za: 111

Protiv: 120

Suzdržani: 18

Točka 5.8 (povezana s točkom 1.14)

Izmijeniti kako slijedi:

5.8. EGSO smatra važnim da, ~~bi~~ na temelju studija o posljedicama rada na daljinu, dobri uvjeti rada na daljinu postanu dio Programa za dostojanstveni rad općenito, a posebno nacionalnih programa za dostojanstveni rad. ~~†Trebalo bi pokrenuti zajednički proces Europske komisije, Međunarodne organizacije rada (ILO) i OECD-a kako bi se razmotrilo je li potrebno u cilju sastavljanja konvencije ILO-a o radu na daljinu.~~

Rezultat glasovanja:

Za: 109

Protiv: 130

Suzdržani: 14

⁽¹⁵⁾ ILO (2019), *Telework in 21st century*, str. 298.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Rad na daljinu i rodna ravnopravnost – uvjeti čiji je cilj da rad na daljinu ne pogorša nejednaku raspodjelu neplaćene skrbi i kućanskih poslova između žena i muškaraca te da bude pokretač promicanja rodne ravnopravnosti”

(Razmatračko mišljenje na zahtjev portugalskog predsjedništva)

(2021/C 220/02)

Izvjestiteljica: **Milena ANGELOVA**

Suizvjestiteljica: **Erika KOLLER**

Zahtjev portugalskog predsjedništva Vijeća:	dopis od 26.10.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	11.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	219/10/18

1. Zaključci i preporuke

1.1. Rad na daljinu dobro je poznat način rada, ali se njegova primjena znatno povećala tijekom pandemije COVID-a 19, što je rezultiralo time da više od trećine zaposlenika radi od kuće, uz veći udio žena nego muškaraca⁽¹⁾. Budući da žene obično obavljaju većinu poslova skrbi i kućanskih poslova, rad na daljinu smatrale su jedinom mogućnošću za usklađivanje tog neplaćenog rada i plaćenog zaposlenja. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) želi skrenuti pozornost na rizik korištenja rada na daljinu kao mogućnosti za preuzimanje dvostrukog tereta plaćenog i neplaćenog rada. Stoga EGSO pozdravlja kampanju Europske komisije o suzbijanju rodni stereotipa⁽²⁾, ponovno ističe potrebu za kulturnom promjenom i uklanjanjem svih strukturnih prepreka kako bi se postigla ujednačenija raspodjela neplaćenog rada u kućanstvu te poziva države članice da brzo i učinkovito provedu Direktivu o ravnoteži između poslovnog i privatnog života.

1.2. S obzirom na to da su pandemijski uvjeti izvanredni, povezanost rada na daljinu i rodne ravnopravnosti potrebno je ocijeniti iz općenitije i dugoročnije perspektive. Od početka pandemije, kada je to moguće, rad na daljinu obvezan je kao mjera zaštite zdravlja i popraćen mnogim izvanrednim i restriktivnim obilježjima. U normalnim uvjetima rad na daljinu obično se obavlja dobrovoljno kako bi se posao mogao organizirati na način koji najbolje odgovara općim ciljevima i potrebama poduzeća i organizacija, a da se pritom ispunjavaju potrebe i poslodavaca i radnika te poštuju europski i nacionalni pravni i normativni okviri⁽³⁾, kao i postignuća socijalnog dijaloga, sa svim praktičnim aranžmanima utvrđenima u sklopu ugovora o radu i kolektivnih ugovora.

1.3. Rad na daljinu pruža razne mogućnosti za poboljšanje rodne ravnopravnosti, kao što su: veće sudjelovanje na tržištu rada; veća fleksibilnost u organizaciji radnog vremena i kombiniranju pružanja neplaćene skrbi s plaćenim zaposlenjem, čime se može poboljšati sudjelovanje na tržištu rada; rast produktivnosti zahvaljujući većoj učinkovitosti;

⁽¹⁾ Izvješće Eurofounda „Život, rad i COVID-19”. U usporedbi s 2018. kada je manje od 5 % zaposlenika redovito radilo na daljinu, a manje od 10 % povremeno, prema izvješću Komisije iz 2020.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/qanda_20_357.

⁽³⁾ Okvirni sporazum socijalnih partnera EU-a o digitalizaciji iz 2020. i o radu na daljinu iz 2002. te izvješće Komisije o provedbi Okvirnog sporazuma socijalnih partnera EU-a o radu na daljinu, COM(2008) 412 final – <http://erc-online.eu/european-social-dialogue/database-european-social-dialogue-texts/>.

bolja prostorna usklađenost ponude i potražnje radne snage bez potrebe preseljenja na drugo mjesto; ušteda vremena i troškova zbog ukidanja ili smanjenja putovanja na posao itd. Istovremeno, rad na daljinu podrazumijeva određene rizike i moguće probleme, primjerice: radnik/ica može postati nevidljiv(a) u radnoj zajednici; može propustiti formalne i neformalne strukture podrške, osobne kontakte s kolegama i pristup informacijama i prilikama za promaknuće i osposobljavanje; moguće pogoršanje rodne nejednakosti i veći rizik od nasilja i uznemiravanja. Kad je riječ o ženama, to može pogoršati postojeće rodne nejednakosti. Uspješno ublažavanje takvih rizika iziskuje odgovarajuću rodnu analizu s obzirom na to da čak i politike koje se čine rodno neutralnima mogu zapravo biti rodno neosjetljive i negativno utjecati na žene. Stoga se moraju poduzeti svi naponi kako bi se ostvario pozitivan učinak.

1.4. EGSO prima na znanje trenutačni pravni i dodatni okvir kojim se regulira rad na daljinu. To uključuje Direktivu o radnom vremenu, Direktivu o sigurnosti i zdravlju na radu, Direktivu o ravnoteži između poslovnog i privatnog života i autonomni okvirni sporazum europskih socijalnih partnera o radu na daljinu (2002.) i o digitalizaciji (2020.). Također napominje da ne postoji konsolidirani europski okvir za rad na daljinu. Europski parlament naveo je da je „nužno uspostaviti zakonodavni okvir u svrhu reguliranja uvjeta rada na daljinu unutar EU-a kako bi se osigurali primjereni uvjeti rada i zaposlenja u digitalnom gospodarstvu, čime bi se pridonijelo smanjenju nejednakosti i pristupilo problemu siromaštva unatoč zaposlenju”. EGSO stoga preporučuje ocjenu postojećih pravila kako bi se utvrdila njihova djelotvornost s obzirom na brzo širenje rada na daljinu, svijest o novim rizicima i stečena iskustva. Posebno potiče socijalne partnere da revidiraju okvirni sporazum o radu na daljinu iz 2002. i daju mu novi zamah.

1.5. Socijalni partneri mogu, primjerice, putem kolektivnog pregovaranja, imati važnu ulogu u promicanju rada na daljinu na način kojim se doprinosi ravnopravnosti spolova, promicanju dobrobiti na radnom mjestu i produktivnosti. S obzirom na veliku raznolikost radnih mjesta, najbolji se rezultati mogu postići prilagođenim mjerama na razini poduzeća i radnog mjesta. Iako odluku o organizaciji rada donosi poslodavac, socijalni dijalog ključno je sredstvo na radnim mjestima za rješavanje pitanja kao što su plaće, radno vrijeme, načini povezanosti, zdravlje i sigurnost na radu te osposobljavanje i razvoj vještina u kontekstu rada na daljinu.

1.6. Osnovni preduvjeti za rodno neutralan rad na daljinu uključuju dostupnost potrebnih tehnologija, struktura i vještina. EGSO ponavlja svoj poziv na ulaganje u digitalnu infrastrukturu i povezanost za sve, među ostalim u lokalne zajedničke prostore u kojima se rad na daljinu može obavljati izvan doma, kao i u poboljšanje digitalnih vještina, uz posebnu pažnju usmjerenu na žene kako bi im se omogućilo da u potpunosti sudjeluju na tržištima rada i kako bi se izbjegao svaki oblik digitalnog jaza⁽⁴⁾.

1.7. Dostupnost, pristupačnost i cjenovna prihvatljivost infrastrukture i usluga skrbi za djecu, osobe s posebnim potrebama i starije osobe drugi su ključan preduvjet za rodno ravnopravan rad na daljinu i rad općenito. EGSO poziva na donošenje „europskog plana o pružanju skrbi” kojim bi se osiguralo pružanje kvalitetnijih usluga svima tijekom cijelog životnog ciklusa. Potiče države članice da osiguraju i ulažu u dostupnost visokokvalitetnih, cjenovno prihvatljivih, pristupačnih i raznolikih usluga skrbi kako bi se odgovorilo na razne zahtjeve i situacije.

1.8. Rad na daljinu donosi opasnost da radnik postane nevidljiv u radnoj zajednici te da bude lišen formalnih i neformalnih struktura podrške, osobnih kontakata s kolegama i pristupa informacijama. To može dovesti do toga da se ti radnici zanemaruju kada je riječ o prilikama za napredovanje i osposobljavanje te da im nedostaju važne informacije o plaćama i postojećim pravima radnika. Kad je riječ o ženama, to može pogoršati postojeće rodne nejednakosti, kao što je razlika u plaćama između spolova. Predložena Direktiva o transparentnosti plaća, koju je Europska komisija objavila 4. ožujka 2021., mogla bi biti jedan od važnih načina rješavanja problema nedostatka informacija zbog nevidljivosti.

1.9. Radi omogućavanja i poticanja inovacija i ulaganja u nove metode u privatnom sektoru te stvaranja novih radnih mjesta za uključivo zapošljavanje iznimno je važno da EU osigura povoljne uvjete za poduzetništvo i poslovanje te da promiče digitalizaciju, posebno za mikropoduzeća i MSP-ove. Jednako tako, javni sektor značajan je poslodavac i potrebna su odgovarajuća ulaganja kako bi se osigurali pristojni radni uvjeti i modernizacija infrastrukture radi postizanja ciljeva digitalne transformacije. Bliska i neometana suradnja javnog i privatnog sektora potrebna je i na praktičnoj razini, u područjima digitalne infrastrukture, obrazovanja i osposobljavanja, zdravstvenih i socijalnih usluga te istraživanja i inovacija.

⁽⁴⁾ SL C 237, 6.7.2018., str. 8.

1.10. EGSO poziva na istraživanje rodni implikacija i preduvjeta rada na daljinu u okolnostima u kojima ne dominira pandemija i uzimajući u obzir dugoročna kretanja u raznim sektorima gospodarstva i društva te na prikupljanje i širenje postojećih primjera dobre prakse diljem EU-a. Time bi se omogućio rodno osjetljiv pristup u postizanju potrebnih tehnoloških i socijalnih inovacija kako bi se osiguralo da rad na daljinu doprinosi promicanju rodne ravnopravnosti⁽⁷⁾.

1.11. Budući da su posljedice koje rad na daljinu ima za rodnu ravnopravnost određene društvenim tradicijama i stavovima pojedinaca, EGSO poziva na ciljane mjere i kampanje kako bi se smanjilo i prevladalo stereotipno razmišljanje. Potiče socijalne partnere i organizacije civilnog društva na razini EU-a i nacionalnoj razini da preuzmu aktivnu ulogu u zagovaranju nestereotipnih obiteljskih uloga i odabira žena i muškaraca u pogledu studija, zanimanja i zaposlenja.

1.12. EGSO poziva donositelje odluka na europskoj i nacionalnoj razini da se kroz dijalog i suradnju sa socijalnim partnerima snažno zalažu za suzbijanje svih oblika nasilja nad ženama, među ostalim na poslu, kod kuće i na internetu, te poziva države članice da brzo ratificiraju Konvenciju o nasilju i uznemiravanju iz 2019. (br. 190) Međunarodne organizacije rada i Istanbulsku konvenciju.

2. Opće napomene

2.1. EGSO pozdravlja inicijativu portugalskog predsjedništva da zatraži dva međusobno nadopunjujuća razmatračka mišljenja usmjerena na detaljniju analizu rada na daljinu, u kojima će se uzeti u obzir iskustva stečena tijekom pandemije. Time bi se također mogla bolje usmjeravati provedba Direktive o ravnoteži između poslovnog i privatnog života i potaknuti najbolje prakse za širenje rada na daljinu. Tim će se mišljenjima doprinijeti budućem nacrtu zaključaka Vijeća u prvoj polovini 2021.

2.2. Brza digitalizacija gospodarstva i društva, koja se znatno ubrzala zbog pandemije bolesti COVID-19, uzrokovala je veću primjenu rada na daljinu koja je rezultirala time da je u srpnju 2020. godine 34 % zaposlenika radilo isključivo od kuće, dok je njih 14 % radilo djelomično od kuće⁽⁸⁾. Pandemija omogućuje uvid u znatno povećanje rada na daljinu, ali potrebno je obratiti pozornost na uobičajene radne uvjete rada na daljinu koji nisu pod utjecajem pandemije.

2.3. Iako rodna ravnopravnost ovisi o mnogo čimbenika, a rad na daljinu ima razne gospodarske i socijalne učinke osim onih koji se odnose na rodnu ravnopravnost, ovo se razmatračko mišljenje, u skladu sa zahtjevom portugalskog predsjedništva, posebno tiče povezanosti između rada na daljinu i rodne ravnopravnosti. Budući da rad na daljinu može donijeti i koristi i rizike u pogledu rodne ravnopravnosti, cilj je pronaći načine da ga se učini jednim od pokretača promicanja rodne ravnopravnosti i izbjeći pogoršanje neravnopravne raspodjele neplaćene skrbi i kućanskih poslova između žena i muškaraca. EGSO naglašava potrebu za uključivanjem rodne perspektive u izradu politika kako bi se pomoglo ublažiti rizike i iskoristiti prilike.

2.4. Iskorištavanjem potencijala rada na daljinu i istodobnim ublažavanjem s njime povezanih rizika doprinosi se očuvanju globalnih pozitivnih pomaka u području rodne ravnopravnosti⁽⁹⁾. Iako je vjerojatnije da će mobilan rad izvan radnog prostora poslodavca obavljati muškarci, a ne žene, žene obavljaju više redovitog rada od kuće nego muškarci. To se u određenoj mjeri može objasniti rodnim ulogama i modelima rada i obiteljskog života koji su specifični za pojedinu zemlju i kulturu⁽⁸⁾. Žene obično obavljaju većinu neplaćenih poslova skrbi u kućanstvima⁽⁹⁾ te iako su ti poslovi ključni dio društveno-gospodarskog života, nisu prepoznati kao takvi. Unatoč tome što rad na daljinu može doprinijeti boljoj ravnoteži između poslovnog i privatnog života, on može i dovesti do povećanog opterećenja za žene, odnosno obavljanja još većeg dijela neplaćenih kućanskih poslova, uz istodobnu izloženost drugim rizicima kao što su obiteljsko i internetsko nasilje ili propuštanje mogućnosti za razvoj karijere.

⁽⁷⁾ <http://erc-online.eu/european-social-dialogue/database-european-social-dialogue-texts/> i <http://resourcecentre.etuc.org/>.

⁽⁸⁾ Izvješće Eurofounda „Život, rad i COVID-19“.

⁽⁹⁾ Služba Europskog parlamenta za istraživanja (EPRS): Rodna ravnopravnost: preispitivanje u tijeku – UN upozorava da bi pandemija bolesti COVID-19 mogla obrnuti globalni trend napretka u pogledu rodne ravnopravnosti upravo u trenutku kad joj je međunarodna zajednica namjeravala dati novi zamah.

⁽⁸⁾ Indeks rodne ravnopravnosti 2020.: Digitalizacija i budućnost rada, Europski institut za ravnopravnost spolova (EIGE).

⁽⁹⁾ Indeks rodne ravnopravnosti 2020.: Digitalizacija i budućnost rada, Europski institut za ravnopravnost spolova (EIGE).

2.5. Društvo kao cjelina i poduzeća moraju učiniti sve što je u njihovoj moći kako bi stali na kraju tim rodnim stereotipima i priznali žene kao punopravne radnice pored njihovih brojnih drugih uloga i kvaliteta. Cijena koju gospodarstvo i društvo plaćaju zbog tih predrasuda vrlo je visoka. Socijalni partneri i organizacije civilnog društva u svim sektorima trebali bi djelovati kao predvodnici kad je riječ o tom pitanju, ključnom za ljudska prava i prava žena, ali i za europsko gospodarstvo ⁽¹⁰⁾.

2.6. Pri evaluaciji učinaka rada na daljinu važno je napomenuti da se posljedice takvog rada tijekom pandemije mogu znatno razlikovati od onih u uobičajenim okolnostima. Vjerojatno je da su prednosti i nedostaci rada na daljinu postali izraženiji tijekom pandemije, kada je rad na daljinu postao obavezan i kada su životi ljudi obilježeni brojnim ograničenjima, uključujući korištenje doma kao zajedničkog radnog/studijskog/životnog prostora za sve članove obitelji. Stoga je pri procjeni utjecaja rada na daljinu na rodnu ravnopravnost i svijet rada to pitanje potrebno sagledati ne samo iz kratkoročne perspektive, nego prije svega iz dugoročne perspektive te posvetiti dužnu pažnju osiguravanju uobičajenih radnih uvjeta tijekom takvog rada. U uobičajenoj situaciji rad na daljinu trebao bi se obavljati na temelju uzajamnog dogovora i dobrovoljno, pri čemu svi praktični detalji trebaju biti propisani ugovornim sporazumom i/ili kolektivnim ugovorima.

2.7. EGSO također koristi priliku da poveže neke elemente ovog mišljenja s doprinosom ostvarenju UN-ova Programa održivog razvoja do 2030., posebno cilja održivog razvoja br. 5 (rodna ravnopravnost) i cilja br. 8 (dostojanstven rad i gospodarski rast). Cilj održivog razvoja br. 5 uključuje uklanjanje svih oblika diskriminacije i nasilja nad ženama i djevojčicama; priznavanje i vrednovanje neplaćenih poslova skrbi i rada u kućanstvu osiguravanjem javnih usluga, infrastrukture i politika socijalne zaštite te promicanje zajedničke odgovornosti u kućanstvu i obitelji. Drugi je cilj poboljšati upotrebu razvojnih tehnologija, posebno IKT-a, kako bi se promicalo osnaživanje žena. Cilj održivog razvoja br. 8 usmjeren je na ostvarenje kontinuiranog, uključivog i održivog gospodarskog rasta, pune i produktivne zaposlenosti i dostojanstvenog rada za sve te uključuje cilj postizanja veće produktivnosti, primjerice pomoću tehnološke modernizacije i inovacija.

3. Iskustvo stečeno tijekom razdoblja pandemije: rodna perspektiva

3.1. Pri razmatranju rodne dimenzije rada na daljinu potrebno je uzeti u obzir iskustvo stečeno tijekom razdoblja pandemije. Pandemija naglašava važnost uloge žena u gospodarstvu kao kritičnog osoblja za pružanje skrbi, koje u većini slučajeva radi „na prvoj liniji” ⁽¹¹⁾. Studije pokazuju ⁽¹²⁾ da je pandemija dovela do pogoršanja mnogih postojećih strukturnih rodničkih nejednakosti na tržištu rada i u društvu i da to nerazmjerno pogađa žene. Ovo se poglavlje bavi nekim ključnim zaključcima o radu na daljinu (uglavnom od kuće) tijekom pandemije jer se razmatranje rodne perspektive može upotrijebiti za promicanje rodne ravnopravnosti.

3.2. Iako je u pokušaju suzbijanja pandemije rad na daljinu postao obavezan kad god je to bilo moguće, nisu svi radnici i radnice mogli raditi na daljinu. Rad na daljinu bio je češći u gradovima nego u ruralnim područjima i češći među osobama s visokim obrazovanjem. Učestalost rada na daljinu razlikuje se i od sektora do sektora – veća je u obrazovanju, financijskim uslugama i javnoj upravi, a manja u području zdravstva, prometa, poljoprivrede, trgovine i ugostiteljstva ⁽¹³⁾. Nedavno istraživanje sadržava podatke o tome u kojim je zanimanjima moguć rad na daljinu, ali je potrebna dodatna analiza ⁽¹⁴⁾. Očigledno je i da se neki poslovi ne mogu raditi na daljinu dok neki mogu raditi na daljinu samo u vrlo ograničenoj mjeri ⁽¹⁵⁾.

3.3. Tijekom pandemije na daljinu je radilo više žena nego muškaraca. Iako se tijekom tog razdoblja tjedno radno vrijeme češće skraćivalo za muškarce nego za žene, zaposlene žene češće su privremeno prestajale raditi (privremeni dopust). To se može uvjerljivo objasniti time da su zaposlene žene i majke tijekom pandemije bolesti COVID-19 preuzele teret povećane potrebe za skrbi u kućanstvu zbog zatvaranja radnih prostora, škola i vrtića. U kućanstvima s dvoje

⁽¹⁰⁾ Dokumenti organizacija UNAPL, FEPIME Catalunya i AFAEMME.

⁽¹¹⁾ <https://data.unwomen.org/features/covid-19-and-gender-what-do-we-know-what-do-we-need-know>.

⁽¹²⁾ Služba Europskog parlamenta za istraživanja „Postizanje rodne ravnopravnosti u jeku pandemije i postojeći izazovi”: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/659440/EPRS_ATA\(2021\)659440_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/659440/EPRS_ATA(2021)659440_EN.pdf); <https://eige.europa.eu/topics/health/covid-19-and-gender-equality>.

⁽¹³⁾ Eurofound, 2020. Život, rad i COVID-19.

⁽¹⁴⁾ E-anketa, Skupina za COVID, Anketa o strukturi dohotka. Eurofound (2020.) Rad na daljinu i kriza izazvana bolešću COVID-19: novi digitalni jaz?

⁽¹⁵⁾ Općenito se procjenjuje da se oko 37 % poslova u EU-u može obavljati na daljinu (vidjeti podatke Eurofounda).

zaposlenih, ako je postojala mogućnost izbora, žene su češće koristile mogućnost privremenog dopusta nego njihovi muški partneri ⁽¹⁶⁾. U mnogim državama članicama situacija se tijekom pandemije dodatno pogoršala za roditelje zbog smanjenog izbora dostupnih usluga skrbi za djecu i drugih usluga skrbi te nedovoljne fleksibilnosti ustanova koje pružaju takvu skrb, što je najviše utjecalo na situaciju žena i majki.

3.4. Od ukupnog broja zaposlenika koji su radili na daljinu četvrtina njih bili su roditelji djece mlađe od 12 godina, među kojima se njih 22 % „puno teže moglo koncentrirati na rad i postići odgovarajuću ravnotežu između poslovnog i privatnog života nego druge skupine” ⁽¹⁷⁾. Posebno je ženama s obiteljskim obavezama pružanja skrbi rad od kuće bio otežan zbog nekoliko čimbenika, kao što su nedostatak mirnog prostora u kojem bi se moglo raditi bez ometanja, ali i, s jedne strane, nedostatak vremena za rad, u kombinaciji, s druge strane, s tendencijom duljeg rada i neprestane dostupnosti, pri čemu se ne poštuje načelo povezivanja i isključivanja. To iziskuje bolju provedbu postojećeg relevantnog zakonodavstva i strože praćenje od strane inspekcija rada, kao i procjenu primjerenosti postojećeg okvira. Samohrani roditelji, kojih 85 % u EU-u čine žene, bili su posebno ranjivi jer je pandemija ugrozila njihovu ionako krhku ravnotežu između poslovnog i privatnog života ⁽¹⁸⁾.

3.5. Postoje i naznake da su žene zaposlene u zahtjevnim sektorima s visokokvalificiranim osobljem, u kojima postoji velika kompetitivnost, kao što su pripadnice akademske zajednice, bile teže pogođene od svojih muških kolega ⁽¹⁹⁾ jer su neplaćeni poslovi skrbi i kućanski poslovi smanjili njihove mogućnosti da budu produktivne i dodatno ugrozili njihove profesionalne izgleda. Slično tome, poduzetnice koje vode mala i srednja poduzeća suočile su se s velikim vremenskim ograničenjima povrh ozbiljnih financijskih problema u nastojanjima da očuvaju svoja poduzeća tijekom mjera ograničenja kretanja ⁽²⁰⁾.

3.6. Razdoblje pandemije isto je tako dovelo do zabrinjavajućeg porasta nasilja nad ženama, uključujući fizičko nasilje i nasilje na internetu, pri čemu su žrtve potonjega znatno udaljenije od mogućih resursa i prilika za dobivanje pomoći ⁽²¹⁾. Obiteljsko nasilje poraslo je za trećinu tijekom pandemije, kada je bilo nužno ostati i raditi kod kuće, ako je to bilo moguće, kako bi se smanjilo njezino širenje ⁽²²⁾. Dokazi pokazuju i da je kao posljedica rada na daljinu seksualno uznemiravanje povezano s poslom postalo raširenije na internetu.

4. Mogućnosti, rizici i preduvjeti rada na daljinu

4.1. Kako bi se rad na daljinu što bolje iskoristio za promicanje rodne ravnopravnosti i ravnoteže između poslovnog i privatnog života, potreban je sveobuhvatan pogled na potencijalne pogodnosti i rizike koje on predstavlja za žene i muškarce. Bez odgovarajuće rodne analize, politike koje se čine rodno „neutralnima” zapravo mogu biti rodno „slijepe” i negativno utjecati na žene.

4.2. Neke od mogućnosti koje pruža rad na daljinu:

- veća fleksibilnost pri organizaciji radnog vremena općenito te, u određenoj mjeri, veća mogućnost pojedinaca da sami organiziraju svoje vrijeme kako bi postigli očekivane rezultate,
- veća fleksibilnost u kombiniranju neplaćenih obveza skrbi s plaćenim zaposlenjem, čime se može poboljšati sudjelovanje na tržištu rada,
- mogućnost ravnomjernije podjele skrbi o djeci ili uzdržavanim članovima obitelji kada oba roditelja rade na daljinu,

⁽¹⁶⁾ Eurofound (2021.), COVID-19: Neke posljedice za zapošljavanje i poslovni život, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg – objava u pripremi.

⁽¹⁷⁾ Eurofound, 2020. „Život, rad i COVID-19”.

⁽¹⁸⁾ Indeks rodne ravnopravnosti 2020.: Digitalizacija i budućnost rada, Europski institut za ravnopravnost spolova (EIGE).

⁽¹⁹⁾ <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01294-9>.

⁽²⁰⁾ Dokumenti organizacija UNAPL, FEPIME Catalunya i AFAEMME.

⁽²¹⁾ <https://www.opendemocracy.net/en/5050/covid19-sexual-harassment-work-online/>.

⁽²²⁾ <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/press-room/20200406IPR76610/teba-zaustaviti-porast-nasilja-u-obiceljima-uzrokovan-izvanrednim-mjerama>.

- bolja uključenost u tržište rada za osobe ograničene društvenim preprekama ili preprekama na radnom mjestu, primjerice, osobe koje doživljavaju poteškoće zbog invaliditeta,
- povećanje produktivnosti zahvaljujući većoj učinkovitosti,
- bolja prostorna usklađenost ponude i potražnje radne snage bez potrebe za preseljenjem na drugo mjesto; to bi moglo dovesti do preokreta u regionalnoj raspodjeli radnih mjesta između gradova i ruralnih područja ⁽²³⁾,
- ušteda vremena i troškova zbog ukidanja ili smanjenja putovanja na posao.

4.3. S druge strane, rad na daljinu može se povezati sa sljedećim rizicima i izazovima koji se odnose na:

- organizaciju radnog prostora pri radu na daljinu i koncentraciju na posao, posebno ako drugi članovi obitelji rade ili prate nastavu od kuće i ako je kućni prostor premalen da bi omogućio odvojeni radni prostor,
- pristup odgovarajućoj uredskoj strukturi, uključujući ergonomski namještaj, i specijaliziranoj ili prilagođenoj opremi i programima te osposobljavanju,
- nedostatak osobnog kontakta i duha suradnje među kolegama te rizik od postajanja „nevidljivim” u radnoj zajednici,
- pogoršanje neuravnotežene podjele poslova skrbi i kućanskih poslova koja se temelji na stereotipnim radnim i obiteljskim ulogama,
- povećanje rodno uvjetovanog nasilja i uznemiravanja, uključujući uznemiravanje na internetu, te nedostatak socijalne potpore u razdoblju izoliranosti,
- nedostatak kretanja i prekid dnevne rutine i navika te pritisak koji uzrokuje kombiniranje radnih i kućanskih obveza i zadržavanje granice između poslovnog i privatnog života, što može dovesti do problema s mentalnim i tjelesnim zdravljem, uključujući češće slučajeve izgaranja na poslu,
- zloupotrebu novih mogućnosti nadgledanja i zloupotrebu osobnih podataka,
- izazove u pogledu praćenja radnih uvjeta tijekom rada kod kuće – kako za poslodavce tako i za sindikate,
- kibersigurnost i pitanja zaštite podataka,
- povećanu socijalnu kontrolu,
- rizik od duljeg rada i prekratkih razdoblja odmora zbog nepoštovanja načela povezivanja i isključivanja,
- nemogućnost sindikata da zaštite prava radnika ili poteškoće u toj zaštiti,
- nesigurnost u pogledu odgovornosti poslodavca za osiguravanje zdravlja i sigurnosti na radnom mjestu, radnih uvjeta i provedbe kolektivnih ugovora.

⁽²³⁾ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/suica/announcements/speech-vice-president-suica-demographic-change-eu-epc_en, <https://horizon-magazine.eu/article/teleworking-here-stay-here-s-what-it-means-future-work.html>.

4.4. Najkonkretniji preduvjeti za rad na daljinu odnose se na dostupnost potrebne infrastrukture i tehnologija. Povezanost koja se sve više širi ne dopire do svakoga – neke skupine žena (starije žene, žene iz socioekonomskih skupina u nepovoljnom položaju, žene slabijeg obrazovanja) nemaju jednak pristup povezanosti i digitalnim tehnologijama, što doprinosi digitalnom jazu⁽²⁴⁾. Stoga su potrebne snažne javne politike kako bi se omogućio pristup mrežama i lokalnim zajedničkim prostorima koji olakšavaju rad na daljinu izvan kuće. EGSO ističe da je, kako je predviđeno okvirnim sporazumom socijalnih partnera o radu na daljinu i relevantnim nacionalnim zakonodavstvom, potrebno izbjeći situacije u kojima bi radnici koji rade na daljinu snosili teret troškova opreme koja je potrebna za rad na daljinu, odnosno opreme IKT-a, ergonomske namještaja i zdravstvenih i sigurnosnih mjera te povećane troškove povezane s prostorom u kojem se posao obavlja.

4.5. Digitalne vještine i osposobljavanje drugi su važan preduvjet za omogućavanje rada na daljinu, u odnosu na koji su muškarci najčešće u boljem položaju nego žene – samo u šest zemalja članica žene postižu bolje rezultate u pogledu internetskih vještina nego muškarci (Finska, Slovenija, Litva, Latvija, Cipar i Bugarska)⁽²⁵⁾. Rodna nejednakost u pogledu digitalnih vještina raste s dobi. Te razlike isto tako treba uzeti u obzir pri evaluaciji rodne dimenzije rada na daljinu.

4.6. Osim digitalnih vještina, rad na daljinu iziskuje vještine za prilagodbu promjenjivim načinima upravljanja i radnoj orijentaciji te stoga podrazumijeva izazove za zaposlenike i poslodavce, ne samo kad je riječ o MSP-ovima. Upravljanje poslovanjem i osobljem na daljinu iziskuje specifične upravljačke vještine, fleksibilnost, otpornost i inovativne načine organizacije rada jer je za rad na daljinu potrebno upravljanje na temelju rezultata umjesto upravljanja koje se temelji na procesima. Trebalo bi osigurati posebno osposobljavanje kako bi se rukovoditeljima/nadzornicima pomoglo da djelotvorno upravljaju osobljem na daljinu.

4.7. Za radnike veća fleksibilnost i veća sloboda u organizaciji rada podrazumijevaju i veliku odgovornost i predanost, kao i vještine samoupravljanja i odnos povjerenja između njih i njihovih rukovoditelja. Nekoliko je studija pokazalo da bi rad na daljinu u određenim sektorima mogao biti izvor povećanja produktivnosti, što bi se moglo bolje iskoristiti ako se rukovoditeljima pruži odgovarajuće osposobljavanje. Radom na daljinu mogu se povećati zahtjevi koje zaposlenici sami sebi postavljaju u svom poslu i postići veća učinkovitost.

4.8. Radnici koji rade na daljinu trebali bi imati jednak pristup osposobljavanju i trajnom stručnom usavršavanju i iste mogućnosti za napredovanje i profesionalni napredak. To je posebno važno za žene koje rade na daljinu i koje možda imaju manje vremena i mogućnosti za sudjelovanje u aktivnostima za unapređenje karijere izvan radnog vremena.

4.9. Pod uvjetom da su odgovarajuće strukture i vještine dostupne svima, rad na daljinu bio bi sam po sebi oblik rada koji je dostupan i muškarcima i ženama. Dostupne, visokokvalitetne, cjenovno prihvatljive, pristupačne i raznolike javne usluge skrbi stoga su ključne za ostvarivanje što veće koristi od rada na daljinu. U nekim državama članicama postoje financijska pomoć i posebni porezni poticaji za promicanje skrbi o djeci, među ostalim i kod kuće, koju obavljaju kvalificirani stručnjaci, što vrijedi uvesti kao referentnu praksu.

4.10. Iako rad na daljinu može povećati potražnju za nekim uslugama, za neke MSP-ove, u kojima prevladava žensko poduzetništvo i koji pronalaze klijente uglavnom među ženama koje putuju na posao i s posla, može uzrokovati pogoršanje situacije. To se odnosi na, primjerice, male trgovine hranom i ostalom robom, tržnice i uslužne centre. Da se taj rizik ublaži, trebalo bi se odmaknuti od stereotipnog odabira zanimanja. Isto vrijedi i za ublažavanje razlika u mogućnostima rada na daljinu za žene i muškarce koje su uzrokovane sektorskom segregacijom i različitom prilagođenošću pojedinih sektora radu na daljinu.

5. Načini osvještavanja rodne ravnopravnosti

5.1. Iako odluku o organizaciji rada donosi poslodavac, socijalni partneri, primjerice kroz kolektivno pregovaranje, mogu imati važnu ulogu u unapređenju rada na daljinu na način kojim se doprinosi rodnoj ravnopravnosti, uz poboljšanje produktivnosti i dobrobiti na poslu. Okvirnim sporazumom socijalnih partnera EU-a o radu na daljinu iz 2002., koji su do

⁽²⁴⁾ <https://www.oecd.org/going-digital/bridging-the-digital-gender-divide-key-messages.pdf>.

⁽²⁵⁾ Indeks rodne ravnopravnosti 2020.: Digitalizacija i budućnost rada, EIGE.

2008. provele sve države članice ⁽²⁶⁾, utvrđuje se opći okvir pravne stečevine za primjenu rada na daljinu uz ispunjenje potreba poslodavaca i zaposlenika na uravnotežen način. Socijalni dijalog ključno je sredstvo za rješavanje pitanja kao što su plaće, radno vrijeme, načini povezanosti, zdravlje i sigurnost na radu te razvoj vještina u kontekstu rada na daljinu. EGSO poziva i na širenje primjera najbolje prakse u pogledu omogućavanja ženama i muškarcima da kombiniraju poslovni i obiteljski život na ravnopravan način te na promicanje i financiranje zajedničkog djelovanja socijalnih partnera.

5.2. Budući da se rad na daljinu oslanja na tehnološku infrastrukturu i povezanost, EGSO ističe iznimnu važnost ulaganja u odgovarajuću digitalnu infrastrukturu, pružanja pristupa stabilnim digitalnim vezama te odgovarajućem hardveru i softveru kako bi se svim društvenim skupinama omogućio djelotvoran rad na daljinu i kako bi se izbjegli problemi u svim drugim područjima digitalizacije gospodarstva i društva.

5.3. EGSO ponavlja svoj poziv na poboljšanje digitalnih vještina za sve kako bi se ljude osposobilo da prate i oblikuju digitalni razvoj te da u potpunosti iskoriste mogućnosti e-učenja. To je pitanje formalnog, informalnog i neformalnog obrazovanja i njegova vrednovanja, koje obuhvaća osnovno obrazovanje, usavršavanje i prekvalifikaciju u skladu s načelom kontinuiranog i cjeloživotnog učenja. Posebna pažnja mora se posvetiti vještinama žena kako bi im se na ravnopravnoj osnovi omogućilo da u potpunosti sudjeluju na tržištima rada i obavljaju svakodnevne poslove za koje je potrebna digitalizacija.

5.4. EGSO naglašava potrebu za „europskim planom o pružanju skrbi” jer bi se ulaganjem u sektor skrbi osiguralo pružanje kvalitetnijih usluga svima tijekom cijelog životnog ciklusa te bi se žene i muškarci prepoznali kao ravnopravni primatelji dohotka i ravnopravni skrbnici. Potiče države članice da ulažu u sve vrste infrastrukture za pružanje skrbi. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost u okviru instrumenta *Next Generation EU* prilika su za usmjeravanje ulaganja u sektor skrbi. EGSO poziva i na širenje primjera najbolje prakse u pogledu omogućavanja ženama i muškarcima da kombiniraju poslovni i obiteljski život na ravnopravan način te na promicanje i financiranje zajedničkog djelovanja socijalnih partnera. EGSO poziva Komisiju i države članice da preispitaju ciljeve iz Barcelone ⁽²⁷⁾ kako bi se osigurala dostupnost visokokvalitetne, fleksibilne, raznovrsne i cjenovno prihvatljive skrbi za djecu ⁽²⁸⁾. Usto ističe važnost prelaska s institucionalne skrbi na usluge skrbi usmjerene na osobu koje se pružaju unutar zajednice i namijenjene su ranjivoj djeci i odraslima s posebnim potrebama, kako je navedeno u Zajedničkim europskim smjernicama koje je objavila Komisija ⁽²⁹⁾.

5.5. EGSO potiče države članice da provedu Direktivu o ravnoteži između poslovnog i privatnog života pravodobno i na učinkovit način kako bi se obiteljima mogle pružiti odgovarajuće mogućnosti odabira ravnopravnijih praksi, istodobno vodeći računa i o potrebama poduzeća, posebno MSP-ova. Manjim poduzećima, čija se djelatnost u pravilu oslanja na rad malog tima, još su potrebni kontinuitet i stabilnost u organizaciji proizvodnje nego drugim poduzećima. Nadovezujući se na dosadašnje iskustvo, u obzir se mogu uzeti fleksibilne sheme u kojima se kombiniraju fizička prisutnost na poslu i mogućnosti rada na daljinu.

5.6. Posebnu bi pažnju trebalo posvetiti uvjetima ranjivih skupina žena kao što su žene s invaliditetom, samohrane majke, starije žene, migrantice i Romkinje. Organizacijama žena i organizacijama koje predstavljaju obitelji treba pružiti potporu, među ostalim primjenom ciljanih mjera koje se financiraju iz europskih i nacionalnih fondova.

5.7. U slučajevima nasilja trebalo bi uvesti puni spektar usluga potpore (s obzirom na znatan porast obiteljskog nasilja zbog mjera ograničenja kretanja tijekom pandemije ⁽³⁰⁾), uz osiguravanje provedbe zakonodavstva o suzbijanju nasilja. EGSO poziva države članice da osmisle i provedu mjere za sprečavanje svih oblika nasilja nad ženama, fizičkog ili na internetu. Potrebno je snažnije djelovati kako bi se suzbilo nasilje i seksualno uznemiravanje na radnom mjestu, među ostalim u kontekstu rada na daljinu. Ako „sigurno” radno mjesto nije dostupno (zbog, npr., rada na daljinu), osobama koje

⁽²⁶⁾ <http://erc-online.eu/european-social-dialogue/database-european-social-dialogue-texts/>.

⁽²⁷⁾ U skladu s novom „Strategijom EU-a za rodnu ravnopravnost 2020. – 2025.”.

⁽²⁸⁾ 24. studenoga 2020., Zajednička izjava europskih socijalnih partnera o pružanju usluga skrbi o djeci u EU-u.

⁽²⁹⁾ <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2017/07/guidelines-final-english.pdf/>.

⁽³⁰⁾ <https://unric.org/en/who-warns-of-surge-of-domestic-violence-as-covid-19-cases-decrease-in-europe/>; <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/press-room/20200406IPR76610/treba-zauzaviti-porast-nasilja-u-obiceljima-uzrokovan-izvanrednim-mjerama>.

su preživjele nasilje u obitelji nije omogućen nikakav društveni nadzor te imaju ograničen ili nikakav pristup relevantnim informacijama i pomoći ⁽³¹⁾. Socijalne partnere trebalo bi poticati i podupirati da razviju politike za sprečavanje nasilja u obitelji, među ostalim, posebnim zajedničkim djelovanjem i odgovarajućim sustavima praćenja i izvješćivanja, a osobito i u slučaju rada na daljinu ⁽³²⁾. EGSO pozdravlja Komisijin prijedlog odluke Vijeća kojim se države članice ovlašćuju da u interesu EU-a ratificiraju Konvenciju o nasilju i uznemiravanju iz 2019. (br. 190) Međunarodne organizacije rada. Potiče države članice da brzo ratificiraju Konvenciju ⁽³³⁾, a Europsku uniju poziva da u taj proces uključi zemlje izvan EU-a. EGSO napominje da je Vijeće pozvalo države članice koje to još nisu učinile da ratificiraju Istanbulsku konvenciju i pozdravlja namjeru Komisije, navedenu u akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava, da predloži zakonodavstvo za borbu protiv rodno uvjetovanog nasilja nad ženama, uključujući uznemiravanje na radnom mjestu na temelju spola.

5.8. Iako rad na daljinu nije novi oblik rada, ima još mnogo nepoznatih posljedica koje zaslužuju da ih se dodatno istraži. Primjerice, bilo bi korisno istražiti njegove učinke i preduvjete u okolnostima u kojima ne dominira pandemija i uzimajući u obzir dugoročnija kretanja u raznim sektorima gospodarstva i društva. Budući da su univerzalno oblikovane tehnološke i socijalne inovacije ključne kako bi se rad na daljinu iskoristio na najbolji način i istodobno riješili problemi povezani s rodnom ravnopravnošću, EGSO poziva na uključivanje tih tema u politike za istraživanje, razvoj i inovacije na nacionalnoj razini i razini EU-a. Isto tako, trebalo bi prikupljati i širiti dobre primjere postojeće prakse iz cijelog EU-a kako bi se dao poticaj naprednim rješenjima.

5.9. S obzirom na to da ulaganja u univerzalno oblikovanu tehničku i socijalnu infrastrukturu te infrastrukturu za inovacije čine središnji dio državnih proračuna, odgovarajuća raspodjela sredstava može imati odlučujuću ulogu u unapređivanju rodno ravnopravnog rada na daljinu. Za ostvarenje tog cilja trebalo bi upotrijebiti i sredstva iz fondova EU-a, uključujući strukturne fondove i Mehanizam za oporavak i otpornost.

5.10. Povezanost je društveni fenomen. Prakse se moraju razvijati na razini radnog mjesta, primjerice, primjenom alata poput sporazuma socijalnih partnera o digitalizaciji, uzimajući u obzir da i Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA) trenutačno priprema kampanju EU-a za zdravu radnu okolinu o digitalizaciji koja počinje 2023.

5.11. EGSO isto tako upućuje na autonomni okvirni sporazum europskih partnera o digitalizaciji ⁽³⁴⁾ i poziva Komisiju da odredi posebnu financijsku potporu za ciljano zajedničko djelovanje socijalnih partnera i za organizacije civilnog društva koje doprinose ravnoteži između poslovnog i privatnog života. U autonomnom okvirnom sporazumu europskih partnera o digitalizaciji detaljno se iznose načini za rješavanje pitanja povezanih s načelom povezivanja i isključivanja u digitaliziranoj radnoj okolini, uključujući temeljne uzroke pretjerane povezanosti i dugotrajnog rada. Vjerojatno postoji širok spektar nacionalnih primjera povezanih s načinima provedbe tog sporazuma, uključujući sporazume i smjernice na razini sektora ili poduzeća.

5.12. Kad je riječ o nacionalnim pristupima povezivanju i isključivanju, Francuska, Belgija, Italija i Španjolska donijele su zakone o pravu na isključivanje kako bi se razjasnila prava, povećala svijest o potrebi za promjenom obrasca radnog vremena ili čak potaknula kulturna promjena prema zdravijoj organizaciji rada. U Nizozemskoj i Portugalu već su izrađeni zakonodavni prijedlozi. Rasprava je u tijeku u Njemačkoj, Finskoj, Irskoj, Luksembourgu, Litvi, Malti, Švedskoj i Sloveniji, dok preostalih 13 država članica još nije započelo takvu raspravu. EP je nedavno glasao o Rezoluciji o pravu na isključivanje, u kojoj je pozvao Komisiju da donese prijedlog akta kojim bi se onima koji rade s pomoću digitalnih alata

⁽³¹⁾ U publikaciji *Brief no 3 – Domestic violence and its impact on the world of work* (Sažetak br. 3 – Nasilje u obitelji i njegove posljedice na svijet rada) iz ožujka 2020. Međunarodna organizacija rada navodi visoke troškove koje nasilje u obitelji predstavlja za nacionalna gospodarstva. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-gender/documents/briefingnote/wcms_738117.pdf.

⁽³²⁾ Za primjere dobre prakse vidjeti: *Vodafone Toolkit on domestic violence and abuse at work: Recognise, respond and refer* (Vodafoneov skup alata za borbu protiv nasilja u obitelji i zlostavljanja na radnom mjestu: Prepoznavaj, odgovori i uputi) https://www.vodafone.com/content/dam/vodcom/files/vodafone_domestic_violence_toolkit_2020.pdf.

⁽³³⁾ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-24-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁽³⁴⁾ https://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2020/06/Final-22-06-20_Agreement-on-Digitalisation-2020.pdf.

omogućilo da se isključe izvan radnog vremena te da utvrdi minimalne zahtjeve za obavljanje rada na daljinu i pojasni uvjete rada, radno vrijeme i razdoblja odmora ⁽³⁵⁾. Postoje različita stajališta o tome postoji li potreba za novim propisom, odnosno jesu li postojeće odredbe dovoljne i treba li primijeniti pristup koji se temelji samo na kolektivnom pregovaranju. Bez obzira na različita stajališta, među socijalnim partnerima postoji relativno širok konsenzus o tome da „načelo povezivanja i isključivanja” mora biti utvrđeno i dogovoreno kroz socijalni dijalog na razini poduzeća (i/ili sektorskoj razini) kako bi se osiguralo da je prilagođeno specifičnim potrebama sektora, poduzeća i drugih organizacija, a da se istodobno uzimaju u obzir potrebe radnika, osobito kada je riječ o zdravlju i sigurnosti.

5.13. Osim toga, pri oblikovanju politika povezanih s radom i zapošljavanjem, uključujući one koje utječu na rad na daljinu i njegove posljedice za rodnu ravnopravnost, tvorci politika moraju se savjetovati sa socijalnim partnerima. EGSO ističe da bi rodna pitanja trebala uključiti u sva područja politika. Budući da je rad na daljinu povezan i sa svakodnevnim životom građana te s politikama u području okoliša i klime, relevantne organizacije civilnog društva koje se bave područjima kao što su pitanja žena, obitelji, potrošača i okoliša trebale bi imati mogućnost sudjelovanja u pripremi politika.

5.14. Kako bi se privatni sektor osposobio i potaknuo da stvara inovacije i ulaže u nove metode te da otvara nova radna mjesta na način kojim se promiču preduvjeti za rodno ravnopravni rad na daljinu, ključno je da EU osigura povoljne uvjete za poduzetništvo i poslovanje. Uspješno upravljanje radom na daljinu usto zahtjeva blisku i neometanu suradnju javnog i privatnog sektora na praktičnoj razini. To je relevantno u područjima kao što su digitalna infrastruktura, obrazovanje i osposobljavanje, zdravstvene i socijalne usluge te istraživanje i inovacije.

5.15. Štoviše, potreban je nov način razmišljanja na razini pojedinaca i obitelji. Smanjenje i prevladavanje stereotipnog razmišljanja iziskuje višu razinu osviještenosti i predanosti. Organizacijska kultura koja osigurava rodnu osviještenost, primjerice u pogledu jednakih plaća, osiguranja „vidljivosti” za sve itd., mora se i aktivno promicati, uz pružanje potpore rukovoditeljima pri osmišljavanju i provedbi praksi koje su prilagođene radu na daljinu. Situacija bi se trebala poboljšati kroz kampanje podizanja svijesti, na primjer u kontekstu provedbe Direktive o ravnoteži između poslovnog i privatnog života. EGSO potiče socijalne partnere i organizacije civilnog društva da preuzmu središnju ulogu u tome zagovaranjem nestereotipnih obiteljskih uloga i nestereotipnih odabira u pogledu studija, zanimanja i radnih mjesta. Rodna ravnopravnost usto mora biti uključena u obrazovanje, od vrtića i osnovne škole do strukovnog osposobljavanja i sveučilišta.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽³⁵⁾ <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/press-room/20210114IPR95618/parlament-trazi-da-pravo-na-iskljucivanje-bude-temeljno-pravo-u-cijeloj-uniji>, 472 glasa za, 126 protiv i 83 suzdržana.

PRILOG

Sljedeći su amandmani odbijeni tijekom rasprave premda su dobili barem četvrtinu glasova (pravilo 59. stavak 3. Poslovnika):

Točka 4.3 (13. podtočka)

Izbrisati podtočku:

„4.3. S druge strane, rad na daljinu može se povezati sa sljedećim rizicima i izazovima koji se odnose na:

[...]

- nesigurnost u pogledu odgovornosti poslodavca za osiguravanje zdravlja i sigurnosti na radnom mjestu, radnih uvjeta i provedbe kolektivnih ugovora.

Obrazloženje

Pravna stečevina sadržava opsežne i sveobuhvatne odredbe kojima se jamči zdravlje i sigurnost radnog mjesta prilikom rada na daljinu, uključujući izričita prava i obveze. U postupku izrade mišljenja nisu pronađeni nikakvi dokazi ili čak naznake takvih nesigurnosti.

Rezultat glasovanja:

Za: 103

Protiv: 112

Suzdržani: 25

Točka 1.4

Izmijeniti kako slijedi:

1.4. EGSO ~~prima na znanje~~ matra da je trenutačni pravni i dodatni okvir kojim se regulira rad na daljinu značajan i dostatan. To uključuje Direktivu o radnom vremenu, Direktivu o sigurnosti i zdravlju na radu, Direktivu o ravnoteži između poslovnog i privatnog života i autonomni okvirni sporazum europskih socijalnih partnera o radu na daljinu (2002.), koji je uveden u državama članicama s pomoću različitih instrumenata i o digitalizaciji (2020.). EGSO poziva na njihovu brzu i djelotvornu provedbu te na davanje novog poticaja, među ostalim promicanjem kolektivnog pregovaranja na nacionalnoj razini, s ciljem postizanja pozitivnog učinka na rodnu ravnopravnost. Također napominje da ne postoji konsolidirani europski okvir za rad na daljinu. Europski parlament naveo je da je „nužno uspostaviti zakonodavni okvir u svrhu reguliranja uvjeta rada na daljinu unutar EU-a kako bi se osigurali primjereni uvjeti rada i zaposlenja u digitalnom gospodarstvu, čime bi se pridonijelo smanjenju nejednakosti i pristupilo problemu siromaštva unatoč zaposlenju”. EGSO stoga preporučuje ocjenu postojećih pravila kako bi se utvrdila njihova djelotvornost s obzirom na brzo širenje rada na daljinu, svijest o novim rizicima i stečena iskustva. Posebno potiče socijalne partnere da revidiraju okvirni sporazum o radu na daljinu iz 2002. i daju mu novi zamah.

Obrazloženje

Predloženom izmjenom tekst postaje točniji i jasniji te ga se usklađuje s područjem primjene mišljenja.

Rezultat glasanja:

Za: 109

Protiv: 112

Suzdržani: 18

Točka 1.8

Izbrisati točku:

1.8. Rad na daljinu donosi opasnost da radnik postane nevidljiv u radnoj zajednici te da bude lišen formalnih i neformalnih struktura podrške, osobnih kontakata s kolegama i pristupa informacijama. To može dovesti do toga da se ti radnici zanemaruju kada je riječ o prilikama za napredovanje i osposobljavanje te da im nedostaju važne informacije o plaćama i postojećim pravima radnika. Kad je riječ o ženama, to može pogoršati postojeće rodne nejednakosti, kao što je razlika u plaćama između spolova. Predložena Direktiva o transparentnosti plaća, koju je Europska komisija objavila 4. ožujka 2021., mogla bi biti jedan od važnih načina rješavanja problema nedostatka informacija zbog nevidljivosti.

Obrazloženje

Predloženom izmjenom tekst postaje točniji i jasniji jer su elementi iz ove točke već uključeni u zaključke i preporuke te u glavni dio mišljenja.

Rezultat glasanja:

Za: 113

Protiv: 125

Suzdržani: 13

Sljedeće točke mišljenja Stručne skupine promijenjene su kako bi odrazile amandman koji je usvojila Skupština iako je više od četvrtine glasova podržalo tekst u originalnom obliku (pravilo 59. stavak 4. Poslovnika):

Točka 3.4

Izmijeniti kako slijedi:

3.4. Od ukupnog broja zaposlenika koji su radili na daljinu četvrtina njih bili su roditelji djece mlađe od 12 godina, među kojima se njih 22 % „puno teže moglo koncentrirati na rad i postići odgovarajuću ravnotežu između poslovnog i privatnog života nego druge skupine” ⁽¹⁷⁾. Posebno je ženama s obiteljskim obavezama pružanja skrbi rad od kuće bio otežan zbog nekoliko čimbenika, kao što su nedostatak mirnog prostora u kojem bi se moglo raditi bez ometanja, ali i, s jedne strane, nedostatak vremena za rad, u kombinaciji, s druge strane, s tendencijom duljeg rada i neprestane dostupnosti, pri čemu se ne poštuje načelo povezivanja i isključivanja, što iziskuje bolju provedbu postojećeg relevantnog zakonodavstva i strože praćenje od strane inspekcija rada. Samohrani roditelji, kojih 85 % u EU-u čine žene, bili su posebno ranjivi jer je pandemija ugrozila njihovu ionako krhku ravnotežu između poslovnog i privatnog života ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ Eurofound, 2020. „Život, rad i COVID-19”.

⁽¹⁸⁾ Indeks rodne ravnopravnosti 2020.: Digitalizacija i budućnost rada, Europski institut za ravnopravnost spolova (EIGE).

Rezultat glasanja:

Za: 120

Protiv: 111

Suzdržani: 15

Točka 4.3 (12. podtočka)

Izmijeniti kako slijedi:

4.3 S druge strane, rad na daljinu može se povezati sa sljedećim rizicima i izazovima koji se odnose na:

[...]

— prepreke povezivanju sa sindikalnim predstavnicima;

[...].

Rezultat glasovanja:

Za: 124

Protiv: 113

Suzdržani: 11

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Jedinstveni europski željeznički prostor”*(razmatračko mišljenje na zahtjev portugalskog predsjedništva)*

(2021/C 220/03)

Izvjestitelj: **Stefan BACK**

Zahtjev za savjetovanje:	portugalsko predsjedništvo Vijeća EU-a, 26.10.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	149/68/10

1. Zaključci i preporuke*O pitanjima koje je postavilo portugalsko predsjedništvo*

1.1. EGSO smatra da je, unatoč znatnim pomacima u pogledu otvaranja tržišta i tehničkog usklađivanja ostvarenog tijekom trideset godina liberalizacije, potrebno učiniti još mnogo toga na političkoj, regulatornoj i kulturnoj razini. U okviru mjera veća se pozornost mora posvetiti razvoju, prilagodbi i učinkovitoj provedbi socijalnog zakonodavstva. Njima se mora nastojati povećati tržišni udio predviđen strategijom Komisije za održivu i pametnu mobilnost te poboljšati okolišna i socijalna održivost.

1.2. Nužne su mjere za olakšavanje prekograničnih operacija smanjenjem potrebe za graničnim kontrolama i uklanjanjem administrativnih problema i kašnjenja na graničnim prijelazima.

1.3. Potrebno je uvesti poboljšanja u pogledu prioriteta u planiranju prometa, planiranja kapaciteta i informacija kako bi se omogućila veća fleksibilnost i optimizirano planiranje kapaciteta, i u odnosu na željezničku infrastrukturu, ali i u odnosu na, primjerice, terminale, što za cilj ima optimizaciju multimodalnih tokova.

1.4. Potrebna su ulaganja u infrastrukturu, ali i digitalizaciju i modernizaciju željezničkih vozila, kao što je digitalizacija uvođenjem europskog sustava za upravljanje željezničkim prometom i automatskog priključivanja, uključujući ulaganje u pravednu tranziciju i razvoj vještina, kako bi se poboljšala protočnost prometa, optimirala upotreba resursa te očuvala radna mjesta.

1.5. Kako bi se poboljšao željeznički teretni prijevoz, EGSO preporučuje dodatne mjere, npr. suradnju među poduzećima i vrstama prijevoza kako bi se postigla bolja okolišna, socijalna održivost i učinkovitost, ponovno pokretanje europskog sustava pojedinačnog utovara vagona, povezivanje strateške infrastrukture (npr. luka) sa željezničkim rješenjima, ulaganja u industrijske kolosijeke, uključivanje velikih logističkih poduzeća u modalno preusmjeravanje njihovih tokova i osiguravanje okolišno i društveno uzornog postupanja kod svih vrsta prijevoza.

1.6. Kad je riječ o javnom dugu, EGSO preporučuje da se iz kriterija iz Maastrichta izuzmu javna ulaganja u prometnu infrastrukturu i nakon krize uzrokovane COVID-om 19. Trebalo bi pojačati napore za poticanje ulaganja u željeznički sektor kako bi se promicao socijalno i okolišno održiv promet.

1.7. Razvoj infrastrukture, uključujući pravodobno uvođenje koridora osnovne mreže TEN-T i koridora teretne mreže, ključan je te opravdava visoki prioritet kad je riječ o financiranju i planiranju. S obzirom na razvoj željezničke mreže EU-a nakon 2030. posebno je važno nastaviti s razvojem mreže željeznice velikih brzina kojom bi se povezali svi glavni gradovi i veliki gradovi EU-a.

1.8. EGSO naglašava da su kvalificirani i motivirani radnici te dobri uvjeti rada važni za uspješan razvoj željezničkog prometa. Stoga je važno da se donese odgovarajuće socijalno zakonodavstvo, među ostalim u pogledu upućivanja željezničkog osoblja. EGSO u tom pogledu naglašava važnost istinskog socijalnog dijaloga.

1.9. Iskustva stečena tijekom krize izazvane bolešću COVID-19 moraju se iskoristiti za razvoj otpornijeg i učinkovitijeg željezničkog sustava. Planove za otpornost treba osmisлити uz blisko savjetovanje sa socijalnim partnerima.

1.10. Prvotno predviđena funkcija upravitelja infrastrukture sama po sebi nedvojbeno je pridonijela osiguravanju raspodjele infrastrukturnih kapaciteta na neovisan, pravedan i nediskriminirajući način te je poboljšala povjerenje operatora u pravedno postupanje. Međutim, naknadnim izmjenama regulatornog okvira u Direktivi 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća⁽¹⁾ predviđa se veći izbor u pogledu organizacijskog modela, s naglaskom na neovisnosti upravitelja infrastrukture u takozvanim osnovnim funkcijama (dodjela slotova, određivanje i naplata pristojbi) i na transparentnosti koju osiguravaju odvojeni računi. Trenutačne odredbe potpuno su primjerene za osiguravanje neovisnosti i transparentnosti koje su potrebne za dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

1.11. EGSO naglašava da integrirani željeznički sustavi mogu jamčiti pravednu raspodjelu, baš kao i neintegrirani sustavi. EGSO ukazuje na činjenicu da su se mnoge europske zemlje s razgranatom i uspješnom željezničkom mrežom odlučile za integrirana željeznička poduzeća kako bi osigurale sinergije, bolju koordinaciju, fleksibilnost i očuvanje radnih mjesta na unutarnjem tržištu rada.

1.12. Mehanizam koordinacije između upravitelja infrastrukture i prijevoznika te europske mreže upravitelja infrastrukture osnovni su elementi koji vode prema postizanju optimizirane učinkovitosti.

Daljnji zaključci

1.13. Upravitelji infrastrukture moraju posvetiti veću pozornost uskim grlima, gradskim područjima, prekograničnim vezama i prekograničnim prometnim tokovima i suradnji.

1.14. Zanimljiva je mogućnost koordiniranog upravljanja prometom i resursima na razini koridora ili EU-a i trebalo bi je razmotriti kao element, primjerice, uvođenja željezničke teretne mreže ili kao dio koridora osnovne mreže TEN-T-a.

