

Službeni list

Europske unije

C 75



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Godište 66.

28. veljače 2023.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

REZOLUCIJE

Europski gospodarski i socijalni odbor

573. plenarno zasjedanje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, 26.10.2022.–27.10.2022.

2023/C 75/01

Rezolucija Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Zajednička borba protiv egzistencijalne prijetnje: socijalni partneri i civilno društvo za provedbu ambicioznih klimatskih mjera”

1

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

573. plenarno zasjedanje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, 26.10.2022.–27.10.2022.

2023/C 75/02

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Digitalna suverenost: ključni stup digitalizacije i rasta u EU-u” (samoinicijativno mišljenje)

8

2023/C 75/03

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Pripravnost za izvanredne događaje” (samoinicijativno mišljenje)

13

2023/C 75/04

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Digitalni euro” (samoinicijativno mišljenje)

22

2023/C 75/05

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Dokapitalizacija poduzeća iz EU-a – Inovativno prema održivom i uključivom oporavku” (samoinicijativno mišljenje)

28

2023/C 75/06

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora – Dodatna razmatranja o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Godišnji pregled održivog rasta 2022. (COM(2021) 740 final) (samoinicijativno mišljenje)

35

HR

2023/C 75/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora – Dodatni elementi za razmatranje u vezi s Preporukom za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europskog područja (COM(2021) 742 final) (samoinicijativno mišljenje)	43
2023/C 75/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Poboljšanje mobilnosti radne snage radi potpore gospodarskom oporavku” (samoinicijativno mišljenje)	50
2023/C 75/09	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Poboljšanje ravnopravnosti u EU-u” (samoinicijativno mišljenje)	56
2023/C 75/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Osiguravanje snažne europske solidarnosti s pacijentima koji boluju od rijetkih bolesti” (samoinicijativno mišljenje)	67
2023/C 75/11	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Uloga članova obitelji koji brinu o osobama s invaliditetom i starijim osobama: strelovito širenje te pojave tijekom pandemije” (samoinicijativno mišljenje)	75
2023/C 75/12	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Digitalnoinovacijski centri i MSP-ovi” (samoinicijativno mišljenje)	82
2023/C 75/13	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Ususret održivoj strategiji EU-a za biljne bjelancevine i biljno ulje” (samoinicijativno mišljenje)	88
2023/C 75/14	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Ususret okviru za označavanje održive hrane kojim bi se potrošačima omogućilo donošenje održivih odluka o prehrani” (samoinicijativno mišljenje)	97
2023/C 75/15	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Strateška vizija energetske tranzicije za omogućavanje strateške autonomije EU-a” (samoinicijativno mišljenje)	102
2023/C 75/16	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Važnost javnog prijevoza za zeleni oporavak Europe” (samoinicijativno mišljenje)	115
2023/C 75/17	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Kulturna diplomacija kao nositelj vanjskih odnosa EU-a – Nova partnerstva i uloga organizacija civilnog društva” (samoinicijativno mišljenje)	122
2023/C 75/18	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Multilateralni arbitražni sud za rješavanje sporova između ulagača i država: ocjena postupka UNCITRAL i njegovih rezultata u svjetlu preporuka civilnog društva” (samoinicijativno mišljenje)	130

III Pripremni akti

Europski gospodarski i socijalni odbor

573. plenarno zasjedanje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, 26.10.2022.–27.10.2022.

2023/C 75/19	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom (COM(2022) 650 – final), Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici (COM(2022) 655 – final) i Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Privlačenje vještina i talenata u EU (COM(2022) 657 – final)	136
2023/C 75/20	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”) (COM(2022) 177 final – 2022/0117 COD)	143