1.15. EGSO postavlja pitanje treba li željeznici promjena kulture i pristup kojim se puno više naglašavaju potrebe korisnika, kad je riječ o prijevozu putnika i prijevozu robe. Europska godina željeznice 2021. trebala bi se iskoristiti kao prilika za promicanje te promjene ponašanja, razvoj jednostavnije suradnje operatora i korisnika te optimalno iskorištavanje mogućnosti koje nudi digitalizacija.

1.16. EGSO napominje da je COVID-19 doveo do odgode ili blokiranja projekata. Sada je važno nadoknaditi izgubljeno vrijeme.

1.17. Jasno je da bi trebalo uzeti u obzir i trenutačne potrebe za političkim mjerama i unapređenjem željezničkog sustava kako bi se ostvarili ciljevi u pogledu modalnog udjela i kako bi željeznica mogla u potpunosti odigrati svoju ulogu u održivom europskom multimodalnom prometnom sustavu. Državne potpore i državne intervencije i dalje će biti ključne za osiguravanje osnovnih usluga i nakon krize uzrokovane COVID-om 19.

⁽¹⁾ SL L 343, 14.12.2012., str. 32.

1.18. COVID-19 štetno je utjecao na sve vrste željezničkog putničkog prometa, a posebno na međunarodne linije. Uzimajući u obzir posebnosti željezničkog sektora, njegov gubitak prihoda u 2020. koji je iznosio 26 milijardi eura, gubitke u 2021. te očekivani spori ritam oporavka, potrebna je odgovarajuća i fleksibilna financijska potpora željezničkim prijevoznicima i upraviteljima infrastrukture koja se mora učinkovito primijeniti kako bi se podržao razvoj tržišta željezničkog prijevoza i konkurentnost tog sektora u odnosu na druge načine prijevoza.

1.19. Ugovori o javnim uslugama ključni su za osiguravanje dostupnih, cjenovno pristupačnih i uključivih usluga za sve putnike. EGSO smatra da je izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama jedna od najdjelotvornijih i najučinkovitijih mjera za promicanje željezničkog prijevoza putnika.

1.20. Europska godina željeznice 2021. izvrsna je prilika za sagledavanje postignutog napretka i postavljanje ciljeva za budućnost. EGSO stoga poziva na nepristranu analizu željezničke politike EU-a i njezinih postignuća u skladu s djelokrugom opisanim u točki 7.2. i ciljevima prometne politike iz članaka 90. i 91. UFEU-a, uzimajući u obzir pravo na pristup odgovarajućoj javnoj usluzi u slučaju nefunkcioniranja tržišta kako je predviđeno Uredbom (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾, člankom 14. Protokola 26. UFEU-a i člankom 36. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

2. Opće napomene/pitanja portugalskog predsjedništva

2.1. Predsjedništvo je zatražilo da mišljenje bude usmjereno na sljedeća tri pitanja:

2.2. Koje se pouke mogu izvući iz tri desetljeća pokušaja liberalizacije željezničkog sektora u zemljama EU-a (i Ujedinjenoj Kraljevini)?

2.3. Je li razdvajanje željezničkog sustava poboljšalo ili naštetilo njegovoj učinkovitosti u cjelini?

2.4. Bi li se razdvajanje upravitelja infrastrukture od željezničkih prijevoznika trebalo temeljiti na „jednakom rješenju za sve” ili bi trebalo promicati više modela?

3. Jedinstveni europski željeznički prostor

3.1. Jedinstveni europski željeznički prostor opisan je u Bijeloj knjizi iz 1996. pod nazivom „Strategija za revitalizaciju željeznica Zajednice”, koja se provodi u okviru četiriju zakonodavnih paketa donesenih 2001., 2004., 2007. i 2016. Godine 2001. modalni udio željezničkog prijevoza tereta (kopneni prijevoz) iznosio je 17,5 %, 2006. godine iznosio je 17,0 %, a 2018. godine 17,9 %. Modalni udio željezničkog prijevoza putnika razvijao se kako slijedi: 2007. godine iznosio je 6,6 %, 2010. godine 6,6 %, a 2018. godine 6,9 %. U području kopnenog prijevoza taj udio iznosio je 2007. godine 6,9 %, 2011. godine 7,0 %, a 2018. godine 7,9 % ⁽³⁾. Unatoč istom zakonodavnom okviru, situacija se u raznim državama članicama razvijala različito.

3.2. Ukratko, tim su paketima otvorena nacionalna i međunarodna tržišta putničkog i teretnog prijevoza, a uvedeno je i tehničko usklađivanje uključujući zahtjeve u pogledu infrastrukture i željezničkih vozila, među ostalim u okviru zajedničkog europskog sustava za upravljanje željezničkim prometom, koji se prije svega upotrebljava unutar mreže TEN-T.

3.3. Okvirom se osigurava neovisnost upravitelja infrastrukture u vezi s osnovnim funkcijama kao što su dodjela slotova i osiguravanje zasebnog računovodstvenog sustava za upravitelja infrastrukture.

3.4. Zakonodavni okvir obuhvaća i Direktivu 2007/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾ o certificiranju kompetencija, zdravstvenoj sposobnosti i jezičnim kvalifikacijama strojovođa potrebnima u međunarodnom prijevozu, kao i Direktivu Vijeća 2005/47/EZ ⁽⁵⁾ o uvjetima rada mobilnih radnika u interoperabilnom prekograničnom prometu. Obje se direktive temelje na sporazumima europskih socijalnih partnera u skladu s člankom 155. UFEU-a.

⁽²⁾ SL L 315, 3.12.2007., str. 1.

⁽³⁾ Podaci iz raznih statističkih knjižica EU-a.

⁽⁴⁾ SL L 315, 3.12.2007., str. 51.

⁽⁵⁾ SL L 195, 27.7.2005., str. 15.

3.5. Okvirom se također predviđa nacionalni mehanizam za koordinaciju između upravitelja infrastrukture i operatora u pogledu održavanja infrastrukture i ciljeva povezanih s kapacitetima, intermodalnosti i interoperabilnosti, pristupa i uporabe infrastrukture te intramodalnosti i kvalitete usluga. Europska mreža upravitelja infrastrukture osigurava suradnju i razmjenu stajališta.

3.6. Pravila o putničkom prijevozu obuhvaćaju odredbe o ugovorima o javnim uslugama i javnoj nabavi te mogućnosti da se objavljuju opća pravila o određivanju cijena i razinama usluge. Javni prijevoz putnika uređen je Uredbom o obvezi pružanja javnih usluga (EZ) br. 1370/2007 (koja je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/2338) kojom se od nadležnih tijela zahtijeva da ugovore o obavljanju javnih usluga dodjeljuju u skladu s pravilima iz Uredbe. Njima su obuhvaćene ovlasti nadležnih tijela i država članica u pogledu nametanja socijalnih kriterija, socijalnih standarda i premještaja osoblja u slučaju promjene prijevoznika.

4. Trenutačno stanje provedbe – problemi preostali nakon 30 godina

4.1. Nastojanja da se otvore međunarodna i nacionalna tržišta željezničkog prijevoza robe i putnika te usklade različita tehnička i sigurnosna pravila radi stvaranja jedinstvenog europskog željezničkog prostora nisu u protekla tri desetljeća postigla željeni ukupni rezultat.

4.2. Također treba podsjetiti da se, u pogledu međunarodnih željezničkih putničkih linija i razvoja kapaciteta tog segmenta tržišta, strategijom EU-a za održivu i pametnu mobilnost nastoji do 2050. ostvariti potpuno operativna, multimodalna transeuropska prometna mreža (TEN-T) za održiv i pametan prijevoz opremljena vezama velike brzine, čime bi trebalo omogućiti povezivanje velikih gradova EU-a održivim željezničkim uslugama koje bi mogle postupno i barem djelomice zamijeniti zračne veze unutar kontinenta.

4.3. Unatoč potpunom otvaranju tržišta, mjerama za osiguravanje slobodnog i nediskriminirajućeg pristupa infrastrukturi, usklađenim tehničkim pravilima i administrativnom pojednostavljenju, željeznica i dalje pokazuje znatne nedostatke u pogledu sposobnosti da poveća svoj modalni udio i u putničkom i u teretnom prijevozu. Više nedostataka navedeno je u radnom dokumentu službi Komisije iz 2020. priloženom Komunikaciji Komisije o strategiji za održivu i pametnu mobilnost (u nastavku: radni dokument), uz niz sugestija⁽⁶⁾. Slična se stajališta u pogledu tereta pojavljuju u tematskom izvješću Europskog revizorskog suda iz 2016. „Željeznički prijevoz tereta u EU-u i dalje nije na pravome putu”.

4.4. EGSO smatra da analiza ograničena na provedbu pravnog okvira EU-a i mjerenje stupnja otvorenosti tržišta nije dovoljna za cjelovitu raščlambu i razumijevanje nedostataka jedinstvenog europskog željezničkog prostora. EGSO stoga zahtijeva opsežnu i sveobuhvatnu analizu čimbenika uspjeha i problema, uz procjenu postojećeg okvira, uključujući njegov učinak na uvjete rada, imajući na umu obvezu iz članaka 90. i 91. UFEU-a o uspostavi unutarnjeg tržišta s usklađenim pravilima za međunarodni prijevoz i o uvjetima definiranja kabotaže, kao i članak 14. UFEU-a o uslugama od općeg gospodarskog interesa s obzirom na načela jedinstvenog tržišta i prava tržišnog natjecanja za željeznički promet iz Uredbe (EZ) br. 1370/2007, uzimajući u obzir i relevantnu ulogu država članica iz Protokola 26. UFEU-a i članka 36. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

4.5. Otvaranjem tržišta nije postignut ujednačen napredak. Ipak, postoji i niz uspješnih primjera. Tako su Austrija, Njemačka i Švedska poboljšale rezultate u smislu modalnih udjela i obujma željezničkog prijevoza robe, unatoč ukupnom smanjenju na razini EU-a⁽⁷⁾.

4.6. Austrijski željeznički prijevoznik u državnom vlasništvu ÖBB uspješno je razvio mrežu međunarodnih veza noćnih putničkih vlakova, iako se njegov udio na domaćem tržištu 2018. smanjio s 88,4 % na 86,5 %. Od ukupnog prometa u iznosu od 2,2 milijarde EUR u 2019., koji se odnosi na putnički prijevoz, čini se da se oko 1,4 milijarde EUR odnosi na obvezu pružanja javnih usluga⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ SWD(2020) 331 final.

⁽⁷⁾ Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda iz 2016. „Željeznički prijevoz tereta u EU-u i dalje nije na pravome putu”, točke 23. – 27.

⁽⁸⁾ ÖBB Holding Geschäftsbericht 2019 (Financijski izvještaj ÖBB-a za 2019.) str. 61. i 65–66.

4.7. Obveza pružanja javnih usluga ključna je za osiguravanje dostupnih, cjenovno pristupačnih i uključivih putničkih usluga za građane. Tržište je otvoreno za komercijalne putničke usluge, često za usluge na velikim udaljenostima. Međutim, promet na velikim udaljenostima i regionalni promet ne mogu se razdvojiti. Svaki vlak koji prometuje na velikim udaljenostima putnicima pruža regionalne usluge, posebno kada se zaustavlja u prigradskim područjima. Regionalne linije osiguravaju potreban broj putnika i promet na glavnim prugama. Osim toga, njima se rasterećuje infrastruktura „glavnih linija” i osigurava distribucija u predmetnom području.

Države članice poduzimaju daljnje inicijative kako bi uvele ključne veze na kojima bi se pružale nove željezničke usluge, uključujući noćne vlakove, u čemu prednjače afirmirani željeznički prijevoznici. Takvi su planovi zapravo već objavljeni, primjerice, u Njemačkoj (TEE 2.0), Nizozemskoj i Švedskoj. EGSO smatra da te inicijative pokazuju složenost željezničkog sustava i da slobodan pristup tržištu – koji je na snazi od 2010. za međunarodni prijevoz putnika – nije pravi instrument za poticanje razvoja (međunarodnog) prijevoza putnika na velikim udaljenostima. Nužna je politička volja i političke odluke o davanju prednosti ekološki prihvatljivim i uključivim rješenjima, što bi trebalo biti popraćeno potrebnim ulaganjima i dobrim upravljanjem.

4.8. EGSO smatra da je izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama jedna od najdjelotvornijih i najučinkovitijih mjera za promicanje željezničkog prijevoza putnika. To je okosnica željezničkih sustava u npr. Austriji i Švicarskoj, koje su prvaci u pogledu tržišnog udjela. Nadalje, EGSO napominje da ne postoji korelacija između stupnja otvaranja tržišta i zadovoljstva putnika ili cijena karata.

4.9. Međutim, prema prethodno navedenom radnom dokumentu Komisije, i dalje postoji niz problema u pogledu otvaranja pristupa tržištu i uvođenja privlačnih željezničkih veza. Osnovni elementi koji se spominju jesu:

4.9.1. Dostupnost odgovarajućih informacija kako bi se prijevoznicima omogućilo podnošenje odgovarajućih ponuda u okviru natječajnih postupaka, unatoč izmjenama iz četvrtog željezničkog paketa iz 2016. koje su za cilj imale osigurati dostupnosti odgovarajućih informacija za ponuditelje.

4.9.2. Pristup željezničkim vozilima ostaje glavni problem za nove prijevoznike. Sama po sebi, dostupnost željezničkih vozila s certifikatom koji vrijedi u cijelom EU-u i dalje je relativno slaba za željeznička vozila za putnički prijevoz i za prijevoz robe.

4.9.3. Kad je riječ o dostupnosti željezničkih vozila za obvezu pružanja javne usluge putničkog prijevoza, odredbe Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prometa daju nadležnim tijelima mogućnost da po potrebi poduzmu mjere za olakšavanje tog pristupa.

4.9.4. Pitanje jedinstvenih ili kombiniranih karata za željeznicu i dalje je problematično, posebno u pogledu ažuriranih informacija o cijenama karata, rezervacijama i prometu.

4.10. Unatoč odredbama iz četvrtog željezničkog paketa kojima se prijevoznicima omogućuje dobivanje jedinstvene potvrde o sigurnosti koju izdaje Europska agencija za željeznice za poslovanje širom EU-a, niz pravila nije usklađen, što znači dodatnu složenost i troškove za prekogranično poslovanje te konkretno, kašnjenja na graničnim prijelazima. Usklađivanje tih pravila stoga može biti glavna zadaća za budućnost i preduvjet za buduća zajednička digitalna i automatizirana rješenja.

4.11. EGSO naglašava da su tehničko usklađivanje i modernizacija infrastrukture ključni čimbenici za postizanje jedinstvenog europskog željezničkog prostora koji dobro funkcionira. Ulaganja u modernizaciju infrastrukture i željezničkih vozila vrlo su skupa. U stvari, inovacije u željezničkom prometu kao što je željeznica velikih brzina razvili su operatori u državnom vlasništvu uz javnu potporu. Postoje posebni propisi o državnim potporama u području istraživanja i inovacija.

4.12. EGSO napominje da Komisija po svemu sudeći surađuje sa željezničkim sektorom i državama članicama radi olakšavanja prelaska granica duž željezničkih teretnih koridora. EGSO smatra da je važno da Komisija sastavi opsežan popis postojećih prepreka, uključujući različite probleme u pogledu stavova te da predloži rješenja. S tim u vezi EGSO poziva na to da u pripremnom radu Europske komisije sudjeluju i socijalni partneri.

4.13. Kad je riječ o željezničkom prijevozu tereta, pojavljuje se niz specifičnih pitanja. S obzirom na ta pitanja, u radnom su dokumentu iznesena sljedeća opažanja i prijedlozi.

4.13.1. Promijenila se priroda tržišta teretnog prijevoza. Zbog većeg udjela robe koja zahtijeva fleksibilnost i veći stupanj oslanjanja na složene opskrbe lance visoke vrijednosti, željeznica često dolazi u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju, s obzirom na njezine nedostatke u pogledu točnosti, pouzdanosti, predvidljivosti i fleksibilnosti. Primjerice, u prvom tromjesečju 2018. više od 50 % vlakova u alpskom teretnom koridoru kasnilo je više od tri sata.

4.13.2. Informacije o prometu su rijetke, primjerice u pogledu lokacije vlakova i očekivanog vremena dolaska. Povrh toga, općenito nema koordinacije upravljanja kapacitetom i prometom između željezničke infrastrukture i objekata kao što su terminali. To otežava optimizaciju upravljanja resursima.

4.13.3. Nedostatak modernih sustava automatskog priključivanja u EU-u, koji su u širokoj upotrebi u ostatku svijeta, otežava učinkovitost pojedinačnih vagona.

4.13.4. Prijevoz tereta dobiva nizak prioritet pri planiranju kapaciteta na prekograničnoj i na nacionalnoj razini.

4.13.5. Dugoročno planiranje kapaciteta i voznog reda otežava primjenu poslovnih modela usmjerenih na tržište i onemogućava reakciju željeznice na kratkotrajne zahtjeve korisnika. Dominantan položaj zajamčen domaćem prometu i nedostatak koordinacije prekograničnog planiranja uzrokuju daljnje probleme za prekogranični prijevoz tereta.

4.13.6. Niska profitabilnost smanjuje ulaganja, a ulaganja u infrastrukturu nisu dobro koordinirana preko granica pa čak ni duž ključnih koridora.

4.13.7. Nadajmo se da bi barem dio problema koordinacije i planiranja povezanih s prekograničnim prijevozom tereta mogao biti riješen tijekom tekuće evaluacije uredbe kojom se uspostavljaju europski željeznički teretni koridori ⁽⁹⁾.

4.14. Općenito, čini se da postoji potreba za preoblikovanjem procesa upravljanja željezničkim kapacitetom kako bi se prijevoznicima omogućilo da pružaju usluge u skladu s potrebama korisnika, uz odgovarajuću razinu pouzdanosti, točnosti i fleksibilnosti. To među ostalim iziskuje sveobuhvatan pregled upravljanja kapacitetima, uključujući i putnički prijevoz i prijevoz robe, kojim bi se olakšala optimizirana upotreba kapaciteta.

4.15. Kad je riječ o željezničkom prijevozu tereta, Europski revizorski sud je u već spomenutom tematskom izvješću o željezničkom prijevozu tereta iznio opažanja slična onima iz radnog dokumenta Komisije.

U tematskom izvješću iznosi se niz preporuka u pogledu boljeg funkcioniranja tržišta prijevoza tereta, uključujući bolji nadzor s ciljem suzbijanja protutržišnog ponašanja postojećih pružatelja usluga i upravitelja infrastrukture, poboljšanje upravljanja prometom u željezničkim teretnim koridorima, praćenje učinkovitosti i bolje utvrđivanje potreba infrastrukture.

4.16. Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda postavlja i pitanje strojovođa, među ostalim u pogledu poznavanja jezika u skladu s Direktivom 2007/59 o davanju ovlaštenja strojovođama te navodi da bi zahtjeve u pogledu znanja jezika iz Priloga VI. točke 8. trebalo zamijeniti zahtjevima za poznavanje jednog jezika koji će se upotrebljavati u međunarodnom željezničkom prometu.

4.17. U tematskom izvješću zaključuje se da je priroda strateških i regulatornih pitanja utvrđenih u tom izvješću takva da u slučaju da se ta pitanja ne riješe dodatna financijska sredstva neće riješiti probleme.

4.18. Pažnju bi trebalo usmjeriti na Ministarsku deklaraciju o željezničkim teretnim koridorima od 21. rujna 2020. kojom se ističe važnost digitalizacije i pravodobnog uvođenja koridora osnovne mreže TEN-T i primjene zajedničkog europskog sustava za upravljanje željezničkim prometom.

⁽⁹⁾ SL L 276, 20.10.2010., str. 22.

4.19. Čini se da postoji općenita suglasnost o važnosti kvalificiranog željezničkog osoblja i dobrih radnih uvjeta. To iziskuje mjere za sprečavanje socijalnog dampinga koji je u željezničkom sektoru, baš kao i u drugim prometnim sektorima u EU-u, sve veći uslijed tekućeg otvaranja tržišta. Postojeći propisi, kao što je Direktiva o upućivanju radnika, nisu uvijek primjereni za rješavanje pitanja željezničkih radnika jer ne pokrivaju posebne zahtjeve izrazito mobilnih radnika, primjerice onih u željeznici, a osim toga otežavaju praćenje. EGSO stoga smatra da će, kao i u slučaju cestovnog prijevoza, možda biti potrebni posebni propisi koji se odnose na radnike u željezničkom prometu.

4.20. S tim u vezi EGSO ističe nedostatke u pogledu socijalnih odredbi i zakonodavstva u području željezničkog sektora te u pogledu njihove primjene i provedbe, o čemu su izvijestili socijalni partneri u željezničkom sektoru. To se, primjerice, tiče provedbe socijalnih odredbi Uredbe o obvezi pružanja javnih usluga te provedbe, praćenja i izvršenja Direktive 2005/47/EZ o uvjetima rada mobilnog osoblja u prekograničnom prometu.

4.21. EGSO u potpunosti podržava općepriznato poimanje važnosti kvalificiranog željezničkog osoblja kojem su omogućeni dobri radni uvjeti i prima na znanje sporazum iz 2004. o vremenu vožnje i odmora mobilnih radnika u interoperabilnom prekograničnom prometu, koji su socijalni partneri sklopili u siječnju 2004. u okviru socijalnog dijaloga, a koji je proveden Direktivom 2005/47/EZ.

4.22. EGSO prima na znanje da su se socijalni partneri dogovorili da će u okviru socijalnog dijaloga nastaviti raditi na poboljšanju praćenja provedbe sporazuma. Zajedničkom izjavom obvezali su se promicati prekogranične aktivnosti, izbjegavati tržišno natjecanje zasnovano isključivo na razlikama u radnim uvjetima i održavati ravnopravne uvjete među poduzećima koja obavljaju prekogranične djelatnosti ⁽¹⁰⁾.

Kad je riječ o Direktivi 2005/47/EZ, socijalni partneri istaknuli su da je „jedan od zaključaka projekta da su pravilno praćenje i provedba Sporazuma na razini država članica otežani zbog nedostatka jasnoće u pogledu nadležnih nacionalnih tijela. Čak i ako je tijelo jasno definirano – obično se radi o nacionalnom inspektoratu rada – nedostaju mu, po svemu sudeći, potrebni resursi, kapaciteti i/ili svijest o Sporazumu i Direktivi o njegovoj provedbi kako bi moglo djelotvorno obavljati svoje zadaće”. EGSO polazi od pretpostavke da EU mora djelovati.

4.23. EGSO prima na znanje izjavu socijalnih partnera u vezi s Uredbom o obvezi pružanja javnih usluga (EZ) br. 1370/2007 da „posljedice tržišnog natjecanja ne bi smjele utjecati na radne uvjete osoblja koje pruža usluge posredstvom zahtjeva u pogledu nacionalnih, regionalnih i lokalnih obvezujućih socijalnih standarda i/ili obveznog premještaja osoblja u slučaju promjene prijevoznika” ⁽¹¹⁾. To se u praksi ne provodi u dovoljnoj mjeri i EU mora djelovati. EGSO traži od Komisije da pomno prati provedbu tih odredbi i poduzima potrebne mjere.

4.24. Po svemu sudeći postoji opća suglasnost među prijevoznicima da je sektoru sada potrebno vrijeme da prouči četvrti željeznički paket i prilagodi mu se.

5. Kriza izazvana pandemijom bolesti COVID 19 – otpornost na kušnji

5.1. Kriza uzrokovana COVID-om 19 predstavlja kušnju i izazov za željeznički promet i za sve druge prometne sektore, kao i za sve radnike u prometnom sektoru. Pouzdanost, sigurnost i središnja uloga željeznica u prijevozu ljudi i robe pozitivan je rezultat pandemije COVID-a 19, među ostalim i zbog napora željezničkog osoblja u vrlo teškim okolnostima. Državne potpore pomogle su mnogim željezničkim poduzećima tijekom teškog razdoblja smanjenog prometa.

5.2. Prema podacima koje je prikupila Zajednica europskih željezničkih i infrastrukturnih poduzeća, učinak bolesti COVID-19 štetan je za sve vrste željezničkog putničkog prometa, osobito na međunarodnim rutama. Gubici prihoda u 2020. su dosegli iznos od 26 milijardi eura, a nastavljaju se i u prvim mjesecima 2021. Osim toga, očekuje se da će se oporavak odvijati sporim tempom.

⁽¹⁰⁾ Ocjena provedbe i primjene Sporazuma o određenim aspektima uvjeta rada mobilnih radnika u interoperabilnom prekograničnom prometu u željezničkom sektoru; projekt „Mobilni radnici u željeznici” – Zajednički zaključci europskih socijalnih partnera u željezničkom sektoru CER-a i ETF-a.

⁽¹¹⁾ <https://www.etf-europe.org/resource/joint-cer-etf-opinion-protection-of-staff-september-2013>

5.3. Međutim, kriza izazvana bolešću COVID-19 isto je tako pobudila razumijevanje potrebe da se razviju mjere otpornosti i unaprijedi usklađenost i koordinacija u okviru mreže kako bi se razvoju prekogranične infrastrukture dao veći prioritet ⁽¹²⁾. Međutim, pandemija je pokazala i da gradovi imaju najvažniju ulogu u rješavanju prometnih problema. Stoga ih se ne bi smjelo prepustiti same sebi, nego EU gradovima mora posvetiti najveću moguću pozornost.

5.4. Tijekom pandemije prijevoznici u državnom vlasništvu morali su nastaviti pružati usluge prijevoza putnika i tereta te ujedno zajamčiti sigurno poslovanje. Državne potpore i državne intervencije često sprečavaju kolaps željezničkog sustava, što je nužno za osiguravanje osnovnih usluga.

6. Pitanja povezana s razdvajanjem koje je postavilo predsjedništvo

6.1. Čini se da se na dva pitanja povezana s razdvajanjem koja je postavilo predsjedništvo može dobro odgovoriti odredbama iz Poglavlja II., odjeljaka I. i II. izmijenjene Direktive 2012/34/EU, kojima je cilj osigurati upravljačku neovisnost željezničkih prijevoznika i upravitelja infrastrukture (odjeljak I.) i razdvajanje upravljanja infrastrukturom i prijevoznih operacija i različitih vrsta prijevoznih operacija (odjeljak II.).

6.2. Predmetne odredbe pružaju mnogo različitih mogućnosti u odnosu na organizacijski oblik, dokle god je osigurana neovisnost subjekta koji osigurava upravljanje infrastrukturom u pogledu dodjele željezničkih ruta i određivanja pristojbi. Čini se da je to slučaj i kad je riječ o obvezi vođenja odvojenih računa za upravljanje infrastrukturom i operativne aktivnosti te za djelatnosti putničkog i teretnog prijevoza, odnosno transparentnosti u pogledu javnih sredstava koja se uplaćuju za javne usluge.

6.3. Jamstvo neutralnosti u pogledu dodjele željezničkih ruta i određivanja pristojbi te transparentnost koju predviđaju odredbe o računima korisne su jer se njima osiguravaju jednaki uvjeti i transparentnost.

6.4. Valja napomenuti da zemlje s razgranatom željezničkom mrežom kao što su Njemačka, Poljska, Italija i Austrija ustraju na integriranim željezničkim prijevoznicima, a u pogledu ključnih funkcija kao što su dodjela slotova ili određivanje i naplata pristojbi osigurana je neovisnost upravitelja infrastrukture. Francuska je, primjerice, ponovno integrirala upravljanje infrastrukturom i njezino korištenje. Te zemlje smatraju da je za željeznički sustav korisno iskorištavanje sinergija i osiguravanje tješnje suradnje, veće fleksibilnosti itd. Trebalo bi voditi računa i o prednostima velikog unutarnjeg tržišta rada za željezničko osoblje, a posebno za one profesije relevantne za sigurnost za koje postoje i medicinski i psihološki zahtjevi.

6.5. Međutim, korisna je i sloboda odabira organizacijskog oblika te se državama članicama stoga ne bi smjelo nametati razdvajanje.

7. Zaključak

7.1. Iz prethodno navedenog proizlazi da europski željeznički prostor nipošto nije savršen. Potrebna je dublja analiza čimbenika uspjeha, kao i utjecaja na uvjete rada. Dostupnim analizama ocijenjeni su problemi u provedbi postojećeg zakonodavstva, uključujući pristup tržištu, interoperabilnost i tehničko usklađivanje, uključujući nepotpuno usklađivanje operativnih i tehničkih pravila. Međutim, utvrđeni su i problemi u pogledu troškova, kašnjenja i nedostatka željezničkih vozila koja se mogu kretati unutar cijelog EU-a te opći problemi u pogledu prilagođavanja okolnostima otvorenog tržišta. Po svemu sudeći, nije provedena analiza mogućih učinaka otvaranja tržišta na radne uvjete. Mnogo bi se toga moglo i trebalo unaprijediti da bi sustav funkcionirao bolje, bio konkurentniji i povećao svoj tržišni udio u cijelom EU-u te time postao punopravni akter učinkovitog, okolišno i društveno održivog sustava multimodalnog prijevoza i mobilnosti u korist putnika i okoliša.

7.2. EGSO smatra da je vrijeme za opći pregled stanja željezničkog sustava EU-a te stoga zahtijeva opsežnu i sveobuhvatnu analizu čimbenika uspjeha i problema, uz procjenu postojećeg okvira, uključujući njegov utjecaj na radne uvjete. EGSO traži nepristranu ocjenu imajući na umu obvezu iz članaka 90. i 91. UFEU-a da se uspostavi unutarnje tržište s usklađenim pravilima za međunarodni prijevoz i utvrde uvjeti za kabotažu uzimajući u obzir odredbe o uslugama od općeg gospodarskog interesa iz članka 14. UFEU-a, Protokola 26. UFEU-a i članka 36. Povelje EU-a o temeljnim pravima. U analizi

⁽¹²⁾ Vidjeti npr.: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: „Folgerungen für die zukünftige Verkehrspolitik nach den Erfahrungen und dem Umgang mit der COVID-19 Pandemie“, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur Nr 2/Jahr 2020 (Savezno ministarstvo za promet i digitalnu infrastrukturu: „Zaključci za buduću prometnu politiku izvučeni iz iskustava i mjera povezanih s pandemijom COVID-a 19“, Stručno povjerenstvo pri Saveznom ministarstvu za promet i digitalnu infrastrukturu, mišljenje br. 2/2020.).

bi se trebali uzeti u obzir okolišni aspekti i ciljevi utvrđeni u europskom zelenom planu, uloga željezničkog prijevoza kao usluge od općeg interesa i njegova uloga za socijalnu i gospodarsku koheziju, konkurentnost željeznice i njezino funkcioniranje u multimodalnom prekograničnom prometnom sustavu, zasnovano na suradnji, učinkovitosti resursa, razini usluga i zadovoljstvu korisnika/potrošača, pri čemu bi se posebna pozornost trebala posvetiti utjecaju na radne uvjete zaposlenika. Europska godina željeznice 2021. izvrsna je prilika za sagledavanje postignutog napretka i postavljanje ciljeva za budućnost.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

PRILOG

Sljedeći su amandmani odbijeni na plenarnom zasjedanju premda su dobili barem četvrtinu glasova.

Točka 1.17.

Izmijeniti kako slijedi:

Jasno je da bi trebalo uzeti u obzir i trenutačne potrebe za političkim mjerama i unapređenjem željezničkog sustava kako bi se ostvarili ciljevi u pogledu modalnog udjela i kako bi željeznica mogla u potpunosti odigrati svoju ulogu u konkurentnom održivom europskom multimodalnom prometnom sustavu. Državne potpore i državne intervencije Tom će sektoru biti potrebne državne potpore i tijekom oporavka od krize koju je izazvao COVID-19, a državne potpore za financiranje obveza pružanja javnih usluga i dalje će biti ključne za osiguravanje osnovnih usluga i nakon krize uzrokovane COVID-om 19.

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 94

Protiv: 119

Suzdržani: 7

Točka 1.18.

Izmijeniti kako slijedi:

Ugovori o javnim uslugama ključni su za osiguravanje dostupnih, cjenovno pristupačnih i uključivih usluga za sve putnike. ~~EGSO smatra da je izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama jedna od najdjelotvornijih i najučinkovitijih mjera za promicanje pružanja javnih usluga u osiguravanju cjenovne pristupačnosti i sveukupne usklađenosti željezničkog sustava za prijevoz putnika. EGSO prima na znanje trenutačnu prevlast izravnog sklapanja ugovora i razvoj regulatornog okvira u smjeru konkurentnog nadmetanja. EGSO očekuje da će Komisija provesti analizu ishoda te promjene težišta u pogledu cjenovne pristupačnosti i razine usluga kako je predviđeno člankom 11. izmijenjene Uredbe (EZ) br. 1370/2007.~~

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 97

Protiv: 114

Suzdržani: 12

Točka 4.6.

Izmijeniti kako slijedi:

Postoji opća tendencija prema korištenju obveza pružanja javnih usluga, s isključivim pravima prometa, na deficitarnim linijama koje su najčešće regionalne, dok je pristup tržištu otvoren u pogledu linija za velike udaljenosti. EGSO naglašava važnu ulogu obveze pružanja javnih usluga u osiguravanju cjenovne pristupačnosti i sveukupne usklađenosti željezničkog sustava za prijevoz putnika kako bi se osigurala dostupnost. Obveza pružanja javnih usluga ključna je za osiguravanje dostupnih, cjenovno pristupačnih i uključivih putničkih usluga za građane. Tržište je otvoreno za komercijalne putničke usluge, često za usluge na velikim udaljenostima. Međutim, promet na velikim udaljenostima i regionalni promet ne mogu se razdvojiti. Svaki vlak koji prometuje na velikim udaljenostima putnicima pruža regionalne usluge, posebno kada se zaustavlja u prigradskim područjima. Regionalne linije osiguravaju potreban broj putnika i promet na glavnim prugama. Osim toga, njima se rasterećuje infrastruktura „glavnih linija” i osigurava distribucija u predmetnom području.

Države članice poduzimaju daljnje inicijative kako bi uvele ključne veze na kojima bi se pružale nove željezničke usluge, uključujući noćne vlakove, u čemu prednjače afirmirani željeznički prijevoznici. Takvi su planovi zapravo već objavljeni, primjerice, u Njemačkoj (TEE 2.0), Nizozemskoj i Švedskoj. Tržišno natjecanje prijevoznika na talijanskoj mreži velikih brzina dovelo je do poboljšanja kvalitete usluge, jeftinijih karata i veće učestalosti korištenja usluga, zbog čega je zabilježen primjetni prelazak sa zračnog na željeznički prijevoz. Slične inicijative planiraju se i u Španjolskoj. EGSO smatra da te inicijative pokazuju i mogućnosti postojećeg okvira za stvaranje privlačnih i ekološki prihvatljivih prijevoznih alternativa i potrebu za mjerama kojima bi se olakšavala uspostava prekograničnih veza. EGSO smatra da te inicijative pokazuju složenost željezničkog sustava i da slobodan pristup tržištu — koji je na snazi od 2010. za međunarodni prijevoz putnika — nije pravi instrument za poticanje razvoja (međunarodnog) prijevoza putnika na velikim udaljenostima. Nužna je politička volja i političke odluke o davanju prednosti ekološki prihvatljivim i uključivim rješenjima, što bi trebalo biti popraćeno potrebnim ulaganjima i dobrim upravljanjem.

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 104

Protiv: 112

Suzdržani: 15

Točka 4.7.

Izmijeniti kako slijedi:

EGSO prima na znanje trenutnu prevlast izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama i razvoj regulatornog okvira prema konkurentnom nadmetanju. EGSO očekuje da će Komisija provesti nepristranu analizu ishoda te promjene težista u pogledu cjenovne pristupačnosti i razine usluga kako je predviđeno člankom 11. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, kako je izmijenjena, te da će analiza dati također preporuke o sustavu dodjele ugovora koji korisnicima pruža najbolji omjer troškova i koristi. EGSO smatra da je izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama jedna od najdjelotvornijih i najučinkovitijih mjera za promicanje željezničkog prijevoza putnika. To je okosnica željezničkih sustava u npr. Austriji i Švicarskoj, koje su prvaci u pogledu tržišnog udjela. Nadalje, EGSO napominje da ne postoji korelacija između stupnja otvaranja tržišta i zadovoljstva putnika ili cijena karata.

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 97

Protiv: 114

Suzdržani: 12

Točka 5.3.

Izmijeniti kako slijedi:

Tijekom pandemije prijevoznici u državnom vlasništvu morali su mogli nastaviti sigurno pružati usluge prijevoza putnika i tereta te ujedno zajamčiti sigurno poslovanje, ali su se ujedno suočavali sa znatnim gubicima zbog smanjenja količine tereta i putnika. Državne potpore i djelovanje Europske komisije i država članica za potporu željeznici u financijskom smislu i osobito omogućivanjem kontinuiranih ključnih usluga, uključujući i preko granica, omogućili su kontinuirano funkcioniranje potrebnog putničkog prijevoza i lanaca opskrbe državne intervencije često sprečavaju kolaps željezničkog sustava, što je nužno za osiguravanje osnovnih usluga.

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 94

Protiv: 119

Suzdržani: 7

Točka 6.5.

Izmijeniti kako slijedi:

Međutim, korisna je i EGSO smatra da je sloboda odabira organizacijskog oblika korisna te se državama članicama stoga ne bi smjelo nametati razdvajanje. EGSO također smatra da otvoreni dijalog između upravitelja infrastrukture i prijevoznika, koji je uveden u okviru četvrtog željezničkog paketa, donosi dodanu vrijednost jer omogućuje razmjenu relevantnih informacija, što može dovesti do poboljšanja željezničkog prometa i intermodalnosti.

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 95

Protiv: 118

Suzdržani: 12

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

559. PLENARNO ZASJEDANJE EUROPSKOG GOSPODARSKOG I SOCIJALNOG ODBORA –
INTERACTIO, 24.3.2021.–25.3.2021.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Izvješću Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Izvješće o stanju energetske unije za 2020. u skladu s Uredbom (EU) 2018/1999 o upravljanju energetsom unijom i djelovanjem u području klime

(COM(2020) 950 final)

i o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Procjena nacionalnih energetske i klimatskih planova na razini EU-a: Poticanje zelene tranzicije i promicanje gospodarskog oporavka integriranim energetske i klimatskim planiranjem

(COM(2020) 564 final)

(2021/C 220/04)

Izjestitelj: **Lutz RIBBE**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 11.11.2020. i 27.11.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	236/4/6

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) vrlo je zadovoljan pedantnošću i točnošću kojima Komisija dokumentira i ocjenjuje razvoj energetske unije. Način na koji su nacionalni energetske i klimatske planovi sastavljeni i vrednovani pokazuje da upravljanje energetsom unijom dobro funkcionira.

1.2. EGSO s olakšanjem prima na znanje da su, premda neke države članice jasno zaostaju u ostvarenju ciljeva, energetske i klimatske ciljevi za 2020. općenito ostvareni. Međutim, to ne znači da možemo biti potpuno zadovoljni. Ciljevi za sljedeće razdoblje od 30 godina, koje počinje u drugom desetljeću 21. stoljeća, znatno su ambiciozniji. Ostvarivanje preobrazbe mora se znatno ubrzati, ali se pritom ne smije zanemariti socijalna i ekonomska situacija u pojedinačnim državama članicama. U protivnom bi bila ugrožena društvena prihvaćenost ulaganja i reformi usmjerenih na ubrzanje energetske preobrazbe. Energetska preobrazba bit će ugrožena i ako politika bude obećavala uključenost velikog dijela društva, ali se u stvarnosti to obećanje ne bude shvaćalo ozbiljno i provodilo!

1.3. Stoga je iznimno važno usmjeriti se ne samo na globalne (klimatske) ciljeve već i na specifične ciljeve koje si je Komisija sama postavila Okvirnom strategijom za otpornu energetska uniju i paketom „Čista energija za sve Europljane”. U tom pogledu rezultat je mnogo lošiji.

1.4. U Okvirnoj strategiji Komisija je kao najvažniji cilj istaknula da građani trebaju biti u središtu interesa energetske unije. U svojoj Komunikaciji o stanju energetske unije Komisija uopće ne spominje u kojoj je mjeri cilj ostvaren i koje bi strategije trebalo ubuduće primijeniti da bi se on ostvario. To je za EGSO potpuno neprihvatljivo.

1.5. U procjeni nacionalnih energetske i klimatske planova država članica Komisija je izrazila mišljenje da se u njima premalo pozornosti pridaje energiji zajednice. To je zabrinjavajuće. Međutim, razočarava to što Komisija u tom pogledu državama članicama upućuje samo vrlo općenit poziv. Ako se ne radi ozbiljno na ostvarenju ambicioznih ciljeva navedenih u paketu „Čista energija za sve Europljane” i u Okvirnoj strategiji za energetska uniju, to nije štetno samo za energetska uniju nego se riskira i vjerodostojnost europske politike u cjelini.

1.6. Stoga EGSO smatra nužnim da Komisija u budućim izvješćima bolje ispita razinu i kvalitetu provedbe, pridržavanja i primjene trećeg energetske paketa u državama članicama, posebno s obzirom na to kako se građane namjerava staviti „u središte interesa”. U prošlosti se provedba propisa u području energije znala oduljiti i često nije išla u korist građanima.

1.7. Kritično treba razmatrati i rad na ostvarenju još triju ciljeva energetske unije: smanjenje energetske ovisnosti smanjenjem uvoza energije, ukidanje subvencija za izvore energije koji su štetni za klimu i okoliš te preuzimanje vodeće uloge u području obnovljive energije, energetske učinkovitosti i elektromobilnosti. Nijedan od tih ciljeva nije ostvaren, kako proizlazi iz komunikacija Komisije. No razlozi se ne navode, baš kao ni pouke koje se mogu izvući iz tih neuspjeha i što oni znače za daljnje djelovanje, npr. u pogledu Fonda za oporavak.

1.8. EGSO smatra da nacionalni energetske i klimatske planovi država članica pokazuju nedostatak dosljednosti u europskoj energetske politici. EGSO također smatra da je većina nacionalnih energetske i klimatske planova previše nekonkretna, a posebno u pogledu važnih pitanja energetske sigurnosti i pravedne tranzicije.

1.9. EGSO stoga poziva Komisiju da pri ocjenjivanju nacionalnih energetske i klimatske planova posveti više pozornosti primjerenosti strategija za pravednu tranziciju, posebno postizanju sljedećih ciljeva:

- olakšavanje promjene radnog mjesta,
- podrška radnicima koji izgube posao zbog dekarbonizacije (izgubljeno radno mjesto trebalo bi se barem zamijeniti drugim, istovjetnim radnim mjestom),
- borba protiv energetske siromaštva i izjednačavanje regresivnih distribucijskih učinaka; i
- razvoj regionalnog gospodarske potencijala koji proizlazi iz obnovljivih izvora energije i novih oblika uključivanja i sudjelovanja u proizvodnji električne energije.

2. Opće napomene o dokumentima Komisije

2.1. Komisija je 25. veljače 2015. predstavila komunikaciju „Okvirna strategija za otpornu energetska uniju s naprednom klimatskom politikom”⁽¹⁾. U strategiji su navedeni sljedeći ciljevi:

- energetska sigurnost, među ostalim smanjenjem ovisnosti o uvozu energije,

⁽¹⁾ COM(2015) 80 final.

- potpuno integrirano europsko energetska tržište,
- održivo i klimatski prihvatljivo gospodarstvo s niskim emisijama ugljika,
- istraživanje, inovacije i konkurentnost kako bi Europa mogla postati predvodnik u korištenju obnovljivih izvora,
- osposobljavanje europskih radnika za energetska sustava budućnosti,
- povjerenje ulagača vidljivo u cijenama koje odražavaju dugoročne potrebe i političke ciljeve.

2.2. Međutim, kako je Komisija tada istaknula, njezina je vizija ponajprije „energetska unija s građanima u središtu interesa, u kojoj građani preuzimaju odgovornost za energetska tranziciju, upotrebljavaju nove tehnologije namijenjene za smanjivanje njihovih računa i aktivno sudjeluju na tržištu te u kojoj su osjetljive skupine potrošača zaštićene”. Osim toga, navela je da je sudjelovanje dionika u oblikovanju energetske unije prioritet, a društveno pravedna tranzicija temeljno načelo za svladavanje energetske tranzicije.

2.3. Komisija je istaknula i potrebu za integriranim upravljanjem energetska unijom i njezinim praćenjem. Uredbom o upravljanju (EU) 2018/1999 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾ EU je osigurao odgovarajuću pravnu osnovu u tom pogledu. Tom se uredbom od država članica zahtijeva da redovito dostavljaju nacionalne energetske i klimatske planove, u kojima moraju opisati i svoje doprinose ostvarenju ciljeva energetske unije.

2.4. U svojem Izvješću o stanju energetske unije za 2020. Komisija opisuje ostvareni napredak u pet odjeljaka:

- dekarbonizacija (uključujući uvođenje energije iz obnovljivih izvora),
- energetska učinkovitost, uz posebno razmatranje načela „energetska učinkovitost na prvom mjestu”,
- energetska sigurnost (uključujući smanjenje uvoza energije u EU, povećanu fleksibilnost i veću otpornost nacionalnih energetska sustava),
- unutarnje energetska tržište,
- Istraživanje, inovacije i konkurentnost.

Osim toga, razmatra energetska uniju u kontekstu europskog zelenog plana.

2.5. Na temelju navedenog Komisija iznosi razmatranja o „putu prema zelenom oporavku i održivom gospodarstvu”. Pritom se najprije bavi postojećim strategijama za integraciju energetska sustava i uvođenje vodika u Europi.

2.6. Komisija, osim toga, iznosi razloge za povećanje cilja smanjenja emisija CO₂ na najmanje 55 % u odnosu na 1990. te najavljuje strategiju za smanjenje emisija metana i „viziju energije mora”. U tom pogledu navodi da su strategije koje su države članice iznijele u okviru nacionalnih energetska i klimatska planova često nejasne i nedovoljno konkretne.

2.7. Komisija općenito navodi da situacija još nije zadovoljavajuća, no utvrđuje da će se ciljevi u pogledu uvođenja obnovljive energije za 2020. na razini EU-a u velikoj mjeri ostvariti. U nekim državama članicama još je potreban „veći napredak”.

⁽²⁾ SL L 328, 21.12.2018., str. 1.

2.8. Komisija poziva na intenziviranje napora za povećanje energetske učinkovitosti; veliki nedostaci posebno su utvrđeni u području obnove zgrada.

2.9. Izvješću je po prvi put priložena opsežna analiza energetskih subvencija ⁽³⁾, u kojoj je izričito utvrđeno (a) da su i dalje potrebni bolji podaci o energetskim subvencijama ⁽⁴⁾ i (b) da „[p]ostoji očita potreba da se ulažu veći naponi” u smanjenje subvencija za fosilna goriva. Postojeći pravni instrumenti na razini EU-a opisani su kao nedovoljni.

2.10. Nadalje se navodi da se zadnjih godina u EU-27 sve manje sredstava ulaže u istraživanje i inovacije u tom sektoru te da je Europa u tom pogledu u velikom zaostatku u odnosu na druge gospodarske regije, a ti trendovi „nisu ohrabrujući”. Komisija najavljuje ulaganje napora u, na primjer, baterije i vodik kako bi se ponovno pokrenula istraživanja i inovacije te preokrenulo utvrđeno smanjenje ulaganja na nacionalnoj razini.

2.11. Utvrđuje se da su se troškovi uvoza energije zadnjih godina ponovno povećali (na više od 330 milijardi EUR godišnje), čime se ponovno preokrenuo dotad silazni trend.

2.12. Komisija na kraju izvješća ističe da u kontekstu krize prouzročene pandemijom bolesti COVID-19 Europa ima jedinstvenu priliku za ulaganja kojima bi se podržao oporavak gospodarstva EU-a te istodobno ubrzala zelena i digitalna tranzicija.

2.13. U svojoj Komunikaciji o procjeni nacionalnih energetskih i klimatskih planova Komisija pozitivnim ocjenjuje to što će napredak ostvaren u pogledu smanjenja emisija stakleničkih plinova i uvođenja obnovljive energije omogućiti da se 2021. znatno povećaju odgovarajući ciljevi za 2030. S druge strane, Komisija prepoznaje da je nužno nadoknaditi golemi zaostatak u područjima energetske učinkovitosti, ulaganja u istraživanje i inovacija. Da bi se ti nedostaci uklonili, države članice trebaju uzeti u obzir nove mogućnosti financiranja u okviru višegodišnjeg financijskog okvira i Mehanizma za oporavak i otpornost.

3. Opće napomene EGSO-a

3.1. Najprije je potrebno izričito pohvaliti Komisiju: pedantnost kojom upravlja energetskom unijom i koja je vidljiva iz opsežnih dokumenata (uključujući priloge) ukazuje na veliku ozbiljnost. Ona je i primjerena jer se trenutačni klimatski ciljevi, koji bi se trebali postrožiti, jedva ili uopće ne ostvaruju. Cilj da se klimatska neutralnost postigne u Europskoj uniji najkasnije do 2050. iznimno je važan te zahtijeva možda još neviđenu razinu strateškog planiranja i koordinacije vrlo različitih političkih pristupa, koja mora znatno premašiti dosadašnje odluke.

3.2. U tom se kontekstu EGSO izričito slaže s Komisijom, koja naglašava potrebu da države članice razviju jasnije strategije i provedu ih bez odgode. Pritom je potrebno posvetiti dužnu pozornost utjecaju energetske tranzicije na društvo, zapošljavanje i vještine te drugim distribucijskim učincima, kao i pitanju kako se suočiti s tim izazovima.

3.3. Zaključci Komisije većinom su razumljivi i treba ih poduprijeti. To posebno vrijedi za zaključak da se na temelju napretka u ostvarenju ciljeva smanjenja emisija stakleničkih plinova, povećanja energetske učinkovitosti i uvođenja obnovljive energije mogu postaviti viši ciljevi.

3.4. EGSO se također slaže s Komisijom da su potrebni novi poticaji. Ipak, bilo bi poželjno da je Komisija navela od čega bi se ti novi poticaji trebali sastojati.

⁽³⁾ COM(2020) 950 final, Prilog 2.

⁽⁴⁾ Što je začuđujuće s obzirom na to da se već više od 30 godina govori o potrebi za uklanjanjem subvencija štetnih za okoliš u EU-u.

3.5. Nadalje, čini se logičnim što Komisija povezuje razvoj energetske unije s europskim zelenim planom i politikom obnove koju iziskuje pandemija jer se ta dva pristupa u vrijeme razvoja strateškog okvira za energetske uniju i Uredbe o upravljanju još nisu mogla razaznati. EGSO ističe da je energetska unija idealna osnova za djelovanje u okviru zelenog plana. Zbog toga je bilo važno u okviru predmetne procjene točnije navesti utvrđene nedostatke i razviti strategije za njihovo uklanjanje. To nije učinjeno u barem tri slučaja, koji će se razmotriti u nastavku.

Nedostatna provedba cilja „građani u središtu interesa energetske unije”

3.6. Kako je navedeno u točki 2.2., Komisija je u strateškom okviru energetske unije kao *najvažniji* (!) cilj istaknula politiku koju oblikuju građani i koja je usmjerena na njih. Stoga bi tom cilju trebalo posvetiti osobitu pozornost i u Izvješću o stanju energetske unije, a posebno iznošenjem konkretnih prijedloga za transparentno i aktivno uključivanje građana, socijalnih partnera i dionika u postupke odlučivanja, na primjer u pripremu nacionalnih energetskih i klimatskih planova, te za njihovo aktivno sudjelovanje u tržišnim kretanjima. Ipak, u Izvješću se aspekt sudjelovanja čak i ne spominje, niti se ocjenjuje idu li mjere predložene za budućnost izričito u prilog tom cilju.

3.7. Problem je, među ostalim, vidljiv i u Komisijinoj strategiji za integraciju energetskog sustava, u kojoj se građani spominju samo kao potrošači, a ne kao aktivni sudionici na tržištu. I u slučaju najvažnijih točaka koje je opisala Europska komisija ⁽⁵⁾, odnosno strategije za vodik i najavljene „vizije o energiji mora”, teško je zamisliti da je sudjelovanje građana uopće moguće ili predviđeno. Stoga treba kritizirati namjeru Komisije iskazanu u Komunikaciji o procjeni nacionalnih energetskih i klimatskih planova da uspostavljeni mehanizam EU-a za financiranje obnovljive energije iskoristi osobito za promicanje tehnologija na moru.

3.8. Komisija time ignorira važeće pravo EU-a jer se u uvodnoj izjavi 43. Direktive (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁶⁾ o unutarnjem tržištu električne energije navodi da je „energija zajednice [...] djelotvoran i isplativ način za zadovoljavanje potreba građana i njihovih očekivanja. [...] Inicijative za energiju zajednice izravnom suradnjom s potrošačima dokazuju svoj potencijal u olakšavanju primjene novih tehnologija i obrazaca potrošnje na integrirani način, uključujući pametne distribucijske mreže i upravljanje potrošnjom. Energijom zajednice može se unaprijediti i energetska učinkovitost na razini kućanstva, a ona može pomoći i u sprečavanju energetskog siromaštva smanjenom potrošnjom i nižim tarifama za opskrbu. [...] Takve inicijative, ako su bile uspješno provedene, donijele su gospodarsku, društvenu i okolišnu korist zajednici.” Prema mišljenju europskih zakonodavaca, energijom zajednice mogli bi se, dakle, ukloniti brojni nedostaci utvrđeni u dokumentima Komisije. Stoga tim više nije jasno zašto Komisija to ne uzima u obzir u vlastitim dokumentima. Raskorak između stvarnosti i potreba izuzetno je velik, a EGSO i dalje ne razaznaje istinsku strategiju Komisije za aktivno uključivanje građana.

3.9. Međutim, tu je kritiku potrebno uputiti i većini država članica jer se člankom 20. Uredbe o upravljanju (EU) 2018/1999 od njih zahtijeva da u svoje nacionalne energetske i klimatske planove uključe i pitanje energije zajednice. Komisija u svojoj procjeni ističe da države članice to ili uopće nisu učinile ili jesu, ali u nedovoljnoj mjeri. EGSO poziva Europsku komisiju da u okviru predstojeće revizije Direktive o obnovljivoj energiji predloži konkretne zahtjeve za promicanje energije zajednice.

Nedostatna provedba ciljeva „sigurnost opskrbe i smanjenje uvoza energije”

3.10. Jedan je od strateških ciljeva energetske unije povećanje sigurnosti opskrbe energijom, među ostalim smanjenjem uvoza energije. Komisija gotovo usputno utvrđuje da napredak nije vidljiv; naprotiv, izdaci za uvoz energije ponovno su se povećali. Sve veća važnost vodika mogla bi čak pridonijeti dodatnom povećanju uvoza u budućnosti jer Komisija u svojoj strategiji za vodik svjesno računa na uvoz. EGSO od Komisije očekuje da se izjasni o tome.

⁽⁵⁾ I njemačko predsjedništvo Vijeća.

⁽⁶⁾ SL L 158, 14.6.2019., str. 125.

3.11. EGSO također poziva na poštovanje ideje europske solidarnosti prilikom neizbježnog uvoza energije. Jednostranim nacionalnim inicijativama kao što je projekt plinovoda Sjeverni tok 2 može se ugroziti ne samo zaštita klime nego i sigurnost opskrbe. Takve inicijative, kojima se podriva europska solidarnost, ugrožavaju povjerenje građana u EU i ugled EU-a u trećim zemljama.

Nedostatna provedba cilja „inovacije i vodeća uloga u svijetu”

3.12. Stanje je nezadovoljavajuće i u pogledu inovacija. Iz Izvješća o stanju energetske unije proizlazi da ostvarenje ambicioznog cilja da energetska unija zauzme vodeću ulogu u svijetu zapinje zbog nedovoljne razine ulaganja u istraživanje i inovacije te patentiranja. S obzirom na taj zabrinjavajući zaključak, potrebno je provesti točnu i dubinsku analizu pogrešaka kako bi se na diferenciran i minuciozan način moglo pristupiti utvrđivanju njihovih uzroka. Na temelju toga treba osmisлити konkretne protumjere.

3.13. S obzirom na situaciju opisanu u točkama od 3.6. do 3.11. mora se jasno reći da nije dovoljno uvijek izvikivati iste parole ako za tim neće uslijediti konkretne mjere. Takvo postupanje moglo bi dovesti u pitanje vjerodostojnost europske politike. Činjenica je da se ni u jednom od pregledanih dokumenata Komisije, uključujući strategiju za integraciju energetskog sustava i vodik, ne navode konkretne mjere koje bi pomogle u ostvarenju navedenih ciljeva.

Socijalno-politička i regionalno-politička važnost energetske unije

3.14. Komisija u poglavljima 2.6 i 3.3 svojeg Izvješća o stanju energetske unije iznosi i neka socijalno-politička razmatranja. Ta su razmatranja ispravna, a EGSO osobito podržava povezivanje potpora za oporavak od pandemije bolesti COVID-19 s ciljevima klimatske i energetske politike. Ispravne su i predviđene mjere za pravednu tranziciju, na temelju kojih bi se stanovništvo moglo uspješno zainteresirati za ostvarenje ciljeva klimatske i energetske politike. Hoće li se time doista omogućiti poštovanje načela da nitko nije zapostavljen ovisit će, konkretno, o operacionalizaciji i financiranju pojedinih instrumenata te njihovoj konkretnoj provedbi na nacionalnoj razini.

3.15. EGSO podsjeća na svoje uvjerenje koje je već iznio u prethodnim mišljenjima ⁽⁷⁾: sredstvima socijalne i regionalne kohezije te potporama za oporavak mora se podupirati djelovanje u području klime i energetska tranzicija, ali se prije svega klimatska i energetska politika mora (i može) oblikovati na način da se njome potiče socijalna i regionalna kohezija. Takvi su pokušaji već zabilježeni, a neki su i navedeni u Komunikaciji o procjeni nacionalnih energetskih i klimatskih planova, na primjer projekti izgradnje solarnih elektrana u bivšim rudnicima lignita u Portugalu i Grčkoj ili strateški usmjerene potpore proizvođačima-potrošačima u Litvi. Ipak, ti su primjeri daleko od uobičajene prakse.

3.16. U tom smislu postoji opasnost da će energetska tranzicija dovesti do povećanja socijalnih i regionalnih razlika, npr. ako Komisija integraciju energetskog sustava, uvođenje infrastrukture za vodik i promicanje tehnologije na moru provede kako je planirala, jer daje prednost centraliziranim konceptima nauštrb decentraliziranih.

3.17. Usporedna uspostava centraliziranih i decentraliziranih infrastruktura u svakom je slučaju problematična i može dovesti do promašenih ulaganja. Na primjer, postoji konkurencija u pogledu iskorištavanja sveobuhvatne mreže plinovoda za vodik i niskotemperaturnih mreža centraliziranog grijanja, čija se izgradnja zahtijeva u Komunikaciji Komisije o procjeni nacionalnih energetskih i klimatskih planova. EGSO je stoga upozorio na potrebu za odgovarajućim načelnim odlukama kako bi se zajamčila sigurnost ulaganja ⁽⁸⁾. One su od strateške važnosti i za uspjeh energetske unije, no ne spominju se u dokumentima koji se ocjenjuju u ovom Mišljenju.

3.18. Kao i u gotovo svim novijim dokumentima Komisije o energetske politici, digitalizacija ne igra nikakvu ulogu ni u Izvješću o stanju energetske unije. Pritom digitalizacija nudi zanimljive koncepte, kao što su pametne mikromreže i pametna tržišta, trgovanje na mikrorazini, virtualne elektrane itd. Sve to može pridonijeti većoj učinkovitosti i boljim rezultatima unutarnjeg energetskog tržišta i istodobno jačati ulogu aktivnih potrošača. Komisija je razmotrila te koncepte,

⁽⁷⁾ SL C 47, 11.2.2020., str. 30., SL C 62, 15.2.2019., str. 269.

⁽⁸⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 85.

iako u ponešto sažetom obliku, u Okvirnoj strategiji za Energetsku uniju⁽⁹⁾. Nerazumljivo je da taj aspekt nije uvrstila u Izvješće o stanju energetske unije, osobito jer se upotreba digitalnih tehnologija mora pažljivo ispitati u pogledu svrsishodnosti i mogućih etičkih problema, a posebno u pogledu suvereniteta nad podacima.

3.19. U svakom slučaju, digitalizacija mora biti osmišljena tako da služi krajnjim korisnicima. Građani i dalje iščekuju unaprjeđenje usluga s obzirom na sve prisutniju digitalizaciju, npr. u pogledu svakodnevne promjene dobavljača, trenutne prijave neispravnih brojala ili sumnjivih obrazaca potrošnje te neometanog postupka priključenja vlastite proizvodnje na mrežu.

4. Posebne napomene

O poglavlju o dekarbonizaciji u Izvješću o stanju energetske unije

4.1. Komisija s pravom navodi da upotreba obnovljive energije donosi brojne prednosti. Ipak, tko će od toga ostvariti korist, ovisi o tome hoće li se energetska tranzicija u osnovi provesti u decentraliziranom ili centraliziranom obliku⁽¹⁰⁾. O tome Komisija ne govori u svojem izvješću.

O poglavlju o energetskej sigurnosti u Izvješću o stanju energetske unije

4.2. Komisija s pravom posvećuje veliku pažnju sigurnosti opskrbe, kao i s njom povezanoj energetskej sigurnosti. Njezina je makroekonomska važnost neprocjenjiva. Uz uobičajeno pitanje o ovisnosti o uvozu potrebno je, prije svega, voditi računa i o otpornosti na napade izvana, na primjer u vidu kibernetičkih napada. Najnovija istraživanja⁽¹¹⁾ u tom pogledu upućuju na sljedeće: najbolja strategija za postizanje velike otpornosti jačanje je samodostatnih decentraliziranih struktura. Komisija bi toj činjenici trebala posvetiti više pažnje.

4.3. Nesporno je da će se zelenim vodikom u budućnosti ostvariti doprinos europskom energetskej sustavu sa sigurnom opskrbom. EGSO upućuje na svoja mišljenja o strategiji za vodik⁽¹²⁾ i strategiji za integraciju energetskeg sustava⁽¹³⁾.

4.4. Ni ovdje kao mjerilo ne smije poslužiti isključivo tehnologija velikih razmjera (uključujući razvoj infrastrukture za uvoz vodika). Postoji niz inovativnih, ekološki prihvatljivih i prije svega regionalnih/lokalnih rješenja koja se mogu primijeniti izravno na terenu (uključujući regionalnu proizvodnju vodika ili sintetičkih e-goriva). Time će se povećati sigurnost opskrbe, smanjiti ovisnost o uvozu te promicati zapošljavanje na lokalnoj razini u vidu zelenih radnih mjesta, kao i stvaranje dodane vrijednosti u regijama. Mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća također bi trebala dobiti priliku za sudjelovanje u zelenom planu i ostvarivanje koristi od njega, čime će se povećati prihvaćenost zelenog plana i energetske preobrazbe.

O poglavlju o unutarnjem energetskej tržištu u Izvješću o stanju energetske unije i Izvješću o napretku unutarnjeg energetskeg tržišta

4.5. Komisija navodi da su paketom „Čista energija” uspostavljeni bolji uvjeti za poticanje sudjelovanja potrošača u energetskej tržištima i za stvaranje ravnopravnih tržišnih uvjeta za nove sudionike na tržištu. Ipak, u tom su pogledu mjerodavne samo odredbe Direktive o unutarnjem tržištu električne energije. Još nije moguće utvrditi u kojoj su mjeri države članice doista provele te odredbe. Stoga je Komisijin zaključak preuranjen. EGSO upozorava na hitnu potrebu za ozbiljnom evaluacijom važnog cilja sudjelovanja potrošača, među ostalim u pogledu politike distribucije i njezina učinka na sudjelovanje kućanstava s niskim dohotkom.

⁽⁹⁾ COM(2015) 80 final, str. 13.

⁽¹⁰⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 85.

⁽¹¹⁾ Vidjeti Hirschl, B., Aretz, A., Bost, M., Tapia, M. i Gößling-Reisemann, S. (2018.): *Vulnerabilität und Resilienz des digitalen Stromsystems. Schlussbericht* (Ranjivost i otpornost digitalnog sustava električne energije. Završno izvješće). Berlin, Bremen; dostupno na: www.strom-resilienz.de.

⁽¹²⁾ SL C 123, 9.4.2021., str. 30.

⁽¹³⁾ SL C 123, 9.4.2021., str. 22.

4.6. Komisija ističe važnost cjenovnih signala tržišta, među ostalim za ulagatelje. To je bez sumnje važan aspekt. Međutim, u tom je pogledu potrebna nešto detaljnija analiza. Na većini veleprodajnih tržišta električne energije odražavaju se kratkoročne cijene. U ekonomiji energetike sporno je proizlaze li iz tih cijena uopće signali za ulagatelje. EGSO je na to već ukazao u prethodnim mišljenjima ⁽¹⁴⁾. Komisijino upućivanje na „unutarnje energetske tržište” bez diferencijacije u tom kontekstu stoga nije svrsishodno. Za uspjeh energetske unije nužan je novi model tržišta, barem u području električne energije. Potpuno uravnoteženje odgovornosti za energiju iz obnovljivih izvora samo po sebi nije dovoljno. Stoga EGSO poziva Komisiju da što prije iznese svoja razmatranja o novom modelu tržišta. U tom pogledu treba osigurati i da svi sudionici na tržištu podliježu istim uvjetima na tržištima ujednačenja i uravnoteženja energije. To je neophodno i za uspjeh integracije energetskog sustava ⁽¹⁵⁾.

4.7. Istodobno treba uzeti u obzir da se ciljevi sigurnosti opskrbe i klimatske neutralnosti ne mogu ostvariti samo cjenovnim signalima.

4.8. Komisija u Izvješću o napretku unutarnjeg energetskog tržišta s punim pravom ističe da omogućivanje tržišnog natjecanja na razini proizvodnje i opskrbe mora ostati prioritet za nacionalnu energetske politiku i energetske politiku EU-a. Međutim, ne navodi što to konkretno znači. Teza da se tržišno natjecanje može unaprijediti samo povezivanjem tržišta nije niti točna niti je u skladu s europskim pravom na kojem se temelji paket „Čista energija”. Pri primjeni načela dodjele kapaciteta i upravljanja zagušenjem u skladu s člankom 16. Uredbe o tržištu električne energije trebalo bi uzeti u obzir zemljopisni položaj država članica, koji bi mogao opravdati i produljenje roka za uspostavu kapaciteta. U svakom je slučaju za aktivno tržišno natjecanje prije svega važan pristup tržištu, posebno za manje dionike. Digitalizacija može biti vrlo korisna u tom pogledu.

4.9. Komisija u Izvješću o napretku unutarnjeg energetskog tržišta nadalje navodi da termoelektrane, kao što su elektrane na plinski pogon za kogeneraciju toplinske i električne energije, sustavu mogu pružiti znatnu fleksibilnost, no neprikladno osmišljeni mehanizmi za razvoj kapaciteta mogu ozbiljno narušiti unutarnje tržište. EGSO u tom pogledu upućuje na svoje stajalište koje je iznio u Mišljenju TEN/625. Poziva Komisiju da provede kritičnu evaluaciju mehanizama za razvoj kapaciteta u državama članicama, među ostalim u pogledu poštovanja zahtjeva iz članka 22. Uredbe o unutarnjem tržištu električne energije, kojim je propisana granična vrijednost od 550 g CO₂/kWh.

4.10. Komisija u Izvješću o napretku unutarnjeg energetskog tržišta podsjeća na to da se operaterima prijenosnih ili distribucijskih sustava općenito onemogućava posjedovanje i korištenje sustava za skladištenje električne energije. EGSO je u načelu pozdravio tu odluku ⁽¹⁶⁾, pri čemu bi operaterima distribucijskih sustava trebalo omogućiti posjedovanje i korištenje sustava za skladištenje električne energije za potrebe mreže. Osim toga, smatra da to mora biti povezano s jačanjem pametnih tržišta kako bi operateri sustava za skladištenje električne energije imali poticaj za postupanje u skladu sa signalima mrežnih operatera i oblikovanje svojih sustava za skladištenje na odgovarajući način. Mrežnim operaterima potrebni su odgovarajući poticaji za odašiljanje signala.

4.11. Distribucijske mreže imaju ključnu ulogu za uvođenje pametnih tržišta i općenito za uspješnu energetske tranziciju. Stoga u budućnosti energetska politika Unije mora biti u većoj mjeri usmjerena na njihovu modernizaciju.

4.12. EGSO se slaže sa stajalištem Komisije da se prioritetni cilj Direktive Vijeća 2003/96/EZ ⁽¹⁷⁾ o oporezivanju električne energije neće stići ostvariti. Stoga podupire zahtjev Komisije i traži ambicioznu preinaku te direktive i drugih mehanizama za ukidanje subvencija za fosilna goriva i internalizaciju vanjskih troškova.

4.13. EGSO ponovno ističe problem energetskog siromaštva i poziva Komisiju na provedbu konkretnih mjera koje nadilaze apstraktne smjernice o definiciji i opservatoriju. EGSO je više puta istaknuo da je opsežno uključivanje građana u pitanja energije jedan od nekoliko potencijalno korisnih pristupa.

⁽¹⁴⁾ SL C 82, 3.3.2016., str. 13.

⁽¹⁵⁾ SL C 364, 28.10.2020., str. 158.

⁽¹⁶⁾ SL C 288, 31.8.2017., str. 91.

⁽¹⁷⁾ SL L 283, 31.10.2003., str. 51.

4.14. U tom kontekstu EGSO podsjeća na svoje stajalište da po svaku cijenu treba spriječiti nastanak dvoklasnog energetskeg društva. Ne smije se dogoditi da koristi od energetske tranzicije imaju samo financijski i tehnički dobro situirana kućanstva, a da sva ostala kućanstva moraju snositi troškove. Građani pogođeni energetskim siromaštvom uglavnom nemaju veliku političku snagu. Stoga bi Komisija trebala više raditi na tome da države članice uvedu učinkovit pristup energetskom siromaštvu: planirani val obnove zgrada i aktivno uključivanje građana u proizvodnju obnovljive električne energije mogu pridonijeti smanjenju energetskeg siromaštva. Treba napomenuti i da bi moguće proširenje trgovanja emisijama na sektore grijanja i prometa moglo utjecati na pravednost distribucije.

O poglavlju o istraživanjima, inovaciji i konkurentnosti u Izvješću o stanju energetske unije

4.15. EGSO je zabrinut da EU zaostaje u nekim područjima, kao što su solarne i litij-ionske baterije, zbog premale potražnje. EGSO stoga Komisiju poziva na provedbu opsežnije strategije: EU-u su potrebne aktivne inicijative u području industrijske politike kako bi se zaustavila tržišna dominacija Kine. Komisijin prijedlog uredbe o baterijama korak je u dobrom smjeru. Usto bi se u okviru budućeg energetskeg sustava trebale ojačati decentralizirane strukture. To, naime, potiče potražnju za baterijama, dovodi do ekonomija razmjera i čini baterije cjenovno privlačnima.

O poglavlju o energetskej uniji u široj perspektivi zelenog plana u Izvješću o stanju energetske unije

4.16. EGSO podupire Komisiju u njezinim nastojanjima da se u cijelom svijetu zalaže za ambiciozne klimatske sporazume. Za to je potrebno uvesti granično porezno izravnavanje zajedno s ambicioznijim i konkretnijim uključivanjem djelovanja u području klime (i drugih ciljeva održivosti) u međunarodne trgovinske sporazume ⁽¹⁸⁾.

O Komunikaciji o procjeni nacionalnih energetskeg i klimatskeg planova

4.17. EGSO ne razumije zašto se Komisija u svojoj kritici nedostatne procjene potencijala obnovljive energije ograničava samo na tehnologije na moru. Poziva Komisiju da odbaci svoju jednostranu naklonost tehnologijama na moru na štetu fotonaponskog sektora i energije vjetra na kopnu te predloži vlastite strategije za uvođenje tih drugih tehnologija.

4.18. EGSO s odobravanjem prima na znanje da Komisija prepoznaje potencijal obnovljive energije za otvaranje radnih mjesta. Ipak, ističe da se taj potencijal neće automatski iskoristiti u cijelosti, već zahtijeva aktivnu politiku, posebno s obzirom na kvalitetu radnih mjesta. U tom je pogledu potpuno nejasno zašto Komisija pridaje toliko malo pozornosti fotonaponskom sektoru, osobito ako se u njemu stvara najviše radnih mjesta, kako je navedeno u Komunikaciji.

4.19. EGSO poziva Komisiju da u okviru predstojeće revizije Direktive o obnovljivoj energiji pravila za natječaje oblikuje na način da se olakša sudjelovanje zajednica obnovljive energije i MSP-ova.

4.20. EGSO se slaže s Komisijom da su ulaganja u niskotemperaturne sustave centraliziranog grijanja hitno potrebna. Trebalo bi pokrenuti odgovarajuću inicijativu.

4.21. Ponori ugljika važan su instrument za djelovanje u području klime. Ipak, potrebno je ozbiljno shvatiti zabrinutost u pogledu sve češćih prirodnih poremećaja izraženu u nacionalnim energetskim i klimatskim planovima država članica. Stoga bi jedinice emisija iz sektora korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva uvijek trebalo razmatrati samo kao dopunu drugim oblicima djelovanja u području klime.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹⁸⁾ SL C 81, 2.3.2018., str. 44.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o strategiji EU-a za smanjenje emisija metana

(COM(2020) 663 final)

(2021/C 220/05)

Izjestitelj: **Udo HEMMERLING**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 27.11.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	252/5/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) podupire ciljeve strategije EU-a za metan i njezinu načelnu usmjerenost na dodatno znatno smanjenje emisija metana radi ublažavanja klimatskih promjena.

1.2. Razumljivo je da se naglasak stavlja na sektore s najvećim emisijama metana, odnosno poljoprivredu, energetiku i gospodarenje otpadom.

1.3. Strategiju za metan trebalo bi povezati sa strategijama za biogospodarstvo i kružno gospodarstvo.

1.4. Izričito se podupire usmjerenost na unaprjeđenje prikupljanja podataka o emisijama metana i na međunarodne inicijative za njihovo smanjenje. Naime, emisije metana često potječu iz decentraliziranih i raspršenih izvora duž međunarodnih proizvodnih i opskrbnih lanaca.

Predlažu se sljedeće dopune strategije EU-a za metan:

1.5. Velika raspršenost izvora metana i složenost mjerenja njegovih emisija često otežavaju njihovo praćenje. Trebalo bi poboljšati praćenje kako bi ono bilo ujednačeno i usporedivo za relevantne sektore kao što su poljoprivreda, energetika, gospodarenje otpadom i kemijska industrija.

Izravno uključivanje difuznih emisija metana u sustav trgovanja stakleničkim plinovima odnosno izravno određivanje njihove cijene vrlo je teško, a često čak i nemoguće. Ipak, po mogućnosti bi trebalo težiti mjerenju punktualnih emisija, uz jednak pristup svim onečišćivačima.

1.6. Države članice trebale bi u svojim planovima za ublažavanje klimatskih promjena navesti koje mogućnosti imaju za upotrebu bioplina iz gnojovke i stajskoga gnoja, biootpada, odlagališta otpada, otpadnih voda i jamskih plinova, opisati napredak koji su u tome dosad ostvarile te utvrditi mjere za njihovu veću primjenu.

1.7. U poljoprivredi još postoje znatne mogućnosti za smanjenje emisija metana, prije svega fermentacijom gnojovke i stajskoga gnoja u postrojenjima za proizvodnju bioplina, unaprjeđenjem hranjenja i uzgoja domaćih životinja i upotrebom gnojiva s niskom razinom emisija. Te bi mogućnosti trebalo konkretnije razraditi u okviru provedbe strategije EU-a za metan.

1.8. Kad je riječ o gospodarenju otpadom, odvojeno prikupljanje i uporaba biogenog otpada trebali bi postupno postati standard u cijelom EU-u. Time se stvaraju preduvjeti za daljnje smanjenje emisija metana u tom sektoru.

2. Pregled strategije Europske komisije za metan

2.1. Metan čini 10,5 % ukupnih emisija stakleničkih plinova EU-a, koje iznose 3,76 milijardi tona ekvivalenta CO₂ (2018.). Emisije metana smanjene su od 1990. za gotovo 34 %.

2.2. Strategijom za metan obuhvaćene su najvažnije antropogene emisije metana i sektori koji emitiraju metan, odnosno poljoprivreda (53 % emisija metana EU-a), gospodarenje otpadom (26 %) i energetika (19 %) te se predlažu odgovarajuće mjere za smanjenje tih emisija. Stoga prirodne emisije metana, npr. one koje ispuštaju divlji preživači ili one iz močvara, nisu dio strategije.

2.3. Globalno smanjenje emisija metana može znatno doprinijeti ublažavanju klimatskih promjena. Prepolovljavanje današnjih globalnih emisija metana imalo bi globalni učinak hlađenja od 0,18 °C do 2050.

2.4. Iz EU-a potječe oko 5 % svjetskih emisija metana. Uvozom fosilnog plina, nafte i ugljena EU potiče dodatne znatne emisije metana u trećim zemljama. Stoga Europska komisija predlaže provedbu mjera za smanjenje tih emisija duž međunarodnih opskrbnih lanaca.

2.5. Europska komisija predlaže znatno unaprjeđenje prikupljanja podataka i izvješćivanja o emisijama metana.

2.6. Najnovije znanstvene spoznaje o posebnom učinku metana kao stakleničkog plina kratkog vijeka nisu posebno istaknute u strategiji za metan (vidjeti točku 3.).

3. Dostupne spoznaje o utjecaju metana na klimu i posljedicama za politiku klimatske neutralnosti

3.1. Jedno je od temeljnih svojstava metana (CH₄) kao stakleničkog plina to što ima relativno kratak životni vijek te se u atmosferi razgrađuje na vodu (H₂O) i CO₂ u roku od oko 12 godina. To je ključno za njegov utjecaj na okoliš i usporedbu s CO₂, što se upotrebljava kao referentna vrijednost u izvješćima o utjecaju na klimu.

3.2. Za razliku od metana, CO₂ je u atmosferi stabilan i ne razgrađuje se, zbog čega se naziva i stakleničkim plinom dugog vijeka (engl. *stock gas*). Zbog toga se emisije CO₂ nastavljaju gomilati u atmosferi, na primjer izgaranjem fosilnih goriva (*ceteris paribus*), a koncentracija CO₂ stalno povećava.

3.3. S druge strane, emisije stakleničkih plinova kratkog vijeka (engl. *flow gases*), kao što je metan, neutraliziraju se prirodnim razgradnjom. Kratki vijek dovodi i do toga da se emisije razgradnjom same neutraliziraju, što u slučaju stabilnih emisija dovodi do stabilne koncentracije u atmosferi.

3.4. Uz kratki vijek metana za klimu je važno i njegovo podrijetlo jer pri njegovoj razgradnji nastaje staklenički plin CO₂. CO₂ nastao razgradnjom biogenog metana (npr. probavljanjem preživača ili iz rižinih polja) prethodno se fotosintezom u fazi rasta biljaka apsorbira iz atmosfere, čime općenito postaje dio ciklusa, što znači da se koncentracija CO₂ u atmosferi ne mijenja.

3.5. S druge strane, razgradnja fosilnog metana (npr. izazvana vađenjem prirodnog plina, nafte ili ugljena) na CO₂ i vodu čini dodatni izvor CO₂ u atmosferi i time u njoj povećava koncentraciju CO₂.

3.6. Te značajke metana imaju niz posljedica za klimu i oblikovanje klimatske politike. To posebno vrijedi za cilj klimatske neutralnosti. Nepromjenjiva razina emisija (biogenog) metana kao stakleničkog plina kratkog vijeka srednjoročno dovodi do stalne koncentracije metana u atmosferi, koja pak uzrokuje stalno zračenje u klimatskom sustavu, a time i stalni utjecaj na temperaturu. U slučaju smanjenja emisija metana smanjuje se koncentracija u atmosferi, što dovodi do smanjenja zračenja, a time i smanjenja temperature (učinak hlađenja).

3.7. Suprotno tomu, nepromjenjive emisije CO₂ dovode do povećanja koncentracije CO₂ u atmosferi sve dok je izvor emisija CO₂ aktivan. I nakon prestanka emitiranja CO₂ nastala koncentracija CO₂ u atmosferi ostaje stabilna, što dovodi do nastavka zračenja i trajnog učinka zagrijavanja.

3.8. Stoga su za postizanje klimatski neutralnog učinka potrebni različiti pristupi za stakleničke plinove kratkog vijeka i za one dugog vijeka. Kako bi se stalno povećanje temperature prouzročeno neprekinitim zračenjem CO₂ ponovno svelo na razinu prije emisija CO₂, potrebno je pomoću ponora aktivno smanjivati koncentraciju CO₂ u atmosferi. Isto tako, da bi se smanjila razina temperature u slučaju stalnih emisija CO₂ (koje se ne mogu izbjeći), iz atmosfere se mora neprestano uklanjati ista količina CO₂ koja u nju ulazi (nulta neto stopa emisija). To se očituje u cilju neutralnosti stakleničkih plinova. Međutim, klimatski neutralan učinak postiže se već pri stabilnim emisijama u slučaju (biogenih) izvora metana, dok neutralizacija emisija metana preračunatih u ekvivalent CO₂ uklanjanjem stakleničkih plinova iz atmosfere dovodi do učinka hlađenja.

3.9. Stoga nulta neto stopa iskazana u ekvivalentu CO₂ nije primjereni pristup za metan kao staklenički plin kratkog vijeka. U novozelandskom Zakonu o nultoj stopi emisija ugljika (*Zero Carbon Act*), primjerice, emisije metana razmatraju se zasebno. Utjecaj stakleničkih plinova kratkog vijeka na klimu trebao bi se u bilancama stakleničkih plinova prikazivati primjerenijim mjerilima (usp. u tom pogledu rad Sveučilišta u Oxfordu: www.doi.org/10.1088/1748-9326/ab6d7e).

4. Smanjenje emisija metana – dodatne napomene

4.1. Promjena ponašanja potrošača doista bi mogla utjecati na smanjenje emisija stakleničkih plinova. To vrijedi i za prehranu – konkretno, preporučuje se smanjena konzumacija proizvoda životinjskog podrijetla. Međutim, u klimatskoj politici treba uzeti u obzir da je u otvorenom društvu riječ o dobrovoljnim promjenama u životnim navikama ljudi.

4.2. U poljoprivredi se, uz mogućnosti smanjenja emisija metana u uzgoju životinja, trebaju uzeti u obzir i poveznice s korištenjem zemljišta. Konkretno, preživci su najvažniji razlog za iskorištavanje i očuvanje travnjaka. Njihovo je pak očuvanje izrazito važno za klimatsku politiku zbog pohranjivanja CO₂ u humusu tla.

4.3. Kad je riječ o metanskim plinovima iz odlagališta otpada, uređaja za pročišćavanje otpadnih voda ili iskorištenih rudnika, u nekim državama članicama EU-a još ne postoje sveobuhvatni postupci za njihovo hvatanje i energetska iskorištavanje.

4.4. Što se tiče prikupljanja otpada, u mnogim državama članicama još ne postoje sveobuhvatni sustavi za odvojeno prikupljanje i oporabu biogenog otpada. Time se onemogućuje potpuno izbjegavanje emisija metana kompostiranjem ili izgaranjem (bioplin) pri obradi biootpada.

4.5. Pri uvozu fosilnih goriva kao što su plin, nafta i ugljen EU dosad nije odredio posebne zahtjeve u pogledu zaštite prirode, okoliša i klime. Najavljeno određivanje zahtjeva u pogledu smanjenja emisija metana trebalo bi biti dio sveobuhvatnije inicijative za smanjenje ekološkog otiska uvezene energije u okviru provedbe zelenog plana.

4.6. U okviru proširenog praćenja antropogenih emisija metana trebalo bi okvirno navoditi i prirodne emisije metana kako bi se dobila opsežna cjelovita slika.

4.7. Istraživanje, razvoj i daljnji ulazak tehnologija za smanjenje emisija metana na tržište trebalo bi poticati na razini europskih mreža uz uključivanje gospodarskih i socijalnih partnera.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o smjernicama za transeuropsku energetska infrastrukturu i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 347/2013

(COM(2020) 824 final – 2020/0360 (COD))

(2021/C 220/06)

Izvjestitelj: **Philippe CHARRY**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 18.1.2021. Vijeće Europske unije, 19.1.2021.
Pravni temelj:	članak 172. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	252/3/5

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO podržava prilagodbu europskih propisa o transeuropskim energetska mrežama (TEN-E) ciljevima zelenog plana za „opskrbu čistom, cjenovno pristupačnom i sigurnom energijom”, što posebno uključuje dekarbonizaciju energetska sustava, prijelaz na klimatsku neutralnost, razvoj obnovljivih izvora energije, energetska učinkovitost i sprečavanje rizika od energetska siromaštva. U tu svrhu uzima u obzir činjenicu da je Europi potreban energetska sustav kojim se jamči sigurnost opskrbe energijom za sve države članice EU-a i pristup cjenovno pristupačnoj energiji za sve, a koji se temelji na brzom elektrifikaciji i udvostručenju udjela proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora. EGSO traži da se predloženi pravni temelj uredbe dopuni izričitim upućivanjem na članak 194. UFEU-a.

1.2. EGSO ponovno ističe potrebu za postizanjem svih ciljeva energetska politike koja se provodi u okviru Uredbe TEN-E. Budući da energetska mreže imaju ključnu ulogu za ravnotežu, otpornost i razvoj energetska sustava, Odbor traži da se u uredbi jasnije podrži integracija energetska sustava kako bi se promicali svi dekarbonizirani oblici energije i kako bi se onemogućila svaka dezintegracija.

1.3. EGSO poziva Komisiju, Vijeće i Parlament da promiču izvore energije bez emisija ugljika, poštujući pritom tehnološku neutralnost. Također poziva na podupiranje napora poduzetih u okviru projekta međunarodnog termonuklearnog eksperimentalnog reaktora (ITER) kako bi se nakon 2050. postigao cilj čiste i povoljne energije za sve. Odbor bi želio da se projekti usmjere na stvaranje preduvjeta za doba vodika i fuzije.

1.4. EGSO traži da se prednost da inovacijama i osmišljavanju energetska mreža usmjerenih na smanjenje gubitaka energije pri njezinu prijenosu.

1.5. Kad je riječ o odobalnim vjetroelektranama, EGSO traži da se prednost da projektima radijalnog povezivanja i da se provede opća procjena učinka te tehnologije na okoliš.

1.6. EGSO traži da se projekti povezani s infrastrukturom za transport prirodnog plina ne isključuju iz kriterija prihvatljivosti uredbe za projekte od zajedničkog interesa ili projekte od uzajamnog interesa.

1.7. Odbor bi želio da se u Prijedlogu uredbe u kriterijima prihvatljivosti za projekte od zajedničkog interesa i projekte od uzajamnog interesa upotrebljava izraz „obnovljiva i/ili dekarbonizirana” umjesto „obnovljiva”.

1.8. EGSO traži da se u uredbi izričito navedu ciljevi Zajednice u pogledu opskrbe cjelokupnog stanovništva energijom po pristupačnoj cijeni te osiguravanja visoke razine kvalitete, sigurnosti, jednakog tretmana i promicanja univerzalnog pristupa i prava korisnika.

1.9. Kad je riječ o upravljanju, EGSO poziva na to da Komisija u najmanjoj mogućoj mjeri donosi delegirane akte i da se uvede upravljanje s više dionika koje se oslanja na predstavnike civilnog društva: grane djelatnosti, sindikalne organizacije zaposlenika, udruge korisnika itd.

1.10. EGSO predlaže da se uredbom uvede odgovornost Zajednice za financiranje projekata od zajedničkog interesa, kombinirajući načine financiranja bez određivanja prioriteta među njima.

1.11. Kako bi se osiguralo upravljanje općom ravnotežom sustava i kontinuitetom opskrbe prijenosnih mreža vrlo visokog napona na razini EU-a, EGSO poziva Komisiju da razmotri mogućnost integriranog i decentraliziranog transeuropskog operatora mreža za prijenos električne energije vrlo visokog napona.

2. Opće napomene

2.1. Komisija predlaže reviziju propisa o transeuropskim energetske mrežama (TEN-E).

2.2. Uredbom (EU) br. 347/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁽¹⁾, donesenom 2013., utvrđena su pravila za razvoj i interoperabilnost transeuropskih energetske mreža. Komisija ističe u svojem prijedlogu da je ta uredba doprinijela postizanju ciljeva energetske politike EU-a u pogledu poboljšanja energetske međupovezanosti u cijeloj Uniji.

2.3. Međutim, u evaluaciji Komisije zaključeno je da „postojeći okvir nije bio dovoljno fleksibilan da bi se s vremenom prilagođavao promjenama ciljeva politike Unije”, što je dovelo do prijedloga revizije te uredbe.

2.4. Tim se ažuriranjem posebno mijenjaju uvjeti odabira projekata od zajedničkog interesa za financiranje sredstvima EU-a, osobito obveza ispunjavanja kriterija održivosti i poštovanja načela „nenanošenja štete”, kako je utvrđeno u zelenom planu.

2.5. Kategorije infrastrukture prihvatljive za financijsku pomoć u okviru politike TEN-E u prijedlogu su izmijenjene na način da se ukida potpora za naftnu i plinsku infrastrukturu.

2.6. U prijedlogu se poseban naglasak stavlja na odobalne elektroenergetske mreže i njihovu integraciju u infrastrukturu na kopnu zahvaljujući uspostavi jedinstvene kontaktne točke.

2.7. Cilj je prijedloga u većoj mjeri uzeti u obzir infrastrukturu koja upotrebljava vodik, uključujući transport i određene vrste elektrolizatora.

2.8. Prijedlogom uredbe promiče se razvoj pametnih elektroenergetske mreža kako bi se olakšala brza elektrifikacija i povećala proizvodnja električne energije iz obnovljivih izvora.

2.9. Cilj je novih odredbi potaknuti ulaganja u pametne mreže kako bi se čisti plinovi (kao što su bioplina i vodik iz obnovljivih izvora) integrirali u postojeće mreže. Pozornost se posvećuje modernizaciji elektroenergetske mreža te mreža za skladištenje i transport ugljika.

⁽¹⁾ SL L 115, 25.4.2013., str. 39.

2.10. Predložene su nove odredbe za veću potporu projektima povezivanja s trećim zemljama, primjerice sa zapadnim Balkanom, odnosno projektima od uzajamnog interesa koji dokazano doprinose općim energetske i klimatske ciljevima EU-a u pogledu sigurnosti opskrbe energijom i dekarbonizacije.

2.11. U prijedlogu se revidira okvir upravljanja u cilju poboljšanja planiranja infrastrukture i osiguravanja usklađenosti s klimatske ciljevima i načelima integracije energetske sustava EU-a. Predviđeno je da se osigura veće sudjelovanje dionika tijekom cijelog postupka i jačanje uloge Agencije za suradnju energetske regulatora (ACER) te da se pojača nadzor koji provodi Komisija.

2.12. Predlažu se i razne mjere za pojednostavnjenje administrativnih postupaka kako bi se ubrzala provedba projekata.

3. Posebne napomene

3.1. Ovaj je prijedlog dio europske energetske politike kako je definirana Ugovorima⁽²⁾, Uredbom o upravljanju energetske unijom⁽³⁾, razvojem transeuropske mreže⁽⁴⁾ i sveobuhvatnim „paketom” kojim se utvrđuje nova strategija Europske unije: „preobraziti EU u pravedno i prosperitetno društvo s modernim, resursno učinkovitim i konkurentnim gospodarstvom”⁽⁵⁾. EU stoga nastoji objediniti ciljeve Zajednice – funkcioniranje energetske tržišta, sigurnost opskrbe, energetske učinkovitost, uštedu energije, razvoj obnovljivih oblika energije, borbu protiv klimatske promjena i povezanost mreža – pri čemu oni „ne utječu na pravo države članice da utvrđuje uvjete za iskorištavanje svojih energetske resursa, svoj izbor među različitim izvorima energije i opću strukturu svoje opskrbe energijom”. Također, EGSO traži da se predloženi pravni temelj uredbe dopuni izričitim upućivanjem na članak 194. UFEU-a.

3.2. EGSO podržava prilagodbu europske propisa ciljevima zelenog plana za „opskrbu čistom, cjenovno pristupačnom i sigurnom energijom”, što posebno uključuje dekarbonizaciju energetske sustava, prijelaz na klimatske neutralnost, razvoj obnovljivih izvora energije, energetske učinkovitost i sprečavanje rizika od energetske siromaštva.

3.3. EGSO podržava cilj postizanja klimatske neutralnosti do 2050. i više razine smanjenja emisije stakleničke plinove do 2030. U tu svrhu uzima u obzir činjenicu da je Europi potreban energetske sustav koji jamči sigurnost opskrbe energijom za sve države članice EU-a i pristup cjenovno pristupačnoj energiji za sve, a koji se temelji na brzom elektrifikaciji i udvostručenju udjela proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora te jamči i dekarbonizaciju sektora plina i veću upotrebu inovativnih rješenja.

3.4. U svojoj Komunikaciji „Energija za klimatske neutralno gospodarstvo: strategija EU-a za integraciju energetske sustava”⁽⁶⁾ Komisija naglašava da je „koordinirano planiranje i rad energetske sustava u cjelini, uključujući više nositelja energije, potrošačkih sektora i vrsta infrastrukture – osnova za djelotvornu, troškovno učinkovitu i temeljitu dekarbonizaciju europske gospodarstva”. Osim toga, Komisija dovodi u pitanje činjenicu da se „današnji energetske sustav i dalje temelji na nekoliko paralelnih vertikalnih energetske lanaca vrijednosti, koji strogo povezuju određene energetske resurse s određenim sektorima krajnje potrošnje” i da se „na temelju modela s odvojenim, izoliranim sustavima ne može postići klimatske neutralno gospodarstvo”.

3.5. Od 50-ih do 70-ih godina 20. stoljeća integrirani energetske sustavi (proizvodnja – prijenos – distribucija) postojali su na nacionalnoj ili regionalnoj, sektorskoj ili općenitijoj razini u svim europske zemljama. Od 80-ih godina 20. stoljeća izgradnja europske unutarnjih tržišta na temelju četiriju temeljnih sloboda kretanja dovela je do niza „dezintegracija” i otvaranja tržišnom natjecanju u cilju promicanja kvalitete i učinkovitosti u korist potrošača.

⁽²⁾ SL C 326, 26.10.2012., str. 134.

⁽³⁾ SL L 328, 21.12.2018., str. 1.

⁽⁴⁾ SL C 115, 9.5.2008., str. 124., SL C 202, 7.6.2016., str. 125., SL C 202, 7.6.2016., str. 125.

⁽⁵⁾ COM(2019) 640 final.

⁽⁶⁾ COM(2020) 299 final.

3.6. EGSO podržava strategiju integracije, koja treba obuhvaćati sve dimenzije europske energetske politike. To podrazumijeva postupnu obnovu integracije i obustavu svih novih inicijativa za dezintegraciju, koje bi dovele do daljnjeg stvaranja odvojenih, izoliranih sustava, a cilj je, naprotiv, osigurati koordinirano planiranje i funkcioniranje energetskog sustava. Odbor traži da se u uredbi podrži proces integracije energetskog sustava i da se zaustavi svaki oblik dezintegracije.

3.7. EGSO ponovno ističe potrebu za postizanjem svih ciljeva energetske politike koja se provodi u okviru Uredbe TEN-E. Energetske mreže osiguravaju povezanost proizvođača i korisnika. Oni čine neku vrstu „jezgre reaktora” energetskog sustava. Prijedlog uredbe koji se razmatra poboljšao bi se kad bi u većoj mjeri podržavao pristup temeljen na integraciji, uključujući razvoj proizvođača-potrošača i zadruga, umjesto da se ograniči na skromno upućivanje na uvodnu izjavu 13. (iako se u prijedlogu govori o „integraciji energetskih sustava”, transeuropskoj energetskoj infrastrukturi nije dana odgovarajuća uloga u strateškoj dinamici koordiniranog planiranja i rada), da se postigao osnovni cilj, a to su ravnoteža, otpornost i razvoj energetskog sustava. Imajući to na umu, potrebno je pojasniti opseg razvoja kapaciteta za međupovezanost svake države članice, koji bi se trebao više usredotočiti na uklanjanje uskih grla nego na sveukupni prosjek (10 % 2020., 15 % 2030.). EGSO smatra da prijedlog koji mu je podnesen nije dovoljno ambiciozan i da ne osigurava dovoljno sredstava.

3.8. EGSO poziva Komisiju, Vijeće i Parlament da promiču izvore energije bez emisija ugljika, poštujući pritom tehnološku neutralnost. Također podupire napore poduzete u okviru projekta međunarodnog termonuklearnog eksperimentalnog reaktora (ITER) za postizanje cilja čiste i povoljne energije za sve nakon 2050. Pri osmišljavanju energetskih mreža prednost se mora dati inovacijama i učinkovitosti infrastrukture te smanjenju visokih troškova gubitaka energije pri prijenosu.

3.9. EGSO shvaća važnost koja se u Prijedlogu uredbe pridaje odobalnim vjetroelektranama. Želio bi da se prednost da projektima radijalnog povezivanja. EGSO bi želio da se provede sveobuhvatna procjena učinka svih odobalnih vjetroelektrana na okoliš, uzimajući u obzir njihovo rastavljanje i recikliranje. Osim toga, uspostava jedinstvene kontaktne točke za odobalne vjetroelektrane vjerojatno bi dovela do prekomjerne birokracije, a nije utvrđeno koje su njezine koristi s obzirom na to da je broj projekata za koje je potrebno tražiti odobrenje nekoliko država članica vrlo ograničen. Osim toga, hvalevrijedna namjera planiranja odobalnih vjetroelektrana rezultirala je nepotrebno ograničavajućim sustavom postavljanja ciljeva u pogledu kapaciteta koji su u suprotnosti s onima utvrđenima u nacionalnim energetskim i klimatskim planovima te sa slobodom odabira kombinacije izvora energije utvrđenom u Ugovoru.

3.10. EGSO dovodi u pitanje namjeru Komisije da u potpunosti isključi potporu za plinsku infrastrukturu, koja je danas ključna za sigurnost opskrbe određenih područja EU-a, a prirodni plin smatra se, osim toga, prijelaznim izvorom energije ⁽⁷⁾ koji je manje štetan od ugljena ili nafte. EGSO je u prethodnim mišljenjima već iznio stav da se infrastruktura za prirodni plin može potencijalno ponovno upotrijebiti za plin iz obnovljivih izvora te da bi stoga trebalo nastaviti ulagati u nju ⁽⁸⁾. Zbog toga Odbor ne želi da se prirodni plin isključi dok se u praksi ne zamijeni drugim izvorima energije s usporedivom cijenom. Odbor traži da projekti povezani s infrastrukturom za transport prirodnog plina ispunjavaju kriterije uredbe kako bi ih se moglo odabrati kao projekte od zajedničkog interesa ili projekte od uzajamnog interesa.

3.11. EGSO napominje da opetovano upućivanje na „obnovljivost” u kriterijima za odabir projekata ⁽⁹⁾ dovodi u pitanje uzimanje u obzir projekata za prijenos dekarboniziranih oblika energije, koji su EU-u nužno potrebni za ostvarivanje klimatske dimenzije ciljeva. Stoga bi Odbor želio da se u Prijedlogu uredbe prednost da izrazu „obnovljiva i/ili dekarbonizirana”.

3.12. EGSO se ne slaže s postupkom u tri koraka kako je naveden u uvodnoj izjavi 46. na kojemu se temelji financiranje ulaganja u okviru projekata od zajedničkog interesa i prema kojem bi tržište trebalo imati prednost pri ulaganju, iako je riječ o ključnoj infrastrukturi za provedbu ciljeva EU-a koja bi se stoga trebala temeljiti na mehanizmima solidarnosti Zajednice ili izjednačavanja kombiniranjem načina financiranja bez određivanja prioriteta među njima. Odbor predlaže da se uredbom uvede odgovornost Zajednice za financiranje projekata od zajedničkog interesa, kombinirajući načine financiranja bez određivanja prioriteta među njima.

3.13. Kao predstavnik organiziranog civilnog društva EGSO se posebno zalaže za prava korisnika, osobito građana, i za demokratsko upravljanje.

⁽⁷⁾ Zaključci Europskog vijeća, 10. i 11. prosinca 2020..

⁽⁸⁾ COM(2020) 301 final (SL C 123, 9.4.2021., str. 30.).

⁽⁹⁾ Na primjer, u članku 4. stavku 3. ili Prilogu IV. dokumentu COM/2020/824 final.

3.14. Kako bi se spriječio razvoj nejednake energetske unije i poboljšala situacija energetske siromašnog stanovništva i stanovništva s niskim dohotkom, EGSO ponavlja stajalište iz svojih brojnih prethodnih mišljenja ⁽¹⁰⁾ o potrebi opskrbe svih građana energijom po pristupačnoj cijeni, što je, u skladu s ciljevima Zajednice koji se odnose na „visoku razinu kvalitete, sigurnosti i financijske dostupnosti, jednak tretman i promicanje univerzalnog pristupa i pravâ korisnikâ” ⁽¹¹⁾, najvažniji kriterij za odabir projekata od zajedničkog interesa. Odbor stoga traži da se u uredbi izričito navedu ciljevi Zajednice u pogledu opskrbe cjelokupnog stanovništva energijom po pristupačnoj cijeni te osiguravanja visoke razine kvalitete, sigurnosti i financijske dostupnosti, jednakog tretmana i promicanja univerzalnog pristupa i pravâ korisnikâ.

3.15. Kad je riječ o upravljanju, u prijedlogu se prevelika važnost pridaje ulozi Komisije (trebalo bi donošenje delegiranih akata predviđeno u članku 3. svesti na najmanju moguću mjeru) i ACER-a bez razmatranja načina na koje bi se smanjile postojeće razlike u informiranosti i vještinama te tako stvorila osnova za upravljanje s više dionika koje bi se više oslanjalo na predstavnike civilnog društva: grane djelatnosti, sindikalne organizacije zaposlenika, udruge korisnika itd., među ostalim u regionalnim skupinama. EGSO traži da se donošenje delegiranih akata Komisije svede na najmanju moguću mjeru i da se uvede učinkovito upravljanje s više dionika.

3.16. S obzirom na posebnosti elektroenergetskih mreža, EGSO predlaže da Komisija sa svim dionicima razmotri projekt stvaranja integriranog i decentraliziranog transeuropskog operatora koji bi se temeljio na višerazinskom upravljanju te da ga podnese opsežnom savjetovanju. On bi bio:

- integriran kako bi se osiguralo upravljanje općom ravnotežom sustava i kontinuitetom opskrbe prijenosnih mreža vrlo visokog napona na razini EU-a; bile bi mu povjerene zadaće i obveze pružanja javnih usluga/usluga od općeg europskog interesa, uzimajući u obzir da bi se takav javni operator morao osloniti na nacionalne i podnacionalne operatore, tj. da bi trebao biti
- decentraliziran, na razini najvažnije teritorijalne mreže, s obzirom na značajke svih država članica.

EGSO poziva Komisiju da razmotri mogućnost transeuropskog operatora mreža za prijenos električne energije vrlo visokog napona.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹⁰⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 77., SL C 47, 11.2.2020., str. 98., SL C 14, 15.1.2020., str. 105., SL C 353, 18.10.2019., str. 96., SL C 353, 18.10.2019., str. 79., SL C 282, 20.8.2019., str. 51., SL C 262, 25.7.2018., str. 86., Informativno izvješće EGSO-a „Evaluacija europske energetske unije – socijalna i društvena dimenzija energetske tranzicije”.

⁽¹¹⁾ SL C 115, 9.5.2008., str. 308.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru – Unaprjeđenje carinske unije: plan djelovanja

(COM(2020) 581 final)

(2021/C 220/07)

Izvjestitelj: **Anastasis YIAPANIS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 11.11.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	259/0/6

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja vrlo konkretan petogodišnji akcijski plan za potporu nacionalnim carinskim tijelima. Nakon njegove provedbe, uz redovite procjene učinka, carine diljem EU-a istinski će se modernizirati.

1.2. Iako je modernizacija započela 2016. nakon uvođenja Carinskog zakonika Unije (CZU) ⁽¹⁾, nedavni razvoj događaja, primjerice porast trgovinskih tokova, procvat sektora e-trgovine, izbjegavanje plaćanja carina i PDV-a, nezakonita trgovina i iskazivanje umanjene vrijednosti robe, iziskuje hitan koordiniran odgovor. Odlaskom Ujedinjene Kraljevine iz carinske unije već je došlo do većeg radnog opterećenja i posebnih izazova za carinska tijela.

1.3. Za tako ambiciozan plan potrebno je odgovarajuće zajedničko financiranje. EGSO nije siguran da su sve države članice spremne prihvatiti predložene rokove i dati svoj financijski doprinos.

1.4. Hitno su potrebne suradnja i interoperabilnost između carinskih tijela i tijela kaznenog progona i uprava. Razmjena najboljih praksi mogla bi poboljšati i produktivnost carinskih službi, dok bi propisno upravljanje velikom količinom dostupnih podataka moglo omogućiti uspostavu pametnog nadzora lanaca opskrbe i poboljšati sposobnosti predviđanja.

1.5. Carinskim tijelima trebalo bi osigurati odgovarajuća sredstva za sve nefinancijske obveze te bi trebalo uvesti minimalne standarde u pogledu provjere i potrebnog broja osoblja. EGSO smatra da je vrlo važno što prije usvojiti provedbene akte za Uredbu o nadzoru tržišta ⁽²⁾.

1.6. Iznimno dugotrajan postupak odobravanja novog VFO-a i poteškoće u postizanju dogovora među čelnicima i čelnicama zemalja EU-27 o vrlo važnim mjerama dovode u opasnost odgovarajući oporavak gospodarstva EU-a i hitnu potporu koja je jednako potrebna i građanima i poduzećima.

1.7. EGSO preporučuje da se bez odlaganja istraži uvođenje tehnologije lanca blokova u predloženi akcijski plan. Osim toga, tehnološki napredak i postojeća inovativna rješenja iz područja robotike i umjetne inteligencije mogli bi se jednostavno provesti i postići trenutačne i relevantne rezultate.

⁽¹⁾ SL L 269, 10.10.2013., str. 1.

⁽²⁾ SL L 169, 25.6.2019., str. 1.

1.8. EGSO predlaže da se posebna pozornost posveti najranjivijim mjestima ulaska i izlaska te cijeni to što se snaga carinske unije određuje prema njezinoj najslabijoj karici. Koordiniraniji i integriraniji sustav upravljanja rizicima koji je u skladu s propisima smanjio bi jaz među carinskim tijelima i učvrstio bi najslabije karike lanca. Stoga se sa zanimanjem iščekuje nova strategija za upravljanje rizicima koja je najavljena za drugo tromjesečje 2021.

1.9. Potrebno je osigurati posebna financijska sredstva za međusobno povezivanje elektroničkog sustava kontrole uvoza (ICS2) s drugim elektroničkim sustavima. EGSO ističe važnost pravilnog upravljanja tako složenom mrežom.

1.10. Također naglašava potrebu za osiguravanjem dovoljnog broja ljudskih resursa, kao i odgovarajućeg osposobljavanja tog osoblja za provedbu analize podataka o teretu prije utovara i dolaska i već je pozvao na izradu „zajedničkih okvira osposobljavanja oslanjajući se na Okvir kompetencija za carinski sektor Europske unije” ⁽³⁾.

1.11. Uspostava centra EU-a za porezne informacije u okviru službi mreže Eurofisc za borbu protiv poreznih prijevара značajno je poboljšanje te EGSO sa zadovoljstvom očekuje ocjenu Komisije u vezi s tim.

1.12. E-trgovina vrlo je važan sektor za MSP-ove. EGSO izražava zabrinutost zbog toga što se u Komunikaciji ne govori o uspostavi povoljnog okvira za MSP-ove u okviru tog ambicioznog akcijskog plana.

1.13. EGSO smatra da platforme posjeduju važne podatke koji bi mogli koristiti carinama, no trebale bi provesti konkretna ulaganja u programe IT-ja kao što su automatizirani robotski sustavi. Trebalo bi im osigurati financijska sredstva za prikupljanje podataka koji im inače ne bi bili potrebni. S druge strane, EGSO pozdravlja Komisijinu trenutačnu reviziju uloge i obveza internetskih trgovina.

1.14. Što prije treba provesti sveobuhvatnu analizu međunarodnih sustava EU-a za suradnju i pružanje uzajamne administrativne pomoći u carinskim pitanjima. Time bi se omogućila bolja provedba.

1.15. EGSO pozdravlja prijedlog za uvođenje okružja jedinstvenog sučelja EU-a i iskazuje svoju punu potporu u tom pitanju.

1.16. EGSO izražava zabrinutost zbog toga što bi, ne potvrde li države članice kontroverzni prijedlog projekta carinske agencije EU-a, upravljanje tako složenim i povezanim sustavom dodatno opteretilo službe Komisije.

1.17. EGSO čvrsto vjeruje da bi uključivanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva pomoglo u provedbi tako ambicioznog akcijskog plana te istodobno osiguralo da njegove prednosti iskoristi što veći broj građana i poduzeća.

2. Uvod

2.1. Carinska unija EU-a osnovana je 1968. i bavi se svim vrstama trgovine robom u svih 27 država članica. Carinska unija godišnje omogućući trgovinu robe u vrijednosti većoj od 3,5 bilijuna EUR, a svake sekunde carinska tijela EU-a obrade 27 deklariranih predmeta.

2.2. Nakon političkih smjernica koje je na početku svojeg mandata najavila predsjednica Europske komisije Ursula von der Leyen, Komisija je 28. rujna 2020. objavila ambiciozan akcijski plan za nadogradnju carinske unije kako bi ona do 2025. postala pametnija, jednostavnija i digitalno učinkovitija. To bi pozitivno utjecalo i na prihode EU-a i na sigurnost i zaštitu europskih građana. Osim toga, poduzećima bi se olakšalo i ubrzalo ispunjavanje obveza izvještavanja.

⁽³⁾ Mišljenje EGSO-a „Uspostava instrumenta za financijsku potporu namijenjenu opremi za carinske provjere u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama” (SL C 62, 15.2.2019., str. 67.).

2.3. EGSO je već istaknuo da „učinkovita carinska unija predstavlja nužan preduvjet za proces europske integracije kako bi se osiguralo slobodno, učinkovito, sigurno i transparentno kretanje robe, i to uz najveću razinu zaštite potrošača i okoliša, kvalitetnija radna mjesta te djelotvornu borbu protiv prijevara i krivotvorenja”⁽⁴⁾.

2.4. Stoga, EGSO pozdravlja vrlo konkretan akcijski plan za sljedećih pet godina uz 30 planiranih i vremenski raspoređenih mjera u okviru četiriju strateških područja politika za potporu nacionalnim carinskim tijelima: upravljanje rizicima, upravljanje e-trgovinom, promicanje usklađenosti i jedinstveno djelovanje carinskih tijela.

2.5. Trenutačni carinski sustav pokazao je nedostatke i slabe karike, dok se velika količina podataka koji se razmjenjuju među carinama u svim državama članicama ne upotrebljava učinkovito. Europski parlament i Europski revizorski sud već su izrazili svoju zabrinutost zbog gubitka prihoda uslijed neučinkovite carinske provjere uvezene robe.

2.6. Carine su važan dio proračuna EU-a te čine približno 14 % ukupnih prihoda. Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) naveo je da su carinske prijevare vrlo raširene te je za razdoblje 2017. – 2019. preporučio naplatu carinskih dugova u iznosu većem od 2,7 milijardi EUR. Iznos krivotvorene robe uvezene iz trećih zemalja procjenjuje se na 121 milijardu EUR godišnje, dok se na temelju povreda intelektualnog vlasništva ostvaruje više od 83 milijarde EUR u prodaji i posljedično gubi 15 milijardi EUR poreznih prihoda.

2.7. Ipak, pozitivno je to što se gotovo sve carinske deklaracije podnose elektronički.

3. Opće napomene

3.1. Potrebno je hitno ulaganje u carinsku uniju radi koordiniranog ažuriranja informatičkih programa i kadrovskog unapređenja. Iako je modernizacija započela 2016. nakon uvođenja Carinskog zakonika Unije⁽⁵⁾, porast trgovinskih tokova, procvat sektora e-trgovine, izbjegavanje plaćanja carina i PDV-a, nezakonita trgovina i iskazivanje umanjene vrijednosti robe iziskuju hitan i koordiniran odgovor. Osim toga, carine su odgovorne za provjeru robe u brojne nefinancijske svrhe. EGSO cijeni to što se snaga carinske unije određuje prema njezinim najslabijim karikama i stoga predlaže da se posebna pozornost posveti najranjivijim mjestima ulaska i izlaska. Države članice trebale bi u potpunosti iskoristiti financijsku potporu namijenjenu opremi za carinske provjere, koja je posebno osmišljena za pomoć pri kupnji, održavanju i zamjeni najsuvremenije opreme za carinjenje.

3.2. Odlaskom Ujedinjene Kraljevine iz carinske unije već je došlo do većeg radnog opterećenja i posebnih izazova za carinska tijela. Očekuje se da će ponovnim uvođenjem carinskih provjera broj carinskih deklaracija značajno porasti.

3.3. Hitno su potrebne suradnja i interoperabilnost između carinskih tijela te tijela kaznenog progona i uprava. EGSO je već upozorio da je „suradnja različitih tijela i institucija u državama članicama – policije i obavještajnih, pravosudnih, carinskih i poreznih tijela – daleko od optimalne”⁽⁶⁾.

3.4. Carine su u velikoj mjeri uključene u borbu protiv terorizma i organiziranog kriminala. Samo 2019. carine su zaplijenile 400 tona droge, 3699 komada vatrenog oružja i 3,5 milijarde cigareta i drugih duhanskih proizvoda. Zabilježile su 11,5 % netočnih prijava gotovine, što iznosi približno 331 milijun EUR⁽⁷⁾.

3.5. Upravljanje podacima iznimno je važno za sektor koji se koristi velikim količinama deklaracija, informacija o proizvodima, poreza itd. Svladavanje velike količine dostupnih podataka značilo bi trenutačno i veliko poboljšanje sadašnjeg carinskog sustava i omogućilo bi bolji i konkretan odgovor na sve veće izazove. Omogućilo bi i pametan nadzor lanaca opskrbe i poboljšane sposobnosti predviđanja.

⁽⁴⁾ SL C 367, 10.10.2018., str. 39.

⁽⁵⁾ SL L 269, 10.10.2013., str. 1.

⁽⁶⁾ SL C 246, 28.7.2017., str. 22.

⁽⁷⁾ Drugo dvogodišnje izvješće o napretku razvoja EU-ove carinske unije i njezinog upravljanja.

3.6. EGSO je prilično razočaran time što je Komisija u posljednjoj rečenici Komunikacije pozvala JEDINO Europski parlament i Vijeće da podupru taj akcijski plan, pritom potpuno isključujući Europski gospodarski i socijalni odbor. Čvrsto vjerujemo da bi uključivanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva pomoglo u provedbi tako ambicioznog akcijskog plana te istodobno omogućilo da njegove prednosti iskoristi što veći broj građana i poduzeća.

4. Posebne napomene

4.1. Od samog početka EGSO cijeni ambiciozni plan djelovanja i konkretne rokove za provedbu mjera. To je jasan korak prema naprijed koji će, nakon provedbe i uz redovite procjene učinka, dovesti do istinske modernizacije carina u cijelom EU-u.

4.2. Za tako ambiciozan plan potrebno je odgovarajuće financiranje. Dok određene predložene mjere iziskuju zajedničko financiranje, pri čemu je EU spreman odigrati svoju ulogu, EGSO se pita jesu li sve države članice spremne prihvatiti predložene rokove i dati svoj financijski doprinos. Uspjeh prijedloga bit će moguć samo zahvaljujući temeljitoj koordinaciji financijskih sredstava i provedbi.

4.3. Međutim, pokazalo se da su strukture EU-a krhke te da je njegov odgovor na krizne situacije, uključujući pandemiju izazvanu COVID-om 19, došao prekasno i bio nekoordiniran. Poziv francuskog predsjednika Emmanuela Macrona na reorganizaciju schengenskog područja i njegov zahtjev za preispitivanje slobodnog kretanja osoba u Uniji ozbiljni su i zabrinjavajući.

4.4. Osim toga, iznimno dugotrajan postupak odobravanja novog VFO-a dovodi u opasnost odgovarajući oporavak gospodarstva EU-a i hitnu potporu koja je jednako potrebna građanima kao i poduzećima. Čini se da je čelnicima i čelnicama zemalja EU-27 sve teže postići dogovor o važnim mjerama, dok dugotrajnost i neodlučnost u pronalaženju rješenja upućuju na to da je sustav upravljanja EU-a zastario i neučinkovit.

4.5. Iako se o njoj već raspravljalo i provedene su analize tijekom 2018., aktualni prijedlog ne uključuje upotrebu tehnologije lanca blokova. EGSO smatra da carinski sustav ima upravo odgovarajuću strukturu za prihvaćanje takvog tehnološkog razvoja i preporučuje da se bez odgode razmotri uvođenje tehnologije lanca blokova u predloženi akcijski plan.

4.6. EGSO potom napominje da ne postoji nikakva analiza moguće primjene robotike i umjetne inteligencije za ažuriranje carinskih postupaka. Smatra da bi se tehnološki napredak i postojeća inovativna rješenja iz područja robotike i umjetne inteligencije jednostavno mogli provesti u okviru tako sveobuhvatnog akcijskog plana uz trenutačne i relevantne rezultate.

4.7. Upravljanje rizikom

4.7.1. EU još od sigurnosnih izmjena Carinskog zakonika Zajednice 2005. godine provodi aktivnosti upravljanja rizicima na temelju dviju linija obrane: procjenjivanjem unaprijed i kontrolom prije i nakon što roba uđe na carinsko područje. EGSO smatra da najveći izazov proizlazi iz nekoordinirane primjene postupaka u svim državama članicama te iz nedostatka razmjene informacija među zemljama. Osiguravanjem koordiniranijeg i integriranijeg sustava upravljanja rizicima koji je u skladu s propisima smanjio bi se jaz među carinskim tijelima i učvrstile bi se najslabije karike lanca. Stoga nova strategija za upravljanje rizicima koja je najavljena za drugo tromjesečje 2021. djeluje vrlo obećavajuće.

4.7.2. Digitalizacija i uspon e-trgovine olakšali su potrošačima kupnju putem interneta iz cijelog svijeta. Međutim, nisu svi proizvodi u skladu s visokim europskim standardima za sigurnost proizvoda i/ili zaštitu potrošača. To potrošače često iznenadi. EGSO pozdravlja cilj jačanja postupka upravljanja rizicima kako bi se bolje zaštitilo jedinstveno tržište, i posebno njegovi građani, od nesukladnih i nesigurnih proizvoda.

4.7.3. Prijedlog da se pokrene inicijativa za zajedničke analitičke kapacitete u svakom je slučaju korak naprijed. Pozdravlja se i razmjena podataka s tijelima za izvršavanje zakonodavstva u području borbe protiv prijevara. Međutim, EGSO se pita hoće li biti dostupna potrebna financijska sredstva za međusobnu povezanost sustava ICS2 s drugim elektroničkim sustavima. Sljedeće pitanje koje se nameće odnosi se na upravljanje tako složenom mrežom i na potrebu specijaliziranog i odgovarajuće osposobljenog kadra.

4.7.4. Osim toga, EGSO izražava zabrinutost zbog toga što bi, ne potvrde li države članice novi projekt carinske agencije EU-a, upravljanje tako složenim i povezanim sustavom dodatno opteretilo postojeće službe Komisije.

4.7.5. Komisija je predložila provedbu analize podataka o teretu prije utovara i dolaska za sve proizvode i sva prijevozna sredstva do 2024. Međutim, nije jasno koliko će ljudskih resursa biti potrebno u svakoj državi članici ni razina i trajanje potrebnog osposobljavanja tog osoblja. To se odnosi i na dodatni postupak upravljanja rizicima koji se planira za postupke „nakon dolaska”. EGSO je već pozvao na izradu „zajedničkih okvira osposobljavanja oslanjajući se na Okvir kompetencija za carinski sektor EU-a, čiji je cilj uskladiti i podignuti standarde rada carinskih službi u cijelom EU-u” ⁽⁸⁾.

4.8. Upravljanje e-trgovinom

4.8.1. E-trgovina donijela je velike prednosti i mogućnosti kako građanima tako i poduzećima. Međutim, dodala je i značajne izazove u pogledu porezne i carinske usklađenosti robe kojom se trguje te u pogledu velikog broja zahtjeva za odobrenje širokog raspona provjera u nefinancijske svrhe, uključujući sigurnost, zaštitu i intelektualno vlasništvo. EGSO prepoznaje značajnu ulogu carinskih tijela u sprečavanju ulaska nesukladnih i/ili nesigurnih proizvoda na jedinstveno tržište te zaključuje kako se tim tijelima moraju osigurati prikladna sredstva i za sve nefinancijske obveze.