2023/C 75/21	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredbi (EZ) br. 767/2008, (EZ) br. 810/2009 i (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća, uredbi Vijeća (EZ) br. 1683/95, (EZ) br. 333/2002, (EZ) br. 693/2003 i (EZ) br. 694/2003 te Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma u pogledu digitalizacije postupka izdavanja viza (COM(2022) 658 final)	150
2023/C 75/22	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o standardima kvalitete i sigurnosti za stvari ljudskog podrijetla namijenjene primjeni kod ljudi i stavljanju izvan snage direktiva 2002/98/EZ i 2004/23/EZ (COM(2022) 338 – 2022/0216 (COD)) .	154
2023/C 75/23	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište građevnih proizvoda, izmjeni Uredbe (EU) 2019/1020 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 305/2011) (COM(2022) 144 final)	159
2023/C 75/24	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijelaz na sustav podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava (FSDN)” (COM(2022) 296 final – 2022/0192 (COD))	164
2023/C 75/25	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Aksijski plan za trake solidarnosti između EU-a i Ukrajine za olakšavanje izvoza ukrajinskih poljoprivrednih proizvoda i bilateralne trgovine s EU-om” (COM(2022) 217 final)	171
2023/C 75/26	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Strategija EU-a za solarnu energiju (COM(2022) 221 final) i Preporuci Komisije o ubrzanju postupaka izdavanja dozvola za projekte u području energije iz obnovljivih izvora i pojednostavnjenju sklapanja ugovora o kupnji energije (C(2022) 3219 final)	178
2023/C 75/27	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Kratkoročne intervencije na tržištu električne energije i dugoročna poboljšanja modela tržišta električne energije – tijek daljnjeg djelovanja” (COM(2022) 236 final)	185
2023/C 75/28	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o izmijenjenom prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o smjernicama Unije za razvoj transeuropske prometne mreže, izmjeni Uredbe (EU) 2021/1153 i Uredbe (EU) br. 913/2010 te stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1315/2013 (COM(2022) 384 final/2 – 2021/0420 (COD))	190
2023/C 75/29	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Posebne odredbe za programe suradnje za razdoblje 2014.–2020. koji se podupiru iz Europskog instrumenta za susjedstvo i u okviru cilja, Europska teritorijalna suradnja’, nakon poremećaja u provedbi programa” (COM(2022) 362 – 2022/0227 (COD))	195
2023/C 75/30	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Odluke Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 89/629/EEZ (COM(2022)465 final – 2022/0282 (COD))	198
2023/C 75/31	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Vijeća o utvrđivanju pravila o olakšici za povlašteni porezni tretman duga u oporezivanju trgovačkih društava i o ograničavanju mogućnosti odbitka kamata za potrebe poreza na dobit (COM(2022) 216 final – 2022/0154 (CNS))	199
2023/C 75/32	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1108/70 o uvođenju računovodstvenog sustava izdataka za infrastrukturu u željezničkom i cestovnom prometu te prometu unutarnjim vodnim putovima i Uredbe Komisije (EZ) br. 851/2006 o određivanju sadržaja stavaka koje treba uvrstiti u različite rubrike (konta) u računovodstvenim obrascima prikazanima u Prilogu I. Uredbi Vijeća (EEZ) br. 1108/70 (COM (2022) 381 final)	204

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

REZOLUCIJE

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

573. PLENARNO ZASJEDANJE EUROPSKOG GOSPODARSKOG I SOCIJALNOG ODBORA,
26.10.2022.–27.10.2022.

Rezolucija Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Zajednička borba protiv egzistencijalne prijetnje: socijalni partneri i civilno društvo za provedbu ambicioznih klimatskih mjera”

(2023/C 75/01)

Izvjestitelji i izvjestiteljice: **Peter SCHMIDT**

Isabel CAÑO AGUILAR

Sandra PARTHIE

Josep PUXEU ROCAMORA

Neža REPANŠEK

Lutz RIBBE

Pravna osnova:	pravilo 50. Poslovnika rezolucija
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	104/1/0

Godišnji sastanak Konferencije stranaka Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime (COP 27) održat će se od 6. do 18. studenoga u Sharm El-Sheikhu u Egiptu.

U skladu s memorandumom Predsjedništva Europskog gospodarskog i socijalnog odbora (EGSO) od 22. veljače 2022., EGSO je osnovao *Ad hoc* skupinu za Konferenciju stranaka (COP) Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC) kako bi se pripremila rezolucija EGSO-a za COP, usklađena sa sljedećim prioritetima COP-a i pregovaračkim procesima UNFCCC-a te kako bi se Odbor u cjelini bolje upoznao s procesom UNFCCC-a i uključio se u pregovore o klimatskim promjenama.