4.8.2. Očekuje se da će provedba paketa o PDV-u u e-trgovini ⁽⁹⁾ od 2021. donijeti značajne prihode proračunima država članica te uspostaviti ravnopravne uvjete u poslovnom okruženju. Uspostava centra EU-a za porezne informacije u okviru službi mreže Eurofisc za borbu protiv poreznih prijevара smatra se značajnim poboljšanjem u pružanju pristupa informacijama carinskim tijelima. EGSO sa zanimanjem iščekuje Komisijinu procjenu u tom pogledu.

4.8.3. EGSO smatra da je najbolji način za regulaciju e-trgovine i upravljanje njome poboljšanje suradnje s drugim zemljama unutar OECD-a i skupine G20. Već je istaknuo „da se obje porezne politike koje će se primjenjivati na digitalizaciju gospodarstva i osmišljavanje alata i operativnih rješenja moraju koordinirati na međunarodnoj razini” ⁽¹⁰⁾.

4.8.4. E-trgovina vrlo je važan sektor za MSP-ove. Međutim, prekogranična trgovina već je rascjepkana zbog raznih postojećih prepreka, a EGSO je zabrinut zbog toga što se u Komunikaciji nigdje ne upućuje na stvaranje povoljnog okvira za MSP-ove u okviru tog ambicioznog akcijskog plana. Prema istraživanju Eurobarometra iz rujna samo 4 % MSP-ova prodaje svoju robu potrošačima u drugim državama članicama ⁽¹¹⁾.

4.8.5. Prijedlog da se platformama uvedu obveze podnošenja carinskih informacija potencijalno je opterećenje za zakonito poslovanje. Platforme posjeduju važne podatke koji bi mogli koristiti carinama, no trebale bi provesti konkretna ulaganja u informatičke programe koji mogu prikupljati i pružati te podatke. Trebalo bi odmah istražiti upotrebu automatiziranih robotskih sustava jer bi oni mogli biti neprocjenjivi u olakšavanju postupka obveznog podnošenja carinskih informacija. Osim toga, EGSO smatra da bi tim poduzećima trebalo osigurati potrebna financijska sredstva ako se od njih zahtijeva da prikupljaju podatke koji im inače ne bi bili potrebni. Upravljanje tim podacima iznimno je važno u borbi protiv carinskih prijevара i prijevара povezanih s PDV-om, iskazivanja umanjene vrijednosti robe, lažnih deklaracija o podrijetlu itd. EGSO je već pozvao na „utvrđivanje europske norme za prikupljanje podataka i informacija o korisnicima o kojima će platforme morati izvještavati” ⁽¹²⁾.

4.8.6. S druge strane, EGSO pozdravlja Komisijinu aktualnu reviziju uloge i obveza internetske trgovine koja bi trebala imati veću odgovornost i obveze kad je riječ o provjeri sukladnosti i sigurnosti proizvoda koji se prodaju na njihovim platformama.

⁽⁸⁾ SL C 62, 15.2.2019., str. 67.

⁽⁹⁾ Modernizacija PDV-a za prekograničnu e-trgovinu.

⁽¹⁰⁾ SL C 364, 28.10.2020., str. 62.

⁽¹¹⁾ Flash Eurobarometar 486.

⁽¹²⁾ SL C 364, 28.10.2020., str. 62.

4.9. Promicanje usklađenosti

4.9.1. Pouzdani trgovci već se nagrađuju kroz sustav naknada za poštovanje carinskog zakonodavstva EU-a. EGSO podupire predloženo praćenje postojećih sporazuma o povlaštenoj trgovini s trećim zemljama. Sveobuhvatna analiza međunarodnih sustava EU-a za suradnju i pružanje uzajamne administrativne pomoći u carinskim pitanjima dovela bi do bolje provedbe.

4.9.2. Prijedlog za uvođenje okružja jedinstvenog sučelja EU-a projekt je u kojem su svi na dobitku i EGSO ga u potpunosti podržava. Privatnom sektoru dobro bi došla mogućnost izvješćivanja putem jedinstvene radnje, dok bi razna tijela imala mogućnost odabira potrebnih podataka. To je jasan napredak za sve uključene strane i očekuje se da će poduzeća ostvariti do 690 milijuna EUR uštede na carinskoj administraciji tijekom prvih sedam godina provedbe.

4.9.3. Međutim, nije u potpunosti jasno kako bi se iz predložene analize Carinskog zakonika Unije moglo zaključiti da su elektronički sustavi zastarjeli, manje od četiri godine nakon usvajanja prijedloga.

4.9.4. Fragmentirane sankcije za nepridržavanje koje se primjenjuju u državama članicama stvaraju poremećaje u tržišnom natjecanju na jedinstvenom tržištu te omogućuju pojavljivanje slabijih karika u sustavu. Uspostava čvrstog i ujednačenog okvira poboljšala bi snagu cijele carinske unije. Iako to u teoriji zvuči izvrsno, EGSO se pita kako to Komisija planira postići s obzirom na to da je 2013. prijedlog o istom pitanju odbačen.

4.9.5. Osim toga, nije jednostavno imati jednaku razinu kontrole ako broj carinskih službenika varira od sedam do 70 na 100 000 stanovnika, ovisno o državi članici ⁽¹³⁾. EGSO preporučuje uvođenje minimalnih standarda za provjere i broj potrebnog osoblja.

4.9.6. Kriza izazvana COVID-om 19 istaknula je nedostatke carinskih sustava, pri čemu su u nekoliko slučajeva nesukladni i nesigurni proizvodi dospjeli na teritorij EU-a. EGSO smatra da je vrlo važno što prije usvojiti provedbene akte za Uredbu o nadzoru tržišta ⁽¹⁴⁾.

4.9.7. Osim toga, EGSO podupire prijedlog da se posebna pozornost posveti primjeni pravila i postupaka o povlaštenom podrijetlu na 41 sporazum o slobodnoj trgovini EU-a. Eksplozivni rast e-trgovine drugih trgovinskih partnera, napose Kine, još jedan je među već postojećim izazovima za carinska tijela. Stoga je zabrinutost koja iziskuje procjene i uvođenje zakonodavstva gdje je to potrebno sasvim opravdana.

4.10. Jedinstveno djelovanje carinskih tijela

4.10.1. Analiza pokazuje da se prekogranična suradnja može značajno poboljšati. EGSO cijeni to što je jedini način za napredak osiguravanje učestalije i bolje suradnje među carinskim tijelima različitih država članica te između carina i drugih nacionalnih tijela. Razmjena najboljih praksi također bi mogla poboljšati produktivnost carinskih službi.

4.10.2. Potrebno je značajno ulaganje da bi se nabavila oprema za carinske provjere koja je potrebna da bi se takva suradnja provela u praksi. EGSO napominje da je u izvornom prijedlogu ⁽¹⁵⁾ Komisija pristala pokriti samo 80 % potrebnih ulaganja. Preostalih 20 % trebale bi snositi države članice, no s obzirom na financijsku situaciju u kojoj su se zatekle zbog pandemije COVID-a 19, EGSO ne očekuje da će svih 27 država članica moći uložiti tolike iznose financijskih sredstava u 2021.

4.10.3. Naposljetku, Komisija hrabro iznosi kontroverzni prijedlog prema kojemu bi se do 2023. trebala izraditi procjena učinka stvaranja carinske agencije EU-a. EGSO nije siguran da će države članice prihvatiti taj prijedlog.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹³⁾ Istraživanje Sindikata financijskog osoblja u Europi.

⁽¹⁴⁾ SL L 169, 25.6.2019., str. 1.

⁽¹⁵⁾ COM(2018) 321 final.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okruženja jedinstvenog sučelja Europske unije za carinu i izmjeni Uredbe (EU) br. 952/2013

(COM(2020) 673 final – 2020/306 (COD))

(2021/C 220/08)

Izvjestitelj: **Athanasios IOANNIDIS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 11.11.2020. Vijeće, 13.11.2020.
Pravni temelj:	članci 3., 114. i 207. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	268/0/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja prijedlog Europske komisije o uspostavi okruženja jedinstvenog sučelja Europske unije za carinu i izmjeni Uredbe (EU) br. 952/2013. Svrha je prijedloga riješiti problem rascjepkanosti u području interoperabilnosti između carinskih i partnerskih nadležnih tijela pri obavljanju postupaka carinjenja robe.

1.2. EGSO smatra da je prijedlog u skladu s vizijom i strateškim ciljevima Unije i u pogledu akcijskog plana „Unaprjeđenje carinske unije – Akcijski plan za snažnu i modernu carinsku uniju” i u pogledu njezine komunikacije „Razvoj carinske unije i upravljanje njome”.

1.3. EGSO smatra da se prijedlogom podupire strateški plan Glavne uprave za oporezivanje i carinsku uniju (GU TAXUD) za razdoblje 2016. – 2020. i Akcijski plan EU-a za e-upravu 2016. – 2020. predviđen u Komunikaciji Komisije od 19. travnja 2016. ⁽¹⁾, kojim se namjerava ojačati učinkovitost javnih usluga uklanjanjem postojećih digitalnih prepreka, smanjenjem birokracije i poboljšanjem kvalitete interakcije među nacionalnim tijelima.

1.4. EGSO ističe da će uspostava okruženja jedinstvenog sučelja za carinu prenijeti trgovinu u novo digitalno doba zahvaljujući pojednostavnjenju i automatizaciji. Trgovina će općenito porasti u EU-u zbog čega će Unija postati konkurentnija, carine će se modernizirati te će biti višestrukih ishoda za sve uključene dionike – carinska tijela država članica, partnerska nadležna tijela, gospodarske subjekte i građane.

1.5. EGSO smatra da europsko jedinstveno sučelje, kao ni nacionalna sučelja, ne bi trebalo biti samo digitalni pristupnik za postupke prikupljanja podataka i razmjene informacija. Budući da se informacijski sustavi i procesi razvijaju, države članice i Vijeće smatraju da ubuduće mora postojati i mogućnost prelaska na složenije automatizirane računalne procese kakvi će se upotrebljavati za količine robe. Time će se trgovcu omogućiti da dobije potpuni uvid u cijelu transakciju, koja bi se stoga trebala smatrati „pametnom”.

⁽¹⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Akcijski plan EU-a za e-upravu 2016. – 2020. – Ubrzavanje digitalne transformacije uprave”, COM(2016) 179 final od 19. travnja 2016.

1.6. EGSO smatra da će za uključivanje necarinskih formalnosti Unije u sustav razmjene potvrda u okviru jedinstvenog sučelja EU-a za carinu (EU CSW-CERTEX) biti potrebna nova infrastruktura IT-ja za stvaranje poveznica između nacionalnih okruženja jedinstvenog sučelja za carinu i necarinskih sustava Unije. Potrebno je precizno utvrditi podatke za razmjenu.

1.7. EGSO preporučuje da Komisija posebnu pozornost posveti kibersigurnosti sustava i sučelja uspostavom sigurnosnih sustava s visokim standardima za zaštitu od napada koji bi mogli uništiti trgovinu robom u EU-u i ostaviti razorne posljedice na gospodarstvo.

1.8. EGSO se slaže da će djelotvorna provedba programa jedinstvenog sučelja za carinu i izbjegavanje kašnjenja iziskivati posebno usmjeravanje naglaska na države članice koje nisu sudjelovale u pilot-projektu zajedničkog veterinarskog dokumenta o ulasku u okviru jedinstvenog carinskog sučelja EU-a (EU CSW-ZVDU) iz 2015. te koje stoga nisu razvile nacionalna okruženja jedinstvenog sučelja za carinu koja su u skladu s jedinstvenim sučeljem EU-a.

1.9. Sličan problem nastaje u nekolicini država članica koje su razvile vlastite inicijative jedinstvenog sučelja na nacionalnoj razini, koje su i dalje izolirane i obilježavaju ih različiti modaliteti koji se oslanjaju na postojeće carinske elektroničke arhitekture, prioritete i strukture troškova.

1.10. Zbog prethodno navedenoga, EGSO zagovara detaljniji plan s ciljevima i mjerama za države članice kako bi mogle uskladiti vlastita nacionalna okruženja jedinstvenog sučelja za carinu s europskim jedinstvenim sučeljem.

1.11. EGSO prepoznaje složenost sustava i potrebu za koordinacijom unutar država članica, ali i među njima kako bi provele taj sustav. Predlaže izradu detaljnijeg plana za praćenje i podnošenje izvješća o radu i razvoju jedinstvenog sučelja, uz ciljeve i mjere koje države članice i nacionalni akteri trebaju poduzeti za provedbu sustava.

1.12. EGSO preporučuje da se programom, u okviru njegova područja primjene, doprinese jačanju poštovanja temeljnih prava i zaštite podataka.

1.13. EGSO smatra da je iznimno važno pripremiti i osposobiti osoblje koje će rukovati sustavima IT-ja, nacionalnim okruženjima jedinstvenog sučelja i europskim jedinstvenim sučeljem za carinu. Aktualnim bi se projektom stoga trebali osigurati programi za osposobljavanje radnika i unaprjeđenje njihovih vještina, kojima bi se trebala dodijeliti nacionalna financijska sredstva i/ili sredstva iz EU-a.

2. Kontekst/Uvod

2.1. Države članice i Komisija obvezale su se 2008. promicati elektroničko carinsko okruženje u EU-u nastojeći uspostaviti okvir usluga jedinstvenog sučelja. U Deklaraciji iz Venecije iz 2014. predložen je postupak akcijski plan za provedbu okruženja jedinstvenog sučelja EU-a za carinu i razvoj njegova pravnog okvira. To je ponovljeno u Komunikaciji Komisije iz 2016. „Razvoj carinske unije i upravljanje njome” u kojoj su najavljeni planovi Komisije o razmatranju izvedivog rješenja za razvoj i stvaranje okruženja jedinstvenog sučelja EU-a za carinu. Vijeće Ecofin podržalo je takav pristup u zaključcima od 23. svibnja 2017.

2.2. Komisija je 2015. pokrenula pilot-projekt u okviru jedinstvenog carinskog sučelja EU-a, zajednički veterinarski dokument o ulasku (EU CSW-ZVDU). Projektom su zajednički upravljale GU TAXUD i GU SANTE kako bi se carinskim tijelima omogućila automatska provjera triju necarinskih regulatornih formalnosti podnesenih uz carinsku deklaraciju kao dokaz usklađenosti. U početku su u pilot-projektu na dobrovoljnoj osnovi sudjelovale carinske uprave pet država članica. U sljedećem projektu, u sustavu razmjene potvrda u okviru jedinstvenog sučelja EU-a za carinu (EU CSW-CERTEX), prošireno je područje primjene regulatornih zahtjeva i uvedene su nove funkcionalnosti kao što je upravljanje količinom. Broj država članica koje sudjeluju u projektu povećao se s pet na devet, a obuhvaćeno je i više područja politika.

2.3. Zbog pandemije bolesti COVID-19 važnije je nego ikad uspostaviti snažniji okvir za carinsku uniju i dodatno olakšati ispunjavanje carinskih i necarinskih formalnosti EU-a kako bi se potaknuo gospodarski oporavak. U tom se cilju povećanom digitalizacijom carinskih i necarinskih regulatornih formalnosti Unije koje se primjenjuju na međunarodnu trgovinu otvaraju nove mogućnosti državama članicama za poboljšanje digitalne suradnje.

3. Sažetak Prijedloga uredbe Komisije

3.1. Međunarodna trgovina Unije podliježe i carinskom i necarinskom zakonodavstvu Unije. Tijela odgovorna za necarinske regulatorne formalnosti Unije („partnerska nadležna tijela”) i carinska tijela često djeluju zasebno, čime se stvaraju složene i opterećujuće obveze izvješćivanja za trgovce i neučinkoviti postupci carinjenja robe koji dovode do pogrešaka i prijevара. Kako bi se riješio problem fragmentirane interoperabilnosti carinskih i partnerskih nadležnih tijela u upravljanju postupcima carinjenja robe i koordiniralo djelovanje u tom području, Komisija i države članice tijekom godina preuzele su niz obveza radi pokretanja inicijative jedinstvenog sučelja za carinjenje robe.

3.2. Prijedlogom Komisije predviđa se uspostava okruženja jedinstvenog sučelja za carinu koje pruža integriran skup interoperabilnih elektroničkih usluga na razini Unije i na nacionalnoj razini s pomoću sustava razmjene potvrda u okviru jedinstvenog sučelja Europske unije za carinu. Time će se potaknuti interakcija i razmjena informacija između nacionalnih okruženja jedinstvenog sučelja za carinu i necarinskih sustava Unije iz Priloga prijedlogu.

4. Opće napomene

4.1. Prijedlog uredbe prvi je i ključni korak prema poboljšanju suradnje među carinskim tijelima s pomoću jedinstvene elektroničke primjene. Riječ je o sveobuhvatnom prijedlogu u kojemu se pruža opsežna analiza rezultata, aktivnosti i mjera u okviru rada europskog jedinstvenog sučelja za carinu.

4.2. Provedbom jedinstvenog sučelja poduzećima i trgovcima omogućit će se da elektronički podnose podatke, bilo priložene isprave bilo necarinske formalnosti Unije, u elektroničko sučelje (nacionalno sučelje) u svakoj državi članici, čime će se smanjiti rizik od udvostručenja i uštediti na vremenu i transakcijskim troškovima. Jedinstvenim sučeljem omogućit će se carinskim i drugim tijelima da prikupe podatke podnesene na temelju usklađenog sustava za postupke carinjenja robe. Istodobno se EU-u omogućuje pregled proizvoda koji ulaze i izlaze preko njegovih granica te mogućnost provjere količina robe u pogledu kvota i sprječavanja prijevара.

4.3. Kao što je navedeno u prijedlogu Komisije, provedba programa financirat će se iz EU-a i nacionalnih izvora. Troškove razvoja, integracije i rada jedinstvenog sučelja EU CSW-CERTEX snosit će Unija, dok će države članice pokrivati troškove razvoja, integracije i rada svojih nacionalnih okruženja jedinstvenog sučelja i njihova povezivanja s EU CSW-CERTEX-om. Budući da je pandemija COVID-a 19 prouzročila financijsku krizu u svim državama članicama EU-a, EGSO bi želio znati kako Komisija može osigurati da države članice ispune taj zahtjev i osiguraju financijska sredstva namijenjena za provedbu programa iz njihovih nacionalnih proračuna.

4.4. Za usklađenost i uspostavu inicijative jedinstvenog sučelja, provedba u državama članicama mora biti obvezna. Naravno, uspjeh jedinstvenog sučelja za carine ovisi o istodobnoj sukladnosti, usklađenosti i provedbi u svim zemljama. EGSO ističe kako postoji rizik da određene države članice ne provedu jedinstveno sučelje u procijenjenom vremenskom okviru zbog proračunskih ograničenja (proizišlih iz financijske krize izazvane COVID-om 19) i drugih prioritarnih politika. To će prouzročiti brojne probleme za carinsku i trgovinsku politiku Unije, a pogotovo za države članice. EGSO želi znati je li Komisija predvidjela novčane kazne u slučaju da bilo koja država članica ne provede jedinstveno sučelje ili premaši utvrđeni vremenski okvir.

4.5. Mjere jedinstvenog sučelja moraju ići ukorak s modernizacijom carina i carinskih tijela. Bilo bi iznimno korisno najprije provesti studiju u kojoj će se opisati postojeće stanje na mjestima ulaska u države članice i provesti procjenu potrebnih ulaganja u nadogradnju usluga kako bi podržavale jedinstveno sučelje. Istodobno bi se mogao utvrditi okvirni datum za dovršetak jedinstvenog sučelja s nacionalne strane.

4.6. U svojem Prijedlogu uredbe Komisija navodi da svaka država članica treba imenovati tijelo koje će djelovati kao nacionalni koordinator za provedbu i koordinaciju mjera jedinstvenog sučelja. EGSO bi želio znati je li imenovanje nacionalnog koordinatora isključiva odgovornost svake države članice ili će Komisija iznijeti svoje preporuke.

4.7. Kad je riječ o osiguravanju zaštite podataka, EGSO smatra da se u okviru dopunske aktivnosti zaštite prikupljenih podataka, uz sve carinske deklaracije, mora uzeti u obzir sljedeće:

— javno tijelo koje će biti odgovorno za osiguravanje povjerljivosti i način na koji će se utvrditi prag tolerancije na svakoj razini;

— jamstvo koje će se dati trgovcima s jedinstvenim sučeljem i pojedinih o pruženim jamstvima.

5. Posebne napomene

5.1. EGSO smatra da se aktualni prijedlog uredbe i točka u kojoj se navodi supsidijarnost mogu smatrati doprinosom te mjere, tj. stvaranja jedinstvenog sučelja, europskom BDP-u i povećanju konkurentnosti.

5.2. Osim toga, EGSO smatra da je neophodno provesti procjenu učinka za svaku državu članicu, ističući pritom prednosti provedbe te politike kao načina da se države članice potakne da je što prije provedu. EGSO istodobno poziva Komisiju da izvijesti o učinku provedbe pilot-projekta jedinstvenog sučelja za carinu u svakoj državi članici koja je u njemu sudjelovala.

5.3. Nakon izvješća o procjeni učinka, koja se analizira u Prijedlogu uredbe, EGSO smatra da je paket opcija 1. + 6. + 8. ii. ⁽²⁾ odgovarajući paket.

5.4. EGSO naglašava da bi Europska komisija trebala usvojiti jedinstvene tehničke specifikacije za funkcioniranje nacionalnog okruženja jedinstvenog sučelja, kako je utvrđeno u članku 2. Prijedloga uredbe.

5.5. EGSO naglašava da bi Europska komisija trebala usvojiti jedinstvene tehničke specifikacije za rad nacionalnog okruženja jedinstvenog sučelja, kako je utvrđeno u odredbama članka 8., kako bi se izbjegle nepravilnosti u pogledu carinskih deklaracija. EGSO smatra da bi bilo korisno uspostaviti jedinstvenu normu.

5.6. EGSO smatra da nacionalna okruženja moraju raditi besprijekorno, uz propisno osposobljeno osoblje, kako bi jedinstveno sučelje za carinu uspješno funkcioniralo. Budući da se broj carinskih službenika ⁽³⁾ na 100 000 stanovnika kreće od sedam do 70, ovisno o državi članici, EGSO preporučuje dodavanje minimalnih standarda u pogledu upravljanja sustavom i broja potrebnog osoblja.

5.7. EGSO preporučuje da se u članku 1. Prijedloga uredbe doda sljedeće: „ne dovodeći u pitanje odredbe Opće uredbe o zaštiti podataka i odredbe članka 6. ove Uredbe”.

⁽²⁾ Opcijom 1. EU CSW-CERTEX postaje obavezan i njome su obuhvaćeni regulatorni zahtjevi EU-a za koje su relevantne informacije povezane s carinom dostupne svim državama članicama na razini EU-a, čime se osigurava funkcionalnost automatiziranog upravljanja količinom. Opcijom 6. uspostavljaju se jedinstvena sučelja na nacionalnoj razini kako bi se gospodarskim subjektima osigurala uskladenost jedinstvena ulazna mjesta za ispunjavanje carinskih i necarinskih formalnosti. Opcija 8.ii. temelji se na proširenoj upotrebi postojećeg sustava registracije i identifikacije gospodarskih subjekata (EORI) samo za potvrđivanje. COM(2020) 673 final.

⁽³⁾ <https://ufe-online.eu/wp-content/uploads/2020/04/2020-04-04.pdf>.

5.8. EGSO primjećuje da bi se i u pravnom i u materijalnom smislu članak 3. mogao shvatiti kao proturječan jer se u njemu upućuje na europsko okruženje jedinstvenog sučelja za carinu, a istodobno uključuje necarinske sustave Unije. To bi se moglo pojasniti dodavanjem zasebnog podstavka, kao i potrebnom prilagodbom upućivanja.

5.9. EGSO zahtijeva jasan odgovor na pitanje hoće li program rada Europske komisije prethoditi Uredbi ili će uslijediti nakon što Uredba stupi na snagu. Ako najprije Uredba stupa na snagu, koji će biti rok za usvajanje akcijskog plana?

5.10. EGSO smatra da je upućivanje na mogućnost opoziva ovlasti za usvajanje delegiranih akata iz prve rečenice članka 21. stavka 3. previše neodređeno i zahtijeva da se pojasni odnosi li se opoziv na jednu ili sve kategorije navedene u članku 5. stavku 4., članku 10. stavku 3. i članku 13. stavku 4. Također je nejasno odnosi li se to na jedan akt iz prethodnih kategorija ili na općenitu mogućnost usvajanja akata za jednu od tih kategorija. EGSO ističe da bi suzakonodavci trebali provesti međusobno savjetovanje o postupku informiranja.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Izvješće o strateškim predviđanjima 2020. – Strateško predviđanje – Put prema otpornijoj Europi

(COM(2020) 493 final)

(2021/C 220/09)

Izjestiteljica: **Sandra PARTHIE**

Zahtjev za savjetovanje:	Dopis Komisije, 11.11.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	270/0/5

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO sa zadovoljstvom pozdravlja planirano uključivanje metodologije predviđanja u budući postupak oblikovanja politika EU-a. Odbor je vrlo zadovoljan odlukom da se predviđanje izričito uključi u područja nadležnosti potpredsjednika Komisije koji je također zadužen za međuinstitucijske odnose. Očekuje da će zahvaljujući tome doći do pozitivnog pomaka u sinergijama i strukturnoj uključenosti svih institucija EU-a, uključujući EGSO.

1.2. EGSO toplo pozdravlja novi pristup Europske komisije da se strateško predviđanje počne provoditi kao godišnji, ciklički i kontinuirani proces. U ovom postupku predviđanja kao prva tema odabrana je otpornost EU-a, koja je zbog krize prouzročene pandemijom COVID-a 19 postala novi orijentir politika EU-a. Otpornost nije samo sposobnost prevladavanja izazova već i sposobnost provođenja tranzicija na održiv, pravedan i demokratski način.

1.3. Smatramo da su četiri dimenzije u okviru teme otpornosti – socijalna i ekonomska, geopolitička, zelena i digitalna – dobro odabrane i razrađene. To su središnje megateme našeg doba koje će i dalje biti iznimno važne za oblikovanje europske politike. EGSO odlučno podupire odabir te teme jer je doista izuzetno bitna u našem zajedničkom radu na stvaranju odgovarajućih okvirnih uvjeta za izlazak iz krize izazvane pandemijom i za suočavanje s globalnim izazovima kao što su klimatske promjene. Odbor je detaljno analizirao tu temu u svom samoinicijativnom mišljenju „Prema otpornijem i održivijem europskom gospodarstvu” ⁽¹⁾ i u svojoj rezoluciji „Uključenost organiziranog civilnog društva u nacionalne planove za oporavak i otpornost – Što funkcionira, a što ne?” ⁽²⁾.

1.4. Za strateško predviđanje svojstveni su analiza i djelovanje usmjereni na budućnost. Imajući to na umu, takve aktivnosti moraju ispunjavati tri osnovna kriterija kako bi se postigli rezultati visoke kvalitete. Kao prvo, analizama se moraju dobiti rezultati koji su prikladni za buduću situaciju koja je predmet razmatranja. Kao drugo, trebale bi se temeljiti na znanstvenim metodama i postupcima, uzimajući u obzir činjenicu da se budućnost ne može promatrati ni empirijski izmjeriti. Kao treće, trebale bi biti djelotvorne u smislu pružanja korisnog orijentira za političku praksu.

⁽¹⁾ SL C 353, 18.10.2019., str. 23., kao i javno savjetovanje EGSO-a „Prema otpornijem i održivijem europskom gospodarstvu s vizijom dovršetka EMU-a”, 12.4.2019.

⁽²⁾ Vidjeti rezoluciju EGSO-a „Uključenost organiziranog civilnog društva u nacionalne planove za oporavak i otpornost – Što funkcionira, a što ne?” (SL C 155, 30.4.2021., str. 1.).

1.5. U prvom izvješću Komisije o strateškom predviđanju za 2020. i dalje nedostaje planirani cjeloviti ciklus predviđanja i ne objašnjava se način na koji bi se ono povezalo s Mehanizmom za oporavak i otpornost i postupkom europskog semestra. Jednako tako, ne obrazlaže se u dovoljnoj mjeri koji su od utvrđenih megatrendova najvjerojatniji i najvažniji za EU te se stoga tvorcima politika ne omogućuje da postave prioritete. To bi trebalo poboljšati u budućim izvješćima. Navedeni ciljevi predviđanja ostvarit će se samo ako se ono provodi u otvorenom, pluralističkom, raznolikom i interdisciplinarnom postupku u okviru kojeg su organizirani socijalni partneri i civilno društvo, a naročito EGSO, uključeni u sve faze predviđanja i u izradu referentnih scenarija te u kojem se koristi niz metoda i alata za usmjeravanje različitih perspektiva prema budućnosti.

1.6. Dakle, iako je sama namjera itekako pohvalna, ipak primjećujemo određene mogućnosti za poboljšanje kad je riječ o predviđanju u postupku donošenja odluka:

- i dalje su nejasni konkretni modaliteti za potpunu integraciju predviđanja u višegodišnje planiranje i agendu za bolju regulativu, kao i u europski ekosustav procjene učinka ⁽³⁾ ili konferenciju o budućnosti Europe;
- u izvješću za 2020. ne provodi se nužna kvantitativna ocjena, odnosno utvrđeni megatrendovi i strateške teme ne rangiraju se na ljestvici vjerojatnosti i relevantnosti, zbog čega je teže odrediti prioritete u pogledu djelovanja;
- u postupku predviđanja treba predvidjeti trajni mehanizam praćenja i kontrole, koji će omogućiti, primjerice, da civilno društvo provodi *ex post* evaluaciju;
- u izvješću se već predlažu teme za sljedeća izvješća o predviđanjima, ali se ne obrazlaže na koji je način postupak predviđanja upotrijebljen da bi se došlo do tih tema, čime se naizgled pobija sama njegova svrha.

1.7. Razina predanosti tome da se predviđanje koristi za jačanje europske otpornosti prilično je ograničena. U izvješću Komisije navodi se uglavnom samo da se predviđanje „može” upotrijebiti na razini EU-a, ali ne i da se će se to doista učiniti. Umjesto opisivanja konkretnih načina za upotrebu predviđanja u postupku donošenja političkih odluka, instrumenti predviđanja svode se na mogućnosti koje relevantni dionici mogu, ali ne moraju, koristiti u konkretnim slučajevima provedbe.

1.8. Kad je riječ o dimenzijama otpornosti, tj. temi izvješća za 2020.:

- stvarni aspekt budućnosti u brojnim slučajevima nije sveobuhvatno razrađen, već je prevelik naglasak stavljen na opis trenutačne situacije;
- nedostaje vizija usmjerena na budućnost o tome koji napredak treba ostvariti i u kojem vremenskom okviru, uključujući razvoj novih pokazatelja socijalne skrbi, kao što su pokazatelji „izvan okvira BDP-a”;
- metoda rješavanja utvrđenih slabosti nije detaljna i ne uključuje ciljane rješenja kako bi se izbjeglo pogoršavanje uvjeta osoba kojima prijeti isključenost, kao što su osobe s invaliditetom i starije osobe.

1.9. Četiri dimenzije služe kao osnova za izradu programa za buduće aktivnosti predviđanja. Stoga preporučujemo da se u te četiri dimenzije otpornosti uvedu konkretni podciljevi koji se mogu provoditi u praksi te tako ubuduće redovito evaluirati. Sljedeće teme programa predviđanja već su predložene: otvorena strateška autonomija, budućnost radnih mjesta i vještina te čvršće povezivanje digitalne i zelene tranzicije. Te teme proizlaze iz triju od četiriju dimenzija otpornosti. Međutim, i dalje je nejasno kako je Komisija došla do tih tema te prema kojem redoslijedu i u kojem obliku će im pristupiti. Tako nije dovoljno jasno zašto su odabrane te teme umjesto nekih drugih, kao što su unutarnja vizija usmjerena na razvoj EU-a, porast nacionalizma, buduća suradnja među državama članicama ili sigurnosna pitanja. I u tom pogledu s pomoću strateškog predviđanja može se postići veća transparentnost.

⁽³⁾ SL C 434, 15.12.2017., str. 11.

2. Opće napomene

2.1. Instrument strateškog predviđanja, tj. predviđanje trendova i kretanja, neophodan je u izradi odgovornih politika. Strateško predviđanje imaće ključnu ulogu u izradi politika EU-a otpornih na buduće promjene jer će omogućiti da kratkoročne inicijative budu utemeljene na dugoročnoj perspektivi. To je od ključne važnosti jer stupamo u novo doba u kojem će se predviđanjima usmjerenima na djelovanje poticati strateško razmišljanje i oblikovanje politika i inicijativa EU-a, kao i budućih programa rada Komisije.

2.2. Iako je nemoguće sve predvidjeti i neki događaj će nas uvijek iznenaditi, ostaje nam dovoljno prostora za djelovanje. To uključuje mapiranje vjerojatnosti i pripremanje osoba koje su na položajima na kojima se odlučuje na to da što prije istraže, shvate i prepoznaju znakove, ponajprije kad je riječ o znakovima poremećaja. To podrazumijeva i pripremu akcijskih planova, uspostavu zapovjednih lanaca i komunikacijskih kanala te utvrđivanje jasnih područja nadležnosti i zadataka u slučaju da doista dođe do određenog događaja. Prognošičari često upotrebljavaju metafore „crni labud” (potpuno neočekivani događaj iz kategorije „nepoznate nepoznanice”) i „sivi nosorog” (velik događaj za koji se zna i koji bi imao golem učinak, ali koji je zanemaren). Pandemija COVID-a 19 bila je „sivi nosorog” jer su postojali signali koji su upozoravali na sve veće rizike od pandemije zbog kombinacije faktora degradacije okoliša, globalizacije i veće povezanosti. Potrebno je primijeniti tehnike predviđanja i planiranja u kojima se jasno razdvajaju te dvije različite vrste šokova s golemim učinkom. S obzirom na to, u istraživačkim institucijama EU-a treba poboljšati međusektorske, nelinearne tehnike izrade scenarija, utvrđivanje novih velikih rizika i prepoznavanje ranih trendova.

2.3. Otpornost nije samo sposobnost prevladavanja izazova već i sposobnost provođenja tranzicija na održiv, pravedan, uključiv i demokratski način. Smatramo da su četiri dimenzije u okviru teme otpornosti – socijalna i ekonomska, geopolitička, zelena i digitalna – dobro odabrane i razrađene. Međutim, Odbor ističe da se višestruka međudjelovanja tih četiriju dimenzija ne mogu promatrati odvojeno, nego im se u analizama i mjerama koje iz njih proizlaze svakako mora pristupati zajedno.

2.4. EGSO pozdravlja prijedlog za stvaranje „pregleda pokazatelja otpornosti” uz relevantne pokazatelje za praćenje postojećeg stanja te socijalne i ekonomske, geopolitičke, zelene i digitalne dimenzije kretanja u EU-u i državama članicama. Međutim, pregled pokazatelja koji prikazuje samo trenutačno stanje i opisuje sadašnjost sam po sebi ne predstavlja predviđanje. On to postaje tek kad se uključe ciljevi usmjereni na budućnost. Spremni smo pružiti potporu Komisiji u tom izazovnom i složenom procesu, npr. oslanjanjem na stručnost i rad EGSO-a.

2.5. Očigledno je da se pregledi pokazatelja moraju dodatno razraditi. Trenutačno prikazuju sadašnjost i trenutačno stanje. Da bi ti pokazatelji postali korisni instrumenti u postupku predviđanja, moraju se povezati s pogledom okrenutom budućnosti. Pregledi pokazatelja postaju svrsishodni u postupku predviđanja samo ako uključuju ciljeve, koji su, po mogućnosti, utvrđeni za svaku državu članicu. Tada je moguće koristiti se tim pregledima pokazatelja za ocjenjivanje napretka u odnosu na određeni cilj i kao alatom za praćenje. Nadalje, EGSO odlučno preporučuje povezivanje tih pregleda pokazatelja s postojećim pokazateljima konkurentnosti koji se koriste u postupku europskog semestra i za europsko gospodarsko upravljanje, kao i s tablicom pokazatelja za Mehanizam za oporavak i otpornost i nacionalnim planovima za oporavak i otpornost.

2.6. EGSO se u potpunosti slaže s Komisijom u pogledu ključne uloge poduzeća socijalne ekonomije tijekom pandemije i njihove važnosti u izgradnji otporne Europe koja ostvaruje napredak. U tom pogledu, EGSO sa zanimanjem iščekuje predstojeći akcijski plan za promicanje socijalne ekonomije i poziva Komisiju da bude ambiciozna i odvažna u svojim prijedlozima.

2.7. Međutim, iako je nastojanje da se uz pomoć instrumenata strateškog predviđanja uspostavi upravljanje na temelju predviđanja pohvalno i sadrži pregršt dobrih elemenata, kao što su sudjelovanje, interdisciplinarnost i uvođenje kontinuiranog procesa, ono je mnogo manje hvalevrijedno, pa čak i pokazuje slabosti, kad je posrijedi točan način na koji će se taj umreženi ili isprepleteni pristup primjenjivati i provoditi. U izvješću se više puta navodi namjera da se metode predviđanja uključe u postupak donošenja političkih odluka. Kako bi se dionicima zajamčilo da će se saznanja iz postupka

predviđanja zaista djelotvorno primijeniti i iskoristiti, EGSO smatra da bi se u postupku predviđanja trebao predvidjeti mehanizam provjere i kontrole kojim bi se, među ostalim, civilnom društvu omogućilo da provodi *ex post* evaluacije. To će pomoći u izgradnji povjerenja i u sam proces i u namjere te će smanjiti opasnost od previda.

2.8. Ta potreba za mehanizmima kontrole i provjere vrijedi i za kontrolu kvalitete, odnosno utvrđivanje je li odabrani pristup prikladan za postizanje navedenih ciljeva. Takav kontrolni mehanizam mora biti sveobuhvatan i sadržavati kriterije na temelju kojih se može ocijeniti poštuju li se najnoviji i visokokvalitetni standardi predviđanja.

2.9. Kad je riječ o sadržaju u okviru odabranih tema, bilo bi poželjno jasno razdvojiti analizu trenutačnog stanja od očekivanih ili poželjnih projekcija budućnosti. Na taj bi način različita i vrlo složena pitanja mogla postati transparentnija i razumljivija. Saznanja o budućim kretanjima potom bi se mogla uključiti u postupke donošenja odluka na ciljan način, posebno u pogledu postojećih neizvjesnosti i rizika uvijek svojstvenih tekućim analizama budućnosti.

2.10. Prije nego što se taj postupak potencijalno prenese u konkretne zahtjeve ili čak zakonodavne prijedloge, Odbor poziva na to da se uz pomoć višekriterijskog kvalitativnog pristupa provede uravnotežena procjena koja bi uključivala očekivane prednosti i potencijalna dodatna opterećenja za poduzeća, radnike i relevantne dionike, kao i učinak na njih, realno uzimajući u obzir njihove razine sposobnosti ⁽⁴⁾.

2.11. EGSO toplo pozdravlja novi pristup Europske komisije da se strateško predviđanje počne provoditi kao godišnji, ciklički i kontinuirani proces. Međutim, EU nije prvi akter u tom području i stoga bi trebao učiti iz postojećih primjera te dobrih i loših praksi. Ne bi se trebao usredotočiti na samo jednu metodu, tj. sagledavanje perspektive, nego bi trebao upotrijebiti nekoliko postojećih metodologija, zasebno ili u kombinaciji, kao što su „metoda Delfi”, analiza učinka kretanja, normativno ili istraživačko predviđanje, kvalitativno i kvantitativno predviđanje ili pristup „džoker” (kojim se prepoznaje postojanje nepredvidljivih čimbenika, eng. *Wild Card*). U utvrđivanju obrazaca i razvoju scenarija moraju se u daleko većoj mjeri koristiti kapaciteti za veliku količinu podataka i umjetnu inteligenciju.

2.12. Trenutačno opisani pristup za provedbu strateškog predviđanja Europske komisije ipak je previše usmjeren odozgo prema dolje i ne budi neophodni osjećaj osviještenosti i odgovornosti među relevantnim akterima. To je potrebno ispraviti, npr. strukturnim uključivanjem socijalnih partnera i drugih dionika u taj proces na europskoj i nacionalnoj razini, primjerice uključivanjem u postupak europskog semestra. Sudjelovanje relevantnih dionika, raznolika i međutematska područja primjene te kontinuirano razmatranje relevantnih budućih pitanja ključni su kriteriji za uspješnu uspostavu djelotvornog programa strateškog predviđanja.

2.13. Programi predviđanja bit će uspješni samo ako budu uključivali jasne poveznice između tema predviđanja i postojećeg programa politike kako bi oni koji pružaju doprinos vidjeli da se on upotrebljava i da donosi promjene. Na toj osnovi može se razviti zajedničko gledište o rizicima i izazovima; postaje jasno što treba učiniti te se može organizirati potrebni prijenos ovlasti i odgovornosti. Zajedničko mapiranje rizika od strane oblikovatelja politika u EU-u, uz povratne informacije kao temelj za daljnje djelovanje i prilagodbe u skladu s razvojem događaja, tom procesu dat će značaj i utjecaj. Stoga pozivamo Komisiju da zajamči transparentnost, sveobuhvatnost i provjerljivost rezultata predviđanja.

2.14. Trenutačno ne upotrebljavaju sve države članice predviđanje u izradi svojih nacionalnih politika. Europska komisija mora osigurati da u najvećoj mogućoj mjeri iskoristi resurse koji su joj na raspolaganju. EGSO pritom može pružiti vrijedan doprinos i informacije u postupku predviđanja na temelju znanja svojih članova i članica koji zastupaju širok raspon stajališta i mišljenja iz svih država članica. EGSO svojim mišljenjima može otkriti systemske rizike i upozoriti na njih. Njegovi su članovi i članice također u dobrom položaju da informiraju svoje zajednice o aktivnostima predviđanja i da pomognu u prenošenju rezultata građanima i građankama, što EGSO-u ujedno omogućuje da u velikoj mjeri doprinese agendi za bolju regulativu.

⁽⁴⁾ SL C 434, 15.12.2017., str. 11.

2.15. Pozivamo Komisiju da poduzme daljnje korake u pogledu vlastitih prijedloga i saznanja, da omogući dionicima da postanu korisnici tog pristupa predviđanju i da taj pristup učini obveznim elementom u oblikovanju politika za otpornu Europu.

2.16. U institucijskom kontekstu EU-a Europski sustav strateške analize i analize politika (ESPAS) postao je referentna točka i sastavni dio suradnje u području predviđanja. EGSO već ima status promatrača u ESPAS-u, što je praksa koju treba nastaviti i dopuniti osiguravanjem aktivnog sudjelovanja jednog ili više predstavnika EGSO-a na visokoj razini u godišnjoj konferenciji ESPAS-a.

2.17. Kako bi članovi i članice EGSO-a mogli dati značajniji doprinos aktivnostima predviđanja Europske komisije, tražimo da im se pravodobno pruže informacije o procesu predviđanja, njegovom rasporedu i konkretnom planu rada te da ih se uključi u taj proces.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o strategiji za plaćanja malih vrijednosti za EU

(COM(2020) 592 final)

(2021/C 220/10)

Izjestitelj: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Suizvjestitelj: **Kęstutis KUPŠYS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 11.11.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	268/2/8

1. Zaključci i preporuke

1.1. Plaćanja su u središtu digitalizacije financijskih usluga, a neometani načini plaćanja ključni su za poduzetnike i trgovce jer im omogućuju uspješno pokretanje i razvoj poslovanja. Pandemija bolesti COVID-19 ubrzala je trend bezgotovinskih plaćanja i plaćanja u okviru e-trgovine te povećala potrebu da trgovci na malo uvedu alate kako bi preko više kanala mogli prihvaćati plaćanja izvan interneta, internetska plaćanja i plaćanja putem mobilnog uređaja. Uvođenje tih alata, što iziskuje ulaganje u informatičke sustave i hardver, dodatan je teret, posebno za male i srednje trgovce na malo.

1.2. EGSO se slaže s Komisijom u pogledu strateške važnosti plaćanja i potrebe za dodatnim aktivnostima kojima bi se omogućile platne transakcije unutar jedinstvenog tržišta korištenjem novih, domaćih paneuropskih rješenja za plaćanje. EGSO podržava stajalište da Komisija treba djelovati kao politički pokretač, dok bi privatni sektor trebao osmisliti inovativna digitalna rješenja za plaćanje.

1.3. EGSO naglašava da su potrošači i dalje skloniji koristiti se gotovinom za maloprodajne transakcije na prodajnim mjestima i izravne maloprodajne transakcije. Gotovina je od ključne važnosti za socijalnu uključenost i pristup osnovnim uslugama.

1.4. EGSO podržava stav da digitalni euro treba nadopunjavati postojeće obveze središnje banke, da ne treba pokušavati istisnuti privatni sektor, da privatni sektor treba imati ulogu u distribuciji rješenja vezanih uz digitalni euro i da prava i obveze korisnika moraju biti jasno definirani. Privatnost transakcija kao važno pravo korisnika treba razmotriti zajedno s drugim značajkama, sličnima značajkama gotovine.

1.5. EGSO od Komisije traži da:

1.5.1. odredi prioritetne mjere i nastojanja s obzirom na velik broj ključnih mjera definiranih u strategiji;

1.5.2. smanji trenutačne nesigurnosti u pogledu održivog poslovnog modela za trenutačna plaćanja;

1.5.3. ocijeni preuranjenima sve zakonodavne mjere u području platnih instrumenata. EGSO je skloniji tržišnim subjektima prepustiti razvijanje prikladnih proizvoda za klijente, a zakonodavne mjere mogle bi se razmotriti ako se ne pronađu prikladna rješenja;

1.5.4. osigura sveobuhvatno provođenje Uredbe o SEPA-i u državama članicama, posebice kada platitelji i primatelji plaćanja ne poštuju odredbe članka 9. (tzv. diskriminacija na temelju IBAN-a) s obzirom na to da bi potrošači iz EU-a trebali moći upotrebljavati jedinstveni račun za plaćanje za prijenose u eurima i prekogranične prijenose u eurima unutar SEPA-e na jednako jednostavan način kao unutar matične zemlje;

1.5.5. usredotoči svoje napore na interoperabilnost između postojećih i budućih rješenja za elektroničku identifikaciju. EGSO smatra da se privatnom sektoru, kao i nadležnim tijelima, treba u većoj mjeri omogućiti stvaranje rješenja za elektroničku identifikaciju, koja će se dijelom upotrebljavati za provođenje pouzdane autentifikacije klijenta za platne transakcije. Postoji potreba za univerzalno prihvaćenim javnim elektroničkim identitetom koji se temelji na izboru potrošača, njihovoj privoli i jamstvu da se njihova privatnost u potpunosti poštuje;

1.5.6. uskladi prihvaćanje gotovine na razini EU-a jer se to trenutno znatno razlikuje od zemlje do zemlje;

1.5.7. proširi dijeljenje podataka među različitim sektorima odredbama koje obuhvaćaju sve pružatelje financijskih usluga u skladu s načelima Opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR) ⁽¹⁾ da bi se omogućile dodatne koristi za europske potrošače jer to može potaknuti inovativan i konkurentan financijski sektor;

1.5.8. predloži zakonodavne akte kojima se nastoji osigurati pravo pristupa infrastrukturnim tehnologijama koje se smatraju potrebnima za podršku pružanju platnih usluga pod poštenim, razumnim i nediskriminirajućim uvjetima.

1.6. EGSO vjeruje da bi na relevantne tržišne subjekte trebalo primjenjivati prikladno zakonodavstvo, kontrolu i nadzor, čime se osiguravaju jednaki uvjeti tržišnog natjecanja među onima koji nude iste usluge i djelatnosti.

1.7. EGSO razumije potrebu za osiguravanjem otvorenog i pristupačnog ekosustava plaćanja te za ocjenom uključivanja platnih institucija i institucija za elektronički novac u područje primjene Direktive o konačnosti namire.

1.8. EGSO pozdravlja predložene mjere kojima se želi osigurati preuzimanje obveze smanjenja općeg prosječnog troška doznake na manje od 3 % do 2030. i potiče Komisiju da preuzme aktivnu ulogu u praćenju i osiguravanju podrške relevantnim aktivnostima definiranim u planu djelovanja Odbora za financijsku sigurnost za poboljšanje prekograničnih plaćanja.

2. Strategija Komisije

2.1. U svojoj Komunikaciji iz prosinca 2018. Komisija se zalaže za „potpuno integrirani sustav trenutačnih plaćanja u EU-u kako bi se smanjili rizici i ranjivosti sustava plaćanja malih vrijednosti te povećala autonomija postojećih rješenja za plaćanje.” ⁽²⁾

2.2. Digitalne inovacije radikalno mijenjaju pružanje financijskih usluga. Bezgotovinske transakcije veoma se brzo razvijaju zahvaljujući digitalizaciji i promjeni sklonosti potrošača ⁽³⁾. Pandemija bolesti COVID19 dodatno je pojačala prijelaz na digitalna plaćanja i potvrdila ključnu važnost sigurnih, pristupačnih i praktičnih plaćanja (uključujući beskontaktna plaćanja) za transakcije na daljinu i transakcije koje se obavljaju osobnim kontaktom.

⁽¹⁾ SL L 119, 4.5.2016., str. 1.

⁽²⁾ COM(2018) 796 final.

⁽³⁾ Prema ESB-u, bezgotovinska plaćanja su 2018. godine dosegla broj od 91 milijarde transakcija u europodručju i 112 milijardi u EU-u, u usporedbi s oko 103 milijarde 2017.

2.3. Posljednjih je godina ostvaren značajan napredak, većinom zahvaljujući razvoju jedinstvenog područja plaćanja u eurima (SEPA) i usklađivanju zakonodavstva o plaćanjima malih vrijednosti. No, tržište platnog prometa u EU-u i dalje je u značajnoj mjeri rascjepkano državnim granicama jer većina domaćih rješenja za plaćanje koja se temelje na karticama ili trenutačnim plaćanjima ne funkcioniraju preko granice. Dinamika okruženja europskih plaćanja pokazuje da ipak postoji rizik od nedosljednosti koji iziskuje jasan okvir „upravljanja” koji će poduprijeti strategiju EU-a za plaćanja malih vrijednosti.

2.4. Komisijin je cilj visoko konkurentno tržište platnog prometa od kojeg sve države članice imaju koristi, neovisno o valuti kojom se koriste, na kojem se svi sudionici na tržištu pod poštenim i jednakim uvjetima mogu natjecati u ponudi inovativnih rješenja za plaćanje koja su u potpunosti usklađena s međunarodnim obvezama EU-a.

2.5. Budući da su plaćanja u središtu digitalnih inovacija u financijama, provedba ove strategije doprinijet će Komisijinoj široj viziji digitalnih financija i njezinim ciljevima uklanjanja rascjepkanosti tržišta, promicanja tržišno usmjerenih inovacija u financijama i suočavanja s novim izazovima i rizicima povezanim s digitalnim financijama uz osiguravanje neutralnosti tehnologije.

2.6. Ta je strategija stoga predstavljena zajedno sa strategijom za digitalne financije za EU ⁽⁴⁾ i dvama zakonodavnim prijedlozima o novom okviru EU-a za jačanje digitalne operativne otpornosti ⁽⁵⁾ i o kriptovalutama ⁽⁶⁾. Ona nadopunjuje i ažuriranu strategiju za plaćanja malih vrijednosti koju je ESB/Eurosustav predstavio u studenome 2019 ⁽⁷⁾.

3. Opće napomene

3.1. Digitalne financijske usluge od sve su veće važnosti za europske potrošače i poduzeća. Pandemija bolesti COVID-19 samo je povećala važnost digitalizacije u društvu, među ostalim i u financijskim uslugama. Plaćanja su u središtu digitalizacije financijskih usluga, a neometani načini plaćanja ključni su za poduzetnike i trgovce jer im omogućuju uspješno pokretanje i razvoj poslovanja. Bolest COVID-19 ubrzala je trend bezgotovinskih plaćanja i plaćanja u okviru e-trgovine te povećala potrebu da trgovci na malo uvedu alate kako bi preko više kanala mogli prihvaćati plaćanja izvan interneta, internetska plaćanja i plaćanja putem mobilnog uređaja. To uvođenje alata iziskuje ulaganje u informatičke sustave i hardver, što je dodatan teret, posebno za male i srednje trgovce na malo.

3.2. EGSO pozdravlja podršku Komisije modernizaciji i pojednostavljivanju mogućnosti prihvaćanja načina plaćanja trgovaca u EU-u putem mogućnosti financiranja i usavršavanja. Važno je naglasiti ključnu ulogu koju mala i srednja poduzeća imaju u europskom gospodarstvu. Radi se o kritičnom sektoru jer se oko 90 % europskih poduzeća nalazi u kategoriji malih i srednjih poduzeća te drže više od 50 % radnih mjesta. Mala i srednja poduzeća mogu doprinijeti snažnom gospodarskom oporavku.

3.3. EGSO dijeli stajalište Komisije o strateškoj važnosti plaćanja i o tome da kontinuirani manjak paneuropskih digitalnih rješenja za plaćanje koja se mogu upotrebljavati diljem Europe predstavlja rizik od dodatne rascjepkanosti tržišta, dok globalni igrači zauzimaju čitavo prekogranično tržište platnog prometa unutar Europe. Stoga, čak i ako europski potrošači i poduzeća već imaju pristup učinkovitim, konkurentnim i inovativnim rješenjima za plaćanje i platnim instrumentima, potrebno je dodatno djelovati da bi se omogućile platne transakcije unutar jedinstvenog tržišta putem novih, domaćih paneuropskih rješenja za plaćanje. EGSO podržava stajalište da Komisija treba djelovati kao politički pokretač, dok bi privatni sektor trebao osmisliti inovativna digitalna rješenja za plaćanje.

3.4. EGSO je čvrsto uvjeren da su rješenja za trenutačna plaćanja od presudne važnosti. Ipak, poziva Komisiju da odredi prioritetne mjere i nastojanja s obzirom na velik broj ključnih mjera definiranih u strategiji. Za ostvarivanje nekih od ključnih mjera i općenitih ciljeva strategije za plaćanja malih vrijednosti, posebice cilja domaćih, paneuropskih rješenja za plaćanje, bit će potreban značajan napor aktera u tom sektoru. EGSO smatra da bi se svi dodatni zahtjevi i projekti na regulatornoj razini trebali pažljivo ocijeniti.

⁽⁴⁾ COM/2020/591 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 595 final.

⁽⁶⁾ COM/2020/593 final.

⁽⁷⁾ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>.

3.5. EGSO poziva Komisiju da posebnu pažnju obrati na broj prijevara u trenutačnim plaćanjima i da poduzme odgovarajuće mjere ako je to potrebno.

3.6. EGSO inzistira na hitnoj potrebi za poboljšanjem digitalnih vještina i pismenosti putem obrazovanja i usavršavanja. To se mora djelomično provesti nadogradnjom Okvira digitalnih kompetencija i poticanjem država članica da na svim razinama obrazovanja poboljšaju cjeloživotno obrazovanje za vještine koje će biti najtraženije. Cilj je osigurati da pojedinci postanu akteri koji se dobro snalaze s podacima, uz veću osviještenost o svojim podacima i kontrolu nad njima, aplikacijama utemeljenim na velikoj količini podataka i upravljanjem podacima te da razumiju svoje digitalno okruženje i rizike (npr. personalizaciju).

3.7. EGSO bi želio spriječiti da se potrošači nađu „izvan mreže” i postanu izloženi financijskoj isključenosti zbog manjka digitalnih vještina ili alata, što je očit rizik među sve većim brojem starijih osoba u Europi.

4. Posebne napomene

Prvi stup: rješenja za plaćanje s paneuropskim dosegom koja su u sve većoj mjeri digitalna i trenutačna

4.1. EGSO snažno podupire nastojanja za opremanje europskog tržišta platnog prometa s nekoliko domaćih, paneuropskih rješenja za plaćanje. Ona bi trebala donijeti dodanu vrijednost potrošačima i poduzećima kao krajnjim korisnicima, omogućiti akterima na europskom tržištu veću konkurentnost u odnosu na trenutačno dominantne tržišne aktere i one koji tek nastaju i mogu postati dominantni, kao što su velika tehnološka poduzeća, te ojačati međunarodnu ulogu eura. S obzirom na trenutačnu situaciju na tržištu i čvrsto uspostavljen položaj operatora na kartičnom tržištu, stvaranje takvog paneuropskog rješenja za plaćanja bilo bi velik pothvat za europski sektor platnog prometa.

4.2. EGSO podupire ideju analiziranja mogućnosti uporabe izravnog terećenja diljem Europe za plaćanja u trgovinama. Mogao bi se proširiti model elektroničkog izravnog terećenja, koji je u širokoj uporabi u Njemačkoj. Time bi se tržišno dominantne kartične platne sheme izložile konkurenciji na temelju izravnog terećenja (izravno terećenje unutar SEPA-e).

4.3. Da bi se omogućio razvoj paneuropskih rješenja za plaćanje koja se temelje na trenutačnim plaćanjima, tržišni akteri moraju jasno razumjeti poslovni model. Bez toga se ne mogu očekivati odluke o ulaganju. EGSO poziva Komisiju da smanji trenutačne nesigurnosti u pogledu održivog poslovnog modela za trenutačna plaćanja.

4.4. U pogledu broja pružatelja platnih usluga koji nude trenutačna plaćanja u eurima i koji su pristupili shemi trenutačnih kreditnih transfera unutar SEPA-e (SCT Inst), dobra pokrivenost pružateljima platnih usluga već postoji, posebno u europodručju. No taj broj i dalje nije dovoljan za postizanje potpune pokrivenosti trenutačnih plaćanja. Tržište želi povećati broj pružatelja platnih usluga koji su pristupili shemi trenutačnih kreditnih transfera unutar SEPA-e te imati bolju pokrivenost i pružanje trenutačnih kreditnih transfera u eurima. EGSO podržava mjere kojima se želi, među ostalim, riješiti pitanje pristupanja shemi SCT Inst. i interoperabilnosti, kao i drugi problemi koji nastaju iz široke uporabe sheme trenutačnih kreditnih transfera unutar SEPA-e, uključujući probleme vezane uz zaštitu potrošača.

4.5. EGSO se slaže s Komisijom da rješenja za krajnje korisnike trebaju biti interoperabilna i pristupačna, imati dodanu vrijednost i zadovoljavati potrebe širokog spektra korisnika te imati značajke ekvivalentne drugim, odgovarajućim platnim instrumentima. EGSO smatra da je preuranjeno razmatrati bilo kakve zakonodavne mjere u tom području i da je bolje prepustiti tržišnim akterima, koji djeluju u skladu s postojećim tržišnim natjecanjem, da razviju prikladne proizvode za klijente, a zakonodavne mjere mogu se razmotriti ako se ne pronađu prikladna rješenja.

4.6. EGSO se u potpunosti slaže s Komisijom o potrebi da se osigura sveobuhvatno provođenje Uredbe o SEPA-i u državama članicama, posebice kada platitelji i primatelji plaćanja ne poštuju odredbe članka 9. (tzv. diskriminacija na temelju IBAN-a). Kako je utvrđeno u članku 9., potrošači u EU-u trebali bi moći upotrebljavati jedinstven račun za plaćanje za prijenos u eurima i prekogranične prijenose u eurima unutar SEPA-e na jednako jednostavan način kao unutar matične zemlje. No trenutačno mnogi operatori i dalje odbijaju zahtjeve za prekogranična izravna terećenja klijenata sa stranim

IBAN-ima ili čak kreditne transfere u okviru SEPA-e na strane IBAN-e. To predstavlja značajnu prepreku jedinstvenom tržištu i ograničava mogućnost klijenata da pristupe prekograničnim uslugama. Države članice trebale bi zauzeti čvršći stav oko provedbe te uredbe koja je na snazi od 2014.

4.7. Rješenja za elektroničku identifikaciju (e-ID) ključan su dio digitalnih usluga, uključujući financijske usluge. Sustav elektroničke identifikacije (eIDAS) bio je prvi korak u omogućavanju prekograničnog prepoznavanja i uporabe nacionalno prepoznatih sustava elektroničke identifikacije. Ipak, jasno je da trenutni okvir eIDAS nije dovoljan i da ne može ostvariti potrebne rezultate. Postoji potreba za univerzalno prihvaćenim javnim elektroničkim identitetom koji se temelji na izboru potrošača, njihovoj privoli i jamstvu da se njihova privatnost u potpunosti poštuje. EGSO potiče Komisiju da usredotoči svoje napore na interoperabilnost postojećih i budućih rješenja te smatra da privatnom sektoru, zajedno s vlastima kao u nordijskim zemljama, treba u većoj mjeri omogućiti razvijanje rješenja za elektroničku identifikaciju, koja će se dijelom upotrebljavati za provođenje pouzdane autentifikacije klijenta za platne transakcije.

4.8. Široko rasprostranjeno prihvaćanje digitalnih plaćanja ključan je dio modernog tržišta platnog prometa. EGSO podupire mjere kojima će se ocijeniti razina prihvaćenosti digitalnih načina plaćanja kod trgovaca i pronaći način za povećanje i olakšavanje ovog prihvaćanja, posebice u malim i srednjim poduzećima i kod malih trgovaca. Općenito je za društvo ključno sačuvati pristup gotovini i osigurati njezino prihvaćanje. Ipak, isto vrijedi i za digitalne načine plaćanja jer potrošači trebaju imati izbor.

4.9. EGSO naglašava da potrošači najradije plaćaju gotovinom na prodajnom mjestu i u izravnim maloprodajnim plaćanjima, kao što je pokazala nedavno objavljena studija Europske središnje banke „SPACE” ⁽⁸⁾. Značajke gotovine bitno se razlikuju od značajki digitalnih plaćanja. Gotovina je jedini instrument plaćanja koji štiti privatnost. Gotovina je javni novac za koji je odgovorna središnja banka. Ako se ugase svi električni i elektronički uređaji („digitalni koronavirus”), gotovina će biti jedini preostali način plaćanja u gospodarstvu. Osim toga, gotovina je od ključne važnosti za socijalnu uključenost i pristup određenim osnovnim uslugama. Komisija i ESB trebali bi pomno razmotriti sve probleme vezane uz pristup i prihvaćanje gotovine te poduzeti prikladne mjere ako to bude potrebno.

4.10. Jedna od posljedica krize uzrokovane COVID-om 19 jest da su mnogi trgovci (privremeno) odbijali primati gotovinu. Prema navodima Komisije, gotovina je zakonsko sredstvo plaćanja zajamčeno Ugovorima. Evolucija u razvoju gotovine treba biti vođena potražnjom. Pravila o prihvaćanju gotovine razlikuju se od zemlje do zemlje, stoga postoji potreba za usklađivanjem na razini EU-a.

4.11. S obzirom na trenutna kretanja, razumljivo je da ESB razmatra moguće izdavanje digitalnog eura i da Komisija podupire ta nastojanja. Učinak digitalnog eura mogao bi biti bez presedana, stoga ga treba vrlo pažljivo ocijeniti. EGSO podržava načela ESB-a da digitalni euro treba nadopunjavati postojeće obveze središnje banke, da ne treba pokušavati istisnuti privatni sektor, da privatni sektor treba imati ulogu u distribuciji rješenja vezanih za digitalni euro i da prava i obveze korisnika moraju biti jasno definirani. Privatnost transakcije kao važno pravo korisnika treba razmotriti zajedno s drugim značajkama, sličnima značajkama gotovine. Jednak pristup trebao bi vrijediti za sve inicijative digitalne valute središnje banke u državama članicama EU-a, izvan europa područja.

Drugi stup: inovativna i konkurentna tržišta plaćanja malih vrijednosti

4.12. Provedba druge Direktive o platnim uslugama (PSD2) ⁽⁹⁾ bila je velik pothvat za sektor platnih usluga i dijelom je još uvijek u tijeku. Tom su direktivom uvedene dvije glavne promjene: uvođenje pouzdane autentifikacije klijenta i pristup trećih strana koje su pružatelji usluga računima za plaćanje. U nekim slučajevima, posebice u pogledu pouzdane autentifikacije klijenta za transakcije u e-trgovini, rok provedbe bio je kraj 2020. EGSO potiče Komisiju da detaljno istraži učinak Direktive PSD2 prije predlaganja revizije.

⁽⁸⁾ Studija o stavovima potrošača o plaćanju u europa području (SPACE), prosinac 2020.

⁽⁹⁾ SL L 337, 23.12.2015., str. 35.

4.13. EGSO podupire korake za izgradnju okvira „otvorenih financija” za Europu. Otvorene financije imaju potencijal pružiti daljnje koristi za europske potrošače jer mogu potaknuti inovativan i konkurentan financijski sektor. EGSO vjeruje da se širok okvir otvorenih financija ne može izgraditi na temelju istih načela kao PSD2 jer se tom direktivom uređuju računi za plaćanje i pružatelji platnih usluga te se njome omogućuje jednostrano dijeljenje podataka od strane dijela tržišta. Postoji potreba za specifičnim tekstom koji pokriva sve pružatelje financijskih usluga u skladu s načelima Opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR) ⁽¹⁰⁾ i za istraživanjem potencijala za proširenjem dijeljenja podataka između različitih sektora. Komunikacija o strategiji za digitalne financije ⁽¹¹⁾ ukazuje na to da će Komisija predstaviti ovaj prijedlog do sredine 2022.

4.14. Beskontaktna plaćanja sve su prisutnija i važna su u kontekstu trenutačne pandemije bolesti COVID-19. U većini je zemalja maksimalan iznos za beskontaktna plaćanja povećan u prvom valu pandemije, u većini slučajeva na maksimalan iznos dopušten direktivom PSD2 (50 EUR po transakciji i 150 EUR ukupno), što je prije svega bila reakcija na zahtjeve zajednica trgovaca. Svaka promjena u tim zakonskim maksimalnim iznosima kao dio revizije direktive PSD2 treba se pažljivo ocijeniti da bi se jednostavnost uporabe uravnotežila s razmatranjima sigurnosti i odgovornosti.

4.15. EGSO se slaže s Komisijom da bi se kao dio revizije direktive PSD2 rizici koji proizlaze iz trenutačno nereguliranih usluga trebali uključiti u područje primjene zakonodavstva. Takvi pružatelji, sporedni u pružanju reguliranih usluga plaćanja ili usluga e-novca, ostaju izvan reguliranog područja primjene, a istodobno su veliki tržišni igrači. EGSO razumije da bi ih, u trenucima kada su oni vrlo bitni za dinamiku tržišta i kada ih klijenti doživljavaju kao pružatelje platnih usluga, također trebalo regulirati i nadzirati kao pružatelje platnih usluga. Važno je da se na sve relevantne tržišne aktere primjenjuje prikladno zakonodavstvo, kontrola i nadzor, čime se osiguravaju jednaki uvjeti tržišnog natjecanja među onima koji nude iste usluge i aktivnosti.

Treći stup: učinkoviti i interoperabilni sustavi za plaćanja malih vrijednosti te ostale potporne infrastrukture

4.16. EGSO razumije potrebu za osiguravanjem otvorenog i pristupačnog ekosustava plaćanja i za tim da se tijekom revizije Direktive o konačnosti namire ⁽¹²⁾ ocijeni bi li bilo korisno proširiti područje primjene direktive tako da ono uključuje platne institucije i institucije za elektronički novac kako bi im se omogućio izravan pristup platnim sustavima i infrastrukturama kao što su TARGET2 i usluga namire trenutačnih plaćanja u sustavu TARGET (TIPS). EGSO naglašava potrebu za očuvanjem sigurnosti i cjelovitosti velikih platnih sustava. To će biti još važnije ako se područje primjene direktive proširi prilikom revizije direktive PSD2 na tržišne aktere na koje se zakonodavstvo trenutačno ne primjenjuje, kao što su pružatelji tehničkih usluga. Ponovno, to naglašava potrebu da se svim stranama zajamči jednak pristup pod istim uvjetima na temelju jednakih uvjeta tržišnog natjecanja.

4.17. EGSO u potpunosti podržava Komisijin cilj prijedloga zakonodavstva kojim se želi osigurati pravo pristupa infrastrukturnim tehnologijama koje se smatraju potrebnima za podršku pružanju platnih usluga pod poštenim, razumnim i nediskriminatornim uvjetima. Trenutačno neke važne tehnologije koje podržavaju pružanje platnih usluga, primjerice antene za komunikacije bliskog polja na mobilnim uređajima, imaju ograničen pristup, što ograničava konkurentnost u području beskontaktnih plaćanja putem mobilnog uređaja, čime se bankama nameće plaćanje naknade trećim stranama za omogućavanje potrošaču da se koristi tehnologijom (primjerice, komunikacijama bliskog polja) u svakodnevnom plaćanjima. Te se naknade koje plaćaju banke mogu u nekim slučajevima prenijeti na potrošača. Iako je ovaj problem već riješen u nekim državama članicama, važno je rješavati ga na europskoj razini da bi svi građani EU-a mogli imati koristi od povećane konkurencije u ovom području, da bi se pružateljima platnih usluga omogućili jednaki uvjeti tržišnog natjecanja i pojačalo široko rasprostranjeno usvajanje beskontaktnog plaćanja putem mobilnih uređaja. Zakonodavstvom bi se trebalo osigurati da svi sudionici imaju jednaka prava i obveze te da moraju ispunjavati jednake uvjete u pogledu licenciranja i druge regulatorne uvjete.

Četvrti stup: učinkovita međunarodna plaćanja, uključujući doznake

4.18. EGSO se slaže s važnošću poboljšanja globalnih prekograničnih plaćanja i mjerama koje je utvrdila Komisija, poput poticanja usvajanja globalnih međunarodnih standarda za plaćanje, kao što su globalne inicijative za plaćanje SWIFT i ISO20022, kojima se unapređuju prekogranična plaćanja unutar odgovarajuće bankarske mreže.

⁽¹⁰⁾ SL L 119, 4.5.2016., str. 1.

⁽¹¹⁾ COM(2020) 591 final.

⁽¹²⁾ SL L 166, 11.6.1998., str. 45.

4.19. Doznake su i dalje najskuplji način plaćanja. EGSO pozdravlja predložene aktivnosti kojima se želi potaknuti nastojanje da se opći prosječni trošak doznake smanji na manje od 3 % do 2030. i potiče Komisiju da preuzme aktivnu ulogu u praćenju i osiguravanju podrške relevantnim aktivnostima definiranim u planu djelovanja Odbora za financijsku sigurnost za poboljšanje prekograničnih plaćanja. Naknade mogu nanijeti neproporcionalnu štetu osobama u financijski nepovoljnom položaju. Tržišno natjecanje i tehnološki napredak već su pridonijeli poboljšanju pristupa bržim i jeftinijim načinima slanja prekograničnih doznaka, no treba učiniti još puno toga. Za operatore doznaka koji rade u zemljama ili iz zemalja u susjedstvu EU-a, bolji pristup infrastrukturi plaćanja baziranoj u EU-u može biti osnova za smanjenje troškova.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Novi EIP za istraživanje i inovacije

(COM(2020) 628 *final*)

(2021/C 220/11)

Izvjestitelj: **Paul RÜBIG**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 11.11.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	254/0/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja novu viziju i obnovu programa EIP-a. Novi EIP nije tek još jedna verzija jedne te iste stvari, nego je doista riječ o novom dogovoru za istraživanje, tehnologiju i inovacije EU-a.

1.2. EGSO snažno pozdravlja usredotočenost na brzo pretvaranje rezultata istraživanja i inovacija u modele održivog poslovanja, kako je navedeno u dokumentu. Osiguravanje procesa pravedne tranzicije jedan je od najvažnijih elemenata u nastojanju da se istraživanjem i inovacijama podupire gospodarstvo i zapošljavanje u EU-u.

1.3. EGSO se snažno zalaže za nov način upravljanja u području istraživanja s ciljem uklanjanja administrativnih i regulatornih prepreka inovacijama.

1.4. EGSO pozdravlja činjenicu da je novi dokument o EIP-u u potpunosti usklađen s ciljevima održivog razvoja UN-a te da ih podupire. Pri podržavanju prelaska na otpornije europsko gospodarstvo ključan je uključiv oporavak u kojemu nijedan Europljanin ni Europljanka ne smiju biti zapostavljeni na putu prema održivom europskom gospodarstvu⁽¹⁾.

1.5. EGSO želi naglasiti važnost pametnog kombiniranja instrumenata za istraživanje i razvoj na svim razinama (regionalnoj, nacionalnoj, globalnoj, europskoj). Istraživanje i razvoj te inovacije trebali bi se promicati i upotrebom velikih strukturnih fondova EU-a, kao i izravnim i neizravnim mjerama (npr. poreznim poticajima) za istraživanje i razvoj.

1.6. EGSO smatra da su sljedeći ključni sektori i tehnologije ključni za blagostanje EU-a:

— digitalni poslovni modeli;

— tehnologije za proizvodnju robe i hrane;

⁽¹⁾ Prijedlozi EGSO-a za obnovu i oporavak nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19: „EU se treba voditi načelom da je zajednica koja dijeli zajedničku sudbinu” (SL C 311, 18.9.2020., str. 1.), točka 5.3.1.

- sektor kliničkih istraživanja, farmaceutski i biotehnološki sektor;
- svemirske tehnologije;
- čista voda i sanitarni uvjeti.

1.7. EGSO napominje kako je istraživanje u okviru društvenih i humanističkih znanosti također izrazito važno za složenu obnovu programa EIP-a.

1.8. EGSO želi naglasiti činjenicu da istraživanja EU-a zaostaju u pogledu rezultata u području patenata. Azija je povećala svoj udio prijavljenih patenata u ukupnom broju prijava u svijetu. Od ukupnog broja prijava u svijetu 2019. Azija je dostavila 65 % patentnih prijava. Europski udio u ukupnom broju registriranih patenata u svijetu smanjio se te trenutačno iznosi tek 11,3 %.

1.9. Brojne su studije pokazale da EU zaostaje za SAD-om i Azijom u poduzetničkoj kulturi, koja bi se trebala obrađivati u okviru obrazovnih programa, među ostalim i tijekom višeg obrazovanja. Poduzetnička kultura je, prema tome, relevantna tijekom cijelog procesa, od inovacija u temeljnom znanstvenom istraživanju i primijenjenom istraživanju do uvođenja nove tehnologije na tržište.

1.10. Europsko vijeće za inovacije (EIC) i Europski institut za inovacije i tehnologiju (EIT) sa svojim zajednicama znanja i inovacija smatraju se vrijednim partnerima i instrumentima u tom ubrzavanju prijenosa istraživanja i inovacija te u preusmjeravanju naglaska istraživanja i inovacija u EU-u na stvaranje revolucionarnih inovacija koje ispunjavaju konkretne potrebe građana i poduzeća, a posebno potrebe koje se odnose na velike društvene izazove. Akcelerator EIC-a raspolaže znatnim sredstvima EU-a za inovativna europska novoosnovana poduzeća s visokim potencijalom rasta, dok EIT posredstvom svojih zajednica znanja i inovacija teži istraživačkoj izvrsnosti za tehnološke inovacije; stoga su EIC i EIT važni partneri u pogledu ubrzanja prijenosa rezultata istraživanja i inovacija.

1.11. EGSO naglašava potrebu za primjenom načela znanstvenog i etičkog integriteta radi sprečavanja gubitaka u pogledu ljudskog zdravlja, novca i neuspjeha u znanosti.

1.12. Europa posebno zaostaje za SAD-om i Azijom u pogledu brzine pretvorbe rezultata istraživanja i razvoja u inovativne proizvode i usluge. EGSO stoga potiče Komisiju da u svojoj politici u području istraživanja, tehnologije i inovacija istodobno teži „izvrsnosti” i „brzini”.

1.13. EGSO predlaže da se Europska komisija u svojoj novoj strategiji za istraživanje i inovacije usmjeri na dobro uravnotežene portfelje:

- visokotehnološku industrijsku proizvodnju i istraživanje i razvoj / istraživanje i inovacije u uslužnim djelatnostima;
- inovacije zasnovane na tržišnoj potražnji (inovacije potaknute potražnjom) te inovacije za poticanje razvoja tehnologije.

2. Opće napomene

2.1. EGSO je zadovoljan time što je naglasak dokumenta na novoj viziji i obnovi programa EIP-a. Iz dokumenta je, dakle, vidljivo da novi EIP nije tek još jedna verzija jedne te iste stvari, nego je doista riječ o novom dogovoru za istraživanje, tehnologiju i inovacije EU-a. Ključni aspekt „novog dogovora” jest cilj masovnog povećanja utjecaja inovacija na gospodarstvo i društvo. Tim „novim dogovorom” 27 država članica EU-a konačno se posvetilo zaustavljanju aktualnog trenda gubitka utrke s Kinom i Južnom Korejom u području osnovnih istraživanja, kao i u području primijenjenog istraživanja, patentnih prijava, visokotehnoloških proizvoda i usluga. Cilj je „novog dogovora” još bolje obrazovati i osposobiti europske građane u svim vrstama istraživanja, razvoja, inovacija i poduzetništva te tako u potpunosti osloboditi inovacijsku snagu europskog društva.

2.2. EGSO podržava pristup Europske komisije za povećanje utjecaja inovacija na gospodarstvo i društvo te naglašava da je organizirano civilno društvo katalizator socijalnih inovacija. Sudjelovanje civilnog društva nikad nije bilo potrebnije, a istinske socijalne inovacije događaju se tek kada je uključeno organizirano civilno društvo ⁽²⁾.

2.3. U posljednjih 20 godina u Aziji, osobito u Kini i Koreji, znatno se poboljšala uspješnost u području istraživanja, tehnologije i inovacija. Osim što je povećala svoj udio rashoda za istraživanje i razvoj s 0,55 % (1995.) na 2,2 % (2018.), Kina je također premašila EU u ukupnom iznosu proračunskih rashoda za istraživanje i razvoj, na što je 2017. potrošila 496 milijardi USD, dok je EU potrošio 430 milijardi USD. Prema pregledu stanja u području ulaganja EU-a u industrijsko istraživanje i razvoj za 2020., od 2018. do 2019. poduzeća EU-a povećala su istraživanje i razvoj za 5,6 %, poduzeća SAD-a za 10,8 %, a kineska poduzeća za 21,0 %.

2.4. Iz izvješća o OECD-ovu pregledu stanja u području znanosti, tehnologije i industrije vidljivo je, među ostalim, da EU osobito zaostaje u području digitalnih usluga i takozvanih revolucionarnih inovacija za razvoj tehnologije. EGSO zagovara europski put digitalizacije iskorištavanjem gospodarskih prilika uz istodobnu zaštitu društvenih vrijednosti i temeljnih prava. Izrazito je poželjno da Komisija sve svoje inicijative usmjerava na ljude u cilju razvoja europskog pristupa napretku ⁽³⁾.

2.5. Promicanje razvoja revolucionarnih inovacija ⁽⁴⁾ uz očuvanje procesa pravedne tranzicije jedan je od ključnih izazova u skoroj budućnosti.

2.6. EGSO u potpunosti podupire stavljanje jasnog naglaska na dvostruku tranziciju, tj. na digitalnu tranziciju i zeleni plan.

2.7. EGSO pozdravlja napore da se rezultati istraživanja i inovacija brzo pretvore u modele održivog poslovanja. Osiguravanje pravedne tranzicije usmjerene na zeleniju Europu / Europu koja štiti klimu i pravednu digitalnu budućnost uz poštovanje prava i položaja radnika, kako je navedeno u dokumentu, jedan je od najvažnijih elemenata u nastojanju da se istraživanjem i inovacijama podupire gospodarstvo i zapošljavanje u EU-u.

2.8. EGSO pozdravlja činjenicu da je novi dokument o EIP-u u potpunosti usklađen s ciljevima održivog razvoja UN-a te da ih podupire. Pri podržavanju prelaska na otpornije europsko gospodarstvo ključan je uključiv oporavak u kojemu nijedan Europljanin ni Europljanka ne smiju biti zapostavljeni na putu prema održivom europskom gospodarstvu ⁽⁵⁾.

2.9. EGSO želi naglasiti važnost pametnog kombiniranja instrumenata za istraživanje i razvoj na svim razinama (regionalnoj, nacionalnoj, europskoj). Istraživanje i razvoj te inovacije trebali bi se promicati i upotrebom velikih strukturnih fondova EU-a, kao i izravnim i neizravnim mjerama (npr. poreznim poticajima) za istraživanje i razvoj.

3. Europski istraživački prostor u novom kontekstu

3.1. Kao što je istaknuto u našim općim napomenama, EGSO jasno smatra da će, ostane li strategija EU-a za istraživanje, tehnologiju i inovacije gotovo nepromijenjena, EU nastaviti zaostajati u globalnom tržišnom natjecanju u području istraživanja, tehnologije i inovacija, osobito za Kinom, Korejom i SAD-om.

3.2. EGSO naglašava potrebu za primjenom načela znanstvenog i etičkog integriteta radi sprečavanja gubitaka u pogledu ljudskog zdravlja, novca i neuspjeha u znanosti.

3.3. EGSO potiče Europsku komisiju da osmisli „novi dogovor” za program istraživanja, tehnologije i inovacija za EU.

⁽²⁾ Prijedlozi EGSO-a za obnovu i oporavak nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19: „EU se treba voditi načelom da je zajednica koja dijeli zajedničku sudbinu” (SL C 311, 18.9.2020., str. 1.), točka 6.8.

⁽³⁾ SL C 364, 28.10.2020., str. 101.

⁽⁴⁾ Clayton M. Christensen, *The Innovator's Dilemma – When New Technologies Cause Great Firms to Fail* („Inovatorska dilema – Kad velika poduzeća dožive krah zbog novih tehnologija”), 2016.

⁽⁵⁾ Prijedlozi EGSO-a za obnovu i oporavak nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19: „EU se treba voditi načelom da je zajednica koja dijeli zajedničku sudbinu” (SL C 311, 18.9.2020., str. 1), točka 5.3.1.

3.4. Najsuvremenije infrastrukture za istraživanje i inovacije kojima se učinkovito upravlja važno su ključno pitanje u tom ubrzavanju prijenosa istraživanja i inovacija.

3.5. Prema stajalištu EGSO-a, svakodnevno upravljanje tim infrastrukturama za istraživanje i inovacije moglo bi se profesionalizirati. Iskorištenost određenih skupih infrastrukture za istraživanje i inovacije relativno je niska: neke od njih upotrebljavaju se manje od 25 % od ukupnog godišnjeg broja radnih sati.

3.6. EGSO pozdravlja Komisijine inicijative u području otvorene znanosti (EOSC).

3.7. EGSO se slaže da su tehnologije navedene u dokumentu izrazito važne, odnosno da su to strateški ključne tehnologije za EU, te predlaže da se dodaju sljedeće ključne tehnologije i sektori:

- digitalni poslovni modeli;
- tehnologije za proizvodnju robe i hrane;
- sektor kliničkih istraživanja, farmaceutski i biotehnološki sektor;
- svemirske tehnologije;
- čista voda i sanitarni uvjeti.

3.8. Digitalni poslovni modeli trenutačno su oblik poslovanja koji u svijetu najbrže raste, a taj će se trend nastaviti i narednih godina. Dovoljno je samo osvrnuti se na e-trgovinu (npr. Amazon), industriju 4.0, e-bankarstvo, elektroničke igre, digitalne društvene mreže (npr. Facebook), e-sigurnost itd.

3.9. EGSO napominje kako je istraživanje u okviru društvenih i humanističkih znanosti također izrazito važno za složenu obnovu programa EIP-a.

3.10. EGSO napominje da istraživanja EU-a zaostaju u pogledu rezultata u području patenata. Azija je povećala svoj udio prijavljenih patenata u ukupnom broju prijava u svijetu. Od ukupnog broja prijava u svijetu 2019. Azija je dostavila 65 % patentnih prijava. Europski udio u ukupnom broju registriranih patenata u svijetu smanjio se te trenutačno iznosi 11,3 %.

3.11. Druge važne teme u području istraživanja i inovacija obuhvaćaju (no nisu ograničene na) proizvodnju robe (koja je oduvijek bila i još uvijek je uporište EU-a), IT, softver i umjetnu inteligenciju te srednju tehnologiju.

3.12. Većina radnih mjesta u EU-u i dalje su u području srednje tehnologije (koja je isto tako oduvijek uporište EU-a). Visoka je tehnologija dakako važna, no i u području srednje tehnologije ima dosta prostora za rast i otvaranje novih radnih mjesta.

3.13. Kriza uzrokovana koronavirusom ozbiljan je izazov za čovječanstvo te bi trebalo poduzeti sve moguće mjere za razvoj cjepiva i liječenja bolesti COVID-19. Ta je kriza razotkrila nekoliko pitanja koja je potrebno riješiti kako bi se u budućnosti spriječile slične pandemije, a posebno u pogledu našeg odnosa s prirodnim svijetom i životinjama. Europski sektor istraživanja i inovacija mora imati važnu ulogu u prepoznavanju, istraživanju i rješavanju tih pitanja. S druge strane, kriza ne bi trebala biti jedina smjernica za dugoročnu strategiju EU-a u području istraživanja i inovacija.

3.14. Brojne su studije pokazale da EU zaostaje za SAD-om i Azijom u poduzetničkoj kulturi, koja bi se trebala obrađivati u okviru obrazovnih programa, među ostalim i tijekom višeg obrazovanja. Poduzetnička kultura je, prema tome, relevantna tijekom cijelog procesa, od inovacija u temeljnom znanstvenom istraživanju i primijenjenom istraživanju do uvođenja nove tehnologije na tržište. Poduzetnička kultura mora biti ključna kompetencija u cjelokupnom području istraživanja, tehnologije i inovacija EU-a te stoga, dakako, i u novom EIP-u.

4. Vizija: snažniji europski istraživački prostor za budućnost

4.1. Nekoliko stavaka Komunikacije posvećeno je zajedničkim tehnološkim planovima, novoj industrijskoj strategiji i ključnim budućim tehnologijama za Komisiju. EGSO bi ponovno želio istaknuti da se sve te teme trebaju razmotriti uzimajući u obzir ciljeve održivog razvoja. Drugim riječima, istraživanje i razvoj treba poticati posebno u novom EIP-u i zajedničkim tehnološkim planovima u kojima se može poduprijeti bilo koje od 17 područja ciljeva održivog razvoja. EGSO je uvjeren da će konstruktivan socijalni i građanski dijalog na svim razinama doprinijeti uspješnoj provedbi strategije.

4.2. EGSO cijeni jačanje suradnje u području istraživanja, tehnologije i inovacija u okviru EU-a. Bilo koja država članica EU-a jednostavno je premalena da bi se mogla natjecati s velikim istraživačkim nacijama kao što su SAD ili Kina. Pojedinačne države članice nemaju ekonomije razmjera koje su iznimno važne, pogotovo za velike revolucionarne inovacije. Europa bilježi značajna postignuća u području znanosti i tehnologije, a napore u istraživanju i razvoju sastavni su dio europskog gospodarstva. U Europi djeluju neki od najistaknutijih istraživača u raznim znanstvenim disciplinama, a posebno u fizici, matematici, kemiji i inženjerstvu. Znanstveno istraživanje u Europi podupiru industrija, europska sveučilišta i više znanstvenih institucija. Rezultati europskih znanstvenih istraživanja postojano su među najboljima na svijetu. Iako je suradnja jedan od ključnih elemenata učinkovite inovacije za stvaranje novih proizvoda i usluga, tržišno natjecanje glavni je pokretač inovacija u globalnom gospodarstvu. EGSO stoga preporučuje uravnotežen portfelj suradnje i nadmetanje među državama članicama u okviru „novog dogovora” EU-a za istraživanje, tehnologiju i inovacije.

4.3. Europsko vijeće za inovacije (EIC) i Europski institut za inovacije i tehnologiju (EIT) sa svojim zajednicama znanja i inovacija smatraju se vrijednim partnerima i instrumentima u tom ubrzavanju prijenosa istraživanja i inovacija te u preusmjeravanju naglasaka istraživanja i inovacija u EU-u na stvaranje revolucionarnih inovacija koje ispunjavaju konkretne potrebe građana i poduzeća, a posebno potrebe koje se odnose na velike društvene izazove.

5. Prijenos rezultata istraživanja i inovacija u gospodarstvo

5.1. U Komunikaciji se navodi da „EU zaostaje za svojim glavnim globalnim konkurentima u pogledu intenziteta istraživanja i razvoja u poslovnom sektoru, posebno u visokotehnološkim sektorima, te u pogledu rasta inovativnih MSP-ova, što ima negativne učinke na produktivnost i konkurentnost. (...) Poticanje ulaganja u inovacije u poduzećima, uslugama i javnom sektoru ključno je za zaustavljanje tog trenda, kao i za jačanje industrijske i tehnološke suverenosti Europe. EU mora u potpunosti iskoristiti svoje izvrsne rezultate u području istraživanja i inovacija kako bi podržao zelenu i digitalnu tranziciju svojeg gospodarstva.” EGSO je s tim suglasan, ali želi naglasiti da je za digitalnu tranziciju osobito nužan odgovoran pristup zasnovan na istraživanju, tehnologiji i inovacijama. EGSO ponovno ističe svoju punu potporu strategiji EU-a za razvoj pouzdane i antropocentrične umjetne inteligencije te ponavlja svoj poziv, koji upućuje još od svojeg prvog mišljenja o umjetnoj inteligenciji iz 2017. ⁽⁶⁾, na pristup umjetnoj inteligenciji u skladu s kojim čovjek ima glavnu ulogu.

5.2. Europa posebno zaostaje za SAD-om i Azijom u pogledu brzine pretvorbe rezultata istraživanja i razvoja u inovativne proizvode i usluge. EGSO stoga potiče Komisiju da u svojoj politici u području istraživanja, tehnologije i inovacija istodobno teži „izvrsnosti” i „brzini”.

5.3. EGSO uvažava to što je u Komunikaciji prepoznata potreba za posvećivanjem pozornosti pretvaranju rezultata istraživanja i inovacija u održive proizvode, kao i lancu inovacija. Međutim, većina aktivnosti i mjera predloženih u dokumentu i dalje je usmjerena na ulaznu stranu lanca inovacija (visoko obrazovanje, istraživačke karijere za talentirane osobe, više novca za javna i temeljna znanstvena istraživanja itd.).

5.4. EGSO potiče Komisiju da teži postizanju odgovarajuće ravnoteže između ulazne i izlazne strane lanca inovacija.

5.5. EGSO potiče Komisiju da dodatno potakne inovacije koje se temelje na tržišnoj potražnji, na primjer:

— promicanjem koncepata vodećeg korisnika;

— ulaganjem u sustavne studije u području socijalnih inovacija kako bi se u ranoj fazi predvidio stupanj razumijevanja i prihvaćenosti novih proizvoda i usluga u društvu.

⁽⁶⁾ SL C 288, 31.8.2017., str. 1.

6. Uslužne djelatnosti

6.1. Industrijski proizvodni procesi mogu biti izrazito automatizirani tako da mogu proizvoditi vrlo velike količine uz niske troškove rada i globalno konkurentne troškove proizvodnje, čak i usprkos visokim naknadama po satu rada u Europi. Što se tiče uslužnih djelatnosti, situacija je složenija. Digitalni poslovni modeli u sektoru usluga također mogu biti visoko automatizirani. Međutim, usluge za pojedince, kao što su šišanje, masaža itd., ne mogu se automatizirati. Na temelju svega navedenog, dobro bi bilo da se EU u svojoj novoj strategiji za istraživanje i inovacije usmjeri na uravnotežen portfelj visokotehnološke industrijske proizvodnje i uslužnih djelatnosti.

7. Produbljivanje okvira za karijere u području istraživanja

7.1. EGSO pozdravlja mjere iz Komunikacije koje su predložene za unaprjeđenje tehnološke i znanstvene izvrsnosti te mobilnosti mladih istraživača, no potiče Komisiju da isto tako pojača mjere za poboljšanje poduzetništva mladih istraživača i inovatora. To bi uključivalo bolje izgleda za razvoj istraživačke karijere te visoke plaće, osobito za istraživače na samim počecima. Osim toga, čini se da je povezivanje sveučilišta s gospodarskim subjektima u cilju pretvaranja inovacija u utržive proizvode urodilo plodom. EGSO predlaže uspostavu jedinstvenog registra istraživača i inovatora EU-a s osnovnim podacima o stručnim istraživanjima kako bi se istraživači i inovatori EU-a bolje povezali.

7.2. Ključne kompetencije i ključne inovativne kulture, nove tehnologije učenja i podučavanja, personalizirano osposobljavanje.

7.2.1. EGSO bi još jednom želio istaknuti da za napredak EU-a nisu važne samo ključne strateške tehnologije, nego su vrlo važne i ključne kompetencije zaposlenika te kultura inovacija u svim poduzećima EU-a.

7.2.2. Za novi program EIP-a, novi program istraživanja i inovacija te novi „Pakt za istraživanje i inovacije u Europi” posebno je važan sljedeći element: poticanje kulture inovativnosti i poduzetništva u poduzećima EU-a, kako među rukovodećim kadrom tako i među svim zaposlenicima, primjerice s pomoću odgovarajućih tečajeva osposobljavanja itd. za zaposlenike.

8. Sudjelovanje građana

8.1. EGSO je suglasan s izjavom iz Komunikacije koja glasi: „Sudjelovanje građana, lokalnih zajednica i civilnog društva bit će u središtu novog EIP-a kako bi se postigao veći društveni učinak i veće povjerenje u znanost”. EGSO obrazlaže svoju potporu pristupu Europske komisije koji se temelji na zamisli da bi „istraživačke organizacije i industrija trebale [...] uključiti građane u odlučivanje o tehnologiji”.

8.2. Socijalni partneri i organizacije civilnog društva kao što su potrošačke organizacije, nevladine udruge itd. trebali bi biti uključeni kao aktivni partneri u europskim procesima i projektima u području istraživanja i inovacija, posebno ako istraživanje utječe na ljude i pitanja kojima se ti subjekti bave. Uključivanje tih partnera u ranoj fazi promicat će angažman, razumijevanje, preuzimanje odgovornosti i prihvaćanje inovacija te podupirati nužne pravedne procese tranzicije, posebno u području revolucionarnih inovacija. Također će pomoći istraživačima da razumiju utjecaj svojih inovacija na društvo u cjelini te da pronalaze rješenja mogućih negativnih posljedica u ranoj fazi procesa. Zbog toga EGSO također poziva na primjenu multidisciplinarnog pristupa u određenim istraživačkim područjima koja utječu na druga istraživačka područja. Jedno od tih područja je i umjetna inteligencija, u vezi s kojom EGSO poziva na to da se u istraživanje i inovacije pored pukog tehničkog elementa uključe i humanistički, pravni, ekonomski, etički, psihološki itd. aspekti⁽⁷⁾.

8.3. Gospodarstvo EU-a velikim se dijelom oslanja na izvoz robe i usluga.

8.4. Stoga bi se odlučivanje o tehnologiji trebalo temeljiti na preferencijama građana EU-a u pogledu izbora robe i usluga, ali i na preferencijama ostalih 7,8 milijardi ljudi na svijetu. EGSO poziva Komisiju da posebno promiče istraživanje i inovacije u sklopu ostvarivanja UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

⁽⁷⁾ SL C 288, 31.8.2017., str. 1.

8.5. Kao što je istaknuto u našim općim napomenama, političari, mediji i društvo moraju biti bolje informirani o važnosti istraživanja, tehnologije i inovacija.

8.6. Stoga je iznimno bitno osmisliti pametna sredstva i strategije za informiranje o važnosti istraživanja, tehnologije i inovacija, ali i njihovih rezultata, u kontekstu ove Komunikacije i nove strategije EU-a za istraživanje, tehnologiju i inovacije.

9. Upravljanje novim EIP-om

9.1. EGSO se slaže da će transparentan sustav praćenja (pregled stanja EIP-a) biti neophodan kako bi se pratila uspješnost EU-a u globalnom tržišnom natjecanju u području istraživanja, tehnologije i inovacija. EGSO se zalaže za nov način upravljanja u području istraživanja s ciljem uklanjanja administrativnih i regulatornih prepreka inovacijama.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o produljenju trajanja zaštite oplemenjivačkih prava na biljnu sortu Zajednice za biljne vrste šparoge i za skupine biljnih vrsta lukovičaste biljke, bobičasto voće i drvenasto ukrasno bilje

(COM(2020) 36 final – 2021/0019 (COD))

(2021/C 220/12)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 11.2.2021.
Pravni temelj:	članak 118. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležno tijelo:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasovanja	
(za/protiv/suzdržani):	262/0/14

Budući da Odbor prihvaća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na 559. plenarnom zasjedanju održanom 24. i 25. ožujka 2021. (sjednica od 24. veljače) odlučio je o njemu dati pozitivno mišljenje s 262 glasova za i 14 suzdržanih.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive (EU) 2017/2397 u pogledu prijelaznih mjera za priznavanje svjedodžbi trećih zemalja

(COM(2021) 71 *final* – 2021/0039 (COD))

(2021/C 220/13)

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 26.2.2021. Europski parlament, 8.3.2021.
Pravni temelj:	članak 91. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	262/0/14

Budući da Odbor bezrezervno prihvća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na 559. plenarnom zasjedanju održanom 24. i 25. ožujka 2021. (sjednica od 24. ožujka) odlučio je o njemu dati pozitivno mišljenje s 262 glasa za i 14 suzdržanih.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – „Unapređenje pristupnog procesa – Vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan”

(COM(2020) 57 final)

o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – „Gospodarski i investicijski plan za zapadni Balkan”

(COM(2020) 641 final)

i o Komunikacije Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – „Komunikacija o politici proširenja EU-a za 2020.”

(COM(2020) 660 final)

(2021/C 220/14)

Izvjestitelj: **Andrej ZORKO**

Suizvjestitelj: **Ionuț SIBIAN**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 11.11.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	3.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	243/1/10

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja komunikacije koje je Komisija usvojila 2020. u vezi s proširenjem Europske unije (EU) na zapadni Balkan ⁽¹⁾ i slaže se s činjenicom da integracija partnera sa zapadnog Balkana u Europsku uniju predstavlja geostrateško ulaganje u mir, stabilnost, sigurnost i gospodarski rast čitavog kontinenta.

1.2. EGSO se slaže sa zaključcima samita u Zagrebu ⁽²⁾ na kojem su čelnici EU-a potvrdili odlučnost EU-a da ojača svoju suradnju s regijom i pozdravili zalaganje partnera sa zapadnog Balkana za provedbu potrebnih reformi na detaljan i odlučan način. Zapadni je Balkan sastavni dio Europe i geostrateški prioritet za EU.

⁽¹⁾ COM(2020) 57 final (5.2.2020.) „Unapređenje pristupnog procesa – Vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan”; COM(2020) 641 final (6.10.2020.) „Gospodarski i investicijski plan za zapadni Balkan”; COM(2020) 660 final {SWD(2020) 350 final} – {SWD(2020) 351 final} – {SWD(2020) 352 final} – {SWD(2020) 353 final} – {SWD(2020) 354 final} – {SWD(2020) 355 final} – {SWD(2020) 356 final} (6.10.2020.) „Komunikacija o politici proširenja EU-a za 2020.”

⁽²⁾ Zagrebačka deklaracija, 6. svibnja 2020.

1.3. EGSO je uvjeren da bi, u rješavanju zajedničkih izazova i problema koji nisu samo političke, već i gospodarske te socijalne naravi, socijalni partneri i druge organizacije civilnog društva ⁽³⁾ trebali imati veću ulogu i biti aktivnije uključeni u proces proširenja. Komisija treba jasnije definirati pojam „ključnih dionika”. Naposljetku, organizirano civilno društvo povezuje politiku i ljude te pomaže pratiti provode li se doista u praksi temeljna načela poput slobode govora, vladavine prava, neovisnosti medija, jednakog postupanja i borbe protiv korupcije.

1.4. EGSO pozdravlja revidiranu metodologiju za proširenje koju je Komisija usvojila 2020. godine ⁽⁴⁾. Budući da je cilj revizije bio postupak učiniti vjerodostojnijim, predvidljivijim i više političkim, Komisija bi ga, čim Vijeće EU-a usvoji pregovarački okvir, trebala primijeniti na Albaniju i Sjevernu Makedoniju i što prije pojasniti kako će se prilagoditi Crnoj Gori i Srbiji koje su već izrazile spremnost da ga usvoje.

1.5. EGSO pozdravlja organizaciju pregovaračkih poglavlja u tematske klastere i otvaranje pregovora o pojedinačnom klasteru u cijelosti. Ideja primjene skupa strogih uvjeta na opipljiv način olakšat će zemljama kandidatkinjama za članstvo u EU-u ostvarivanje napretka u provedbi reformi. EGSO je također veoma zadovoljan naglaskom stavljenim na važnost klastera temeljnih pitanja i činjenicom da će napredak u tom području odrediti općenitu brzinu pregovora.

1.6. EGSO pozdravlja prijedloge Komisije za jačanje pristupnog procesa i „zeleno svjetlo” Vijeća za otvaranje pristupnih pregovora s Albanijom i Sjevernom Makedonijom ⁽⁵⁾, no žali zbog činjenice da je postupak ponovno blokiran te poziva Uniju da bude pouzdan partner i što je prije moguće ukloni prepreke koje sprječavaju početak pregovora.

1.7. EGSO cijeni način na koji Komisija veliku važnost pridaje izgradnji povjerenja među svim dionicima i osigurava da se pristupni proces temelji na međusobnom povjerenju i jasnim, zajedničkim obvezama s ciljem ponovnog stjecanja vjerodostojnosti na obje strane i ostvarivanja njegova punog potencijala.

1.8. S obzirom na poteškoće s kojima se države članice suočavaju u donošenju jednoglasnih odluka o proširenju, EGSO smatra da Vijeće treba ponovno razmotriti mogućnost uvođenja glasanja kvalificiranom većinom, barem za sve međufaze pristupnog procesa EU-u ⁽⁶⁾. To bi državama članicama dalo snažnu političku ulogu, što se novom metodologijom i namjerava postići, no istodobno bi ih i spriječilo da ometaju postupak dok je on u tijeku jer upravo to trenutačno narušava povjerenje u proširenje i transformacijsku snagu politike.

1.9. U svrhu ponovne izgradnje povjerenja u proširenje i jačanje načina na koji EU komunicira sa svojim prirodnim saveznicima u regiji, EGSO je uvjeren da bi EU trebao dopustiti političkim čelnicima i građanima sa zapadnog Balkana da se na savjetodavnoj osnovi pridruže aktivnostima i raspravama koje se održavaju u kontekstu Konferencije o budućnosti Europe. Na taj bi se način EU nadovezao na predanost Europske konvencije s početka 2000-ih ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ U skladu s utvrđenom terminologijom EGSO-a, pojmovi „civilno društvo” i „organizacije civilnog društva” u ovom mišljenju uključuju socijalne partnere (odnosno poslodavce i sindikate) te sve druge nedržavne aktere (vidjeti mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora „Ekonomika i socijalna kohezija i europska integracija zapadnog Balkana – izazovi i prioriteti” (SL C 262, 25.7.2018., str. 15.)).

⁽⁴⁾ COM(2020) 57 final (5.2.2020.).

⁽⁵⁾ Zaključci Vijeća o proširenju i procesu stabilizacije i pridruživanja – Republika Sjeverna Makedonija i Republika Albanija, 25.3.2020.

⁽⁶⁾ Cvijic, Srdjan, Kirchner, Marie Jelenka, Kirova, Iskra i Nechev, Zoran (2019.), *From enlargement to the unification of Europe: Why the European Union needs a Directorate General Europe for future Members and Association Countries* (Od proširenja do ujedinjenja Europe: zašto je Europskoj uniji potrebna Glavna uprava za Europu za buduće države članice i pridružene zemlje), Open Society Foundations.

⁽⁷⁾ Stratulat, Corina i Lazarevic, Milena (2020.), *The Conference on the Future of Europe: Is the EU still serious about the Balkans?* (Konferencija o budućnosti Europe: ima li Europska unija još uvijek ozbiljne namjere u pogledu Balkana?), Dokument za raspravu organizacije European Policy Centre, Bruxelles: European Policy Centre.

1.10. EGSO čvrsto vjeruje da bi EU također trebao investirati u razvoj horizontalnih struktura civilnog društva tako što će socijalnim partnerima i drugim organizacijama civilnog društva sa zapadnog Balkana pružiti stručnost, tehničku podršku te prilike za regionalno i međunarodno umrežavanje, među ostalim u svrhu osiguravanja njihove aktivnije uloge u procesu proširenja. U svrhu praćenja transparentnosti i odgovornosti političkih elita zapadnog Balkana, EU bi trebao od organizacija civilnog društva naručivati redovita izvješća „iz sjene” o stanju demokracije u regiji ⁽⁸⁾.

1.11. EGSO naglašava da bi izgradnja nacionalnog kapaciteta organizacija civilnog društva i pojednostavljivanje regionalne suradnje, kao i razmjena stručnih znanja, trebali ostati među prioritetima EU-a i nacionalnog financiranja. Nadalje, uzajamno priznavanje i suradnja između socijalnih partnera i drugih organizacija civilnog društva ključni su za suočavanje s izazovima nastalima zbog plana reformi u regiji i napretka procesa proširenja EU-a.

1.12. EGSO shvaća da bi EU, želi li zapadnom Balkanu pomoći u ublažavanju učinka pandemije i ponovnom pokretanju gospodarske i socijalne konvergencije s Unijom, trebao pružiti velikodušnu potporu koja uključuje puno više od pristupa programima. Postupno otvaranje europskih strukturnih i investicijskih fondova partnerima sa zapadnog Balkana (primjerice za podršku infrastrukturnim projektima), šira uporaba mehanizama EU-a za financijsku stabilnost, dopuštanje regiji da sudjeluje u zajedničkoj poljoprivrednoj politici ili omogućavanje kružnih migracija su, primjerice, ideje koje treba ozbiljno razmotriti ⁽⁹⁾.

1.13. EGSO pozdravlja europski zeleni plan ⁽¹⁰⁾ koji uključuje specifične ciljeve za zapadni Balkan, kao i smjernice za provedbu Zelenog programa za zapadni Balkan koje prate gospodarski i investicijski plan za zapadni Balkan ⁽¹¹⁾. Poziva partnere iz regije da zajedno s EU-om rade na usvajanju zelenih politika do 2030. i postizanju klimatske neutralnosti do 2050.

1.14. EGSO očekuje da bi sljedeća izvješća o zemljama trebala slijediti jasnu strukturu za nadzor načina na koji se vlade zapadnog Balkana bave civilnim društvom. Ovaj bi nadzor trebao pružiti osnovu za odgovor političkim djelovanjem, pri čemu bi odstupanje imalo posljedice, a napredak donio konkretne koristi. U konačnici bi to ojačalo vjerodostojnost i transformacijsku snagu politike proširenja na zapadni Balkan.

1.15. EGSO još jednom poziva institucije EU-a i vlade zemalja zapadnog Balkana da omoguće jačanje sveukupnih kapaciteta socijalnih partnera, pri čemu istodobno u potpunosti treba očuvati njihovu neovisnost; Funkcionalan socijalni dijalog trebao bi biti važan element pregovora o pristupanju EU-u. EGSO naglašava da bi se sa socijalnim partnerima trebalo sustavnije i pravodobnije savjetovati o svim relevantnim zakonodavnim prijedlozima i u svim fazama izrade strateških dokumenata ⁽¹²⁾.

1.16. EGSO poziva da se konferencije civilnog društva na visokoj razini ili forumi organiziraju prije, ili kao prateća događanja, redovitih samita EU-a i zapadnog Balkana da bi se moglo čuti mišljenje civilnog društva u vezi s temama sastanaka ⁽¹³⁾. Te su konzultacije ključne za osiguravanje objektivnog praćenja (odozdo prema gore) napretka u postupku pregovora. EGSO bi mogao u tim događanjima imati ulogu.

⁽⁸⁾ Stratulat *et al.* (2019.), *op. cit.*, str. 113.

⁽⁹⁾ Stratulat i Lazarević (2019.), *op. cit.*

⁽¹⁰⁾ COM(2019) 640 final (11.12.2019.) „Europski zeleni plan”

⁽¹¹⁾ SWD(2020) 223 final {COM(2020) 641 final} (6.10.2020.) „Smjernice za provedbu Zelenog programa za zapadni Balkan koje prate gospodarski i investicijski plan za zapadni Balkan”

⁽¹²⁾ Završna deklaracija sa 7. foruma civilnog društva zapadnog Balkana, 16.–17.4.2019., Tirana, Albanija.

⁽¹³⁾ Zaključci konferencije na visokoj razini o ekonomskoj i socijalnoj koheziji na zapadnom Balkanu – 15.5.2018., Sofija, Bugarska.

1.17. EGSO ponavlja preporuke iz doprinosa Stručne skupine za vanjske odnose (REX) samitu EU-a i zapadnog Balkana 6. svibnja 2020. ⁽¹⁴⁾, kao i iz nedavnog mišljenja EGSO-a „Doprinos civilnog društva zelenom programu i održivom razvoju zapadnog Balkana u okviru procesa pristupanja EU-u”, usvojenog 18. rujna 2020. ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾

1.18. EGSO poziva portugalsko predsjedništvo Vijeća EU-a, a posebice predstojeće slovensko predsjedništvo, da politiku proširenja na zapadni Balkan zadrži visoko na listi prioriteta EU-a u 2021.

2. Važnost proširenja EU-a na zapadni Balkan

2.1. Vjerodostojna perspektiva pristupanja ključna je inicijativa za transformaciju u regiji, koja je, ironično, već geografska enklava u EU-u okružena državama članicama, i njezin pokretač, čime povećava našu kolektivnu sigurnost i napredak. To je ključan alat za promicanje demokracije, vladavine prava i poštovanja temeljnih prava, što su također glavni pokretači ekonomske integracije i neophodan temelj za poticanje pomirenja i stabilnosti u regiji.

2.2. Održavanje i jačanje ove politike stoga je neophodno za vjerodostojnost, uspjeh i utjecaj EU-a u regiji i šire, posebice u vremenima pojačane geopolitičke konkurentnosti. Stavljanje proširenja na niže mjesto na popisu prioriteta EU-a ili usporavanje tog procesa moglo bi drugim akterima koji često ne dijele demokratske ambicije EU-a, naročito Rusiji i Kini, pojednostaviti mišljenje u Balkan i približavanje zemljama kao što su Srbija, Crna Gora i Bosna i Hercegovina, što se također moglo vidjeti tijekom trenutačne pandemije. Te strane sile mogu ometati nastojanja EU-a da zajamči sigurnost kontinenta.

2.3. Moderni izazovi poput globalizacije, starenja društva, migracije, klimatskih promjena, socijalnih nejednakosti, terorizma, radikalizacije, organiziranog kriminala, kibernetičkih napada i bolesti COVID-19 pokazuju da EU i regija zapadnog Balkana dijele ne samo slične interese, već sve više i iste probleme. U strateškom, političkom i gospodarskom smislu, EU i zapadni Balkan dijele istu sudbinu. Ta međusobna ovisnost traži zajedničko djelovanje žele li se uspješno snaći u današnjim složenim i nepredvidivim situacijama ⁽¹⁷⁾.

3. Moć EU-a ovisi o njegovoj vjerodostojnosti

3.1. Anketa agencije Ipsos provedena 2020. ⁽¹⁸⁾ pokazala je da javnost u regiji i dalje u velikoj većini podržava članstvo u EU-u (prosječno 82,5 %). Građani u zemljama zapadnog Balkana vjerojatno i dalje podržavaju integraciju u EU jer to vide kao priliku za prijeko potrebnu promjenu u kvaliteti vlasti i gospodarskim rezultatima svojih zemalja. Građani pozitivno ocjenjuju ulogu EU-a u nacionalnim političkim (39,7 %) i gospodarskim (40,3 %) reformama. Štoviše, moguće je da javnost na zapadnom Balkanu povezuje EU sa slobodom rada i kretanja, ali i s mirom i sigurnošću.

3.2. EGSO izražava zadovoljstvo zbog nezapamćene razine solidarnosti koju je EU pokazao prema zapadnom Balkanu tijekom pandemije COVID-a 19, među ostalim omogućavanjem pristupa instrumentima i platformama EU-a, inače rezerviranim za države članice EU-a (kao što su Odbor za zdravstvenu sigurnost (HSC), Europska agencija za lijekove (EMA) i Sporazum o zajedničkoj nabavi), i sudjelovanja u njima. Izražava nadu da će se takvo uključivanje u politike i instrumente EU-a nastaviti i u razdoblju nakon pandemije. S druge strane, EGSO je zabrinut da bi kašnjenja u sposobnosti EU-a da zemlje zapadnog Balkana opskrbi hitno potrebnim cjepivom protiv bolesti COVID-19 mogla negativno utjecati na sliku EU-a u javnosti u toj regiji.

⁽¹⁴⁾ Doprinos EGSO-a samitu EU-a i zapadnog Balkana 6. svibnja 2020. (objavljeno 28.4.2020.).

⁽¹⁵⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 114.

⁽¹⁶⁾ Vidjeti i mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora „Ekonomska i socijalna kohezija i europska integracija zapadnog Balkana – izazovi i prioriteti” (SL C 262, 25.7.2018., str. 15.) i mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA III)” (SL C 110, 22.3.2019., str. 156.).

⁽¹⁷⁾ Stratulat *et al.* (2019.), *op. cit.*

⁽¹⁸⁾ Istraživanje koje je naručio Europski fond za Balkan u listopadu 2020., kao izvor informacija za Savjetodavnu skupinu za politiku „Balkan u Europi” (Balkans in Europe Policy Advisory Group, BiEPAG), provedeno u svih šest zemalja regije na temelju nacionalno reprezentativnog uzorka od minimalno 1000 ispitanika starijih od 18 godina, putem telefonskih poziva i internetskih intervju.

3.3. Ipak, prema istoj anketi agencije Ipsos (2020.), 52,1 % ispitanika u regiji nezadovoljno je napretkom svoje zemlje u smjeru pristupanja EU-u, a posebice sporim tempom procesa. Sve veći broj građana na zapadnom Balkanu smatra da njihove zemlje nikad neće pristupiti EU-u i zabrinuti su „da ih EU ne želi.” Više od 44,9 % ispitanika u Bosni i Hercegovini, 42 % u Srbiji, 40,5 % u Sjevernoj Makedoniji i 36,8 % u Albaniji očekuje da će njihove zemlje postati članice EU-a tek nakon 2040. ili da čak nikada neće postati članice⁽¹⁹⁾. To sugerira da će trenutno visoka razina potpore građana EU-u u regiji vjerojatno biti onoliko održiva koliko se vjerojatnom pokaže mogućnost pristupanja. Vrijeme kada je EU mogao uzimati proeuropske osjećaje partnera sa zapadnog Balkana zdravo za gotovo tako se bliži kraju.

3.4. EGSO ističe da brojna stajališta koja zauzimaju političke stranke u Europskom parlamentu, vlade država članica EU-a i institucije EU-a nisu uvijek usklađena jedna s drugima te da to regiji može poslati nedosljedne i zbunjujuće poruke. EGSO je uvjeren da različiti akteri uključeni u oblikovanje politike o proširenju unutar država članica moraju postići viši stupanj unutarnje kohezije kako bi mogli jednoglasno nastupiti.

3.5. Institucije EU-a, kao što su Komisija i Europski parlament, trebale bi bolje komunicirati i bliže surađivati s državama članicama u procesu ocjenjivanja napretka i osmišljavanja strategija za pomoć i odgovor partnerima sa zapadnog Balkana. Komisija bi trebala razviti snažnije bilateralne odnose s državama članicama, primjerice organiziranjem sastanaka s ministrima vanjskih poslova i nacionalnim parlamentima na kojima bi se raspravljalo o proširenju, i imati bolju koordinaciju s drugim akterima na razini EU-a i regionalnim akterima (kao što su Europska služba za vanjsko djelovanje, Vijeće, Europski parlament, EGSO, Odbor regija i Vijeće za regionalnu suradnju), kao i s civilnim društvom. Nadalje, Europski parlament trebao bi poticati bolju suradnju s nacionalnim parlamentima i među njima unutar EU-a kao način njegovanja njihove europeizacije⁽²⁰⁾.

3.6. EGSO se slaže sa zaključkom Komisije⁽²¹⁾ da se trebamo više usredotočiti na političku prirodu procesa i osigurati bolje vodstvo i suradnju država članica EU-a na visokoj razini. EGSO također naglašava da je za jače političko vodstvo i suradnju ključno biti konstruktivan i koristan te da je učinkovita pomoć iznimno važna.

3.7. EGSO je uvjeren da podrška i predanost EU-a procesu proširenja na zapadnom Balkanu moraju biti snažne i vidljive. Povrh svega, potrebno je osigurati da rezultati provedenih reformi budu propisno predstavljeni i da učinak tih reformi poboljša kvalitetu života ljudi.

3.8. Komisija bi trebala intenzivirati svoje djelovanje i promijeniti način komunikacije o proširenju na terenu u državama članicama EU-a i u regiji putem svojih lokalnih ureda i delegacija, ali i putem inicijativa koje uključuju lokalne dionike i socijalne partnere. Pouzdana komunikacija partnera sa zapadnog Balkana o velikoj podršci EU-a, i općenito o troškovima i koristima europske integracije, također ovisi o postojanju slobodnih i pouzdanih medija u regiji. Iz tog bi razloga Komisija trebala insistirati na tome da partneri sa zapadnog Balkana poštuju slobodu medija i uložiti u razvoj i održivost sektora.

4. Demokratska konsolidacija regije ne smije se dovoditi u pitanje

4.1. Anketa agencije Ipsos (2020.) otkrila je da su u središtu nezadovoljstva građana nacionalni političari i institucije. Ispitanici iz čitave regije sumnjaju da su njihovi čelnici iskreno posvećeni programu integracije u EU te osuđuju svoje korumpirane i disfunkcionalne državne institucije⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Stratulat, Corina, Kmezić, Marko, Tzifakis, Nikolaos, Bonomi, Matteo i Nechev, Zoran (2020.), *Between a rock and a hard place: Public opinion on integration in the Western Balkans* (Između čekića i nakovnja: javno mnijenje o integraciji na zapadnom Balkanu), Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG).

⁽²⁰⁾ Balfour, Rosa i Stratulat, Corina (2015.) (ur.), *EU member states and enlargement towards the Balkans* (Države članice EU-a i proširenje na Balkan) (neslužbeni prijevod), EPC Issue Paper br. 79, Bruxelles: European Policy Centre, str. 234.

⁽²¹⁾ COM(2018) 65 final (6.2.2018.) „Vjerodostojna perspektiva proširenja i pojačana suradnja EU-a sa zapadnim Balkanom”.

⁽²²⁾ Stratulat et al. (2020.), op. cit., str. 5.

4.2. Čini se da ni usvajanje demokratskih ustava ni strogi uvjeti za uspostavu demokracije koje je nametnuo EU nisu uspjeli nadići neformalne strukture moći, zarobljavanje države i patronat na zapadnom Balkanu, već su ih samo učvrstili⁽²³⁾. Slabe demokratske institucije i uspon autokratskih čelnika na području zapadnog Balkana mogu smanjiti standarde vladavine prava, neovisnost pravosuđa i slobodu medija u tim zemljama.

4.3. EU ne bi smio raditi iznimke za političare iz regije koji očigledno izbjegavaju svoje obveze u pogledu demokracije. Osuđivanje „zarobljavanja države” u strategiji Komisije za regiju iz 2018.⁽²⁴⁾ ili kritičke ocjene različitih zemalja u godišnjim izvješćima bitno gube na važnosti ako istu retoriku ne dijele dužnosnici EU-a ili političari država članica koji posjećuju zapadni Balkan⁽²⁵⁾. Bez demokratske pravne stečevine koja utječe na monopole moći, organizaciju i konkurentnost stranaka ili neformalne prakse, političari sa zapadnog Balkana vjerojatno neće obraćati pažnju na europske demokratske zahtjeve kada je upravo činjenica da ih ne poštuju to što im daje moć.

4.4. Nastojanja institucija EU-a da procesom pristupanja poboljšaju kvalitetu demokracije na zapadnom Balkanu značajno bi ojačala kada bi se o demokratskim reformama u postojećim državama članicama raspravljalo i njima pristupalo zajedno sa zemljama koje žele pristupiti EU-u. Brojne godine primjenjivanja strogog demokratskog uvjetovanja na pretendente iz zapadnog Balkana dovele su do akumulacije velikog znanja i brojnih praktičnih iskustava u pogledu toga što pomaže u poticanju domaćih reformi upravljanja. Partneri sa zapadnog Balkana mogli bi stoga doprinijeti raspravama o zaštiti vladavine prava, slobode medija i civilnog društva u EU-u, kao primjerice u kontekstu Konferencije o budućnosti Europe⁽²⁶⁾.

4.5. EU bi također trebao priznati da sve prisutnija praksa Vijeća koje uskraćuje obećane nagrade unatoč opipljivom napretku u regiji ne motivira političare iz regije za provedbu programa reformi EU-a, čime se povećava rizik od toga da čak i političari na zapadnom Balkanu koji su najviše okrenuti reformama i sporazumima odustanu od svojih nastojanja.

5. Osjetljiva socioekonomska situacija

5.1. EGSO također pozdravlja usvajanje gospodarskog i investicijskog plana⁽²⁷⁾ kojim se želi potaknuti dugoročni oporavak, ubrzati gospodarski rast i pružiti podršku reformama koje su potrebne za nastavak puta prema pristupanju EU-u, uključujući i približavanje zemalja zapadnog Balkana jedinstvenom tržištu EU-a. Tim se planom želi osloboditi neiskorišteni gospodarski potencijal regije i znatne mogućnosti za povećanu gospodarsku suradnju i trgovinu unutar regije.