Ta skupina sastoji se od šest članova i članica iz stručne skupine NAT i jedne predstavnice mladih koja redovito sudjeluje u njezinom radu, u skladu sa samoinicijativnim mišljenjem „Ususret strukturiranom angažmanu mladih u području klime i održivosti u postupku donošenja odluka EU-a”⁽¹⁾. Skupina se u posljednjih nekoliko mjeseci sastala s relevantnim organizacijama i institucijama, kao što su Europska komisija, Odbor regija, Ured na visokoj razini za klimatske predvodnike i praćenje djelovanja u području klime, kao i s predstavnicima civilnog društva (mladi, poduzeća, poljoprivrednici, sindikati i nevladine organizacije za zaštitu okoliša) u svrhu razmjene informacija i traženja sinergija. U svim tim razgovorima naglasak je bio na klimatskoj krizi.

Godina 2022. postaje godina u kojoj klimatske promjene uzrokuju ekstremne vremenske nepogode više nego ikad prije: od izrazito jakih toplinskih valova i požara u Europi i dijelovima južne Azije do katastrofalnih poplava u Pakistanu i Bangladešu i dugotrajne suše u istočnoj Africi, zbog koje su život izgubile tisuće ljudi, a milijuni su raseljeni ili su na rubu gladi.

S tim u vezi, u nedavnom izvješću Međuvladinog panela o klimatskim promjenama⁽²⁾ navodi se da, ako želimo da se globalno zagrijavanje zadrži na 1,5 °C, emisije stakleničkih plinova moraju doseći vrhunac „najkasnije do 2025.”, da se emisije moraju smanjiti za 50 % do 2030. te da je za to nužno znatno i hitno smanjenje emisija u svim sektorima. Međutim, predviđa se da će postojeće politike dovesti do povećanja od oko 2,7 °C, a trenutačne obveze zemalja (nacionalno utvrđeni doprinosi) ograničit će zagrijavanje na 2,4 °C⁽³⁾.

Ruska invazija na Ukrajinu drastično je povećala složenost ionako teške socioekonomske situacije. Međutim, klimatska kriza iziskuje hitno djelovanje. Svaka posebna mjera koja se usvoji mora biti iznimna i vremenski ograničena, a Europska unija mora ubrzati preoblikovanje svoje energetske i klimatske politike kako bi se odgovorilo na kratkoročne šokove i istodobno napredovalo prema neizbježnoj dekarbonizaciji društava. Europa mora biti predvodnik u djelovanju u području klime i premostiti jaz između ambicija i mjera politike.

U rezoluciji koju su pripremili članovi i članice *Ad hoc* skupine, institucije i vlade EU-a pozivaju se da u skladu sa znanstvenim spoznajama i informacijama povećaju klimatske ambicije, a poseban se naglasak stavlja na ulogu organiziranog civilnog društva u ubrzavanju djelovanja u području klime. Socijalna otpornost može se ojačati samo uz pomoć osnaženog civilnog društva, socijalnih aktera i pokreta na terenu.

Mi smo posljednja generacija koja može zaustaviti klimatske promjene, a EGSO, kao glas europskog civilnog društva, treba imati vodeću ulogu u promicanju transformacija prema ugljično neutralnim, uključivim i socijalno pravednim društvima.

Preporuke za politiku Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Povećanje klimatskih ambicija radi svladavanja klimatske krize i unapređenja djelovanja EU-a u području klime

Kao glas organiziranog civilnog društva u Europi i djelujući u svojstvu savjetodavnog tijela Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije te kao dio globalne zajednice civilnog društva,

1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) ističe da je Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC) usvojena prije 30 godina s krajnjim ciljem stabiliziranja koncentracija stakleničkih plinova u atmosferi na razini koja bi spriječila opasno antropogeno ometanje klimatskog sustava (članak 2.) i da taj cilj nije postignut;

(1) SL C 429, 11.12.2020., str. 44.