5.2. EGSO je uvjeren da su svi ovi Komisijini koraci veoma pozitivni i da bi trebali dati velik zamah politici; unatoč tome, situacija je u stvarnosti i dalje prepuna izazova (najnovija Komunikacija Komisije o politici proširenja EU-a i njezina godišnja izvješća o zemljama dobro odražavaju te trajne probleme⁽²⁸⁾).

5.3. Pandemija bolesti COVID-19 zasigurno je uzrokovala značajne šokove u pogledu ponude i potražnje robe i usluga, pada proizvodnje, rasta stope nezaposlenosti i povećanja društvenih probleme. No gospodarski problemi ove regije postojali su i prije krize izazvane koronavirusom. Od financijske, gospodarske i socijalne krize 2008. godine, proces gospodarske i socijalne konvergenције s EU-om u smislu BDP-a po glavi stanovnika veoma je spor ili ne postoji. Bez

⁽²³⁾ Richter, Solveig i Wunsch, Natasha (2020.), *Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans* (Novac, moć, slava: poveznice između uvjetovanja EU-a i zarobljavanja države na zapadnom Balkanu), *Journal of European Public Policy* 27(1), str. 41–62.

⁽²⁴⁾ COM(2018) 65 final (6.2.2018.).

⁽²⁵⁾ Stratulat et al. (2020.), op. cit., str. 7.

⁽²⁶⁾ Stratulat i Lazarević (2019.), op. cit.

⁽²⁷⁾ COM(2020) 641 final (6.10.2020.) „Gospodarski i investicijski plan za zapadni Balkan”.

⁽²⁸⁾ COM(2020) 660 final {SWD(2020) 350 final} – {SWD(2020) 351 final} – {SWD(2020) 352 final} – {SWD(2020) 353 final} – {SWD(2020) 354 final} – {SWD(2020) 355 final} – {SWD(2020) 356 final} (6.10.2020.) „Komunikacija o politici proširenja EU-a”.

mogućnosti da ubrzaju gospodarski napredak popravljajući strukturalne probleme kao što su manjak javnih i privatnih ulaganja ili stanovništvo koje brzo stari, građani zapadnog Balkana bespomoćno gledaju u budućnost obilježenu nemilosrdnom oskudicom. Pandemija je samo pogoršala te socioekonomske probleme uslijed čega se pojavila opasnost od stvaranja *de facto* enklave nerazvijenosti usred Europe ⁽²⁹⁾.

5.4. EGSO naglašava da pojačana gospodarska suradnja i trgovina unutar regije moraju pomoći u stvaranju pristojnih, sigurnih i kvalitetnih radnih mjesta i u smanjenju socijalnih razlika i da se ne smiju temeljiti na nepoštenom tržišnom natjecanju i socijalnom dampingu. U tom smislu, EU bi trebao pružiti veću financijsku i tehničku podršku regionalnom gospodarskom prostoru i Planu povezivanja zapadnog Balkana da bi potaknuo liberalizaciju trgovine i integraciju u regiji ⁽³⁰⁾ i spriječio da regija postane ovisna o silama izvan EU-a.

5.5. Zapadni Balkan ima značajan neiskorišteni gospodarski potencijal i znatne mogućnosti za povećanu gospodarsku suradnju i trgovinu unutar regije. Unatoč određenom ubrzanju rasta i stvaranju radnih mjesta te povećanju prihoda posljednjih godina, zemlje i dalje zaostaju u provođenju reformi svojih gospodarskih struktura i poboljšanju konkurentnosti. I dalje se suočavaju s visokim stopama nezaposlenosti, posebice među mladima, značajnim neusklađenostima vještina, dugoročno neformalnim ekonomijama, odljevom mozgova, niskom stopom sudjelovanja žena na tržištu rada i niskim razinama inovacije ⁽³¹⁾. EGSO predlaže da se razmotri mogućnost primjene načela europskog stupa socijalnih prava pri ocjenjivanju toga jesu li ispunjeni kriteriji za članstvo u EU-u ⁽³²⁾.

5.6. EGSO vjeruje da je veoma važno unaprijediti kvalitetu i relevantnost sustava obrazovanja i osposobljavanja u regiji i da je ključno ojačati veze između poslodavaca i obrazovnih institucija.

5.7. Ulaagačko ozračje većinom je nepromijenjeno te je obilježeno slabom vladavinom prava, neodgovarajućom primjenom pravila o državnim potporama, duboko ukorijenjenom sivom ekonomijom, lošim pristupom financiranju za poduzeća i niskim razinama regionalne integracije i povezivosti. Vlasti se i dalje miješaju u gospodarstvo. Postoji stvarna potreba za nadogradnjom infrastrukture, a ulaganja bi se trebala kanalizirati kroz jedinstveni katalog projekata i biti usklađena s prioritetima dogovorenima s EU-om.

5.8. EGSO podsjeća da su zemlje zapadnog Balkana vrlo osjetljive na utjecaj klimatskih promjena koje nanose štetu općem zdravlju i gospodarstvu te im je potrebno hitno djelovanje kako bi poboljšale kvalitetu života svojih građana, posebno djece i mladih, pravednom tranzicijom prema zelenijem modelu, imajući u vidu načelo da „nitko ne smije biti zapostavljen” ⁽³³⁾. U pogledu klimatskih promjena na zapadnom Balkanu postoje brojni zabrinjavajući trendovi, poput visoke razine ovisnosti o krutim fosilnim gorivima. No također postoji i mnogo mogućnosti, kao što su potencijal u pogledu obnovljive energije i bogata bioraznolikost. Važnost i potreba za uključivanjem zapadnog Balkana u zeleni plan ne proizlaze samo iz činjenice da klimatske promjene ne poznaju državne ili fizičke granice, već i zato jer je to važno za dobrobit i zdravlje ljudi, a građanima zapadnog Balkana pruža opipljive koristi iz EU-a ⁽³⁴⁾.

5.9. EU bi trebao identificirati i ulagati u ključne sektore koji pokreću gospodarstva partnera sa zapadnog Balkana, među ostalim i u mala i srednja poduzeća te poljoprivredno-prehrambeni sektor. EU bi također trebao osigurati da standardi čije se poštovanje od regije zahtijeva ne koče razvoj tih sektora mjerama koje su u ovom trenutku previše restriktivne za zapadni Balkan. Umjesto toga, ljestvica se treba prilagoditi napretku ostvarenom u tim zemljama i to na način koji omogućuje rast.

⁽²⁹⁾ Bonomi, Matteo i Reljić, Dušan (2017.), *The EU and the Western Balkans: so near and yet so far* (EU i zapadni Balkan: tako blizu, a tako daleko), komentar zaklade Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP.

⁽³⁰⁾ Stratulat et al. (2019.), *op. cit.*, str. 113. i mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora „Doprinos civilnog društva zelenom programu i održivom razvoju zapadnog Balkana u okviru procesa pristupanja EU-u” (samoinicijativno mišljenje) (SL C 429, 11.12.2020., str. 114.).

⁽³¹⁾ Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora „Ekonomska i socijalna kohezija i europska integracija zapadnog Balkana – izazovi i prioriteti” (SL C 262, 25.7.2018., str. 15.).

⁽³²⁾ *Idem.*

⁽³³⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 114.

⁽³⁴⁾ *Idem.*

5.10. Iako EGSO pozdravlja financijski paket u iznosu od 3,3 milijarde EUR koji je EU mobilizirao u korist građana i poduzeća na zapadnom Balkanu, potrebno je osigurati da se ta sredstva na ispravan način kanaliziraju i da ljudi od tih ulaganja imaju koristi, u skladu s načelima paketa. EGSO smatra da bi oporavak od krize uzrokovane bolešću COVID-19 trebao potaknuti gospodarsku i socijalnu koheziju regije, kao i zelene politike, te da zelena tranzicija mora biti sastavni dio sveobuhvatnog plana oporavka na zapadnom Balkanu usmjerenog na budućnost.

5.11. EGSO vjeruje da aktivno sudjelovanje socijalnih partnera, među ostalim poticanjem kolektivnog pregovaranja, i drugih organizacija civilnog društva u planiranju i provedbi gospodarskih, socijalnih i drugih reformi može značajno doprinijeti povećanju gospodarske i socijalne konvergencije, posebice nakon pandemije bolesti COVID-19.

5.12. Pozdravlja zahtjev Komisije za većom transparentnošću u korištenju sredstava i provedbi reformi, no nije jasno smatra li Komisija civilno društvo jednim od „ključnih dionika”. Zapravo se civilno društvo nažalost jedva i spominje u Komunikacijama Komisije o zapadnom Balkanu iz 2020.

6. Regionalna suradnja

6.1. EGSO vjeruje da je regionalna suradnja ključan faktor u unapređenju životnog standarda na zapadnom Balkanu.

6.2. Samit o zapadnom Balkanu u Poznanju 2019. i samit EU-a i zapadnog Balkana u Zagrebu u svibnju 2020. bili su prilike da se čelnici iz regije slože oko nastavka ambiciozne zelene i digitalne transformacije i da nastave razvijati povezivost u svim dimenzijama: transportu, energiji, digitalnoj dimenziji i dimenziji „građani za građane”.

6.3. EGSO se slaže da su zeleni program, gospodarski i investicijski plan, nastojanja gospodarskog restrukturiranja, ulaganja u turizam i energiju te digitalna transformacija nevjerojatno važni za razvoj i stabilnost regije. Ipak, naglašava da je potrebno osigurati kvalitetna i pristojna radna mjesta koja će radnicima omogućiti sigurne radne uvjete, osigurati gospodarsku i socijalnu sigurnost radnika i ljudima donijeti koristi.

6.4. EGSO vjeruje da se posebna pozornost treba posvetiti konkurentnosti, uključivom rastu, životnim standardima, održivom razvoju, povezivosti i digitalnoj tranziciji zapadnog Balkana. Poduzetnički kapacitet i inovacije također su ključni za oporavak regije i lokalnih gospodarstava. Stoga EGSO preporučuje povećano korištenje pretpristupnih fondova EU-a za pružanje podrške novoosnovanim poduzećima, olakšavanje osposobljavanja u području poduzetništva i poboljšanje pametnih gospodarskih strategija u regiji, kao i za ulaganja u potrebnu infrastrukturu.

6.5. U području okolišne politike, EU se usredotočuje na postupno ukidanje fosilnih izvora energije i zamjenu obnovljivim izvorima energije. Suprotno tome, partneri sa zapadnog Balkana, posebice Srbija, prihvaćaju kineske zajmove za izgradnju novih termoelektrana na jeftin i neučinkovit ugljen, bez provođenja procjene utjecaja na okoliš⁽³⁵⁾. Kao rezultat toga, Beograd, Skoplje i Sarajevo konstantno se natječu za titulu najonečišćenijeg grada na svijetu tijekom hladnih zimskih mjeseci kada energetska potrošnja raste⁽³⁶⁾. Može se sa sigurnošću pretpostaviti da će, ako regija bude uključena u nastojanja EU-a za oblikovanje zelene tranzicije, među ostalim tijekom Konferencije o budućnosti Europe, takvi projekti biti nezamislivi⁽³⁷⁾.

⁽³⁵⁾ Matkovic Puljic, Vlatka; Dave Jones; Charles Moore; Lauri Myllyvirta; Rosa Gierens; Igor Kalaba; Ioana Ciuta; Pippa Gallop; i Sonja Risteska (2019.), *Chronic coal pollution EU action on the Western Balkans will improve health and economies across Europe* (Aktivnosti EU-a u pogledu kroničnog onečišćenja ugljenom na zapadnom Balkanu poboljšat će zdravlje i gospodarstva diljem Europe), Bruxelles: Health and Environment Alliance, str. 18.

⁽³⁶⁾ Vidjeti, primjerice, portal European Western Balkans, *Sarajevo and Belgrade among the most polluted world capitals* (Sarajevo i Beograd među najonečišćenijim glavnim gradovima svijeta), 13. siječnja 2020.; Bateman, Jessica, *The young people fighting the worst smog in Europe*, (Mladi ljudi u borbi protiv najgoreg smoga u Europi), BBC, 2. srpnja 2020.

⁽³⁷⁾ Stratulat i Lazarević (2019.), *op. cit.*

6.6. EGSO pozdravlja činjenicu da se na samitu o zapadnom Balkanu u Poznanju potvrdila Konvencija o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija, čime se utvrdio obrazac za automatsko priznavanje visokoškolskih kvalifikacija i razdoblja studiranja u inozemstvu, ali i dalje smatra da je potrebno pojačati napore za unaprjeđenje uzajamnog priznavanja stručnih kvalifikacija da bi se stvorilo bolje integrirano tržište rada i mladim ljudima u regiji pružilo prijeko potrebne prilike.

6.7. EGSO naglašava važnost promicanja pojačane suradnje i prekograničnog partnerstva između država članica EU-a i partnera sa zapadnog Balkana, ne samo na razini vlada, već i na regionalnoj i lokalnoj razini, kao i na razini organiziranog civilnog društva ⁽³⁸⁾.

7. Civilno društvo ima ključnu ulogu u procesu pristupanja i zakonodavnom postupku

7.1. EGSO poziva da se organizirano civilno društvo bolje prepozna u kontekstu revidirane metodologije. Iako EGSO pozdravlja činjenicu da se financiranje organizacija civilnog društva neće smanjiti u slučaju manjka napretka u nekoj zemlji, sa žaljenjem prima na znanje da se u Komunikaciji nedovoljno prepoznaje civilno društvo ⁽³⁹⁾, posebice u pogledu specifičnog političkog, gospodarskog i socijalnog konteksta na zapadnom Balkanu, gdje uloga organizacija civilnog društva u demokratskim reformama mora ojačati.

7.2. EGSO posebno podržava pristup koji se temelji na klasterima u novoj metodologiji i naglašava ključnu važnost uloge organizacija civilnog društva u svim klasterima, s posebnim naglaskom na klastere temeljnih pitanja, zelenog plana i održive povezanosti.

7.3. Civilno društvo i dalje se unutar političkih kriterija ocjenjuje odvojeno, kao jedan od četiri stupa demokracije; unatoč tome, kao i u prethodnim izvješćima, temeljitost ocjene razlikuje se od jedne zemlje do druge te ne postoji kontinuirano i sistematično upućivanje na Smjernice za potporu EU-a civilnom društvu u zemljama proširenja (2014. – 2020.) ⁽⁴⁰⁾, iako one predstavljaju detaljan alat za praćenje. U nedostatku strateške koherentnosti, jasnog okvira za praćenje i političkog zalaganja za daljnju potporu organiziranom civilnom društvu u zemljama proširenja, EU ne uspijeva pružiti prijeko potrebnu političku potporu organizacijama civilnog društva, a kamoli jasno vodstvo nacionalnim vladama ⁽⁴¹⁾.

7.4. EGSO vjeruje da se činjenična osnovanost u pristupu temeljnom na tom kriteriju ne može odrediti ili smatrati potpunom bez sudjelovanja organizacija civilnog društva i njihova objektivnog praćenja specifičnog političkog konteksta u kojem se nalazi svaki od partnera iz regije.

7.5. EGSO podržava prijedlog Komisije da provedbeni mehanizmi financiranja sredstvima EU-a pruže jasnu osnovu za obranu građanskog prostora i za odgovor na izravne prijetnje tom prostoru. Ulaganje u građansko obrazovanje, snažnije poticajno okruženje, infrastrukturu civilnog društva i zajedničke aktivnosti bile bi ključne za postizanje navedenoga. Na smanjenje građanskog prostora može se učinkovito odgovoriti primjenom novouvedenih načela uspješnosti za pružanje podrške aktivnostima civilnog društva. Umjesto povlačenja sredstava iz zemalja koje nazaduju u svojem demokratskom razvoju, sredstva bi se mogla prenamijeniti u svrhu potpore civilnom društvu koje se bori protiv nazadovanja demokracije u tim istim zemljama ⁽⁴²⁾.

⁽³⁸⁾ Neki od mnogih dobrih primjera takve suradnje su: Strategija EU-a za jadransku i jonsku regiju (EUSAIR), Strategija EU-a za dunavsku regiju (EUSDR), mreža CIVINET Slovenija – Hrvatska – Jugoistočna Europa, Mreža za ruralni razvoj na Balkanu (BRDN), Komorski investicioni forum zapadnog Balkana (WB6 CIF) i Savez sindikata Slovenije – Solidarnost.

⁽³⁹⁾ COM(2020) 57 final (5.2.2020.), „Unaprjeđenje pristupnog procesa – vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan”.

⁽⁴⁰⁾ Smjernice za potporu EU-a civilnom društvu u zemljama proširenja (2014. – 2020.)

⁽⁴¹⁾ BCSDN Background Analysis of the Enlargement Package 2020: Should Civil Society Be Satisfied with Just Being Acknowledged? (Balkanska mreža za razvoj civilnog društva – Pozadinska analiza paketa proširenja 2020.: Bi li civilno društvo trebalo biti zadovoljno samom činjenicom da je prepoznato?), listopad 2020.

⁽⁴²⁾ BCSDN Feedback on the Consultation of CSOs in the Preparation of IPA III (Balkanska mreža za razvoj civilnog društva – Povratne informacije o konzultacijama s organizacijama civilnog društva u pripremi programa IPA III.), 22. travnja 2020.

7.6. Institucije EU-a mogu iskoristiti resurse lokalnog civilnog društva i zatražiti pomoć delegacija EU-a u regiji za mobilizaciju građana u državama partnerima zapadnog Balkana, dajući im tako priliku da se pridruže platformama na kojima će građani EU-a razmjenjivati mišljenja tijekom Konferencije o budućnosti Europe. Pružanje prilike mladima i/ili običnim građanima sa zapadnog Balkana da sudjeluju na događanjima za građane iz cijelog EU-a tijekom Konferencije o budućnosti Europe predstavljalo bi značajno ulaganje u društveni kapital regije, izgradilo veću razinu svijesti o europskim pitanjima u zemljama zapadnog Balkana i o njihovoj važnosti za te zemlje. Također bi uspostavilo kontakte među ljudima iz EU-a i regije te poboljšalo mogućnost bolje informiranih građana da političke elite drže pod kontrolom u pogledu pitanja koja se odnose na proces integracije u EU ⁽⁴³⁾.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽⁴³⁾ Stratulat i Lazarević (2020.), *op.cit.*, str. 7.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću i Europskoj središnjoj banci – Rješavanje problema neprihodonosnih kredita nakon pandemije bolesti COVID-19

(COM(2020) 822 final)

(2021/C 220/15)

Izvjestitelj: **Kęstutis KUPŠYS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 24.2.2021.
Pravni temelj:	članak 304. UFEU-a
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	10.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasanja:	
(za/protiv/suzdržani):	246/2/11

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja novi akcijski plan (komunikaciju) Komisije o neprihodonosnim kreditima, ali žali zbog toga što mu u osnovi nedostaju novi prijedlozi prilagođeni dobu pandemije bolesti COVID-19, što znači da se Europu ostavlja da se s izvanrednim vremenima nosi s pomoću pravila napisanih za normalna vremena. Stoga EGSO preporučuje da se prije svega poradi na uklanjanju temeljnih uzroka koji dovode do neprihodonosnih kredita kako bi se spriječilo njihovo gomilanje u budućnosti te ustro predlaže pažljivu reviziju i privremenu prilagodbu definicije pojma „neispunjavanja obveza”, čime bi se za europska kućanstva i poduzeća osiguralo „meko slijetanje”. EGSO napominje da u aktualnoj krizi uzrokovanoj pandemijom bolesti COVID-19 monetarna i fiskalna politika te regulacija financijskog sektora trebaju biti usklađene s vremenom u kojem živimo.

1.2. Najvažnije je poraditi na uklanjanju temeljnih uzroka neprihodonosnih kredita. EGSO ističe da su najdjelotvorniji načini za sprečavanje nagomilavanja velikog broja neprihodonosnih kredita kućanstava i MSP-ova neprestano nastojanje da se poboljša konkurentnost, usmjerenost na kontinuitet poslovanja i gospodarski oporavak, izgradnja pouzdanih sustava socijalne sigurnosti, borba protiv siromaštva, prezađuzenosti i nezaposlenosti, osiguravanje primjerenih plaća i provođenje protucikličkih mjera ekonomske politike u vrijeme krize. Time možemo održati i ojačati stabilnost financijskog tržišta i otpornost gospodarstva, a istodobno suzbijati siromaštvo i golemu nejednakost.

1.3. EGSO tvrdi da bi se prema neprihodonosnim kreditima nastalim prije izbijanja bolesti COVID-19 trebalo postupati znatno drugačije nego prema onima nastalim nakon toga (neprihodonosni krediti izazvani pandemijom bolesti COVID-19) zbog potpuno različitih okolnosti prije i nakon ožujka 2020. EGSO stoga predlaže pažljivu, ciljanu i strogo privremenu reviziju smjernica Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) o definiciji pojma „neispunjavanje obveza”. EGSO nadalje preporučuje da smjernice EBA-e o kreditnim moratorijima ostanu na snazi onoliko koliko je potrebno.

1.4. EGSO poziva na to da se mjere pomoći kreditnim institucijama usklade s vladinim mjerama pomoći za dužnike koji su se suočili s poteškoćama isključivo zbog pandemije. Mjere koje bi trebalo primijeniti u ovoj situaciji uključuju odgode s dospijanjem od jedne do tri godine, smanjenje kamatne stope, restrukturiranje duga na jeftinije oblike kredita i, kad je to moguće, moratorij na otplatu duga. EGSO se zalaže za taj interni postupak restrukturiranja.

1.5. EGSO napominje da je potreba za prekograničnim tržištem neprihodonosnih kredita u EU-u preuveličana. Stoga je zabrinut zbog planova da se subjektima za naplatu duga osiguraju odobrenja za prekogranično poslovanje (eng. *passport*) u cijelom EU-u bez odgovarajućeg nadzora iz njihovih matičnih zemalja i iz zemalja domaćina. Taj bi potez mogao biti opravdan samo ako postoji niz uravnotežavajućih mjera koje pomažu u zaštiti dužnika u teškoćama, odnosno europski standard zaštite potrošača za subjekte za naplatu duga.

1.6. Jedan od stupova akcijskog plana povezan je s prijedlogom za ubrzanu izvansudsku naplatu kolaterala, koja je strogo ograničena na kredite poduzećima i primjenjiva samo ako je prije sklapanja ugovora o kreditu postignut dobrovoljni sporazum između stranaka. EGSO napominje da bi ubrzana izvansudska naplata kolaterala mogla pružiti uravnoteženo rješenje za dužnike, ali traži da izvansudska naplata ne postane zadana opcija u ugovorima o kreditu.

1.7. EGSO se odlučno protivi spajanju pitanja neprihodonosnih kredita, koje odražava rašireni fenomen u gospodarstvu, s pitanjima povezanim s očuvanjem financijske stabilnosti. Kako bi se očuvao moralni i operativni integritet bankarskog sektora, ta bi se dva pitanja trebala rješavati odvojeno.

1.8. EGSO poziva na to da opcija prodaje neprihodonosnih kredita društvima za upravljanje imovinom (koja se kolokvijalno nazivaju lošim bankama) ostane iznimni slučaj i da se prednost daje bilateralnim sporazumima o restrukturiranju između kreditne institucije i dužnika, pri čemu bi rješenje trebalo biti usmjereno na kontinuitet poslovanja i gospodarski oporavak. EGSO naglašava da bi svaka upotreba „preventivne dokapitalizacije”, ako se financira javnim novcem, lako mogla dovesti do preusmjeravanja javnih sredstava s drugih, društveno i ekonomski korisnijih ciljeva. EGSO također naglašava potrebu da se sve „preventivne mjere” koriste na vrlo odgovoran način kako bi se izbjegli moralni rizik i spašavanje banaka javnim novcem na teret društva.

1.9. S obzirom na trenutnu situaciju, u kojoj bi potencijalno održiva poduzeća unatoč svojoj kreditnoj sposobnosti prije bolesti COVID-19 mogla imati poteškoće s otplaćivanjem, EGSO predlaže da se pažljivo revidiraju smjernice EBA-e o definiranju pojma „neispunjavanje obveza”, čime bi se dužnicima koji su se našli u poteškoćama zbog bolesti COVID-19 mogla dati šansa da se oporave prije nego što se njihovi krediti kategoriziraju kao neprihodonosni. Međutim, EGSO naglašava da sve takve promjene moraju biti **strogo privremene**, da ne smiju ometati detaljno i precizno utvrđivanje i izvješćivanje u pogledu kreditnog rizika koje provode banke te da je to potrebno napraviti u skladu s osnovnom potrebom da se osigura stabilnost i solventnost bankarskog sektora.

1.10. EGSO načelno preporučuje da se zadrže kapitalni zahtjevi, uključujući uredbu o zaštitnom mehanizmu za neprihodonosne kredite. Time će se osigurati da banke budu u potpunosti sposobne podnositi gubitke i smanjit će se vjerojatnost budućih javnih intervencija (kao što je „preventivna dokapitalizacija”) i spašavanja banaka na teret poreznih obveznika. Međutim, radi ublažavanja posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19 mogla bi se razmotriti mogućnost primjene privremene fleksibilnosti na definiciju pojma „neispunjavanje obveza” i na upotrebu zaštitnog mehanizma za neprihodonosne kredite.

2. Kontekst

2.1. Akcijski plan Komisije o neprihodonosnim kreditima najavljen u prosincu 2020. ⁽¹⁾ namijenjen je sprječavanju budućeg nagomilavanja neprihodonosnih kredita diljem Europske unije zbog krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19. Kredit postaje neprihodonosan kad nije vjerojatno da će biti otplaćen ili kada dužnik kasni s plaćanjem 90 dana. Europska središnja banka (ESB) procjenjuje da bi, ako se nakon pandemije obistine lošija predviđanja, s puno slabijim i dugotrajnim oporavkom, ukupan zbroj neprihodonosnih kredita koje drže banke u europodručju mogao iznositi „i do 1,4 bilijuna EUR” ⁽²⁾.

2.2. Akcijski plan za rješavanje pitanja neprihodonosnih kredita u Europi donesen je u srpnju 2017. ⁽³⁾, a u sljedećih nekoliko godina pomogao je riješiti problem nagomilavanja neprihodonosnih kredita u bankama i preokrenuti taj trend. Nakon toga uslijedila je Komunikacija o dovršetku bankovne unije ⁽⁴⁾.

2.3. U ožujku 2018. Europska komisija iznijela je zakonodavni prijedlog ⁽⁵⁾ za poticanje razvoja sekundarnog tržišta neprihodonosnih kredita u EU-u. Nacrt direktive trebao bi pomoći bankama da lako prodaju svoje portfelje neprihodonosnih kredita trećim ulagateljima bilo gdje u EU-u. U prijedlogu se uvodi i izvansudski postupak naplate pod nazivom „ubrzana izvansudska naplata kolaterala”. Na nacrtu direktive još uvijek se radi, ali ta se dva pitanja razmatraju odvojeno u zasebnim zakonodavnim aktima.

⁽¹⁾ COM(2020) 822 final.

⁽²⁾ Govor koji je 1. listopada 2020. održao Andrea Enria, predsjednik Nadzornog odbora ESB-a. Neprihodonosni krediti na kraju 2016. iznosili su gotovo 1 bilijun EUR, odnosno 5,1 % ukupnih bankovnih kredita. Ako se kao referentni podaci koriste podaci iz 2019., portfelj neprihodonosnih kredita od 1,4 bilijuna EUR iznosio bi približno 12 % BDP-a europodručja.

⁽³⁾ Akcijski plan za rješavanje problema neprihodonosnih kredita u Europi, Vijeće Ecofin, srpanj 2017. <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>.

⁽⁴⁾ COM(2017) 592 final

⁽⁵⁾ Direktiva o pružateljima usluge servisiranja kredita, kupcima kredita i naplati kolaterala, COM/2018/0135 final – 2018/063 (COD).

2.4. Nakon izbijanja pandemije bolesti COVID-19 Komisija je brzo reagirala i donijela mjere za pomoć bankarskom sektoru za suočavanje s očekivanim i predstojećim nagomilavanjem neprihodonosnih kredita. Paket mjera o bankarstvu iz travnja 2020. već je pružio značajnu kratkoročnu potporu ⁽⁶⁾ bankarskom sektoru, uključujući pravila o tome kako banke procjenjuju rizik od dužnika koji nije u mogućnosti otplatiti kredit ili bonitetna pravila za klasifikaciju neprihodonosnih kredita te računovodstveni tretman kašnjenja u otplati. Banke su imale koristi i od brojnih mjera za potporu likvidnosti (hitni program kupnje zbog pandemije ESB-a ⁽⁷⁾ i ublažavanje uvjeta za ciljane operacije dugoročnijeg refinanciranja, TLTRO III, iz ožujka 2020.). Sada je vrijeme da se razmišlja o razini solventnosti europskih poduzeća.

2.5. Popratni paket mjera za oporavak tržišta kapitala pružio je bankarskom sektoru dodatnu potporu uklanjanjem regulatornih prepreka za sekuritizaciju neprihodonosnih kredita ⁽⁸⁾.

2.6. Posljednjih mjeseci europski bankarski sektor imao je koristi od regulatornih olakšica i mjera za potporu likvidnosti usmjerenih na zaštitu financijske i ekonomske stabilnosti te na potporu europskim kućanstvima i poduzećima. Stoga je bankarska industrija nastavila kreditirati svoje klijente i nije došlo do kreditne krize.

2.7. Države članice poduzele su odlučne mjere u obliku programâ potpore kako bi ublažile poteškoće s likvidnošću koje pogađaju kućanstva i poduzeća. Ti programi obično uključuju programe javnih jamstava i/ili odgode plaćanja („moratoriji“). Tim se mjerama pomaže dužnicima s privremenim problemima s likvidnošću i sprečava se da odmah dođe do naglog porasta neprihodonosnih kredita. Komisija je usvojila i privremeni okvir kako bi državama članicama omogućila da iskoriste potpunu fleksibilnost predviđenu pravilima o državnim potporama za podupiranje gospodarstva tijekom pandemije bolesti COVID-19.

3. Opće napomene

3.1. EGSO napominje da trenutni akcijski plan (komunikacija) Komisije slijedi i ponavlja iste mjere koje su već sadržane u planu iz 2017. U osnovi mu nedostaju novi prijedlozi prilagođeni dobu pandemije bolesti COVID-19, što znači da se Europu ostavlja da se s izvanrednim vremenima nosi s pomoću pravila napisanih za normalna vremena. EGSO tvrdi da bi se prema neprihodonosnim kreditima nastalim prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19 trebalo postupati znatno drugačije nego prema neprihodonosnim kreditima nastalim nakon toga (koji su izazvani pandemijom bolesti COVID-19) zbog potpuno različitih okolnosti prije i nakon ožujka 2020. EGSO stoga preporučuje da se provede pažljiva, ciljana i strogo privremena revizija smjernica EBA-e o definiciji pojma „neispunjavanje obveza“ kako bi se izbjeglo da se dužnici automatski klasificiraju kao subjekti koji ne ispunjavaju obveze, ublažili prociklički učinci postojeće uredbe i osiguralo „meko slijetanje“ za europska kućanstva i poduzeća.

3.2. Pandemija je dovela do smanjenja potražnje i potrošnje, što je izazvalo zabrinutost MSP-ova u pogledu pronalaženja klijenata. Iako MSP-ovi trenutačno (u anketama ESB-a ⁽⁹⁾) ne navode pristup financiranju kao najhitniji problem, pri rješavanju problema neprihodonosnih kredita trebalo bi uzeti u obzir sve probleme s kojima se suočavaju MSP-ovi.

3.3. EGSO se neprestano zalaže ⁽¹⁰⁾ za smanjenje neprihodonosnih kredita na socijalno održiv način, uz očuvanje financijske stabilnosti ⁽¹¹⁾. U doba pandemije bolesti COVID-19 to je važnije nego ikada. Za razliku od onoga što se dogodilo prije deset godina tijekom financijske krize 2008.–2009., za trenutačni očekivani nagli porast neprihodonosnih kredita nije kriv financijski sektor ili bilo koja druga konkretna kategorija dionika u gospodarskom sustavu, ali ni „realno gospodarstvo“, vlade ili europski građani. Od ključne je važnosti da regulatori na razini EU-a i vlade država članica interveniraju odgovarajućim instrumentima.

⁽⁶⁾ COM/2020/169 final.

⁽⁷⁾ <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.hr.html>.

⁽⁸⁾ COM(2020) 822 final i COM(2020) 283 final.

⁽⁹⁾ https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/ecb.safe202011~e3858add29.en.html

⁽¹⁰⁾ SL C 353, 18.10.2019, str. 32.

⁽¹¹⁾ Od financijskih institucija očekuje se da „nastave utvrđivati slučajeve pogoršanja kvalitete imovine i povećanja neprihodonosnih kredita i izvještavati o njima u skladu s postojećim pravilima kako bi se zadržala jasna i točna slika rizika u bankarskom sektoru“, kako je navedeno u dopisu ESB-a od 4. prosinca 2020. Osim toga, ESB upozorava da su „iz bonitetne perspektive čvrste politike i postupci određivanja stanja i rezerviranja ključni za osiguravanje primjerenog upravljanja kreditnim rizikom i pokrivenosti, uključujući pravodobno utvrđivanje problematičnih dužnika i postupanje s njima“.

3.4. EGSO priznaje da razvoj sekundarnih tržišta neprihodonosnih kredita donosi određene prednosti, ali bi ipak dao prednost bilateralnim sporazumima o restrukturiranju između kreditnih institucija i održivih dužnika. Iako se količina neprihodonosnih kredita u bilancama banaka može smanjiti prodajom kupcima kredita, to ne znači da je prodaja neprihodonosnih kredita najbolji izbor iz perspektive dužnika ili za društvo u cjelini. Prodaja neprihodonosnih kredita trebala bi biti rješenje u krajnjoj nuždi.

3.5. Najvažnije je poraditi na uklanjanju temeljnih uzroka neprihodonosnih kredita. EGSO ističe da su najdjelotvorniji načini za sprečavanje nagomilavanja velikog broja neprihodonosnih kredita kućanstava i MSP-ova osiguravanje pouzdanih sustava socijalne sigurnosti, borba protiv siromaštva, prezaduženosti i nezaposlenosti, jamčenje primjerenih plaća i provođenje protucikličnih mjera ekonomske politike u vrijeme krize, uz istodobno jačanje produktivnosti i konkurentnosti europskog gospodarstva i usmjerenost na kontinuitet poslovanja i gospodarski oporavak, uz pomoć jasnog i ažuriranog okvira koji daje važno mjesto dugoročnim ulaganjima. Time možemo održati i ojačati stabilnost financijskog tržišta i otpornost gospodarstva, a istodobno suzbijati siromaštvo i nejednakost. U tom kontekstu EGSO preporučuje da smjernice EBA-e o kreditnim moratorijima ostanu na snazi koliko god je potrebno te predlaže pažljivu, ciljanu i strogo privremenu reviziju definicije pojma „neispunjavanje obveza”.

3.6. EGSO smatra da akcijski plan odražava osnovnu logiku da danas u Europi banke djeluju kao ključna infrastruktura gospodarstva utemeljenog na novčanim tokovima te da je zdravlje i stabilnost bankarskog sektora nužan preduvjet za gospodarski oporavak. Kao što je Komisija istaknula u povezanoj komunikaciji ⁽¹²⁾, „jedan je od glavnih prioriteta Komisije osigurati da banke nastave pružati potporu europskim građanima i poduzećima”. U tom kontekstu, EGSO ukazuje na odlučujuću ulogu ESB-a u zaštiti stabilnosti i kreditne ponude banaka te napominje da europsko gospodarstvo podupiru mjere čija je svrha osigurati da se kreditiranje pruža kao odgovor na potražnju za solventnim kreditima.

3.7. EGSO uočava djelomičan nedostatak pouzdanih podataka o neprihodonosnim kreditima i veliku neizvjesnost u pogledu budućnosti cjepiva protiv bolesti COVID-19, mutacija virusa SARS-CoV-2 (sojevi bolesti COVID-19), mjera ograničenja kretanja i gospodarskog oporavka. EGSO naglašava važnost kvalitete podataka kako bi se ispravno procijenio razmjer problema i utvrdilo koja su poduzeća održiva. Stoga poziva na oprez i na mjere koje bi mogle brzo podići europsko gospodarstvo na noge, kao što su mjere za potporu malim poduzećima i za osiguravanje primjerenih plaća i pouzdanih sustava socijalne sigurnosti. EGSO ističe da su se depoziti u bankarskom sektoru znatno povećali ⁽¹³⁾, što znači da postoji velik potencijal za potražnju od strane potrošača u mjesecima nakon ukidanja mjera ograničenja.

3.8. Još treba vidjeti kako banke mogu pomoći („da banke nastave pružati potporu europskim građanima i poduzećima” ⁽¹⁴⁾) poduzećima i kućanstvima „pod znatnim financijskim pritiskom zbog pandemije” ⁽¹⁵⁾ ako se bude rješavao problem povećanja neprihodonosnih kredita. Predložene izmjene ili ublažavanje propisa trenutno nisu uvjetovani time da banke kreditiraju solventne MSP-ove ili kućanstva. EGSO žali što, osim za bankarski sektor, akcijski plan Komisije pruža tek nekoliko novih mjera za pomoć pogođenim gospodarskim akterima. U kontekstu vanjskog ekonomskog šoka zbog kojeg su mnogi radnici i poduzeća još ovisniji o kreditima, potpore i mjere ublažavanja namijenjene bankama trebale bi biti usmjerene na pružanje više zajmova solventnim MSP-ovima i kućanstvima. Istodobno, nadležna tijela trebala bi uvesti odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se spriječilo neodgovorno pružanje zajmova i prezaduženost kojoj to vodi.

3.9. EGSO preporučuje da se civilno društvo u cjelini uvaži kao dionik u području reguliranja financijskog tržišta. Točnije, kad je riječ o rješavanju problema neprihodonosnih kredita nakon pandemije, ti krediti imaju višestruki učinak i utječu, primjerice, i na interese radnika u svojstvu dužnika, zaposlenika u zaduženim poduzećima, zaposlenika u financijskom sektoru ili poreznih obveznika (to je naročito relevantno u slučaju korištenja javnih sredstava za rješavanje problema neprihodonosnih kredita).

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_20_2375. Valdis Dombrovskis, izvršni potpredsjednik Komisije zadužen za portfelj gospodarstvo u interesu građana, nada se da će ta strategija „doprinijeti... oporavku Europe jer će pomoći bankama da uklone te [neprihodonosne] kredite iz svojih bilanci i nastave s kreditiranjem”.

⁽¹³⁾ Ukupni depoziti nefinancijskih korporacija u europodručju povećali su se s 2,73 bilijuna EUR (ožujak 2020.) na 3,12 bilijuna EUR (listopad 2020.) unatoč pandemiji. Ista stavka za kućanstva povećala se sa 7,85 bilijuna EUR na 8,21 bilijun EUR. (<https://sdw.ecb.europa.eu>).

⁽¹⁴⁾ Povjerenica za financijske usluge, financijsku stabilnost i uniju tržišta kapitala Mairead McGuinness, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_20_2375.

⁽¹⁵⁾ Ibid.

3.10. EGSO napominje da je, unatoč činjenici da bankarski sektor neumitno ide prema bankovnoj uniji u EU-u, potreba za prekograničnim tržištem neprihodonosnih kredita u EU-u preuveličana. Vrlo je upitno donosi li prekogranično poslovanje kupaca kredita opipljive ekonomske koristi za cjelokupni gospodarski sustav, a ne samo za banke, kupce kredita i pružatelje usluge servisiranja kredita (iako je istina da potonji definitivno mogu iskoristiti prednosti ekonomije razmjera).

3.11. U tom kontekstu EGSO također naglašava da distribucija rizika ne dovodi nužno do njegovog smanjenja. Naprotiv, kriza financijskog tržišta 2008.–2009. pokazala nam je da to može dovesti do netransparentnog gomilanja rizika u gospodarstvu. EGSO poziva na to da sve mjere koje se odnose na poticaje za financijski sektor budu usmjerene na odvratanje sudionika na tržištu od preuzimanja prevelikog rizika.

3.12. EGSO ujedno naglašava da europska poduzeća, kućanstva, radnici i civilno društvo trebaju resurse i punu potporu kako bi mogli izdržati krizu te da bi EU trebao predložiti odgovarajuće mjere potpore. Ta bi potpora trebala biti dostupna tijekom razdoblja od najviše tri godine (u skladu s paketom poticaja *Next Generation EU*) kako bi se podržala poduzeća i dužnici koji su prije pandemije smatrani zdravima i kreditno sposobnima. Gotovo cijelo stanovništvo Europe pogođeno je rastućom socioekonomskom nesigurnošću. Poduzeća se suočavaju s poremećajima zbog prisilnih zatvaranja i smanjene potražnje, dok kućanstva trpe zbog nezaposlenosti i pada prihoda. EGSO smatra da su europskim građanima i poduzećima potrebne sasvim druge vrste mjera, a očigledno ne brza provedba okvira neprihodonosnih kredita, kao što predlaže Komisija.

4. Posebne napomene

4.1. Komisija je uvjerena da je glavni prioritet dogovor o prijedlogu direktive o pružateljima usluge servisiranja kredita i kupcima kredita, kojim se u suštini stvara zajedničko sekundarno tržište neprihodonosnih kredita. EGSO je zabrinut zbog planova da se subjektima za naplatu duga osiguraju **odobrenja za prekogranično poslovanje u cijelom EU-u** bez odgovarajućeg nadzora iz njihovih matičnih zemalja i iz zemalja domaćina. Taj bi potez mogao biti opravdan samo ako postoji niz uravnotežavajućih mjera koje pomažu u zaštiti dužnika u teškoćama, odnosno europski standard zaštite potrošača za subjekte za naplatu duga. EGSO je zabrinut i zbog činjenice da bi prijedlog direktive o pružateljima usluge servisiranja kredita i kupcima kredita ⁽¹⁶⁾ mogao spriječiti države da postave bilo kakve druge ili dodatne zahtjeve za pružatelje usluge servisiranja kredita i kupce kredita, čak i ako bi se tim zahtjevima zaštitili dužnici. Kad bi se osigurao nadzor u matičnim zemljama i zemljama domaćinima, poštovala pravila o zaštiti potrošača, putem EBA-e osigurale smjernice za najbolju praksu i predvidio jedinstven pristup takvim aktivnostima, većina pitanja koja se postavljaju u ovom mišljenju bila bi riješena. S obzirom na takve argumente, kako bi odobrenja za prekogranično poslovanje u cijelom EU-u bila funkcionalna, potrebno je poboljšati pravila o zaštiti dužnika kako bi se izbjegli prethodno navedeni rizici.

4.2. EGSO napominje da određeni kupci kredita i subjekti za naplatu dugova imaju lošu reputaciju (zbog čega se neki kupci kredita nazivaju „lešinarskim fondovima“) te ističe da bi davanje subjektima za naplatu duga odobrenja za prekogranično poslovanje u cijelom EU-u bez odgovarajućeg nadzora iz njihovih matičnih zemalja i iz zemalja domaćina i bez pravodobnog i djelotvornog provođenja smjernica za dobru praksu u cijelom EU-u moglo dovesti do neprimjerenog poslovnog ponašanja kupaca kredita ili pružatelja usluge servisiranja kredita na štetu dužnika u poteškoćama. EGSO također naglašava potrebu da se osigura da prijedlog direktive o pružateljima usluge servisiranja kredita i kupcima kredita ne sprečava države u donošenju dodatnih pravnih zahtjeva za pružatelje usluge servisiranja kredita i kupce kredita, čime bi se zajamčilo da se u ovom slučaju na pravilan način uvažava načelo prekomjerne regulacije.

4.3. Osim toga, poznato je da neki kupci kredita izbjegavaju plaćanje poreza. Primjerice, u Irskoj su neki od njih registrirani kao dobrotvorne organizacije i ne plaćaju gotovo nikakve poreze. EGSO poziva Europsku komisiju da uloži veće napore u rješavanje problema izbjegavanja plaćanja poreza.

4.4. Jedan od stupova akcijskog plana povezan je s prijedlogom za **ubranu izvansudsku naplatu kolaterala**, koja je strogo ograničena na kredite poduzećima i primjenjiva samo ako je prije sklapanja ugovora o kreditu postignut dobrovoljni sporazum između stranaka. EGSO ukazuje na to da su kućanstva (privatni potrošači) isključena iz tog postupka i napominje da je potrebno postići ravnotežu između ubrzane izvansudske naplate kolaterala, Direktive (EU) 2019/1023 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁷⁾ i postupaka u slučaju nesolventnosti. EGSO napominje da bi ubrzana izvansudska naplata kolaterala mogla pružiti uravnoteženo rješenje za dužnike, ali traži da izvansudska naplata ne postane zadana opcija u ugovorima o

⁽¹⁶⁾ Vidjeti članke 5. i 11., a naročito članak 11. stavak 5. i članak 15. stavak 2. Prijedloga direktive.

⁽¹⁷⁾ SL L 172, 26.6.2019., str. 18.

kreditu. Potrebno je osigurati da poduzeća u teškoćama ne budu ostavljena na cjedilu i da ne izgube pristup standardnom pravosudnom sustavu koji ima svoj sustav provjere i ravnoteže, razvijen na temelju višegodišnje tradicije. EGSO smatra da bi sustavne probleme kašnjenja u naplati kolaterala trebalo rješavati od zemlje do zemlje, provodeći dobro pripremljene reforme i uz pomoć ciljanih intervencija država članica tamo gdje prepreke i dalje postoje.

4.5. EGSO se slaže s izjavom Komisije da bi „[...] trebalo što više poticati banke da budu proaktivne te pravodobno uspostave konstruktivan dijalog s dužnicima” jer će se time izbjeći nanošenje štete održivim poduzećima i osigurati kontinuitet poslovanja. Međutim, Odbor poziva Komisiju da predloži konkretne mjere za postizanje tog ključnog cilja.

4.6. EGSO pozdravlja inicijativu za daljnje usklađivanje raznih okvira za nesolventnost u EU-u i napominje da je takva konvergencija korisna ne samo za bankarsko poslovanje već i za cjelokupni poduzetnički krajolik u Europi. Ta konvergencija ne mora nužno biti povezana s pitanjem neprihodonosnih kredita. Međutim, treba napomenuti da ta mjera neće pomoći u kratkom roku i neće biti od velike pomoći nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19. Sigurnost u pogledu pravila o pravima vjerovnika i dužnika te veća usklađenost postupaka uklanjanja kolaterala u državama članicama smanjit će rizike i pružiti daljnji poticaj za prekogranična ulaganja i unutarnju trgovinu. EGSO ističe da u reformi okvira za nesolventnost treba na odgovarajući način uzeti u obzir dužnike.

4.7. EGSO ističe da sekundarno tržište neprihodonosnih kredita ni na koji način ne pomaže poduzećima ostvariti uspjeh, ne održava radna mjesta niti dopušta ponovno otvaranje zatvorenih poduzeća. Za ponovno pokretanje poslovanja poduzeća od ključne su važnosti ciljane mjere koje financira država. EGSO smatra da je kreditiranje gospodarstva koje pati od neviđenog gubitka proizvodnje zbog ograničenja kretanja izazvanih pandemijom bolesti COVID-19 od ključne važnosti, ali ono ne bi smjelo biti prekomjerno jer bi se moglo pokazati neodrživim.

4.8. Međutim, prijedlog za koji se zalaže Komisija, odnosno paneuropsko sekundarno tržište i, u manjoj mjeri, ubrzana izvansudska naplata kolaterala, izaziva bojazan da će jedinstveno sekundarno tržište neprihodonosnih kredita u Europi otvoriti prostor za zlorabe i bankarske klijente učiniti ranjivima u odnosu na „lešinarske fondove”, od kojih je većina porijeklom izvan EU-a. EGSO preporučuje veću transparentnost i adekvatna pravila kako bi se potrošači zaštitili od zlorabe pružatelja usluge servisiranja kredita, kupaca kredita ili „lešinarskih fondova”.

4.9. EGSO se zalaže za to da se ulagačima u kredite i subjektima za naplatu duga ne dodjeljuju operativna odobrenja za prekogranično poslovanje za cijeli EU ako kupuju neprihodonosne kredite potrošača (privatnih klijenata). Moglo bi se razmotriti treba li u taj izuzetak uključiti i dugove mikropoduzeća.

4.10. Stavljanje naglaska na **standardizaciju podataka o neprihodonosnim kreditima** u cijelom EU-u dobrodošlo je, ali nije dovoljno s obzirom na zadatak i, u načelu, nije baš relevantno. EGSO usto napominje da institucije i porezni obveznici EU-a ne bi trebali snositi troškove stvaranja učinkovitih tržišta i poboljšanja standardizacije neprihodonosnih kredita čija je svrha olakšati trgovinu njima; te troškove trebaju snositi sami sudionici na tržištu, koji imaju najviše koristi od trgovanja neprihodonosnim kreditima. Transparentnost podataka potrebna je kako bi se osiguralo da se i vanjska i unutarnja (unutar bankarskih grupa) prodaja neprihodonosnih kredita odvija u skladu sa svim međunarodnim standardima financijskog izvještavanja (MSFI) i na pravilan način.

4.11. Moguće je, i vrlo vjerojatno, da će nacionalnim **društvima za upravljanje imovinom**, uvelike promoviranima u dokumentu Komisije i često kolokvijalno poznatima kao „loše banke”, biti potrebna javna sredstva. EGSO stoga poziva sve države članice da provedu detaljnu analizu upotrebe javnog novca za osnivanje takvih društava za upravljanje imovinom, ovisno o situaciji u svakoj državi članici i uz poštovanje pravila o državnim potporama.

4.12. EGSO se odlučno protivi spajanju pitanja neprihodonosnih kredita, koje odražava rašireni fenomen u gospodarstvu, s pitanjima povezanim s očuvanjem financijske stabilnosti. Kako bi se očuvao etički i operativni integritet bankarskog sektora, ta bi se dva pitanja trebala rješavati odvojeno. EGSO smatra da, iako problemi određenih financijskih institucija mogu biti posljedica preopterećenja njihovih bilanci neprihodonosnim kreditima, to ne opravdava spašavanje neodrživih banaka javnim sredstvima, uz korištenje modela društava za upravljanje imovinom pod izlikom da se one time „rješavaju” neprihodonosnih kredita; smatra da se pitanje upravljanja bankarskim krizama treba rješavati kao cjelina. EGSO poziva na to da prodaja neprihodonosnih kredita društvima za upravljanje imovinom ostane iznimka i da se prednost daje restrukturiranju takvih kredita u bilancama banaka.

4.13. Osim toga, od ključne je važnosti da Komisija spriječi da se javna sredstva opetovano upotrebljavaju za spašavanje privatnih bankarskih interesa. Spašavanje banke ne bi se samo po sebi trebalo smatrati vrijednošću; ono nije krajnji cilj ekonomskih politika. Dugoročno, opetovane kampanje spašavanja banaka, koje uključuju ogromne količine javnih sredstava, mogle bi stvoriti moralni rizik i poremetiti sustav poticaja ugrađen u bankarsko poslovanje. Stoga EGSO upozorava na opasnost od svih politika koje rezultiraju „privatizacijom dobiti i socijalizacijom gubitaka”. Umjesto toga, banke treba poticati da probleme neprihodonosnih kredita rješavaju interno i da bolje upravljaju svojim kreditnim portfeljima; nijedna vrsta implicitne ili eksplicitne vladine potpore neće pomoći u rješavanju temeljnih problema s bilancom. EGSO je svjestan postojanja Jedinstvenog fonda za sanaciju koji se financira doprinosima kreditnih institucija. Određivanjem primjerenog kapaciteta Jedinstvenog fonda za sanaciju spriječilo bi se korištenje javnog novca za spašavanje privatnih bankovnih interesa, a time i riješila pitanja „privatizacije dobiti i socijalizacije gubitaka”.

4.14. EGSO odlučno poziva na ulaganje napora u dovršenje bankovne unije, koja bi se odlikovala otpornim, adekvatno kapitaliziranim i, što je najvažnije, samoodrživim bankarskim sektorom. Potrebno je postići ravnotežu između podjele rizika i smanjenja rizika. Treba spriječiti znatan utjecaj na javne proračune i na porezne obveznike u slučaju krize, bilo na nacionalnoj razini ili na razini EU-a. Stoga je potrebno primijeniti čvrste minimalne zahtjeve za regulatorni kapital i prihvatljive obveze te provesti djelotvorne mjere protiv pranja novca. Osim toga, potrebno je veću pažnju posvetiti regulaciji bankarskog sektora u sjeni. Potrebno je osigurati da se rizik ne prenosi s dobro reguliranih na manje regulirane sudionike financijskih tržišta. Nadalje, potrebno je obratiti pozornost na reguliranje svih financijskih aktivnosti koje ne obavljaju regulirani subjekti, u skladu s načelom „isti rizici, iste aktivnosti, ista regulacija i isti nadzor”.

4.15. Sa stajališta zaštite potrošača, očito je da je cilj društava za upravljanje imovinom maksimalno povećati povrat i učinkovitost prodajom kredita trećim ulagateljima ili realizacijom kolaterala, a to nije kompatibilno s osiguravanjem odgovarajuće zaštite za kućanstva-dužnike, kao ni s osiguravanjem održivih planova otplate i minimalnog životnog standarda. EGSO smatra da bi društva za upravljanje imovinom u svoje politike trebala uključiti socijalno usmjerene ciljeve.

4.16. EGSO je zabrinut da bi svaka upotreba „**preventivne dokapitalizacije**” lako mogla dovesti do preusmjeravanja javnih sredstava s društveno i ekonomski korisnijih ciljeva. Stoga bi se u kontekstu bolesti COVID-19 „preventivna dokapitalizacija” trebala koristiti samo u apsolutno iznimnim slučajevima. EGSO naglašava potrebu da se sve „**preventivne mjere**” koriste na vrlo odgovoran način kako bi se izbjegli moralni rizik i spašavanje banaka javnim novcem na teret društva. Važno je napomenuti da je i financijska stabilnost javno dobro te bi stoga financijski regulatori i nadzorna tijela trebali osigurati postojanje strogih bonitetnih pravila kako bi se izbjeglo ugrožavanje javnog dobra, odnosno financijske stabilnosti.

4.17. EGSO prima na znanje tvrdnju iz Komunikacije da Mehanizam za oporavak i otpornost može pružiti potporu „reformama za poboljšanje okvira za nesolventnost te pravosudnih i administrativnih okvira nužnih za rješavanje problema neprihodonosnih kredita”. Prema tvrdnjama Europskog vijeća, sredstva Mehanizma za oporavak i otpornost treba upotrijebiti za „povećanje potencijala rasta, stvaranja radnih mjesta te socijalne i ekonomske otpornosti”⁽¹⁸⁾.

Potrebno je daljnje obrazloženje kako bi se razjasnile namjere Komisije u pogledu povezivanja Mehanizma za oporavak i otpornost s neprihodonosnim kreditima te kako bi se osiguralo da Mehanizam za oporavak i otpornost ne skrene s prvotnog cilja poticanja zelene i digitalne tranzicije.

4.18. Unatoč ciljevima Mehanizma za oporavak i otpornost koje su dogovorili suzakonodavci, nijedna mjera u akcijskom planu Komisije nije usmjerena na oslabljena poduzeća u Europi – mala i velika, korporacije i obiteljska poduzeća. Uz to, EGSO uočava da u predmetnoj komunikaciji Komisija ne nudi alate uz pomoć kojih bi potrošači koji se bore platiti račune i sastaviti kraj s krajem mogli preživjeti posljedice pandemije i izbjeći pad u zamku siromaštva. EGSO također skreće pozornost na druge aspekte za koje su potrebni namjenski akcijski planovi, kao što su male i velike korporacije te obiteljska poduzeća koja trpe posljedice pandemije.

4.19. EGSO preporučuje reviziju sljedećih konkretnih odredbi.

4.19.1. S obzirom na trenutnu situaciju, u kojoj bi mnoga potencijalno održiva poduzeća – koja su prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19 bila kreditno sposobna – mogla imati poteškoća s otplaćivanjem, EGSO smatra da bi pažljiva revizija smjernica EBA-e o definiranju pojma „neispunjavanje obveza” (primjerice, broj dana nakon datuma dospijeca prije nego što se kredit počne smatrati neprihodonosnim; prag za neto sadašnju vrijednost nakon kojeg se za restrukturirani dug smatra da je malo vjerojatno da će biti otplaćen itd.) tim poduzećima mogla dati šansa da se oporave prije nego što se

⁽¹⁸⁾ <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/20201006-recovery-resilience-rrf/>. Osim toga, sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost mogu se trošiti „u skladu s preporukama državama članicama u okviru europskog semestra”, a uz to bi najmanje 37 % resursa trebalo izdvojiti za djelovanje u području klime i za održivost okoliša, a najmanje 20 % za digitalnu tranziciju EU-a.

kategoriziraju kao neprihodonosna. Međutim, EGSO naglašava da sve takve promjene moraju biti **strogo privremene** i povezane isključivo s pandemijom bolesti COVID-19, da ne smiju ometati detaljno i precizno utvrđivanje kreditnog rizika i izvješćivanje o njemu koje provode banke te da regulatorna i nadzorna tijela moraju uspostaviti ravnotežu između bilo kakve privremene izmjene i osnovne potrebe da se osigura stabilnost i solventnost bankarskog sektora.

4.19.2. EGSO preporučuje da smjernice EBA-e o kreditnim moratorijima ostanu na snazi onoliko koliko je potrebno.

4.19.3. S obzirom na činjenicu da su neprihodonosni krediti neprihodonosni bez obzira na razloge zbog kojih dolazi do poteškoća u otplaćivanju i budući da je iznimno teško utvrditi koji će se od dužnika u poteškoćama zapravo brzo oporaviti nakon što se pandemiju dovede pod kontrolu, EGSO preporučuje da se zadrže kapitalni zahtjevi, uključujući uredbu o zaštitnom mehanizmu za neprihodonosne kredite, čijim se rasporedom rezervacija već predviđa vrlo postupno povećanje kapitala. To će bankama omogućiti da podnesu gubitke, bili oni povezani s pandemijom ili drugim čimbenicima, te će biti ključan čimbenik za smanjenje vjerojatnosti javnih intervencija i spašavanja banaka na teret poreznih obveznika. Međutim, radi ublažavanja posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19 mogla bi se razmotriti mogućnost primjene privremene fleksibilnosti na definiciju pojma „neispunjavanje obveza” i na upotrebu zaštitnog mehanizma za neprihodonosne kredite. Nadalje, time bi se moglo izbjeći da banke prodaju loše kredite. U tom kontekstu EGSO skreće pozornost na zastoje do kojih je posvuda u Europi došlo u građanskopravnim postupcima, kao i na druga kašnjenja u takvim parnicama, te predlaže da se to uzme u obzir.

4.19.4. Kad su posrijedi banke koje mogu dokazati čvrstu povezanost s realnim gospodarstvom (znatan dio njihove imovine povezan je s nefinancijskim poduzećima i kućanstvima), EGSO smatra da bi se mogla odobriti dodatna fleksibilnost. S druge strane, veliku pozornost treba posvetiti globalnim sistemskim financijskim institucijama koje su u velikoj mjeri povezane s drugim akterima na financijskom tržištu.

4.20. EGSO se zalaže za to da Komisija predloži pouzdane metode kako bi osigurala stroga pravila za zaštitu dužnika u teškoćama od nepravednog postupanja.

4.20.1. EGSO poziva na to da se mjere pomoći kreditnim institucijama usklade s mjerama pomoći za dužnike koji su se suočili s poteškoćama isključivo zbog pandemije. Mjere koje bi trebalo primijeniti u ovoj situaciji uključuju odgode s dospijanjem od jedne do tri godine, smanjenje kamatne stope, restrukturiranje duga na jeftinije oblike kredita i, kad je to moguće, moratorij na otplatu duga.

4.20.2. Kada je riječ o internoj prodaji neprihodonosnih kredita, u nekim slučajevima subjekti posebne namjene u postupku naplate mogu ostvariti dobit od duga klijenta, ali klijent i dalje ostaje u dugovima. EGSO preporučuje Europskoj komisiji da pomno razmotri mogućnost reguliranja tog pitanja kako bi se osiguralo da su prava dužnika zaštićena i da nakon takve transakcije ne budu dodatno zaduženi.

4.21. EGSO zastupa stajalište da bi trebalo osigurati sveobuhvatne mjere za održavanje pravedne i sigurne poslovne klime, s posebnim naglaskom na osiguravanju zadovoljavanja potreba najugroženijih. Konkurentnost europskih poduzeća temelji se prije svega na snažnom unutarnjem tržištu, stalnim inovacijama te predvidljivom i društveno odgovornom skupu pravila utemeljenih na povjerenju među gospodarskim dionicima. EGSO upozorava na to da se u okviru zakonodavnih mjera prema neprihodonosnim kreditima ne bi smjelo postupati kao prema bilo kojoj drugoj robi. Pritom napominje da se takvim mjerama ne bi poboljšalo okruženje povjerenja, već bi se, naprotiv, nanijela šteta. Od presudne je važnosti očuvati ispravnu ravnotežu između prava dužnika i vjerovnika.

4.22. Pandemija bolesti COVID-19 samo je jedan od vanjskih šokova. U budućnosti će ih biti još. Mjere politike čija je svrha ublažavanje velike štete od takvih golemih šokova trebale bi se temeljiti na načelima koja su univerzalna i odlijevaju promjenama koje donosi vrijeme. EU nastoji ostati okrenut socijalnom tržišnom gospodarstvu i ponavlja svoje obećanje da nitko neće biti zapostavljen, dok istodobno jača konkurentnosti europskog gospodarstva. EGSO odlučno apelira na Komisiju da se svojim akcijskim planovima i zakonodavnim inicijativama pažljivo pridržava tih temeljnih načela.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji

(COM (2020) 682 final – 2020/310 (COD))

(2021/C 220/16)

Izvjestiteljice: **Milena ANGELOVA i Cinzia DEL RIO**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 11.11.2020. Vijeće, 10.11.2020.
Pravni temelj:	članak 153. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	11.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	25.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	155/100/20

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) snažno podupire istaknuti cilj da Europa povede na putu iz nestabilnosti u novu vitalnost stvaranjem prilika i blagostanja promicanjem inovacija, održivog rasta i poštenog tržišnog natjecanja⁽¹⁾ kako bi se potaknula uzlazna gospodarska i socijalna konvergencija. EGSO se slaže s općim ciljevima u pogledu ostvarenja primjerenih minimalnih plaća i jačanja sustava kolektivnog pregovaranja u Europskoj uniji, plaćenog rada, borbe protiv siromaštva i potenciranja uloge socijalnih partnera i socijalnog dijaloga u skladu s nacionalnim sustavima radnih odnosa.

1.2. EGSO napominje da će se predloženom direktivom pridonijeti ciljevima Unije u pogledu promicanja dobrobiti njezinih građana, razvoja visoko konkurentnog socijalnog tržišnog gospodarstva (članak 3. UEU-a) i promicanja boljih životnih i radnih uvjeta (članak 151. UFEU-a). Predmet Direktive su i prava utvrđena u Povelji EU-a o temeljnim pravima, kao što je pravo radnika na poštene i pravične radne uvjete (članak 31.), a Direktiva je u skladu i sa 6. načelom europskog stupa socijalnih prava. Europska komisija ističe da Direktiva ne sadržava nikakve mjere koje izravno utječu na razinu plaća te da se stoga u potpunosti poštuju odredbe iz članka 153. stavka 5. UFEU-a.

1.3. EGSO se slaže s općim ciljevima Prijedloga i očekuje da on bude pažljivo osmišljen kako bi se poštovale nacionalne tradicije, zakoni i prakse te da se njime ostavlja diskrecijsko pravo za prilagodbu nacionalnom kontekstu u okviru predviđenih obveza. Unutar EGSO-a izražena su različita stajališta u pogledu nekih elemenata pravne osnove Prijedloga. Unatoč tim razlikama u stajalištima, EGSO izražava svoje mišljenje o određenim pitanjima uključenima u Prijedlog Europske komisije.

1.4. Nekoliko je međunarodnih institucija prepoznalo ulogu države u stvaranju „povoljnih uvjeta”, kako političkih tako i pravnih, podupiranjem i poštovanjem uloge socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja za sindikate i organizacije poslodavaca, a na nju se podsjeća i u nekoliko mišljenja EGSO-a. Socijalni partneri trebali bi biti autonomni te je organizacije poslodavaca i radnika potrebno zaštititi od bilo kojeg oblika ograničavanja njihovog prava na organiziranje, zastupanje ili kolektivno djelovanje. EGSO istodobno ponovno ističe važnost zajedničkog djelovanja i programâ izgradnje kapaciteta na europskoj i nacionalnoj razini kojima izravno upravljaju europski i nacionalni socijalni partneri.

⁽¹⁾ Govor predsjednice von der Leyen o stanju Unije na plenarnoj sjednici Europskog parlamenta.

1.5. EGSO podržava cilj povećanja obuhvata kolektivnog pregovaranja u skladu s nacionalnim zakonima i praksama te uz potpuno poštovanje i pridržavanje podjele nadležnosti i autonomije socijalnih partnera. EGSO se slaže s predloženim ciljem od 70 % i vjeruje da bi nacionalni akcijski planovi (članak 4.) mogli imati ključnu ulogu u uzlaznoj konvergenciji plaća i uspostavi najprikladnijih mjera i mehanizama za određivanje plaća i povećanje obuhvata na nacionalnoj razini, među ostalim kako bi se uklonila razlika u plaćama između spolova i dobnih skupina i smanjile nejednakosti i diskriminacija, s posebnim naglaskom na mladim radnicima. EGSO preporučuje da bilo koji nacionalni akcijski plan osmisle socijalni partneri i da se prihvati trostranim postupkom.

1.6. EGSO uviđa da je u zemljama u kojima postoje samoregulacijski sustavi kolektivnog pregovaranja, čime se osiguravaju pravedne i primjerene donje granice plaća te drugi dogovoreni uvjeti rada, potrebno izbjegavati bilo kakvu državnu intervenciju kako bi se zaštitio/očuvao sustav radnih odnosa koji dobro funkcionira te koji sam po sebi može jamčiti postizanje ciljeva utvrđenih predloženom direktivom.

1.7. EGSO smatra da je reprezentativnost socijalnih partnera važan čimbenik jer osigurava njihove demokratski utemeljene ovlasti. Postoje različiti kriteriji koji bi mogli predstavljati dobru praksu koju bi bilo potrebno razmotriti u osmišljavanju akcijskih planova u skladu s nacionalnim zakonima i praksama. Postoji niz složenih čimbenika/kriterija koji bi se mogli uzeti u obzir u procjeni reprezentativnosti socijalnih partnera na nacionalnoj razini, pri čemu valja imati na umu da se razlikuju među državama članicama.

1.8. EGSO podržava dobro razvijene sustave utvrđivanja plaća i funkcionalne sustave socijalne zaštite kojima se pružaju mjere zaštite onima kojima je to potrebno, kao i druge mjere za suzbijanje siromaštva unatoč zaposlenju. EGSO napominje da se predloženom direktivom utvrđuje samo opće načelo primjerenosti plaća koje se temelji na neobvezujućim referentnim vrijednostima procijenjenima za medijan ili prosjek bruto ili neto plaća, te da ona ne uključuje posebne mjere ni odredbe o tome kako plaće treba određivati na nacionalnoj razini s obzirom na činjenicu da to pitanje ostaje u isključivoj nadležnosti država članica. EGSO podržava uvođenje obvezujućih pokazatelja koji bi državama članicama i socijalnim partnerima služili kao smjernice za procjenu primjerenosti zakonskih minimalnih plaća te za utvrđivanje i uvođenje relevantnih mjera u nacionalne akcijske planove.

1.9. EGSO napominje da članak 9. Direktive uključuje odredbe namijenjene radnicima zaposlenima u području javne nabave i podugovaranja jer se njime pozivaju države članice da u svim projektima javne nabave osiguraju sukladnost s minimalnim plaćama. EGSO ponovno traži da se u ugovorima o javnoj nabavi u potpunosti poštuju kolektivni ugovori i da se trgovinski sporazumi obustave u slučaju nesukladnosti s temeljnim i ažuriranim konvencijama MOR-a.

1.10. EGSO preporučuje da se izvješća koja predaju države članice pregledaju i procijene uz prikladno sudjelovanje socijalnih partnera u Odboru za zapošljavanje te smatra bi se u tu svrhu mogla osnovati posebna podskupina koja bi se sastojala od predstavnika nacionalnih vlada, nacionalnih i europskih sindikata i organizacija poslodavaca te stručnjaka koje bi imenovala Komisija.

2. Opće napomene

2.1. EGSO se slaže s općim ciljevima u pogledu ostvarenja primjerenih minimalnih plaća i jačanja sustava kolektivnog pregovaranja u Europskoj uniji, plaćenog rada, borbe protiv siromaštva i potenciranja uloge socijalnih partnera i socijalnog dijaloga u skladu s nacionalnim sustavima radnih odnosa. Dobro prilagođena razina minimalne plaće pridonosi poticanju domaće potražnje i gospodarskom rastu, kao i razvoju vrlo konkurentnog socijalnog tržišnog gospodarstva. Suradnja Europske unije i država članica u svrhu postizanja tih ciljeva ostvaruje se pomoću nekoliko instrumenata upravljanja, među kojima je i europski semestar. Potpuna, strukturirana i djelotvorna uključenost socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u cjelokupan proces semestra na europskoj i nacionalnoj razini ključna je za provedbu ekonomskih i socijalnih politika.

2.2. EGSO napominje da će se predloženom direktivom pridonijeti ciljevima Unije u pogledu promicanja dobrobiti njezinih građana, razvoja visoko konkurentnog socijalnog tržišnog gospodarstva (članak 3. UEU-a) i promicanja boljih životnih i radnih uvjeta (članak 151. UFEU-a). Predmet Direktive su i prava utvrđena u Povelji EU-a o temeljnim pravima,

kao što je pravo radnika na poštene i pravične radne uvjete (članak 31.), a Direktiva je u skladu i sa 6. načelom europskog stupa socijalnih prava. Europska komisija ističe da Direktiva ne sadržava nikakve mjere koje izravno utječu na razinu plaća te da se stoga u potpunosti poštuju odredbe iz članka 153. stavka 5. UFEU-a.

2.3. Unutar EGSO-a izražene su različite primjedbe i stajališta u pogledu elemenata pravne osnove Prijedloga ⁽²⁾, ali unatoč tim razlikama EGSO u ovom mišljenju izražava svoja stajališta o određenim pitanjima uključenima u prijedlog Europske komisije.

2.4. EGSO izražava zabrinutost zbog činjenice da se udio osoba koje rade, a i dalje su u opasnosti od siromaštva, u ukupnoj radnoj snazi EU-a povećao s 8,3 % u 2007. na 9,4 % u 2018., pri čemu su posebno pogođeni mladi (28,1 % radnika u dobi od 16 do 24 godine izloženo je riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti), žene, osobe migrantskog podrijetla, osobe s invaliditetom i osobe na marginama tržišta rada. Te su skupine zaposlene na nesigurnijim i netipičnim radnim mjestima uz niske plaće i manju pokrivenost socijalnom zaštitom, što će utjecati na održivost sustava socijalne skrbi u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Potrebno je poduzeti ciljane mjere i reforme kako bi se marginalizirane skupine u dovoljnoj mjeri zaštitile od siromaštva ⁽³⁾.

2.5. EGSO predlaže poduzimanje mjera u svrhu sprečavanja nastanka rizika od nesukladnosti, među ostalim od neželjenog porasta broja neprijavljenih radnika, što dovodi do nepoštenog tržišnog natjecanja, te pozorno praćenje i rješavanje tih aspekata tijekom faze provedbe Prijedloga.

3. Posebne primjedbe u pogledu Prijedloga

3.1. Sredstva i uvjeti koji omogućuju promicanje kolektivnog pregovaranja o utvrđivanju plaće

3.1.1. Predloženom se direktivom namjerava osigurati da radnici u EU-u budu zaštićeni primjerenim minimalnim plaćama kojima se omogućuje dostojan život neovisno o tome gdje rade i da se promiče kolektivno pregovaranje o utvrđivanju plaća, kao i o općenitim uvjetima rada u svim državama članicama ⁽⁴⁾. EGSO očekuje da Prijedlog direktive bude pažljivo osmišljen kako bi se poštovale uvriježene nacionalne prakse u tom području te kako bi se osigurala sloboda prilagodbe obveza lokalnom kontekstu.

3.1.2. Europski socijalni partneri nekoliko su puta pozvali institucije da prema potrebi promiču ili stvore povoljne uvjete i uvjete kojima će se postići da socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje budu djelotvorni i prilagođeni stvarnim izazovima. U četverostranoj izjavi ⁽⁵⁾ „Novi početak za socijalni dijalog” i zaključcima Vijeća od 16. lipnja 2016. pozivaju se države članice da podupru „poboljšanje funkcioniranja i učinkovitosti socijalnog dijaloga na nacionalnoj razini, što olakšava kolektivno pregovaranje i stvara odgovarajući prostor za pregovore socijalnih partnera”.

3.1.3. Ulogu države u stvaranju „povoljnih uvjeta”, kako političkih tako i pravnih, prepoznalo je nekoliko međunarodnih institucija. „EGSO je svjestan toga da djelotvoran socijalni dijalog mora uključivati: zastupljene i legitime socijalne partnere koji posjeduju znanje, tehničke kapacitete i pravodoban pristup relevantnim informacijama za sudjelovanje; političku volju i predanost uključivanju u socijalni dijalog; poštovanje temeljnih prava autonomije socijalnih partnera, slobode udruživanja i kolektivnog pregovaranja, koji su i dalje u središtu industrijskih odnosa, te poticajni pravni i institucijski okvir za potporu procesima socijalnog dijaloga s institucijama koje dobro funkcioniraju” ⁽⁶⁾. Istraživanja pokazuju da su u zemljama u kojima država u velikoj mjeri priznaje i potpuno podržava i poštuje ulogu kolektivnog pregovaranja stope nezaposlenosti niže, produktivnost je viša te se promiče konvergencija plaća ⁽⁷⁾. Osim toga, važno je da rezultati procesa socijalnog dijaloga budu konkretni, kako za radnike tako i za poduzeća.

⁽²⁾ SL C 429, 11.12. 2020., str. 159.

⁽³⁾ Questions and answers: Adequate minimum wages (Pitanja i odgovori: Primjerene minimalne plaće).

⁽⁴⁾ Članak 4. prijedloga COM (2020) 682 final, str. 23.

⁽⁵⁾ Četverostrana izjava.

⁽⁶⁾ SL C 10, 11.1.2021., str. 14., točka 1.3. Vidjeti Strategiju OECD-a za radna mjesta; studiju Eurofounda *Capacity building: towards effective social dialogue* (Izgradnja kapaciteta: u smjeru djelotvornog socijalnog dijaloga), 2019.; rezolucije MOR-a iz 2013. i 2018. o kontinuiranoj raspravi o socijalnom dijalogu.

⁽⁷⁾ *The role of collective bargaining systems for labour market performance* (Značaj sustava kolektivnog pregovaranja za uspješnost tržišta rada).

3.1.4. Programi zajedničkog djelovanja i izgradnje kapaciteta na europskoj i nacionalnoj razini kojima izravno upravljaju europski i nacionalni socijalni partneri djelotvoran su instrument kojim se prema potrebi mogu poslužiti sindikati i organizacije poslodavaca za jačanje kapaciteta u području socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja⁽⁸⁾. EGSO preporučuje da se programi i mjere za izgradnju kapaciteta podupiru u dovoljnoj mjeri i da se njihovi rezultati ocjenjuju kako bi se što bolje postigli njihovi zadani ciljevi.

3.1.5. EGSO preporučuje da se pojedine odredbe i koncepti iz Prijedloga⁽⁹⁾ preciznije formuliraju kako ne bi bilo prostora za nesigurnosti i različita tumačenja Suda Europske unije. Predmet i područje primjene u člancima 1. i 2. odnose se na sve države članice, uključujući zemlje u kojima postoje samoregulacijski sustavi kolektivnog pregovaranja.

3.1.6. EGSO preporučuje da bilo koji nacionalni akcijski plan čija je svrha omogućiti promicanje obuhvata kolektivnog pregovaranja osmisle socijalni partneri i da se prihvati trostranim postupkom. Osim toga, takve je planove potrebno izraditi potpuno u skladu s uvriježenim načelima slobode udruživanja i dobrovoljne naravi kolektivnog pregovaranja, koja su utvrđena u konvencijama MOR-a. EGSO uvažava uravnotežen pristup određen člancima 1. i 3. Konvencije MOR-a br. 131 o utvrđivanju minimalne plaće⁽¹⁰⁾. EGSO preporučuje da odredbe Prijedloga direktive poštuju načela konvencija MOR-a br. 87, 98 i 154 kako bi se zaštitila autonomija socijalnih partnera, njihove mogućnosti da primaju nove članove, te poticaji i prava na pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora.

3.1.7. EGSO podržava cilj povećanja obuhvata kolektivnog pregovaranja u skladu s nacionalnim zakonima i praksama te uz potpuno poštovanje i pridržavanje podjele nadležnosti i autonomije socijalnih partnera. U tom smislu EGSO potiče promicanje kapaciteta socijalnih partnera i njihovog zajedničkog djelovanja u svrhu uključivanja u kolektivno pregovaranje o utvrđivanju plaće te poticanja konstruktivnih, smislenih i utemeljenih pregovora o plaćama⁽¹¹⁾. Člankom 4. utvrđeni su zahtjevi za državnu intervenciju u pripremu okvira i akcijskih planova te EGSO ustraje u tome da se ona provede uz trostrani pristup tako da se poštuje autonomija socijalnih partnera i u suradnji s njima. U nekim državama članicama o obuhvatu kolektivnih ugovora odlučuju socijalni partneri, dok se u drugima područje primjene kolektivnih ugovora proširuje u skladu sa zakonodavstvom ili uobičajenom praksom; te je razlike potrebno poštovati.

EGSO se slaže s predloženim ciljem od 70 % te smatra da bi nacionalni akcijski planovi koji se dogovore i osmisle u suradnji sa socijalnim partnerima mogli imati ključnu ulogu u uzlaznoj konvergenciji plaća i uspostavljanju pravednih mehanizama za određivanje plaća na nacionalnoj razini, među ostalim u svrhu uklanjanja razlike u plaćama između spolova i dobnihi skupina. Osim toga, omogućit će usklađivanje s nacionalnim praksama i poboljšanje sustavâ prema potrebi. Takve je akcijske planove potrebno provesti, procijeniti, pregledati i prilagoditi na odgovarajući način kako bi se postupno povećao obuhvat kolektivnog pregovaranja tijekom srednjoročnog razdoblja. U nekim su zemljama uspostavljeni mehanizmi proširenja primjene kolektivnih ugovora s ciljem povećanja obuhvata kolektivnog pregovaranja. Međutim, mehanizmi proširenja primjene samo su jedan od načina promicanja kolektivnog pregovaranja i povećanja njegova obuhvata, uz, primjerice, zajedničko djelovanje i izgradnju kapaciteta, mjere sprečavanja potisnuća sindikata, zaštitu prava sindikata i organizacija poslodavaca na kolektivno pregovaranje, određivanje dogovorenih kriterija reprezentativnosti i suzbijanja svih oblika diskriminacije. Te je elemente i ciljeve prijedloge potrebno uzeti u obzir zajedno s drugim inicijativama u nacionalnim akcijskim planovima.

3.1.8. Međutim, u zemljama u kojima postoje samoregulacijski sustavi kolektivnog pregovaranja, čime se osiguravaju pravedne i primjerene donje granice plaća te drugi dogovoreni uvjeti rada, potrebno je izbjegavati bilo kakvu državnu intervenciju kako bi se zaštitio/očuvao sustav radnih odnosa koji dobro funkcionira te koji sam po sebi može jamčiti postizanje ciljeva utvrđenih predloženom direktivom. U tim zemljama nacionalne akcijske planove, u slučaju da obuhvat kolektivnog pregovaranja opadne ispod određene razine, moraju ponajprije predstaviti i na njih pristati socijalni partneri.

⁽⁸⁾ Europski socijalni partneri nedavno su zajednički izjavili da je u području izgradnje kapaciteta potreban dodatan rad. U svojem su zajedničkom programu za razdoblje 2019.–2021. naveli: „Aktivnosti izgradnje kapaciteta europskim socijalnim partnerima i dalje predstavljaju prioritet. Svjesni su činjenice da je socijalni dijalog potrebno u značajnoj mjeri ojačati i podržati na svim razinama kako bi europski socijalni dijalog imao pozitivan utjecaj.” Vidi i SL C 10, 11.1.2021., str. 14., točke 3.23 i 3.24.

⁽⁹⁾ Posebice u pogledu poštovanja nadležnosti socijalnih partnera.

⁽¹⁰⁾ Konvenciju je ratificiralo deset država članica, a u svima njima uspostavljen je sustav zakonske minimalne plaće.

⁽¹¹⁾ Strategija OECD-a za radna mjesta 2018., stranica 143. o postizanju veće konvergencije.

3.2. U Prijedlogu je utvrđen pristup koji razlikuje države članice u kojima je određena zakonska minimalna plaća i onih u kojima se plaća određuje kolektivnim ugovorima. Takva klasifikacija, iako je uvelike upotrebljavaju OECD, Eurofound i druge institucije u akademске i istraživačke svrhe, može biti upitna kada se upotrebljava u svrhu provođenja bilo kakvog postupka povezanog s određivanjem plaće, i to iz različitih razloga, među ostalim zbog činjenice da u nekim državama članicama u kojima je intervencija države ograničena na formalizaciju ugovora o kojima pregovaraju socijalni partneri minimalna plaća nije zakonski određena nego konvencionalna.

3.3. Kolektivno pregovaranje – definicije i obuhvat

3.3.1. EGSO naglašava da je kolektivno pregovaranje najdjelotvornije sredstvo za utvrđivanje primjerenih i dobro prilagođenih plaća, uključujući minimalne plaće, koje su ključna sastavnica socijalnog tržišnog gospodarstva. Članak 3. Prijedloga sadržava neke definicije primjenjive za potrebe Direktive.

3.3.2. EGSO smatra da je reprezentativnost socijalnih partnera važan čimbenik jer osigurava njihove demokratski utemeljene ovlasti. Postoje različiti kriteriji koji bi mogli predstavljati dobru praksu koju bi bilo potrebno razmotriti na nacionalnoj razini u skladu s nacionalnim zakonima i praksama. Prilikom procjene reprezentativnosti socijalnih partnera na nacionalnoj razini mogli bi se uzeti u obzir brojni složeni čimbenici/kriteriji, pri čemu valja imati na umu da se oni razlikuju među državama članicama: broj članova i značaj njihove prisutnosti u određenom području na nacionalnoj razini; njihova sposobnost mobilizacije svojih članova i djelovanja; broj kolektivnih ugovora koji su potpisani na različitim razinama (sektor/poduzeće itd.); broj izabranih predstavnika sindikata ili poslodavaca; pripadnost nekoj europskoj organizaciji socijalnih partnera (koju priznaje Komisija); priznatost na razini države; prisutnost u nacionalnim/sektorskim strukturama ili tijelima dvostranog/trostranog socijalnog dijaloga itd. EGSO poziva na to da se izraz „organizacije radnika” zamijeni izrazom „sindikati” jer bi prvospomenuti izraz mogao dovesti do pogrešnog tumačenja i otvoriti mogućnost za pokretanje pregovora s drugim oblicima nepriznatih interesnih skupina radnika ili čak sa „žutim” (neautonomnim) sindikatima.

3.3.3. EGSO je nekoliko puta istaknuo da je socijalni dijalog sastavni dio europskog socijalnog modela. Socijalni partneri trebali bi biti autonomni te je organizacije poslodavaca i radnika potrebno zaštititi od bilo kojeg oblika ograničavanja njihovog prava na organiziranje, zastupanje ili kolektivno djelovanje. To je pravo jednako važno za poslodavce kao i za sindikate.

3.3.4. Člankom 7. Direktive utvrđene su odredbe o uključivanju socijalnih partnera i savjetovanju s njima u pogledu utvrđivanja i ažuriranja zakonskih minimalnih plaća. Posljednjih je nekoliko godina u kontekstu europskog semestra izdano nekoliko preporuka za pojedine zemlje u kojima se države članice poziva da osiguraju primjereno sudjelovanje socijalnih partnera u tom postupku. U okviru semestra za razdoblje 2020.–2021. preporuke za pojedine zemlje primilo je 12 država članica te je u njima istaknuta potreba za povećanjem uključenosti i odgovornosti socijalnih partnera u postupcima donošenja odluka ⁽¹²⁾.

4. Primjerenost

4.1. Podaci pokazuju da je uslijed gospodarskih kriza i trenutačne pandemije u posljednjih nekoliko godina došlo do sveukupne stagnacije plaća, a u nekim zemljama i do smanjenja. EGSO ističe da kolektivno pregovaranje ima ključnu ulogu u zaštiti primjerenosti minimalne plaće. Zemlje s velikim obuhvatom kolektivnog pregovaranja obično imaju niži udio radnika s niskim plaćama, više minimalne plaće u odnosu na medijan plaće, manju nejednakost plaća i više plaće od ostalih zemalja ⁽¹³⁾.

4.2. EGSO podržava dobro razvijene sustave utvrđivanja plaća i funkcionalne sustave socijalne zaštite kojima se pružaju mjere zaštite onima kojima je to potrebno, kao i druge mjere za suzbijanje siromaštva unatoč zaposlenju. EGSO napominje da se predloženom direktivom utvrđuje samo opće načelo primjerenosti plaća koje se temelji na neobvezujućim referentnim vrijednostima procijenjenima za medijan ili prosjek bruto ili neto plaća, te da ona ne uključuje posebne mjere ni odredbe o tome kako plaće treba određivati na nacionalnoj razini s obzirom na činjenicu da to pitanje ostaje u nadležnosti pojedinih država članica. EGSO podržava uvođenje obvezujućih pokazatelja koji bi državama članicama i socijalnim partnerima služili kao smjernice za procjenu primjerenosti zakonskih minimalnih plaća te za utvrđivanje i uvođenje relevantnih mjera u nacionalne akcijske planove. Plaće se zapravo utvrđuju nacionalnim zakonodavstvom kojim se predviđa zakonska minimalna plaća, ako postoji, ili kolektivnim pregovaranjem. Ipak, izbavljanjem većeg broja ljudi iz

⁽¹²⁾ Vidi SL C 10, 11.1.2021., str. 14., točka 6.13 i pregled preporuke po državama članicama za razdoblje 2020.–2021. u području socijalnih pitanja.

⁽¹³⁾ Baza podataka AMECO.

siromaštva smanjit će se javni rashodi za programe socijalne zaštite. Pragovi siromaštva i pokazatelji socijalne isključenosti upotrebljavaju se na razini EU-a u analizama i zajedničkom prikupljanju podataka, no trenutačno ne postoji dogovoreni pokazatelj na razini EU-a kojim bi se u apsolutnim vrijednostima mjerila pravednost i primjerenost minimalnih plaća, što se u Prijedlogu prepušta državama članicama koje bi to riješile unutar svojih nacionalnih planova.

4.3. Socijalni partneri trebali bi tijekom utvrđivanja plaća u postupku kolektivnog pregovaranja u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i praksom razmotriti važne elemente, kao što su konkurentnost, produktivnost, gospodarski razvoj po sektorima, upravljanje vještinama, novi proizvodni postupci koji su nastali uslijed uvođenja novih tehnologija, digitalizacija te drugačija i fleksibilnija organizacija rada. EGSO naglašava potrebu za uzlaznom konvergencijom plaća i ističe da više plaće podrazumijevaju i povećanje potrošnje, a time i unutarnje potražnje uz pozitivan gospodarski učinak, kao i da povećanje plaća dovodi do većih prihoda sustava socijalne sigurnosti i poreznih sustava. Te je učinke potrebno pažljivo analizirati.

4.4. Međutim, cilj predložene direktive jest određivanje okvirnog praga na razini EU-a koji bi poslužio kao referentna vrijednost za zakonske minimalne plaće u zemljama u kojima one postoje. Imajući u vidu činjenicu da plaće predstavljaju naknadu za obavljeni rad, mogu se uzeti u obzir i drugi čimbenici, kao što su granica siromaštva, minimalan pristojan životni standard i trošak života u svakoj zemlji. Ti elementi predstavljaju ključne osnovne čimbenike za utvrđivanje zakonske i kolektivno ugovorene plaće u zemljama EU-a. Potrebno je jasno odrediti razliku između utvrđivanja minimalne plaće i povećanja plaća.

4.5. Kriteriji koji su izloženi u vezi s primjerenošću minimalnih plaća, uz iznimku kupovne moći, tiču se raspodjele plaća i njihova rasta. Oni se općenitije odnose na aspekte nejednakosti, a ne zaštitu najosjetljivijih skupina radnika. „Minimalne plaće trebale bi biti pravedne u odnosu na raspodjelu plaća u raznim zemljama, a njihova bi razina trebala biti primjerena i u stvarnoj vrijednosti tako da omogućuju pristojan životni standard i istovremeno jamče održivost poduzeća koja pružaju kvalitetna radna mjesta” ⁽¹⁴⁾.

5. Javna nabava

5.1. Članak 9. Direktive uključuje odredbe namijenjene radnicima zaposlenima u području javne nabave i podugovaranja jer se njime pozivaju države članice da u svim projektima javne nabave osiguraju sukladnost s minimalnim plaćama. U skladu s direktivama 2014/23/EU ⁽¹⁵⁾, 2014/24/EU ⁽¹⁶⁾ i 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁷⁾, tom se odredbom obvezuju svi ugovaratelji da zadovolje primjenjivu razinu minimalnih plaća, bez obzira na to jesu li one zakonske ili dogovorene unutar kolektivnih ugovora. Osim toga, ta je odredba u skladu s nekim odlukama Suda Europske unije, posebice s presudom RegioPost iz 2015. (predmet C-115/14) ⁽¹⁸⁾. Države članice u slučaju javnih ugovora imaju mogućnost odbijanja ponude za nadmetanje od ugovaratelja koji se ne obvežu isplaćivati radnicima lokalno regulirane ili kolektivno ugovorene minimalne stope plaće kako je utvrđeno člankom 70. Direktive 2014/24/EU i člankom 3. Direktive o upućivanju radnika ⁽¹⁹⁾. EGSO je već zatražio da se u ugovorima o javnoj nabavi u potpunosti poštuju kolektivni ugovori i da se trgovinski sporazumi obustave u slučaju nesukladnosti s temeljnim i ažuriranim konvencijama MOR-a. EGSO je zatražio i provedbu sankcija, uključujući izuzimanje iz postupaka javne nabave i javnog financiranja, za poduzeća koja ne ispunjavaju obveze u pogledu postupanja s dužnom pažnjom u okviru predloženog obveznog instrumenta dužne pažnje ⁽²⁰⁾.

6. Praćenje i prikupljanje podataka

6.1. Već postoji značajan broj baza podataka i analiza u vezi s minimalnim plaćama i postupcima kolektivnog pregovaranja. Omogućavanje dostupnosti pouzdanih i ažuriranih podataka za institucije i socijalne partnere moglo bi pridonijeti boljoj procjeni i razumijevanju trenutačnih kretanja u pogledu donošenja odluka u tom području. EGSO stoga poziva Europsku komisiju da u suradnji sa socijalnim partnerima pruži državama članicama dodatnu pomoć kako bi se prikupljanje podataka i praćenje razvoja zakonskih minimalnih plaća nastavilo poboljšavati ⁽²¹⁾.

⁽¹⁴⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 159., točka 1.5.

⁽¹⁵⁾ SL L 94, 28.3.2014., str. 1.

⁽¹⁶⁾ SL L 94, 28.3.2014., str. 65.

⁽¹⁷⁾ SL L 94, 28.3.2014., str. 243.

⁽¹⁸⁾ Predmet C-115/14.

⁽¹⁹⁾ Upućivanje na Konvenciju MOR-a 94 i SL C 429, 11.12.2020., str. 197. i SL C 429, 11.12.2020., str. 136.

⁽²⁰⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 197., točka 6.4 i SL C 429, 11.12.2020., str. 136., točka 4.10.

⁽²¹⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 159., točka 6.4.1.

6.2. U nekim su državama članicama kolektivni ugovori dostupni i objavljeni te im je u nekim slučajevima moguće besplatno pristupiti na javnim internetskim stranicama, dok su u drugim državama članicama za kolektivne ugovore i primjerenost razina plaća i njihovo razmatranje odgovorni sami socijalni partneri, a ne vlasti, te ti podaci nisu javno dostupni. Iako EGSO podržava delikatnost daljnjeg razvoja pristupačnosti podataka (koji mogu biti osjetljivi u pogledu poštovanja autonomije socijalnih partnera te kolektivnog pregovaranja i kolektivnih ugovora, zaštite podataka, poštenog tržišnog natjecanja i drugih područja), izražava zabrinutost zbog potencijalnog povećanja administrativnog opterećenja, poglavito u slučaju MSP-ova i neprofitnih poduzeća socijalne ekonomije, te poziva na postizanje ravnoteže između dodane vrijednosti koja proizlazi iz obveze vrlo temeljitog godišnjeg obavješćivanja i potrebe za što većim smanjenjem takvog opterećenja u slučajevima u kojima se ta odredba provodi na nacionalnoj razini, osobito kada je riječ o potrebi za pružanjem informacija o obuhvaćenim i neobuhvaćenim radnicima koje su raščlanjene po spolu, dobnoj skupini, invaliditetu, veličini poduzeća i sektoru. Potrebno je dodatno pojasniti i potrebu za raspodjelom minimalnih plaća po decilima u zemljama u kojima se upotrebljava konvencionalni pristup.

6.3. EGSO preporučuje da se izvješća koja predaju države članice pregledaju i procijene uz prikladno sudjelovanje socijalnih partnera u Odboru za zapošljavanje te bi se u tu svrhu mogla osnovati posebna podskupina koja bi se sastojala od predstavnika nacionalnih vlada, nacionalnih i europskih sindikalnih organizacija i organizacija poslodavaca te stručnjaka koje bi imenovala Komisija.

6.4. EGSO prima na znanje uvođenje strogih klauzula o zadržavanju postignute razine zaštite u Direktivi te poziva Parlament da dodatno ojača neka ključna pitanja u tom području, koja se posebno odnose na sljedeće:

- moguća buduća tumačenja Direktive ne smiju se koristiti za ugrožavanje sustava minimalnih plaća ili kolektivnih ugovora koji dobro funkcioniraju;
- nijedna odredba Direktive ne smije se koristiti na štetu slobode udruživanja ili autonomije socijalnih partnera;
- zakonske minimalne plaće neće se uvoditi ondje gdje ne postoje, osim ako se o tome ne usuglase socijalni partneri;
- mehanizmi određivanja plaća u nacionalnoj su nadležnosti, a institucije Europske unije svojim se odlukama ne bi smjele izravno uplitati u mehanizme određivanja plaća na nacionalnoj razini i razini poduzeća, koji ostaju u nadležnosti socijalnih partnera.

EGSO također poziva Europski parlament da dodatno istakne kako se ništa u Direktivi ne smije tumačiti kao ograničavanje ili negativan utjecaj na prava i načela koja su, u svojim područjima primjene, priznata pravom Unije ili međunarodnim pravom i međunarodnim sporazumima čije su Unija ili države članice stranke, uključujući Europsku socijalnu povelju i relevantne konvencije i preporuke Međunarodne organizacije rada.

Odredbom je predviđena i mogućnost da države članice i socijalni partneri uvedu zakonodavne/regulatorne/administrativne odredbe ili da primijene kolektivne ugovore koji su povoljniji za radnike. Osim toga, EGSO naglašava potrebu za osiguravanjem sukladnosti s primjenjivim kolektivnim ugovorima i njihovo djelotvorno provođenje, što je ključno za omogućavanje pristupa zaštiti koju pruža minimalna plaća te za izbjegavanje nepoštenog tržišnog natjecanja među poduzećima.

Bruxelles, 25. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

PRILOG

Sljedeće protumišljenje odbijeno je tijekom rasprave premda je dobilo barem četvrtinu glasova (pravilo 43. stavak 2. Poslovnika):

1. Zaključci

1.1. EGSO je u svojem nedavno sastavljenom mišljenju SOC/632 „Pristojne minimalne plaće diljem Europe” prepoznao da je pravna situacija u vezi s inicijativom EU-a o minimalnim plaćama izrazito složena. EU može uvesti pravne instrumente o radnim uvjetima na temelju članka 151. i članka 153. stavka 1. točke (b) UFEU-a. U Ugovoru je predviđeno da se odredbe članka 153. ne primjenjuju na plaću. S druge strane, postoji sudska praksa EU-a, kao i direktive u kojima se pitanje plaće smatra ključnim radnim uvjetom. Stajališta o tom pitanju naočigled se razilaze te EGSO smatra da će Komisija morati zauzeti uravnotežen i oprezan pristup ⁽¹⁾. Uz to se Europsku komisiju sa sve više strana poziva da umjesto direktive posegne za preporukom Vijeća ⁽²⁾.

1.2. Osim toga, EGSO je naveo ⁽³⁾ i kako je važno da se svako djelovanje EU-a temelji na točnoj analizi i razumijevanju situacije i osjetljivosti u državama članicama te da se pritom u potpunosti poštuju uloga i autonomija socijalnih partnera, kao i različiti modeli radnih odnosa. Iznimno je važno i da svaka inicijativa EU-a zaštititi te modele u onim državama članicama u kojima socijalni partneri smatraju da zakonske minimalne plaće nisu potrebne.

1.3. EGSO u nastavku iznosi razloge zbog kojih smatra da se Komisijin Prijedlog ⁽⁴⁾ o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji ne odlikuje uravnoteženim i opreznim pristupom te da se, za razliku od onoga što je tražio EGSO, ne zasniva na preciznoj analizi i potpunom poštovanju autonomije socijalnih partnera i različitih modela radnih odnosa.

2. Opće napomene

2.1. Plaće, uključujući minimalne plaće, važan su aspekt modela socijalnog tržišnog gospodarstva Europske unije. Osiguravanje pristojnih minimalnih plaća u svim državama članicama pomoglo bi u postizanju niza ciljeva EU-a, uključujući uzlaznu konvergenciju plaća, poboljšanje socijalne i gospodarske kohezije, uklanjanje razlike u plaćama između spolova, opće poboljšanje životnih i radnih uvjeta te osiguravanje jednakih uvjeta na jedinstvenom tržištu. Plaće su naknada za obavljen posao i jedan od čimbenika koji poduzećima i radnicima pružaju uzajamnu korist. Povezane su s gospodarskim stanjem u zemlji, regiji ili sektoru. Promjene plaća mogu utjecati na zapošljavanje, konkurentnost i makroekonomsku potražnju ⁽⁵⁾.

2.2. EGSO podsjeća na ono što je već napomenuo ⁽⁶⁾ u vezi s minimalnim plaćama: unutar EGSO-a postoje razlike u stajalištima. Dok neki članovi EGSO-a podupiru stajalište da bi svi radnici u EU-u trebali biti zaštićeni pravednim minimalnim plaćama koje omogućuju pristojan životni standard bez obzira na to gdje rade, drugi smatraju da je određivanje minimalnih plaća pitanje koje treba rješavati na nacionalnoj razini, u skladu s posebnim značajkama pojedinih nacionalnih sustava.

⁽¹⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 159., „Pristojne minimalne plaće diljem Europe”, <https://www.eesc.europa.eu/hr/our-work/opinions-information-reports/opinions/decent-minimum-wages-across-europe>, točka 6.1.2.

⁽²⁾ Devet država članica poslalo je dopis njemačkom i portugalskom predsjedništvu Vijeća Europske unije o potrebi za pravnom analizom te ukazalo na to da je preporuka Vijeća bolji pravni instrument i da bi se u provedbi europskog stupa socijalnih prava trebale poštovati granice Ugovora EU-a.

⁽³⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 159., točka 1.11.

⁽⁴⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji – {SEC(2020) 362 final} – {SWD(2020) 245 final} – {SWD(2020) 246 final}.

⁽⁵⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 159., „Pristojne minimalne plaće diljem Europe”, <https://www.eesc.europa.eu/hr/our-work/opinions-information-reports/opinions/decent-minimum-wages-across-europe>, točka 1.4.

⁽⁶⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 159., točka 1.2.

2.3. EGSO je već izrazio svoje uvjerenje ⁽⁷⁾ da su potrebni dodatni naponi u pogledu konvergencije plaća i određivanja minimalnih plaća u državama članicama, naglasivši pritom i da se nadležnost i autonomija nacionalnih socijalnih partnera u procesima određivanja plaća mora u potpunosti poštovati u skladu s nacionalnim praksama ⁽⁸⁾. Ti bi naponi trebali biti usmjereni i na jačanje kolektivnog pregovaranja, čime bi se općenito pridonijelo i pravednijim plaćama.

2.4. EGSO naglašava da je određivanje razine minimalne plaće jedan od ključnih instrumenata gospodarske politike koji mora ostati u nadležnosti država članica kako bi se na fleksibilan način moglo voditi računa o njihovom političkom, gospodarskom i socijalnom razvoju.

2.5. Kako Komisija navodi u svojem memorandumu u kojem objašnjava predložene mjere, države članice u kojima stopa pokrivenosti kolektivnim pregovaranjem visoka postižu bolje rezultate od drugih u pogledu viših plaća i manjeg broja nisko plaćenih radnika. EGSO smatra da se uspjeh takvih modela kolektivnog pregovaranja može objasniti činjenicom da država nije uključena ni u utvrđivanje kriterija za kolektivne ugovore ni u njihovu provedbu te da socijalni partneri imaju punu odgovornost i autonomiju i za jedno i za drugo.

Pandemija bolesti COVID-19

2.6. EGSO je već u svojem mišljenju SOC/632 naveo da je pandemija bolesti COVID-19 teško pogodila Europu. Europska unija i njezine države članice i dalje se suočavaju s gospodarskom recesijom povijesnih razmjera s dramatičnim posljedicama za ljude i poduzeća ⁽⁹⁾. Umjesto da se poboljša, situacija se otad još i pogoršala. Poslovna ulaganja i dalje su niska.

2.7. Još nije poznat puni opseg posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19 na zaposlenost, ali može se jasno očekivati da će trenutačna kriza tijekom sljedeće godine dovesti do znatnog povećanja nezaposlenosti. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 pogoršala je financijsku situaciju mnogih MSP-ova, zbog čega su oni izloženi povećanju troškova. Situacija je slična u cijeloj Europi.

Učinci na zapošljavanje

2.8. EGSO je već napomenuo ⁽¹⁰⁾ da zabrinjava i to što bi europska politika za zakonski određene minimalne plaće mogla imati negativne učinke na zapošljavanje ⁽¹¹⁾, posebno u slučaju mladih i niskokvalificiranih radnika te bi mogla pogoršati nepoštovanje pravila, zbog čega bi se velik broj radnika s niskim plaćama mogao odlučiti za neprijavljeni rad ⁽¹²⁾. Neprijavljeni rad dovodi do nepoštenog tržišnog natjecanja, unazađenja socijalnih i poreznih sustava i nepoštovanja prava radnika, uključujući prava na pristojne radne uvjete i minimalnu plaću. EGSO izražava žaljenje zbog toga što Europska komisija nije provela cjelovitu procjenu učinka svojeg Prijedloga na zapošljavanje i gospodarstvo u cjelini. Direktiva o minimalnim plaćama sada je posebno štetna jer se naša gospodarstva i društva suočavaju s dosad nezabilježenim izazovom u vidu bolesti COVID-19.

3. Primjedbe na Prijedlog Komisije

3.1. Pravni temelj

3.1.1. U skladu s Prijedlogom Komisije ⁽¹³⁾ predložena Direktiva temelji se na članku 153. stavku 1. točki (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

3.1.2. EGSO napominje da se člankom 153. stavkom 5. UFEU-a iz zakonodavne nadležnosti EU-a u području socijalne politike izričito isključuju „plać[a], pravo na udruživanje, pravo na štrajk ili [...] pravo uvođenja mjera isključenja s rada”. Stoga su ta pitanja u potpunosti u nacionalnoj nadležnosti.

⁽⁷⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 159., točka 1.3. i SL C 125, 21.4.2017., str. 10.

⁽⁸⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 159., točka 1.3.

⁽⁹⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 159., točka 1.1.

⁽¹⁰⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 159., točka 3.4.8.

⁽¹¹⁾ Na temelju grafikona A12.9, str. 197. Komisijine procjene učinka.

⁽¹²⁾ Eurofound (2019.), *Upward convergence in employment and socioeconomic factors* (Uzlazna konvergencija u zapošljavanju i socioekonomski čimbenici).

⁽¹³⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji – {SEC(2020) 362 final} – {SWD(2020) 245 final} – {SWD(2020) 246 final}.

3.1.3. Unutar EGSO-a postoje različita stajališta o tome bi li zakonodavna inicijativa EU-a donesena u skladu s člankom 153., a osobito direktiva, bila legitimna.⁽¹⁴⁾ EGSO je već napomenuo⁽¹⁵⁾ da je jedan od glavnih razloga za zabrinutost činjenica da EU nema nadležnost za djelovanje u području „plaća”, uključujući visine plaća, te da bi se takvim djelovanjem moglo utjecati na autonomiju socijalnih partnera i ugroziti sustave kolektivnog pregovaranja, posebno u državama članicama u kojima su donje granice minimalne plaće određene kolektivnim ugovorima. Nadalje, postoje različita stajališta, među ostalim unutar samog Odbora, o dodanoj vrijednosti djelovanja EU-a: iako većina članova i članica EGSO-a smatra da bi se takvim djelovanjem mogla ostvariti dodana vrijednost, drugi se s time ne slažu. U svakom slučaju i s obzirom na to da je određivanje minimalnih plaća u nacionalnoj nadležnosti, EU bi pri svakoj zakonodavnoj inicijativi svoje zakonodavne ovlasti trebao izvršavati s oprezom kako bi se u potpunosti poštovalo načelo supsidijarnosti.

3.1.4. Nadalje, kad je riječ o pravnoj osnovi, druge odredbe Prijedloga odnose se na kolektivna prava, kao što je promicanje kolektivnih ugovora na razne načine (članak 4.). EGSO napominje da UFEU u članku 153. stavku 1. točki (f) sadrži posebnu pravnu osnovu koja obuhvaća zastupanje i kolektivnu obranu interesa radnika i poslodavaca, uključujući suodlučivanje, podložno odredbama stavka 5. EU je nadležan donositi zakone na toj osnovi isključivo jednoglasnom odlukom. EGSO smatra da se u pogledu odredbi o promicanju kolektivnog pregovaranja trebao koristiti taj članak.

3.1.5. Zbog prethodno navedenih bojazni i pogotovo zbog toga što u mnogim slučajevima formulacije u naslovu Prijedloga, u naslovu nekih članaka i u njihovu tekstu te u preambuli nisu u skladu sa stvarnim područjem primjene Prijedloga, Komisija bi trebala razmotriti mogućnost objavljivanja preporuke umjesto direktive. Time bi se državama članicama osigurala prijeko potrebna fleksibilnost za postizanje ciljeva Prijedloga, uz poštovanje njihovih sustava određivanja plaća i autonomije socijalnih partnera.

3.2. Predmet i područje primjene

3.2.1. U članku 1. navodi se da bi radnici trebali imati „pristup zaštiti koju pruža minimalna plaća”, bilo na temelju zakona bilo na temelju kolektivnog ugovora. U skladu s člankom 2. Direktiva bi se primjenjivala na radnike koji imaju ugovor o radu ili su u radnom odnosu u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorima ili postojećom praksom.

3.2.2. Iz područja primjene Direktive nisu isključeni nijedna država članica i nijedan radnik. U zemljama koje se oslanjaju isključivo na kolektivno pregovaranje (pri čemu minimalnim plaćama nisu obuhvaćeni svi radnici te stoga nemaju svi zajamčen pristup zaštiti koju pruža minimalna plaća) postoji znatna i neprihvatljiva pravna nesigurnost. EGSO izražava bojazan da bi se Direktiva mogla tumačiti (i u zemljama koje se oslanjaju isključivo na kolektivno pregovaranje) tako da svim radnicima jamči pravo na minimalnu plaću. To bi u praksi, unatoč jamstvima iz članka 1. stavka 3., izravno utjecalo na pokrivenost minimalnim plaćama u državama članicama i potaknulo te zemlje na univerzalnu primjenu kolektivnih ugovora, što bi ugrozilo njihove modele tržišta rada i dugoročno ih prisililo na promjene.

3.2.3. EGSO preporučuje da se pojedine odredbe i koncepti iz Prijedloga⁽¹⁶⁾ preciznije formuliraju kako ne bi bilo prostora za nesigurnosti i različita tumačenja Suda Europske unije. Predmet i područje primjene u člancima 1. i 2. odnose se na sve države članice, uključujući one u kojima postoje samoregulacijski sustavi kolektivnog pregovaranja. Kako je već navedeno, u zemljama koje se oslanjaju isključivo na kolektivno pregovaranje stvara se prostor za pravnu nesigurnost. Nadalje, potrebno je uključiti određene prilagodbe za neke posebne slučajeve koji bi trebali biti izvan područja primjene Prijedloga, npr. za pomorce, čije je određivanje plaća uređeno međunarodnim konvencijama.⁽¹⁷⁾

3.3. Definicije

3.3.1. U članku 3. Prijedloga ne pravi se razlika između zakonom propisane minimalne plaće i minimalne plaće, odnosno najniže plaće propisane kolektivnim ugovorima.

⁽¹⁴⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 159., točka 1.8.

⁽¹⁵⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 159., točka 1.9.

⁽¹⁶⁾ Posebice u pogledu poštovanja nadležnosti socijalnih partnera.

⁽¹⁷⁾ Konvencija ILO-a o radu pomoraca (ILO, MLC, 2006.).

3.3.2. Premda EGSO uviđa da u sustavima zakonom propisanih minimalnih plaća postoji potreba za kriterijima primjerenosti utvrđenima na nacionalnoj razini uz sudjelovanje socijalnih partnera, pita se treba li u Prijedlogu direktive prema dvjema vrstama minimalnih plaća postupati na isti način. U slučaju sustava koji se oslanjaju isključivo na kolektivno pregovaranje, reguliranjem primjerenosti minimalnih plaća krši se autonomija socijalnih partnera.

3.3.3. EGSO podsjeća na to da se minimalne plaće u modelima koji se temelje na kolektivnim ugovorima utvrđuju u pregovorima između poslodavaca i zaposlenika u sklopu kojih se općenito gledano također pokrivaju plaće i radni uvjeti. To, na primjer, znači da je u tim situacijama „primjerenost” inherentno uravnotežena s drugim interesima i drugim dijelovima kolektivnog ugovora, dok su zakonom propisane minimalne plaće egzogene.

3.4. *Promicanje kolektivnog pregovaranja o određivanju plaća*

3.4.1. Člankom 4. zahtijeva se od država članica da poduzmu mjere za jačanje kapaciteta socijalnih partnera za sudjelovanje u kolektivnim pregovorima o određivanju plaća na sektorskoj ili međusektorskoj razini. Za obuhvat kolektivnim pregovaranjem predlaže se prag od 70 %.

3.4.2. EGSO je u ranije sastavljenom mišljenju ⁽¹⁸⁾ istaknuo da su za postizanje pravednih i primjerenih plaća u čitavoj strukturi plaća, uključujući zakonske minimalne plaće, ako postoje, ključni sustavi kolektivnog pregovaranja, posebno na sektorskoj razini, koji dobro funkcioniraju.

3.4.3. EGSO naglašava da se mora osigurati da svaka država članica u skladu sa svojim nacionalnim uvjetima i sustavom radnih odnosa sama odlučuje o tome koji je odgovarajući cilj obuhvata i koje bi mjere trebalo poduzeti na nacionalnoj razini u slučaju da razina padne ispod nacionalnog cilja.

3.4.4. EGSO također izražava bojazan da bi predloženi obvezujući cilj (od 70 % obuhvata) dugoročno gledano oslabio socijalne partnere jer bi u nekim zemljama jedan od načina za postizanje takvog cilja bio uvođenje sustava automatskog proširenja kolektivnih ugovora na sva poduzeća i radnike, čime bi se smanjila uloga socijalnih partnera i oslabilo kolektivno pregovaranje.

3.5. *Primjerenost*

3.5.1. Članak 5. stavak 2. odnosi se na nacionalne kriterije kojima se države članice služe pri utvrđivanju zakonskih minimalnih plaća. Ti kriteriji uključuju, na primjer, kupovnu moć, stopu rasta bruto plaća i kretanja produktivnosti rada. U uvodnoj izjavi 21. navodi se da pokazatelji „poput 60 % medijana bruto plaće i 50 % prosječne bruto plaće [mogu] pomoći u procjeni primjerenosti minimalne plaće u odnosu na bruto razinu plaća”. Međutim, ti se pokazatelji općenitije odnose na aspekte nejednakosti, a ne na zaštitu osjetljivijih skupina radnika.

3.5.2. EGSO izražava zabrinutost zbog toga što je, unatoč tome što Komisija u obrazloženju tvrdi suprotno, svrha Prijedloga utjecati na visinu minimalnih plaća, a time i na visinu plaća općenito. Nadalje, u obrazloženju se navodi da bi se Direktivom trebao omogućiti dostojan život, smanjiti siromaštvo zaposlenih i stvoriti ravnopravni uvjeti za sve. EGSO smatra da se te odredbe odnose na razinu minimalnih plaća, što povećava njegovu zabrinutost u pogledu valjanosti pravne osnove i odabira pravnog instrumenta.

3.6. EGSO napominje da je Prijedlog ambiciozniji od odredbi članka 18. stavka 2. Direktive 2014/24/EU o javnoj nabavi. U njemu se određuje da su države članice dužne osigurati da gospodarski subjekti udovoljavaju primjenjivim obvezama u području radnog prava određenih, među ostalim, kolektivnim ugovorima. U predloženom članku 9. Prijedloga nije naveden izraz „primjenjivo”. Stoga se stječe dojam da se člankom 9. određuje da je u javnoj nabavi uvijek potrebno zahtijevati plaće dogovorene u okviru kolektivnih ugovora. Zbog toga se postavlja pitanje je li namjera Europske komisije ići korak dalje u odnosu na Direktivu 2014/24/EU na način da se u svim slučajevima javne nabave zahtijevaju plaće u skladu s kolektivnim ugovorima.

⁽¹⁸⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 159., točka 3.3.10.

3.7. Praćenje i prikupljanje podataka

3.7.1. Člankom 10. od država članica zahtijeva se da, među ostalim, dostavljaju podatke o obuhvatu kolektivnog pregovaranja i razini minimalnih plaća. Države članice također moraju osigurati transparentnost i javnu dostupnost kolektivnih ugovora u pogledu plaća i drugih odredbi. Minimalne plaće potom će ocijeniti Komisija i Odbor za zapošljavanje Vijeća (EMCO).

3.7.2. U modelima tržišta rada koji se temelje isključivo na kolektivnom pregovaranju, država ili vladina agencija ne ispituju primjerenost plaća. Stranke tih sporazuma isključivo su socijalni partneri, a oni su i jedini nadležni za njihovo tumačenje. Bilo bi neprihvatljivo da se razine plaća iz kolektivnih ugovora podvrgavaju reviziji. S obzirom na autonomiju socijalnih partnera, također je upitno obvezati ih na to da sporazume učine općenito dostupnima i transparentnima, tim više što sporazume mogu tumačiti i preispitivati isključivo socijalni partneri. EGSO također podsjeća da kolektivni ugovori ne sadrže uvijek minimalne razine ili donje granice plaća. Nadalje, obveze izvješćivanja izrazito su radno intenzivne, a u nekim dijelovima zahtjevi u pogledu podataka nisu izvedivi.

Rezultat glasovanja:

Za: 106

Protiv: 147

Suzdržani: 17

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Pouzdanost opskrbe kritičnim sirovinama: put prema većoj sigurnosti i održivosti

(COM(2020) 474 final)

(2021/C 220/17)

Izvjestitelj: **Dumitru FORNEA**

Suizvjestitelj: **Michal PINTÉR**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 23.9.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine:	28.10.2020.
Nadležna stručna skupina:	Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI)
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	25.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	258/0/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Komunikacija Europske komisije predstavlja korak naprijed i iznosi jasan plan s inicijativama i mjerama koje treba poduzeti na razini EU-a te stoga EGSO preporučuje da Europski parlament i Vijeće podrže taj pristup za poboljšanje otpornosti EU-a u području kritičnih sirovina.

1.2. EGSO je uvjeren da mjere koje je predložila Europska komisija mogu doprinijeti sigurnosti opskrbe kritičnim sirovinama, čime se održava i razvija industrijska i tehnološka baza u EU-u. Njima se također mogu unaprijediti ključni kapaciteti za istraživanje i razvoj, što nam omogućuje provedbu ambicioznih ciljeva europskog zelenog plana uz stvaranje novih stalnih i pristojnih radnih mjesta i istovremenu pravednu tranziciju u zajednicama zahvaćenima industrijskim promjenama.

1.3. EGSO u potpunosti podržava zelenu tranziciju energetskog sektora i osnovnim korakom smatra ekstrakciju sirovina potrebnih za korištenje zelenih tehnologija. Ti materijali, kao što su metali i minerali, osnovni su elementi za stvaranje solidne infrastrukture za opskrbu vodikom ili zelenom električnom energijom. Proizvodnja zelene energije i nositelji zelene energije omogućit će dekarbonizaciju ekstraktivne i prerađivačke industrije, čime se postiže dvostruka korist.

1.4. Istraživanje je visokorizična aktivnost koja znatno povećava kapitalne troškove. Smanjenje rizika putem kreditnih jamstava i programa amortizacije može predstavljati veliku potporu za ulaganja. Drugi fiskalni poticaji uključuju porezne kredite i državnu pomoć. Ti se mehanizmi u svijetu uvelike koriste za rudarstvo i prerađivačku industriju, ali ne i u EU-u. Ipak, u Europi postoji iznimka – Finska, koja je uspostavila nacionalnu potporu u obliku fondova za rizike. Slične inicijative treba pokrenuti na europskoj razini.

1.5. Imajući na umu trenutačnu najbolju praksu, tehniku i tehnologiju kao temelj, EGSO predlaže da EU razvije pojednostavljeni postupak autorizacije za rudarske aktivnosti. Primjerice, primjer drugih kritičnih infrastrukture, kao što su mreže za obnovljivu energiju i druga kritična infrastruktura, otvorio je prostor za veće povjerenje u pojednostavljene postupke. Pojednostavljeni postupak ne prejudicira ishod nekog postupka donošenja odluka, već mu je svrha poboljšati pravodobnost, predvidljivost i transparentnost analize utjecaja na okoliš i postupka autorizacije za infrastrukturne projekte provedene tom metodom.

1.6. EGSO smatra da je postojanje primjerenih instrumenata financiranja koji olakšavaju zelenu tranziciju za sektore ekstrakcije i prerade rude od presudne važnosti. Istodobno je ključno ulagati (primjerice u okviru programa Obzor 2020.) u recikliranje kritičnih i strateških sirovina.

1.7. EGSO je već prihvatio važnost kružnosti za gospodarstvo EU-a. Za kružno je gospodarstvo ključno zatvoriti krug korištenja materijala u Europi. U skladu s time, izvoz otpada koji sadrži vrijedne materijale, čija bi prerada u EU-u pomogla smanjiti emisije stakleničkih plinova EU-a, treba pažljivo ocijeniti i obavljati samo kada je koristan u smislu održivosti. Stoga EGSO podržava brzu i učinkovitu reviziju postojećih instrumenata, kao što je Uredba o pošiljkama otpada.

1.8. EGSO smatra da je prijedlog da se mapira potencijal za opskrbu sekundarnim kritičnim sirovinama iz EU-ovih zaliha i otpada ključna mjera za poboljšanje otpornosti EU-a u pogledu sirovina. Stoga pozivamo Komisiju da to mapiranje postavi kao prioritet i da ga provede do kraja 2021. umjesto 2022., što je trenutno predviđeni rok.

1.9. EGSO smatra da treba ukloniti prepreke u zakonodavstvu i uredbama koje se tiču domaće uporabe i pošiljki sekundarnih sirovina. S druge strane, potrebno je pomno pratiti pitanja povezana s okolišem, zdravljem i sigurnošću u pogledu trgovine opasnim tokovima materijala i provoditi mjere u vezi s njima. Mora se postići ravnoteža između strogih i brzih postupaka kako se ne bi otežavale domaće pošiljke, recikliranje i ponovna uporaba sekundarnih sirovina. Postoji mnogo primjera kada formalnosti otežavaju prilike za recikliranje⁽¹⁾.