(2) <https://www.ipcc.ch/2022/04/04/ipcc-ar6-wgiii-pressrelease/>

(3) <https://climateactiontracker.org/global/temperatures/>

2. ističe da smo se zahvaljujući Pariškom sporazumu 2015. godine odmaknuli od kvalitativnog cilja Konvencije o promjeni klime (sprečavanje ometanja klimatskog sustava) i prihvatili kvantitativni cilj „zadržavanj[a] povećanja globalne prosječne temperature na razini koja je znatno niža od 2 °C iznad razine u predindustrijskom razdoblju te ulaganj[a] napora u ograničavanje povišenja temperature na 1,5 °C iznad razine u predindustrijskom razdoblju”⁽⁴⁾;
3. naglašava da cilj od 1,5 °C neće biti dovoljan da se izbjegnu dramatične posljedice klimatskih promjena. Kao što se vidjeti iz priloženih podataka, klimatske promjene već utječu na sve regije diljem svijeta. Poplave, suše, oluje, požari i toplinski valovi eksponencijalno rastu, s razornim društvenim učinkom i gospodarskim posljedicama koje se svake godine mjere u milijardama⁽⁵⁾;
4. ističe da živimo u klimatskoj krizi i da, unatoč tome što se ciljevi UNFCCC-a trenutno ne uspijevaju postići, ne bismo smjeli odustati od članka 2. Konvencije;
5. čvrsto je uvjeren da odluke o politikama moraju biti u skladu sa znanostu i znanstvenim informacijama te ističe da je Međuvladin panel o klimatskim promjenama (IPCC) odredio jasne referentne vrijednosti: emisije moraju doseći vrhunac najkasnije do 2025.⁽⁶⁾, a da bi se zadržala mogućnost ostvarenja cilja od 1,5 °C, svijet mora do 2030. godine smanjiti emisije za 45 % u odnosu na 2010.;
6. napominje da je invazija Rusije na Ukrajinu dodatno pogoršala već tešku situaciju koju karakteriziraju inflacija, visoke cijene energije i hrane te moguće nestašice energije, što u velikoj mjeri negativno utječe na život građana i, barem u kratkoročnom razdoblju, stvara ozbiljne socijalne i ekonomske izazove. EGSO smatra da je zbog trenutne situacije europsko djelovanje u području klime još hitnije potrebno i da je **zbog nove geopolitičke situacije još izraženija potreba da EU ubrza preoblikovanje svoje energetske i klimatske politike**;
7. uvjeren je da je **potrebno ojačati europski zeleni plan** kako bi se postigao cilj dekarbonizacije gospodarstva, dodatno smanjile ovisnosti o vanjskim faktorima, osigurala otpornost i intenzivirala pravedna tranzicija, kao i da se izvanredna odstupanja od dogovorenih ciljeva mogu odobriti isključivo na ograničeno vremensko razdoblje⁽⁷⁾; vjeruje da bi razvoj otvorene strateške autonomije trebao osigurati smanjenje ovisnosti o energiji, kritičnim sirovinama i hrani;
8. potiče **EU da preuzme vodeću ulogu** i poziva Europsku komisiju i države članice EU-a da u skladu s Klimatskim paktom iz Glasgova **ažuriraju nacionalno utvrđene doprinose**; poziva na pravednu raspodjelu na svjetskoj razini, utemeljenu na pravičnosti, povijesnoj odgovornosti i kapacitetima;
9. pozdravlja odluke Europskog parlamenta o sustavu trgovanja emisijama⁽⁸⁾ i ponorima ugljika⁽⁹⁾, koje su dovele do blagog povećanja cilja EU-a za smanjenje emisija, što – iako nedovoljno – predstavlja poziv na povećanje nacionalno utvrđenih doprinosa u EU-u;
10. izražava zabrinutost zbog činjenice da su mnoge zemlje najavile dugoročne planove za postizanje klimatske neutralnosti do 2050. ili 2060. koji nisu popraćeni razmjernim kratkoročnim i srednjoročnim planovima, pa stoga poziva Europsku komisiju da **intenzivira diplomatske aktivnosti EU-a** na promicanju usvajanja okvirâ politika sličnih europskom zelenom planu u međunarodnoj zajednici; spreman je poduprijeti te aktivnosti kroz suradnju s organizacijama civilnog društva u cijelom svijetu, vodeći se pritom Programom održivog razvoja do 2030. i ciljevima održivog razvoja kao smjernicama za predstojeće odlučujuće godine;
11. traži od EU-a da dodatno razvije sektorske pristupe za prilagođene mjere ili „klimatske klubove” koji bi se mogli osnivati među zemljama s najambicioznijim klimatskim programima kako bi se potaknulo brže djelovanje drugih država. Mehanizam za ugljičnu prilagodbu na granicama (CBAM) mogao bi poslužiti kao sredstvo za to;