1.10. EGSO naglašava važnost uključivanja novih dimenzija u metodologiju koja se koristi za redovitu procjenu popisa kritičnih minerala. U svrhu ocjene „etičke dimenzije” trebaju se definirati prikladni kriteriji da bi se provjerilo jesu li globalni lanci opskrbe tim vrstama sirovina u skladu s etičkim načelima. Ta bi načela trebala odražavati Opću deklaraciju o ljudskim pravima⁽²⁾, vodeća načela UN-a o poslovanju i ljudskim pravima⁽³⁾, uključujući temeljna radna prava Međunarodne organizacije rada, Deklaraciju o temeljnim načelima i pravima na radu, koja uključuje temeljne standarde rada, i Tripartitnu deklaraciju o načelima koja se odnose na multinacionalna poduzeća i socijalnu politiku⁽⁴⁾, kao i ciljeve održivog razvoja UN-a⁽⁵⁾. Nadalje, u obzir treba uzeti i trgovinu i stanje na globalnom tržištu sirovina, čime bi se poboljšala procjena trgovinskih uvjeta povezanih sa svakom pojedinačnom sirovinom. Postojeći metodološki pristup za procjenu prepreka trgovini vrlo je grub pokazatelj. Potrebno je u većoj mjeri uzeti u obzir postojanje prepreka trgovini i oligopola.

1.11. EGSO naglašava potrebu za koordinacijom među nacionalnim sustavima obrazovanja, osposobljavanja, prekvalifikacije i certificiranja kako bi se rezervirali i raspodijelili dostatni kapaciteti za osposobljavanje stručnjaka u područjima koja doprinose jačanju otpornosti u području kritičnih i strateških sirovina. EU mora poboljšati osposobljavanje stručnjaka u skladu s ubrzanim razvojem digitalne revolucije i pružiti prilike za profesionalni razvoj onima koji su uključeni u osiguravanje sigurnosti opskrbe i prerade tih minerala, koji su ključni za funkcioniranje naprednih gospodarstava.

1.12. U kontekstu politika za jačanje otpornosti u području kritičnih i strateških sirovina EGSO napominje važnost dostupnosti tehnoloških i industrijskih kapaciteta u EU-u za zamjenu tih minerala u slučaju trajne nestašice. Potrebno je povećati ulogu relevantnih europskih institucija u planiranju znatnih i stalnih ulaganja u programe istraživanja i razvoja kako bi se otkrili novi materijali i postupci za osiguravanje primjerene zamjene.

⁽¹⁾ Primjerice, razne države članice primjenjuju različite metode klasifikacije za ocjenu toga jesu li karakteristike određenog otpada opasne ili nisu. To stvara nepotrebno administrativno opterećenje (previše dokumenata, dugotrajni postupci, neusklađenost nadležnih službi) i nepotreban teret zbog financijskog jamstva povezanog s pošiljkama otpada, koje ovisi o klasifikaciji otpada.

⁽²⁾ Opća deklaracija o ljudskim pravima

⁽³⁾ Vodeća načela UN-a o poslovanju i ljudskim pravima

⁽⁴⁾ Tripartitna deklaracija o načelima koja se odnose na multinacionalna poduzeća i socijalnu politiku

⁽⁵⁾ Ciljevi održivog razvoja UN-a

1.13. EGSO traži da Europska komisija na uvjerljiv i taktičan način uzme u obzir potrebe i aspiracije zemalja u razvoju koje su izvor sirovina tako što će poticati i podupirati poduzeća za koja je jasno da u svom poslovanju poštuju gospodarske, socijalne i ekološke interese tih zemalja i njihovog stanovništva. Komisija bi trebala osmisлити formulu za „pravedne uvjete partnerstva”, kojom bi se promicalo povjerenje, trajnost, sigurnost, pouzdanost i uzajamno poštovanje u obostranom interesu trgovinskih partnera.

1.14. EGSO naglašava važnost proširenja definicije i paradigme kritičnih sirovina. Tradicionalno se smatra da kritične sirovine potječu uglavnom iz rudarskog sektora, ali taj je pogled preuzak i ograničava rast zelene energije. Danas se materijali na bazi drva mogu učinkovito koristiti za mnogo raznovrsnije namjene nego prije. To se područje vrlo brzo razvija, od tekstila do novih, lakših i ekološki prihvatljivijih tehnologija izrade baterija. Biogospodarstvo donosi jedinstvene mogućnosti povećanja otpornosti gospodarstva EU-a i geopolitičke stabilnosti našeg kontinenta. Upotreba obnovljivih materijala istodobno bi doprinijela ublažavanju klimatskih promjena jer omogućuje zadržavanje fosilnih izvora emisija u tlu, uz stvaranje zelene otpornosti u odnosu na fosilne sektore.

2. Kontekst mišljenja

2.1. U sektoru sirovina u EU-u zaposleno je oko 350 000 osoba, ali u proizvodnim industrijama koje ovise o pouzdanom i neometanom pristupu mineralnim sirovinama ima više od 30 milijuna radnih mjesta. U 2018. ovisnost EU-a o uvozu metala iznosila je 75 % do 100 % ovisno o metalu, a više od polovine energetske potrebe EU-a zadovoljavalo se neto uvozom. Cijene sirovina izuzetno su nestabilne, a resursi predstavljaju najveći dio ulaznih troškova industrije ⁽⁶⁾. Unatoč tome, industrije u EU-u koje ovise o sirovinama ostvarile su 206 milijardi EUR dodane vrijednosti ⁽⁷⁾.

2.2. Svjetska banka predviđa da će se potražnja za metalima i mineralima proporcionalno povećavati u skladu s klimatskim ambicijama. OECD predviđa da će se globalna uporaba materijala do 2060. udvostručiti. Očekuje se da će uporaba metala porasti za 150 %, s trenutnih 8 milijardi tona na 20 milijardi tona do 2060. OECD također predviđa da će porast u uporabi materijala te procesi njihove ekstrakcije i prerade vrlo vjerojatno povećati pritisak na resurse planeta i ugroziti napredak u području dobrobiti. To može prouzročiti ekološke i socijalne probleme, onečišćenje, gubitak biološke raznolikosti, gubitak zemljišta itd.

2.3. EU-ov udio u svjetskoj proizvodnji mineralnih sirovina manji je od 5 %. Kina sama proizvodi 66 % gotovih litij-ionskih baterija. EU ih proizvodi manje od 1 %. EU proizvodi manje od 1 % svjetskih gorivnih ćelija i 1 % sirovina za energiju vjetra ⁽⁸⁾. Kina ima kvazimonopolistički položaj u pogledu komponenti za fotonaponske ćelije. EU proizvodi 1 % fotonaponskih ćelija na bazi silikona. Za robotiku su relevantna 44 materijala, od kojih EU proizvodi samo 2 %, dok Kina tu industriju snabdijeva s 52 % materijala.

2.4. Uspjeh u transformaciji gospodarstva EU-a i postizanju klimatskih ciljeva EU-a do 2030. i 2050. ovisi o osiguravanju održive opskrbe kritičnim i strateškim sirovinama. Minerali, metali i napredni materijali ključni su za čistu energiju, zelene tehnologije i mobilnost. Bez njih će doći do kašnjenja u primjeni i napretku čistih i digitalnih tehnologija, kao i u provedbi programa za ciljeve održivog razvoja do 2030. EU mora djelovati da bi smanjio ovisnost o vanjskim izvorima, diversificirao svoje lance opskrbe i uložio u postrojenja za recikliranje. Ako to ne bude uspješno, opstanak europskih radnih mjesta i industrija bit će ugrožen.

3. Komisijine aktivnosti u vezi sa sirovinama

3.1. U komunikaciji Europske komisije od 3. rujna 2020. „Pouzdanost opskrbe kritičnim sirovinama: put prema većoj sigurnosti i održivosti” predstavljeno je deset mjera za podupiranje sigurne i održive opskrbe sirovinama. U njoj se naglašava važnost postizanja otvorene strateške neovisnosti u EU-u na temelju sljedećih elemenata: diversifikacije dobavljača izvan EU-a; smanjenja ekstremne ovisnosti s pomoću kružnosti i resursne učinkovitosti te domaće ekstrakcije i

⁽⁶⁾ Ljestvica uspješnosti u pogledu sirovina u EU-u za 2018.

⁽⁷⁾ Euromines (Europska udruga za industriju rudarstva)

⁽⁸⁾ Međunarodni panel UNEP-a za resurse

prerade; povećanja kapaciteta domaće opskrbe; uspostave otpornih lanaca opskrbe za industrijske ekosustave EU-a; jačanja održive i odgovorne opskrbe; stvaranja saveza za sirovine, programa istraživanja i razvoja; povećanja mogućnosti financiranja; jačanja vještina u području rudarstva; jačanja istraživačkog kapaciteta; procjene utjecaja na okoliš; promicanja međunarodne trgovine i partnerstava.

3.2. U komunikaciji Europske komisije od 11. ožujka 2020. „Novi akcijski plan za kružno gospodarstvo za čišću i konkurentniju Europu” naglašena je važnost stvaranja tržišta za sekundarne sirovine i uzimanja u obzir etičke nabave sirovina te sigurnosti opskrbe.

3.3. U komunikaciji Europske komisije od 10. ožujka 2020. „Nova industrijska strategija za Europu” naglašena je važnost svih industrijskih lanaca vrijednosti u EU-u. Sigurna opskrba čistom i cjenovno pristupačnom energijom i sirovinama ključan je korak prema smanjenju ugljičnog otiska industrije, čime se ubrzava tranzicija.

3.4. Europska komisija predstavila je 11. prosinca 2019. svoju komunikaciju „Europski zeleni plan”, novu strategiju za rast EU-a za transformaciju postojećeg gospodarstva u resursno učinkovito, konkurentno i klimatski neutralno gospodarstvo. U njoj se naglašava važnost strateške sigurnosti pristupa resursima za provedbu zelenog plana. Za tranziciju će biti potrebna održiva opskrba svim sirovinama koje su nužne za čiste i digitalne tehnologije.

4. Opće napomene

4.1. EGSO pozdravlja i podržava napore i aktivnosti Europske komisije za jačanje sigurnosti opskrbe sirovinama. Mišljenja koje je Savjetodavno povjerenstvo EGSO-a za industrijske promjene usvojilo u zadnjih 15 godina, kao i zajednički rad s Komisijom na tom problemu, potvrđuju interes i predanost organiziranog civilnog društva EU-a kontinuiranom razvoju europskog partnerstva za sirovine.

4.2. U tom pogledu potrebno je osmisлити konkretnije prijedloge i aktivnosti za osiguravanje veće sigurnosti i održivosti, kako je predviđeno u Komunikaciji Europske komisije o kritičnim sirovinama. Povrh toga, pozivamo Komisiju da razmotri odgovarajuće mjere u pogledu svih sirovina koje su relevantne za industriju i gospodarstvo EU-a kako bi se izbjeglo povećanje ovisnosti.

4.3. Inicijativa za sirovine, koju je Europska komisija pokrenula 2008. godine, otvorila je put strukturiranim i koordiniranim aktivnostima na razini relevantnih europskih institucija u svrhu podizanja svijesti među europskim građanima o potrebi za osiguravanjem sigurne opskrbe kritičnim i strateškim sirovinama za europske industrije, kao i u svrhu pokretanja konkretnih mjera u tom pogledu na razini EU-a i država članica.

4.4. Europska tehnološka platforma za održive mineralne resurse (službeno priznata 2008.), Europsko inovacijsko partnerstvo za sirovine (2012.), Europski institut za inovacije i tehnologiju – Sirovine (2015.), Europski savez za baterije (2017.), Europski savez za sirovine (rujan 2020.) ili godišnje aktivnosti u okviru Tjedna EU-a za sirovine predstavljaju uspješne inicijative Komisije i važne radne alate Europske unije u njezinim stalnim naporima da iznađe tehnološka, zakonodavna i administrativna rješenja potrebna za usvajanje koherentnog akcijskog plana EU-a za sirovine. Međutim, te se inicijative mogle pojačati i EGSO poziva Komisiju da temeljito ocijeni rad, rezultate i djelotvornost navedenih platformi saveza te da rezultate te ocjene redovito (jednom godišnje) dostavlja EGSO-u. Kao predstavnici civilnog društva, moramo biti obaviješteni o tome ostvaruju li se tim pristupom opipljivi rezultati za napredak i postizanje cilja otpornosti u području sirovina.

4.5. U predmetnoj Komunikaciji Europske komisije to se pitanje razmatra prvenstveno iz europske perspektive, što je potpuno razumljivo s obzirom na to da je glavni problem opskrba europskog gospodarstva sirovinama. Međutim, EGSO smatra da bi Europska komisija trebala uzeti u obzir potrebe i interese ljudi i gospodarstava u zemljama iz kojih se u Europu izvoze sirovine, naročito kad često spominje „europske vrijednosti”, „globalnu odgovornost” i globalne „ciljeve održivog

razvoja". Također je važno uzeti u obzir da su zemlje u Europskom gospodarskom prostoru koje nisu članice EU-a bogate mineralnim resursima te da bi strategije za sirovine, strateška partnerstva i pristup financijskim instrumentima za zelenu tranziciju u rudarskom sektoru trebali biti dostupni i tim zemljama.

4.6. Cilj jačanja otpornosti EU-a u području kritičnih i strateških sirovina neodvojivo je povezan s nastojanjima EU-a da održi čvrstu industrijsku i tehnološku bazu koja ide ukorak s digitalnom revolucijom i globalnim izazovima klimatskih promjena i zaštite okoliša. Ključno je da u tom procesu EU bude uspješan. EGSO je već naglasio da su „solarne ploče, vjetroelektrane i baterije presudni [...] za našu novu industrijsku paradigmu. Međutim, za njih su također potrebne sirovine, koje kontroliraju naši konkurenti na međunarodnoj sceni. Industrijska politika mora biti usklađena s čvrstom trgovinskom i vanjskom politikom koja zauzvrat mora osigurati pristup tim resursima.”⁽⁹⁾

4.7. Politikama u području sirovina mora se pozitivno doprinositi, zajedno s drugim politikama, osiguravanju opskrbe europskih industrija, zadovoljavanju potreba za proizvodima i uslugama iz EU-a, poštivanju okoliša i ograničavanju učinka ljudskih aktivnosti na klimu te stvaranju pristojnih radnih mjesta. Te koristi – ekonomske, okolišne i socijalne – trebale bi biti ravnomjerno raspoređene diljem EU-a. Važno je da se pozornost ne posvećuje samo sirovinama koje su klasificirane kao „kritične” prema metodologiji koju je predložila Europska komisija. Potrebno je prepoznati stratešku važnost sirovina koje su ključni dio mnogih opskrbenih lanaca vrijednosti, a pri čijem se rudarenju i ekstrakciji također dolazi do kritičnih sirovina.

4.8. Konstantna i predvidiva potražnja EU-a za kritičnim i strateškim sirovinama osnovni je uvjet za jačanje domaćih i globalnih trgovinskih odnosa i opskrbenih lanaca. S obzirom na to da potražnja za sirovinama stalno raste, EU bi trebao nastaviti povećavati i svoj kapacitet za nabavu na domaćem i međunarodnom tržištu. Pouzdanost i predvidljivost opskrbenih lanaca izuzetno je bitna za održavanje industrijske proizvodnje i s time povezane infrastrukture u državama članicama, a ujedno je i nužan preduvjet za jačanje otpornosti EU-a u pogledu kritičnih sirovina.

4.9. Potreba za kritičnim i strateškim sirovinama jedan je od pokazatelja koji nam omogućuju da ocijenimo i utvrdimo vrstu kapaciteta industrijske proizvodnje EU-a, kao i potrebe za obrazovanjem, osposobljavanjem, prekvalifikacijom, cjeloživotnim učenjem i certificiranjem, koje bismo trebali zadržati u EU-u da bismo se mogli nositi s globalnom konkurencijom i da bismo izbjegli ne samo ovisnost o određenim sirovinama već i podređen položaj u području inovacija, istraživanja i tehnološkog razvoja.

4.10. Tehnološki i industrijski kapacitet koji će zamijeniti kritične sirovine smatra se ključnim za jačanje otpornosti, no njega nije moguće postići u kratkom vremenskom razdoblju i bez znatnih i kontinuiranih ulaganja u istraživanje i razvoj za otkrivanje novih materijala. U usporedbi s dinamičnim kretanjima u Kini moglo bi se reći da se otpornost EU-a u pogledu kritičnih sirovina može ojačati provedbom ambicioznih projekata za povezivanje i modernizaciju transeuropske prometne, energetske i IKT infrastrukture. To se može ostvariti u kontekstu europskog zelenog plana, čime bi se održavala dovoljno visoka razina potražnje za takvim sirovinama u EU-u, potražnja koja stabilizira globalne lance opskrbe, što dovodi do priljeva novih ulaganja, ne samo u industrijama koje prerađuju te sirovine već i u programima istraživanja i razvoja za zamjenu kritičnih sirovina.

5. Posebne napomene

5.1. Komunikacija Europske komisije predstavlja korak naprijed i iznosi jasan plan s inicijativama i mjerama koje treba poduzeti na razini EU-a te stoga EGSO preporučuje da Europski parlament i Vijeće podrže taj pristup za poboljšanje otpornosti EU-a u području kritičnih sirovina.

5.2. Ulaganjem u održivo rudarstvo stvaraju se potražnja, radna mjesta i ekonomski napredak, ali njime se moraju osigurati i socioekonomska i okolišna poboljšanja na temelju društveno odgovornog poslovanja. Glavni je izvor zabrinutosti postizanje ravnoteže između promicanja održivog rudarstva u Europi i osiguravanja prihvaćenosti tih aktivnosti u javnosti. Podizanje svijesti među građanima od ključne je važnosti.

⁽⁹⁾ SL C 364, 28.10.2020., str. 108.

Europski zeleni plan, klimatski ciljevi za 2030. i 2050. i potražnja za sirovinama

5.3. Čisto i kružno gospodarstvo moglo bi smanjiti našu ovisnost o uvezenim materijalima i energiji, smanjiti negativan učinak EU-a na zdravlje i okoliš, razviti buduće gospodarske modele i stvoriti više lokalnih radnih mjesta. Također će pomoći u poboljšanju samodostatnosti i rješavanju problema otpornosti u vezi s globalnim lancima opskrbe koji su izišli na vidjelo uslijed pandemije COVID-a 19. EGSO je već zatražio jasnu strategiju kako bi EU „postao svjetski predvodnik u kružnom gospodarstvu i čistim tehnologijama. Radit će na dekarbonizaciji energetske intenzivnih industrija”⁽¹⁰⁾.

5.4. U predmetnoj Komunikaciji Europske komisije ne spominje se i ne razmatra dubokomorsko rudarstvo⁽¹¹⁾ i njome se ne pomaže promijeniti percepcija o ekološkoj neprihvatljivosti ekstraktivnih industrija. Postoje slučajevi u kojima one jesu „ekološki prihvatljive” zahvaljujući održivim praksama u rudarstvu.

5.5. Komisija sugerira da je otpad iz rudarstva bogat kritičnim sirovinama i da može biti temelj za nove gospodarske aktivnosti. Ono što ostaje nejasno jest kolika su ulaganja potrebna za takve aktivnosti i koliko su one prihvaćene u javnosti. Gospodarske prilike koje proizlaze iz kritičnih materijala u otpadu iz rudarstva povezane su ne samo s mjestima vađenja ugljena već i drugih ruda, kao što su željezo, cink ili nikal.

5.6. Povećanje kapaciteta za recikliranje, ekstrakciju i preradu metala ključno je za razvoj zelenih i čistih tehnologija nužnih za zelenu energetska tranziciju i, u širem smislu, za zelenu industrijsku tranziciju. Ključnu ulogu ima uporaba strateških i kritičnih sirovina, pa se stoga moraju razviti inovativne tehnologije za razvrstavanje i obradu otpada. Oba pravca nabave u EU-u, ekstrakcija i ponovna uporaba, moraju se poticati i financijski podržati na odgovarajući način.

Popis kritičnih sirovina za EU – metodologija za procjenu

5.7. Na temelju novih tehnoloških kretanja u EU-u bi svake dvije godine trebalo preispitati popis kritičnih sirovina. Europska komisija spominje praćenje aktivnosti predstavljenih u postojećem prijedlogu. Paralelno se moraju odvijati ocjene učinka s mogućnošću promjene/reguliranja.

5.8. Komisija u Komunikaciji naglašava da je periodična procjena popisa kritičnih sirovina također relevantna u promicanju održive i odgovorne nabave. Stoga bi se metodologija koja se koristi u periodičkoj procjeni tog popisa trebala preispitati u pogledu usklađenosti s Općom deklaracijom o ljudskim pravima⁽¹²⁾, Vodećim načelima UN-a o poslovanju i ljudskim pravima⁽¹³⁾, uključujući temeljna radna prava Međunarodne organizacije rada, Deklaracijom o temeljnim načelima i pravima na radu, koja uključuje temeljne standarde rada, i Tripartitnom deklaracijom o načelima koja se odnose na multinacionalna poduzeća i socijalnu politiku⁽¹⁴⁾, kao i ciljevima održivog razvoja UN-a⁽¹⁵⁾.

5.9. U metodologiji za periodičnu procjenu popisa kritičnih sirovina treba doista uzeti u obzir rizike povezane s kršenjem ljudskih prava (uključujući kršenje ljudskih prava povezano s poslovanjem u globalnim lancima vrijednosti)⁽¹⁶⁾ ili uništavanje okoliša u potencijalnim zemljama proizvođačima. Stoga treba pronaći prikladne kriterije i uključiti ih u metodologiju za procjenu. To je od presudne važnosti s obzirom na to da povjerenik EU-a za pravosuđe radi na direktivi o obveznoj dužnoj pažnji koju će predstaviti u prvoj polovini 2021.

5.10. Kritičnim sirovinama obično se smatraju materijali iz rudarskog sektora, ali one obuhvaćaju mnogo više. Materijali na bazi drva danas se, na primjer, mogu učinkovito upotrebljavati na više načina nego prije: od tekstila do novih, lakših i ekološki prihvatljivijih tehnologija izrade baterija. To je područje koje napreduje velikom brzinom. Nadalje, biogospodarstvo donosi jedinstvene mogućnosti povećanja otpornosti gospodarstva EU-a i geopolitičke stabilnosti našeg

⁽¹⁰⁾ SL C 364, 28.10.2020., str. 108.

⁽¹¹⁾ Međunarodno tijelo za morsko dno ima zadatak da zakonski i u praksi omogući rudarstvo na morskom dnu.

⁽¹²⁾ Vidjeti bilješku 2.

⁽¹³⁾ https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

⁽¹⁴⁾ Vidjeti bilješku 4.

⁽¹⁵⁾ Vidjeti bilješku 5.

⁽¹⁶⁾ Vrijednosni lanci na svjetskoj razini

kontinenta. Upotreba obnovljivih materijala istodobno bi doprinijela ublažavanju klimatskih promjena i omogućila zadržavanje fosilnih emisija u tlu, stvarajući tako ekološki otporne fosilne sektore.

Mapiranje sirovina EU-a

5.11. Prijedlog da se mapira potencijal za opskrbu sekundarnim kritičnim sirovinama iz EU-ovih zaliha i otpada ključna je mjera za poboljšanje otpornosti EU-a u pogledu sirovina. Stoga Komisija tom postupku mapiranja mora dati prioritet i provesti ga do kraja 2021. umjesto do trenutno predviđenog roka 2022., a o dostupnim podacima jasno informirati dionike i građane.

5.12. S obzirom na trenutačni nedostatak pregleda i informacija o dostupnosti sekundarnih sirovina u EU-u, praćenje strateških i kritičnih materijala (u pojedinačnim sektorima i međusektorski), mora se provesti kao prioritetsna mjera, među ostalim upotrebom digitalnih alata i alata za velike količine podataka.

Rudarstvo, povezane vještine i potpora javnosti za rad

5.13. Aktivnosti rudarstva i vađenja sirovina ključne su za smanjenje rizika opskrbe, primjerice za opskrbu materijalima za uvođenje niskougličnih tehnologija i za poljoprivredu, kao i za povećanje otpornosti proizvodnih lanaca vrijednosti. Europski sektor minerala može osigurati dostupnost bitnih materijala potrebnih za postojeće i buduće tehnologije za stvaranje klimatski neutralnog, kružnog i resursno učinkovitog gospodarstva usmjerenog na usluge i dobrobit građana, a istodobno nabavljati sirovine na održiv i odgovoran način.

5.14. Usto, rudarstvo u Europi u skladu je s najvišim okolišnim i društvenim standardima u usporedbi sa zemljama izvan EU-a. Industrija u Europi obvezala se na velik doprinos ublažavanju klimatskih promjena: ne samo da kontinuirano istražuje načine dekarbonizacije s ciljem učinkovitog i djelotvornog zadovoljavanja potražnje za resursima koja kontinuirano raste već i omogućuje poboljšanje okolišne učinkovitosti drugih gospodarskih aktivnosti.

5.15. Činjenica je da postoji iznimno malo primjera zemalja u razvoju koje izvozom sirovina potiču održiv gospodarski i društveni razvoj od kojeg bi koristili imali veliki dijelovi stanovništva. Naprotiv, ta situacija često podrazumijeva socijalno iskorištavanje i onečišćenje okoliša dok korist obično ostvaruje samo mali broj profitera.

5.16. Sirovine ne smiju služiti samo za jamčenje ekonomskog prosperiteta u Europi, već moraju biti i temelj za održiv gospodarski razvoj u zemljama podrijetla, odnosno razvoj koji je društveno i ekološki prihvatljiv. U tom bi smislu EU trebao postati proaktivan i jasno podržati sve moguće napore poduzeća koja napuštaju dosadašnje politike jednostranog osiguravanja što jeftinijih sirovina i upuštaju se u novi pristup „strateškog partnerstva”. Takvim strateškim partnerstvima moraju se na pravedan način uzeti u obzir ekonomske, socijalne i ekološke potrebe i interesi zemalja koje izvoze sirovine kao i onih koje ih uvoze te podupirati i promicati samoodređivanje društveno-gospodarskog razvoja u zemljama podrijetla. Stvaranjem „uvjeta partnerstva” može se postići visoka razina povjerenja, trajnosti, sigurnosti i pouzdanosti u trgovinskim odnosima u zajedničkom interesu i na temelju uzajamnog poštovanja.

5.17. Uvijek je potrebno odvagnuti lokalne okolišne probleme u odnosu na koristi koje bi određeni projekti mogli donijeti za rješavanje širih europskih i svjetskih problema s CO₂, kao što je primjerice potražnja za većom količinom bakra. To uravnoteživanje trebalo bi biti dio davanja prioriteta rudarskim projektima u Europi, u što treba uključiti i regionalne gospodarske čimbenike.

5.18. Nije dovoljno imati pristup sirovinama ako EU nema visokotehnološka postrojenja za preradu. Povjerenik Breton izjavio je da je „kad je riječ o kritičnim sirovinama, cilj imati funkcionalni kapacitet za europsko rudarstvo i preradu do početka idućeg desetljeća”. To nije dovoljno ambiciozno. Stoga EGSO preporučuje da EU smjesti potakne ulaganja i zajedničke regulirane poticaje za ulagače. Kako bi se ubrzala „strateška autonomija” Europe u pogledu kritičnih sirovina, trebalo bi razmotriti stvaranje europskog partnerstva (Obzor Europa) ili važnog projekta od zajedničkog europskog interesa (IPCEI). Takav projekt trebao bi obuhvaćati cijeli lanac opskrbe kritičnim sirovinama: procjenu domaćih izvora minerala,

rudarenje, taljenje, preradu, recikliranje i prenamjenu. Kad je riječ o baterijama, uspostava potpuno integriranog domaćeg lanca vrijednosti elemenata rijetkih zemalja bit će od ključne važnosti za ostvarivanje dvostruke digitalne i zelene tranzicije.

5.19. U Europi su trenutačno u tijeku četiri ključna industrijska projekta u području održivog rudarstva i prerade, u vrijednosti od gotovo 2 milijarde EUR. Očekuje se da će oni pokriti 80 % naših potreba za litijem u sektoru baterija do 2025. Ti bi projekti mogli poslužiti kao inspiracija u pogledu pokrivanja potreba za drugim sirovinama nužnima za europske lance vrijednosti u mnogo više strateških sektora.

5.20. Industrija se već koristi automatizacijom, digitalizacijom, tehnologijom lanca blokova i umjetnom inteligencijom, no valja istražiti uporabu programa Copernicus da bi se identificirale nove lokacije sirovina i pratio ekološki otisak. Nadalje, EGSO je već preporučio „razvijanje regulatornog plana na razini EU-a kao odgovora na izazove digitalne transformacije u sektoru sirovina, u okviru kojega će se obraditi teme kao što su kibersigurnost, umjetna inteligencija, automatizacija, višerazinska uprava te rudarenja na moru i u svemiru ⁽¹⁷⁾.”

5.21. Trebaju se razviti nove metode ekstrakcije, uporabe i proizvodnje. One bi trebale zadovoljavati najviše ekološke i socijalne standarde. Iskorištavanje resursa u odlagalištima otpada u EU-u i jalovina iz rudnika predstavljaju mogući izvor kritičnih sirovina. Istodobno, stručnjaci za okoliš pozivaju na to da se lokalne zajednice uključe u proces donošenja odluka o budućim lokacijama rudnika.

5.22. Vještine vezane za rudarstvo mogu se prenijeti u iskorištavanje metala i minerala, možda čak i u istim regijama. Mehanizam za pravednu tranziciju pomoći će regijama s velikom potrošnjom ugljena i velikim emisijama ugljika financiranjem održive infrastrukture koje je dostupno u okviru programa InvestEU, no potrebni su vrijeme i poticaji za ulagače, kao i zakonodavstvo za brže postupke autorizacije (rješenje za to mogla bi biti uredba EU-a). Socijalni i ekološki standardi i standardi održivosti ključni su uvjeti za sve buduće projekte u EU-u.

5.23. Jedan od ključnih preduvjeta za djelotvornost politika lokalnog udjela (eng. *local content policy*, LPC) za stvaranje dodatnih, zelenijih i bolje plaćenih radnih mjesta u zemljama bogatima mineralima jest dostupnost potrebnih vještina i kapaciteta za potrebe industrije tijekom cijelog životnog ciklusa rudnika. Također je od presudne važnosti razviti nove skupove vještina i prilagoditi postojeće u svrhu brzog odgovora na tehnološke promjene. Novije studije potvrdile su vjerojatni učinak novih tehnologija na prirodu radnih mjesta, naglašavajući da će u sektoru rudarstva biti potrebni novi skupovi vještina ne samo za nova već i za postojeća zanimanja jer će se trenutačna operativna radna mjesta vrlo vjerojatno morati prilagoditi automatizaciji. Uz pomoć socijalnog dijaloga treba izbjegavati otkaze zbog viška radne snage tako što će se radnike prekvalificirati i osiguravati da imaju pristup novim položajima i radnim mjestima koje stvaraju nove tehnologije i postupci recikliranja.

5.24. Obrazovanje, osposobljavanje, prekvalifikacija i certificiranje izuzetno su važni i bitno je da se odvijaju u okviru socijalnog dijaloga za budućnost te industrije, a stjecanje novih potrebnih vještina zahtijeva vrijeme i financiranje. Posebne discipline kao što su geologija, metalurgija i rudarstvo mogu se podučavati čak i na preddiplomskoj razini.

Ulaganja

5.25. Istraživanje je visokorizična aktivnost koja znatno povećava kapitalne troškove. Smanjenje rizika putem kreditnih jamstava i programa amortizacije može u velikoj mjeri olakšati ulaganja. Drugi fiskalni poticaji uključuju porezne kredite i državnu pomoć. Ti se mehanizmi u svijetu uvelike koriste za rudarstvo i prerađivačku industriju, ali ne i u EU-u.

5.26. Mora se razviti i osmisliti učinkovit sustav financijskih poticaja da bi se pružila podrška ekološkoj tranziciji u industriji otpada. Usto, trebaju se primijeniti kazne za zlouporabu vrijednih resursa iz otpada.

⁽¹⁷⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 37.

5.27. Jačanje kapaciteta EU-a za djelotvorno rješavanje problema carinskih i necarinskih trgovinskih prepreka, među ostalim u području dampinga i javne nabave koje uvode naši međunarodni partneri, od presudne je važnosti da se osiguraju jednaki uvjeti u području trgovine sirovinama.

5.28. Europi su potrebna znatna ulaganja u istraživanje i razvoj da bi zadržala vodeću ulogu u globalnim vrijednosnim lancima. Važno je držati korak s drugim gospodarskim silama i za to je potrebna bliska koordinacija instrumenata u okviru raznih politika, uključujući novu industrijsku strategiju i trgovinsku politiku EU-a. Provedba uredbe o provjeri izravnih stranih ulaganja postaje sve važnija za zaštitu strateških vrijednosnih lanaca EU-a.

5.29. EU treba posebnu pozornost posvetiti praćenju svjetskih tržišta sirovina, kao i razvoju strateških opskrbnih lanaca. Pouzdane i potpune informacije trebaju dolaziti od svih država članica i dionika u standardiziranim oblicima izvješćivanja o podacima.

5.30. Ulaganjima poduzeća EU-a iz sektora ekstrakcije, prerade i recikliranja povezana sa zelenom tranzicijom treba podupirati napore industrije da se uključi u tranziciju i napredak prema ciljevima klimatske neutralnosti⁽¹⁸⁾. Taj sektor trebao bi imati koristi od jednostavnog pristupa održivom financiranju, ali samo ako se u okviru planiranih ulaganja, planova za istraživanje i razvoj te projekata industrijske transformacije pokaže jasna predanost klimatskim ciljevima, punom i produktivnom zapošljavanju, održivom gospodarskom rastu i dostojanstvenom radu za sve. EGSO je u prethodnom mišljenju već spomenuo da se „održivi rast treba odnositi na okolišnu, gospodarsku, socijalnu i upravljačku dimenziju, i to na uravnotežen, globalan i sveobuhvatan način usklađen sa svim ciljevima održivog razvoja i Pariškim sporazumom o klimatskim promjenama, uz uspostavu minimalnih međusektorskih uvjeta koji se ne mogu zamijeniti”⁽¹⁹⁾.

5.31. Nadalje, rudarske projekte u kojima se odražava jednaka predanost trebalo bi podupirati i poticati kao važne projekte od zajedničkog europskog interesa (IPCEI) i projekte od zajedničkog interesa. Evaluaciju doprinosa takvih ulaganja i projekata treba usmjeravati i na utvrđivanje mogućih aktivnosti lažne ekologizacije ili obmanjujućih informacija.

Trgovina i međunarodna dimenzija

5.32. Kina trenutačno pokriva 98 % potreba EU-a za elementima rijetkih zemalja. Ulazimo u razdoblje velike geopolitičke konkurencije, stoga je razvijanje djelotvorne ekonomske diplomacije na razini EU-a ključno za osiguravanje pristupa diversificiranim dobavljačima, uz istodobno ulaganje u kapacitete za ponovnu uporabu i recikliranje. EGSO u tom pogledu insistira na tome da se u plurilateralnom okviru uspostave strateška partnerstva sa zemljama istomišljenicama kako bi se izbjeglo da (ponekad politički nadahnuti) prekidi u opskrbi stvaraju zastoje u sofisticiranim industrijskim lancima vrijednosti u EU-u.

5.33. Jačanje uloge eura kao međunarodne i referentne valute bitno je za sprječavanje volatilnosti cijena i smanjenje ovisnosti dionika EU-a o američkom dolaru. Europska komisija trebala bi pronaći načine za poticanje trgovine kritičnim sirovinama u eurima korištenjem dostupnih sredstava ekonomske diplomacije i instrumenata trgovinske politike. S tim u vezi, pozdravljamo Komunikaciju Europske komisije o europskom gospodarskom i financijskom sustavu: poticanje otvorenosti, snage i otpornosti⁽²⁰⁾.

⁽¹⁸⁾ Izvješće savjetodavnog poduzeća McKinsey *How the European Union could achieve net-zero emissions at net-zero cost* (Kako bi Europska unija mogla postići nultu neto stopu emisija uz nultu neto cijenu), 3. prosinca 2020.: „Za postizanje nulte stope u idućih 30 godina bila bi potrebna ulaganja u čiste tehnologije i tehnike procijenjena na 28 bilijuna EUR.” „Od tih 5,4 bilijuna EUR oko 1,5 bilijuna EUR trebalo bi se uložiti u građevinski sektor (29 %), 1,8 bilijuna EUR trebalo bi se iskoristiti za energiju (33 %), 410 milijardi EUR za industriju (8 %), 76 milijardi EUR za poljoprivredu (oko 1 %) i 32 milijarde EUR za promet (manje od 1 %). Otprilike 1,5 bilijuna EUR (28 %) bilo bi namijenjeno financiranju infrastrukture za poboljšanje prijenosa i distribucije energije u svim sektorima”.

⁽¹⁹⁾ „Akcijski plan za održivo financiranje” (SL C 62, 15.2.2019., str. 73.).

⁽²⁰⁾ COM(2021) 32 final, 19.1.2021., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskoj središnjoj banci i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52021DC0032>

5.34. Izvoz sekundarnih sirovina smije biti dopušten samo kada to ima smisla sa stajališta održivosti. Ipak, EU treba djelovati u smjeru promjene pravila igre i omogućavanja izvoza otpada koji sadrži vrijedne materijale samo kada je to korisno u smislu održivosti. Točnije, izvoz te vrste otpada treba se odvijati samo kada su okolišni i društveni standardi i mjere za ublažavanje klimatskih učinaka na određitu ekvivalentni standardima u EU-u.

5.35. Međunarodna suradnja unutar OECD-a, UN-a, Svjetske trgovinske organizacije i skupine G20 mora se pojačati, imajući u vidu buduću održivost industrije i interes EU-a za osiguravanje pristupa kritičnim sirovinama. Osiguravanje jednakih uvjeta u odnosu na druge dijelove svijeta od presudne je važnosti za europske dionike. EU mora upotrijebiti sve instrumente koji su mu na raspolaganju, uključujući trgovinske sporazume i strateška partnerstva, kako bi se stvorili uvjeti koji olakšavaju zajedničke pothvate EU-a u trećim zemljama bogatima resursima, posebno u Africi i Južnoj Americi, uvijek vodeći računa o odgovornoj nabavi i najboljoj praksi u pogledu poslovnog ponašanja. Također je veoma važno integrirati zemlje zapadnog Balkana u opskrbi lanac EU-a.

Bruxelles, 25. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Zahtjevi za održivost baterija u EU-u”

(COM(2020) 798 final – 2020/353 (COD))

(2021/C 220/18)

Izvjestitelj **Bruno CHOIX**Suizvjestitelj: **Franck UHLIG**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 18.1.2021
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine:	1.12.2020.
Nadležno tijelo:	Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI)
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasovanja	
(za/protiv/suzdržani):	256/0/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO podržava mjere iz Uredbe (COM(2020) 798 final – 2020/0353 (COD)) koju je predložila Europska komisija.

1.2. EGSO smatra da je izbjegavanje fragmentacije unutarnjeg tržišta mogućim različitim pristupima država članica ključno pitanje koje trebaju rješavati svi dionici.

1.3. EGSO traži da se utvrde precizniji i operativan mehanizmi i instrumenti upravljanja za provedbu nove Uredbe i pritom uključe svi dionici.

1.4. EGSO predlaže rješavanje tih izazova daljnjim jačanjem uloge i povećanjem resursa Europske agencije za kemikalije (ECHA).

1.5. Kad je riječ o pitanjima povezanim sa zdravljem, sigurnošću i radnim uvjetima u proizvodnji te recikliranjem i prenamjenom baterija, EGSO predlaže jačanje uloge Europske agencije za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA).

1.6. Kad je riječ o provedbi razumne razine dužne pažnje za praćenje lanca opskrbe baterijama, EGSO traži potpunu transparentnost u provedbi tog sustava nadzora.

1.7. Recikliranje, obnova i ponovna uporaba omogućuju sigurnost na početku lanca vrijednosti. Potpora istraživanju i razvoju u području ekološkog dizajna od presudne je važnosti. EGSO predlaže da se ona konkretizira u obliku važnog projekta od zajedničkog europskog interesa.

1.8. Kad je riječ o izazovima povezanim s radnim mjestima i vještinama usmjerenima na poticanje razvoja europske industrije održivih baterija, EGSO predlaže da se uloga Europskog centra za razvoj strukovnog osposobljavanja (Cedefop) i uloga relevantnih europskih odbora za sektorski socijalni dijalog prošire i ojačaju u postupku pravedne tranzicije utvrđenom u europskom zelenom planu.

1.9. U kontekstu inicijative Komisije „Pakt za vještine” i europskih projekata ALBATTs, DRIVES i COSME, EGSO smatra da je prioritet utvrditi i provesti projekte osposobljavanja u području ekološkog dizajna i recikliranja baterija, iz odgovarajuća financijska sredstva kako bi se osigurao njihov uspjeh, uz aktivno sudjelovanje socijalnih partnera i u suradnji s mogućim nacionalnim mehanizmima ili određenim područjima zapošljavanja kojih se projekti izravno tiču.

1.10. EGSO predlaže, u skladu s obvezama EU-a u pogledu ugljične neutralnosti, brzo uvođenje maksimalnih pragova ugljičnog otiska za proizvodnju baterija i logistiku početne dobave materijala te povećanje sredstava koja Komisija dodjeljuje za brzi razvoj i primjenu alata za procjenu i praćenje ugljičnog otiska u industriji baterija.

1.11. EGSO smatra da je potrebno utvrditi odgovornost proizvođača koja će biti kompatibilna s promicanjem ekološkog dizajna. U tom je kontekstu potrebno odvojiti kraj životnog ciklusa baterija od kraja životnog ciklusa uređaja u kojima se nalaze.

1.12. EGSO predlaže da se uz pojam „kraj životnog ciklusa” uvede pojam „kraj uporabe” kako bi se promicala ponovna uporaba, obnova ili „novi životni ciklus” te recikliranje baterija.

1.13. Odredbe Prijedloga uredbe o označivanju trebale bi uključivati obvezu boljeg informiranja ljudi o mogućim rizicima od opasnih tvari osim kadmija, olova i žive te o drugim sigurnosnim rizicima kako bi se omogućilo donošenje informiranih odluka i bolja upotreba baterija.

2. Uvod

2.1. Europska komisija predstavila je 10. prosinca 2020. Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća [COM(2020) 798 final – 2020/0353 (COD)] o baterijama i otpadnim baterijama, stavljanju izvan snage Direktive 2006/66/EZ od 6. rujna 2006. o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te izmjeni Uredbe (EU) 2019/1020 od 20. lipnja 2019. o nadzoru tržišta i sukladnosti proizvoda.

2.2. Predloženom Uredbom nastoji se razviti okvir EU-a kojim bi se obuhvatio cijeli životni ciklus baterija, uključujući usklađene i ambicioznije propise za baterije, komponente, otpadne baterije i reciklirane materijale.

2.3. Glavni su ciljevi te uredbe poboljšati održivost baterija tijekom njihova čitavog životnog ciklusa, osigurati minimalne zahtjeve u pogledu održivosti baterija koje se stavljaju na unutarnje tržište EU-a, povećati otpornost lanca opskrbe baterijama EU-a promicanjem kružnog gospodarstva i smanjiti ekološke i socijalne učinke u svim fazama životnog ciklusa baterija.

2.4. To posebno uključuje poticanje proizvodnje visokokvalitetnih i visokoučinkovitih baterija i njihovo stavljanje na tržište EU-a, razvoj i iskorištavanje potencijala primarnih i sekundarnih sirovina za baterije u EU-u, uz osiguravanje njihove učinkovite i održive proizvodnje te osiguravanje funkcionalnih tržišta sekundarnih sirovina i povezanih industrijskih procesa.

2.5. Tom uredbom Komisija želi promicati inovacije te razvoj i provedbu tehnološkog znanja i iskustva u EU-u.

2.6. Time bi se trebalo omogućiti, u skladu s načelom kružnog gospodarstva, smanjenje ovisnosti EU-a o uvozu strateški važnih sirovina i rijetkih zemalja te provedbu odgovarajućeg sakupljanja i recikliranja svih otpadnih baterija.

2.7. Kako bi se smanjili ekološki i socijalni učinci, Uredba bi trebala doprinijeti odgovornoj opskrbi, promicati učinkovitu uporabu sirovina i recikliranih materijala, smanjiti emisije stakleničkih plinova tijekom cijelog životnog ciklusa baterija, smanjiti rizike za zdravlje ljudi i kvalitetu okoliša te poboljšati socijalne uvjete obuhvaćenog stanovništva.

3. Opće napomene

3.1. U Europi će tijekom narednog desetljeća tehnologija baterija biti jedan od glavnih pokretača prelaska na zelenu energiju. Omogućavanjem elektrifikacije prometa i uporabe obnovljivih oblika energije kao pouzdanih izvora energije, uporaba baterija trebala bi doprinijeti ostvarivanju europskih ciljeva Pariškog klimatskog sporazuma.

3.2. Prema mišljenju potpredsjednika Komisije Maroša Šefčoviča, s obzirom na napredak ostvaren u okviru Europskog saveza za baterije (EBA) koji je Komisija osnovala 2017., EU bi u sljedećih pet godina mogao zadovoljiti do 80 % svojih potreba.

3.3. Ta strateška neovisnost bit će izgrađena u suradnji s EBA-om kako bi se osigurali pravni instrumenti za povezivanje automobilske industrije, industrije sirovina i kemijske industrije u državama članicama radi osmišljavanja i provedbe potpuno europskih lanaca vrijednosti s prvim europskim pogonima za proizvodnju baterija čiji se početak rada očekuje 2021. ili 2022.

3.4. EGSO podržava mjere iz Uredbe koju je predložila Komisija s obzirom na to da one mogu odgovoriti na višestruke izazove nastale zbog porasta globalne proizvodnje i potrošnje baterija.

3.5. Međutim, u skladu sa strateškom neovisnošću EU-a, EGSO upozorava da te mjere treba brzo ojačati i provesti kako bi se izbjeglo ne samo povećanje tehnološke, industrijske i energetske ovisnosti korisnika baterija u EU-u o azijskim ili američkim proizvođačima već i premještanje europskih tvornica za proizvodnju automobila u treće zemlje koje su u blizini pogona za proizvodnju baterija, što bi imalo negativne gospodarske, socijalne i ekološke posljedice, kao što je već istaknuto u prethodnom mišljenju EGSO-a ⁽¹⁾. Osim toga, interesi europskih poduzeća moraju se zaštititi i potpunim iskorištavanjem svih relevantnih instrumenata EU-a. U tom pogledu EGSO također želi izraziti zabrinutost zbog načina na koji Komisija namjerava provjeravati i provoditi zahtjeve u pogledu ugljičnog otiska, količine recikliranog sadržaja i dužne pažnje u lancu opskrbe. U tom smislu insistira na strogom ispitivanju sukladnosti uvezenih proizvoda kako bi se izbjegla nepoštena konkurencija iz trećih zemalja.

3.6. Solarne ploče, vjetroelektrane i baterije ključni su elementi naše nove industrijske paradigme ⁽²⁾. Oni se oslanjaju na sirovine i materijale, znanje i iskustvo te dodanu vrijednost iz zemalja koje uglavnom nisu članice EU-a. U Europi je trenutačno smješteno tek 1 % svjetske proizvodnje litijskih baterija ⁽³⁾. Usporedno s razvojem europske industrije stacionarnih baterija, u cilju učinkovite i sigurne provedbe postojećih i budućih planova elektroenergetske mreže, EGSO preporučuje da se na europskoj razini uspostavi dodatni pristup „vozilo-mreža” (V2G).

3.7. EGSO podržava prijedloge za veću održivost prometa i Strateški akcijski plan za baterije u cilju smanjenja europskog energetskog jaza i stvaranja lanca vrijednosti baterija. Dekarbonizacija prometa i prelazak na čistu energiju ključni su aspekti trećeg paketa za mobilnost, europskog zelenog plana i strategije za održivu i pametnu mobilnost. Ta je inicijativa dio šireg okvira Akcijskog plana za kružno gospodarstvo ⁽⁴⁾.

3.8. Europska platforma dionika kružnog gospodarstva može imati ulogu u komunikaciji o tim temama ⁽⁵⁾.

3.9. Također postoji potreba za odgovarajućim sustavom koji će krajnje korisnike informirati o kvaliteti baterija dostupnih na tržištu i potrošačima pomoći da razumiju svoju ulogu u skupljanju baterijskog otpada.

⁽¹⁾ SL C 353, 18.10.2019., str. 102.

⁽²⁾ SL C 364, 28.10.2020., str. 108.

⁽³⁾ SL C 282, 20.8.2019., str. 51.

⁽⁴⁾ SL C 62, 15.2.2019., str. 254.

⁽⁵⁾ <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en>

3.10. Najbolji način da se osigura da su proizvedene baterije „čiste” jest usklađivanje s europskim okolišnim normama i propisima, što se, primjerice, promiče pristupom kružnog gospodarstva, koji traje od rudnika do kraja životnog ciklusa baterija. Za postizanje tog cilja od presudne je važnosti da industrija izvrši velika ulaganja, dok je uloga Komisije odrediti odgovarajuće granične uvjete, kao što su tehničke norme ⁽⁶⁾.

3.11. EGSO podržava Komisijin prijedlog o usvajanju uredbe u kojoj bi se razmotrili izazovi povezani s kritičnim sirovinama koje se koriste u baterijama, a definirane su u Komunikaciji Europske komisije „Pouzdanost opskrbe kritičnim sirovinama: put prema većoj sigurnosti i održivosti” od 3. rujna 2020. Kritične sirovine koje se nalaze u baterijama su litij, kobalt, prirodni grafit i antimon. Dva glavna parametra za utvrđivanje kritičnosti su gospodarska važnost i rizik povezan s opskrbom.

3.12. EGSO je već izrazio svoju potporu usvajanju obvezujućih pravnih odredbi kako bi se potaklo tržište sekundarnih sirovina, osobito za ambalažu, vozila, građevinski materijal i baterije ⁽⁷⁾.

3.13. Energija iz obnovljivih izvora i njezin razvoj zbog svoje nepostojanosti predstavljaju velik izazov u pogledu skladištenja. Skladištenje je za Europsku uniju strateško pitanje jer jamči stalnu sigurnosti opskrbe u Uniji te tehnički i fiskalno održivo energetske tržište. EGSO podsjeća da skladištenje energije, osim što donosi prednosti, može biti i veliki financijski trošak, ali i utjecati na okoliš i zdravlje. Zbog toga EGSO poziva na sustavnu provedbu studija učinka kako bi se procijenili konkurentnost tehnologija i njihov utjecaj na okoliš i zdravlje. EGSO također smatra važnim procijeniti utjecaj tih tehnologija na stvaranje aktivnosti i otvaranje radnih mjesta. EGSO podržava potrebu za usklađenijim zakonodavstvom u području skladištenja energije među državama članicama. EGSO se isto tako zalaže za uvođenje javnog dijaloga o pitanju energije u cijeloj Europi (europski energetske dijalog) kako bi građani i građanke i čitavo civilno društvo mogli sudjelovati u energetske tranziciji te utjecati na buduće odluke o tehnologijama skladištenja energije ⁽⁸⁾. Tome će morati doprinijeti kvaliteta označivanja baterija.

3.14. Gospodarski je izazov znan: Komisija procjenjuje da će se do 2030. godine globalna potražnja za baterijama povećati 14 puta u odnosu na razinu iz 2018., a očekuje se da će 17 % te potražnje biti iz EU-a. Broj litijskih baterija u razdoblju od 2020. do 2040. povećat će se 700 puta.

3.15. U procjeni učinka provedbe novog zakonodavstva na radna mjesta i potrebe za vještinama, Uredba se temelji na dvjema referentnim studijama koje su objavili CEPS ⁽⁹⁾ i RREUSE ⁽¹⁰⁾ i radu Europskog saveza za baterije.

3.16. U studiji CEPS-a procjenjuje se da će razvoj aktivnosti skupljanja i recikliranja baterija izravno i neizravno utjecati na otvaranje radnih mjesta: približno 850 radnih mjesta ako je stopa recikliranja 55 % i 5 500 radnih mjesta ako je stopa 75 %.

3.17. S druge strane, prema studiji organizacije RREUSE, popravkom i ponovnom uporabom baterija otvara se 5 do 10 puta više radnih mjesta u ekvivalentu punog radnog vremena nego aktivnostima prikupljanja i recikliranja, što otvara pitanje političkih izazova s kojima se susrećemo kad je riječ o mjerama kojima se prednost daje prikupljanju i recikliranju u odnosu na popravak i ponovnu uporabu baterija.

3.18. Nedostatak vještina uglavnom se odnosi na ekološki dizajn baterija kojim se optimizira njihova održivost i optimalna uporaba.

3.19. Kako bi se, u svjetlu socijalnih i ekoloških rizika, povećala ulaganja u kapacitete za proizvodnju održivih baterija, potrebno je uskladiti projekte povezane s baterijama s taksonomijom EU-a ⁽¹¹⁾ za održive aktivnosti, vodeći pritom računa o programu InvestEU.

⁽⁶⁾ SL C 262, 25.7.2018., str. 75.

⁽⁷⁾ SL C 364, 28.10.2020., str. 94.

⁽⁸⁾ SL C 383, 17.11.2015., str. 19.

⁽⁹⁾ CEPS: Drabik E. i Rizos V., *Prospects for electric vehicle batteries in a circular economy* (Budućnost baterija za električna vozila u kružnom gospodarstvu), 2018.

⁽¹⁰⁾ RREUSE: *Briefing on job creation potential in the re-use sector* (Izveštje o potencijalu za otvaranje radnih mjesta u sektoru ponovne uporabe), 2015.

⁽¹¹⁾ Uredba (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2020.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO poziva na utvrđivanje preciznijih i operativnih mehanizama i instrumenata upravljanja i provedbe za stvarnu i djelotvornu primjenu svih mjera utvrđenih u novoj Uredbi.

4.2. EGSO stoga predlaže da se ti izazovi svladaju revizijom uloge Europske agencije za kemikalije sa sjedištem u Helsinkiju, koja je odgovorna za provedbu Uredbe EU-a REACH (2005., revidirana 2018.) o kemikalijama, kako bi obuhvaćala i evidenciju, evaluaciju, praćenje i kontrolu novih normi i propisa utvrđenih novom Uredbom o održivosti baterija.

4.3. Razvojem industrije održivih baterija mora se riješiti problem usklađenosti s normama EU-a u području zdravlja i sigurnosti na radu, odnosno zaštite radnika koji dolaze u dodir s baterijama i sirovinama koje se mogu reciklirati, a nalaze se u industrijskim baterijama ili baterijama u vozilima. Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu sa sjedištem u Bilbau izradila je stručna mišljenja o toj temi koja je potrebno uzeti u obzir kako bi se Uredbom utvrdili odgovarajući propisi. EGSO stoga također predlaže jačanje uloge agencije EU-OSHA.

4.4. Kad je riječ o obvezi razumne dužne pažnje za potrebe praćenja lanca opskrbe baterijama i neovisnog sustava revizije, nadzora i kontrole pod okriljem Europske komisije, u skladu s pravilima utvrđenima u Smjernicama OECD-a o toj temi ⁽¹²⁾, EGSO traži potpunu transparentnost provedbe tog sustava nadzora.

4.5. Kad je riječ o radnim mjestima i vještinama koje su potrebne za provedbu mjera iz Uredbe kojima se potiče razvoj europske industrije održivih baterija, EGSO predlaže da se u tom području proširi i ojača uloga Cedefopa i relevantnih europskih odbora za sektorski socijalni dijalog (za električnu energiju, metalurgiju, kemijsku industriju, rudarstvo itd.) u postupku pravedne tranzicije utvrđenom u europskom zelenom planu. Ustanove za strukovno obrazovanje u državama članicama morat će provesti slične projekte osposobljavanja u okviru nastavnih programa kako bi se osigurala dostupnost osposobljenih radnika za održivu europsku industriju baterija.

4.6. U okviru inicijative Europske komisije „Pakt za vještine” pokrenuti su projekti ALBATTI (Savez za kvalifikacije i osposobljavanje u području tehnologije baterija), DRIVES (Razvoj i istraživanje inovativnih strukovnih obrazovnih vještina) i COSME (višegodišnji europski Program za konkurentnost poduzeća i MSP-ova). EGSO smatra da je prioritet utvrditi i provesti projekte osposobljavanja u području novih vještina za ekološki dizajn, ali i dijagnostiku baterija za njihov popravak, obnovu i recikliranje, uz aktivno sudjelovanje socijalnih partnera i u suradnji s mogućim nacionalnim mehanizmima ili određenim područjima zapošljavanja kojih se projekti izravno tiču.

Istraživanje i inovacije nužni su kako bi se poboljšala održivost, kvaliteta i sigurnost proizvoda i procesa te smanjili troškovi. To se odnosi na hitno davanje prioriteta istraživanju i razvoju baterija, primjenom cjelovitog pristupa duž cijelog lanca vrijednosti baterije te znatnim i stalnim ulaganjima tijekom vremena, kojima bi se obuhvatili kratkoročni i dugoročni prioriteti istraživanja.

4.7. U području skladištenja energije baterije i vodik imat će komplementarne funkcije. Cilj će biti maksimalno povećati sinergije između tih dvaju tehnoloških rješenja.

4.8. Nove digitalne tehnologije trebale bi ubrzati razvoj u sektoru baterija – od ubrzanog otkrivanja novih materijala do optimizacije međusektorske uporabe baterijskih sustava za potporu energetske mreži.

4.9. Recikliranje, obnova i ponovna uporaba omogućuju osiguravanje samog početka lanca vrijednosti. Potpora istraživanju i razvoju u području ekološkog dizajna od presudne je važnosti. EGSO predlaže da se ona konkretizira u obliku važnog projekta od zajedničkog europskog interesa. Cilj je razviti stručna znanja i iskustva kojima bi se omogućila optimizacija uporabe baterija njihovim preusmjeravanjem, ako je to moguće, prema obnovi, „novom životnom ciklusu” ili čak boljoj uporabi njihovih komponenti, te provesti ekološki optimizirane postupke kojima se jamči sigurnost zaposlenika i

⁽¹²⁾ OECD (2018.), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* (Smjernice OECD-a o dužnoj pažnji za odgovorno poslovno ponašanje).

ostvaruje gospodarski model koji doprinosi održivosti te aktivnosti u Europi. To osobito uključuje provedbu konkurentnih industrijskih procesa koji recikliranjem omogućuju proizvodnju kvalitetnih sirovina za baterije, uz pružanje veće potpore integriranim poduzećima koja posluju u zatvorenom krugu.

4.10. U skladu s obvezama EU-a u pogledu ugljične neutralnosti do 2050. (s međuciljem smanjenja emisija stakleničkih plinova za 55 % do 2030.) EGSO predlaže brzo uvođenje maksimalnih pragova (s obzirom na to da je srpanj 2027. predaleko u odnosu na ciljeve koje je utvrdilo Europsko vijeće 11. prosinca 2020.) za ugljični otisak povezan s proizvodnjom baterija i logistikom opskrbe materijalima na početku proizvodnog lanca, kao i povećanje sredstava koje Komisija dodjeljuje za brzi razvoj i provedbu alata za procjenu i kontrolu ugljičnog otiska industrije baterija. Prednost treba dati pristupu strateškim materijalima za baterije iz (urbanih ili prirodnih) rudnika koji se nalaze na tržištu na kojem se baterije proizvode i recikliraju. Tim će se mjerama pojednostaviti i minimizirati logistički tokovi. Kad je riječ o proizvodnji baterija (ključna faza za njihov ugljični otisak), Uredbom bi se trebali promicati procesi kojima se štedi električna energija i potiče upotreba dekarboniziranih izvora električne energije.

4.11. EGSO smatra da je potrebno utvrditi odgovornost proizvođača kompatibilnu s promicanjem ekološkog dizajna, a posebno s poticanjem na dizajn baterija koji će olakšati njihovu naknadnu ugradnju, ponovnu proizvodnju i ponovnu uporabu. Ta je potreba povezana s „novim životnim ciklusom” baterija, što bi trebalo promicati. U tom je kontekstu potrebno zasebno razmatrati kraj životnog ciklusa baterija od kraja životnog ciklusa uređaja tako da se baterije ne smatra automatski otpadom kada je uređaj u kojem se nalaze na kraju svojeg životnog ciklusa. Kada baterija ili uređaj u kojem se ona nalazi dosegne pretpostavljeni kraj životnog ciklusa, proizvođač će snositi odgovornost da dokaže da se baterija treba smatrati otpadom. To će trebati dokazati i dokumentirati u sklopu ocjenjivanja ili ispitivanja baterije kako bi se potvrdilo da je s obzirom na postojeće tehnologije i potencijalnu industrijsku primjenu tehnološki nemoguće ponovno upotrijebiti bateriju s pomoću postupaka naknadne ugradnje ili ponovne proizvodnje koji su kompatibilni s uvjetima na tim tržištima. Usto bi uz pojam „kraj životnog ciklusa” trebalo uvesti pojam „kraj uporabnog ciklusa” kako bi se promicala ponovna uporaba, obnova ili „novi životni ciklus” te recikliranje baterija. Stoga novom Uredbom treba obuhvatiti te nove aktere i aktivnosti.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