⁽⁴⁾ Pariški sporazum

⁽⁵⁾ Izvor: *Economic losses from weather and climate-related extremes in Europe reached around half a trillion euros over past 40 years* (Ekonomski gubici uzrokovani ekstremnim vremenskim i klimatskim pojavama u Europi u posljednjih 40 godina popeli su se na oko pola bilijuna eura), Europska agencija za okoliš; *New report: World counts the cost of a year of climate breakdown* (Novo izvješće: svijet računa koliko ga je koštala jedna godina klimatskog raspada), britansko dobrotvorno društvo koje se bori protiv siromaštva u svijetu *Christian Aid, Media Centre*; *The Costs of Extreme Weather Events Caused by Climate Change* (Cijena ekstremnih vremenskih nepogoda uzrokovanih klimatskim promjenama), Euromediterranski centar za klimatske promjene – CMCC; *Billion-Dollar Weather and Climate Disasters* (Vremenske i klimatske katastrofe koje su koštale najmanje milijardu dolara), Nacionalni centri za informacije o okolišu – NCEI.

⁽⁶⁾ *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change* (Klimatske promjene 2022.: ublažavanje klimatskih promjena), IPCC.

⁽⁷⁾ Rezolucija EGSO-a „Rat u Ukrajini i njegove gospodarske, socijalne i okolišne posljedice” (SL C 290, 29.7.2022., str. 1.).

⁽⁸⁾ Klimatske promjene: Parlament traži brže djelovanje i energetske neovisnost EU-a.

⁽⁹⁾ Paket mjera „Spremni za 55 %”: Parlament se slaže s povećanjem ambicija u pogledu ponora ugljika do 2030.

12. smatra da je potrebno odlučno i jasno definirano djelovanje kako bi članak 6. Pariškog sporazuma postao operativan i kako bi se dovršio Pariški pravilnik, kojim se uspostavlja okvir za dobrovoljnu međunarodnu suradnju na temelju koje bi zemlje mogle smanjiti emisije radi ispunjavanja svojih obveza, pritom izbjegavajući probleme povezane s dvostrukim računanjem i rizik od lažnih ugljičnih kredita;

Preispitivanje postojećeg gospodarskog modela u svrhu poduzimanja djelotvornih koraka u pogledu ublažavanja i prilagodbe te osiguravanje primjerenog pristupa financijskim sredstvima za borbu protiv klimatskih promjena

13. ističe da radi ubrzanja tranzicije prema klimatski neutralnom društvu moramo **preispitati svoj postojeći gospodarski model** kako bismo promijenili način na koji konzumiramo i proizvodimo, kao i način na koji vrednujemo samodostatnost te poziva EU da predloži novu viziju prosperiteta za ljude i planet, koja bi se temeljila na načelu okolišne održivosti, pravu na pristojan život i zaštiti društvenih vrijednosti ⁽¹⁰⁾;

14. predlaže **novi okvir upravljanja** za razradu tih transformacijskih promjena te potiče vlade i regionalne vlasti da osnuju **povjerenstva za pravednu tranziciju** kako bi se socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva, uključujući organizacije mladih, omogućilo da iznose preporuke te da pregovaraju i razvijaju nacionalne i regionalne planove za pravednu tranziciju ⁽¹¹⁾; smatra da su postojeće inicijative za suočavanje s društvenim izazovima zelene transformacije i dalje fragmentirane ⁽¹²⁾;

15. smatra da će brzi pomak prema dekarboniziranom gospodarstvu sa sobom nositi ogromne izazove za građane, radnike, poduzeća i regije, naročito one koje se najviše oslanjaju na sektore i industrije s velikim emisijama ugljika ⁽¹³⁾ i da bi **određivanje nacionalnih doprinosa trebalo uključivati i detaljno mapiranje** i analizu učinka koji će tranzicija imati na zapošljavanje i vještine u raznim zemljama, podregijama i sektorima, uključujući i na podizvođače i kasnije faze u lancima vrijednosti, koji bi trebali biti **popraćeni nacionalnim planovima za zapošljavanje i strategijama za pravednu tranziciju** ⁽¹⁴⁾, na temelju načela pravedne tranzicije Međunarodne organizacije rada; stoga podržava prijedlog proizašao iz Konferencije o budućnosti Europe ⁽¹⁵⁾ da se osigura pravedna tranzicija u kojoj se s pomoću odgovarajućeg financiranja tranzicije i daljnjeg istraživanja štite radnici i radna mjesta;

16. naglašava da će za odgovornost privatnog sektora za postizanje cilja dekarbonizacije biti potrebna brza transformacija sustava dosad nezabilježenih razmjera te ističe da privatni sektor ima ključnu ulogu u tom procesu;

17. uvažava napore koje u brojnim slučajevima i na raznovrsne načine poduzeća i poduzetnici u cijelom EU-u ulažu u razvijanje poslovnih rješenja za ublažavanje izazova povezanih s klimatskim promjenama i prilagodbu njima te smatra da bi se protiv klimatskih promjena trebalo boriti inovativnim i odgovornim poslovnim modelima, i to stavljanjem naglasaka na mjerljive ciljeve održivosti, uključujući smanjenu upotrebu vode, energije i kemikalija;

18. zabrinut je zbog toga što uslijed smanjenja emisija stakleničkih plinova u EU-u dolazi do povećanja emisija u inozemstvu radi zadovoljavanja potrošnje u EU-u, što dovodi do **učinka prelijevanja stakleničkih plinova** ⁽¹⁶⁾ te smatra da u pristup EU-a koji se temelji na inventaru stakleničkih plinova treba uključiti i emisije stakleničkih plinova povezane s uvezenim proizvodima, da prednost moramo dati razdvajanju socioekonomskog napretka od negativnih učinaka na klimu i bioraznolikost, bez obzira na to dolazi li do njih u EU-u ili u zemljama izvoznicama, kao i da je CBAM mjera kojom se podupire postizanje tog cilja;

19. napominje da se, kao što je naglasila znanstvena zajednica, **klimatske promjene i gubitak bioraznolikosti uzajamno intenziviraju**; poziva na holistički pristup zaštiti okoliša kojim bi se rješavao problem povezanosti između gubitka bioraznolikosti i klimatskih promjena te predlaže da se ponovno razmotre i povećaju površine zaštićenih područja, kao i naponi za zaštitu preostalih prirodnih resursa u okviru Strategije EU-a za bioraznolikost do 2030. ⁽¹⁷⁾;

⁽¹⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Održivo gospodarstvo kakvo trebamo” (SL C 106, 31.3.2020., str. 1.).

⁽¹¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti” (SL C 275, 18.7.2022., str. 101.).

⁽¹²⁾ Mišljenje EGSO-a „Socijalni dijalog u kontekstu zelene tranzicije” (SL C 486, 21.12.2022., str. 95.).

⁽¹³⁾ Mišljenje EGSO-a „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti” (SL C 275, 18.7.2022., str. 101.).

⁽¹⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti” (SL C 275, 18.7.2022., str. 101.).

⁽¹⁵⁾ Konferencija o budućnosti Europe – preporuke koje je usvojio europski panel građana i građanki.

⁽¹⁶⁾ Izvješće o održivom razvoju Europe 2021., SDSN Europa.

⁽¹⁷⁾ Mišljenje EGSO-a u pripremi (NAT/841) „Ciljevi EU-a za obnovu prirode u okviru Strategije EU-a za bioraznolikost”.

20. zabrinut je zbog činjenice da klimatske promjene nesrazmjerno utječu na najranjivije osobe i da se zajednice koje su najmanje odgovorne za globalne emisije suočavaju s najgorim posljedicama, a ne raspolažu uvijek resursima da se s njima nose;

21. **ističe da mjere prilagodbe** poprimaju sve veću važnost s obzirom na to da su neuobičajene klimatske pojave sve učestalije i da je od presudne važnosti bolje predviđati učinke klimatskih promjena; naglašava da se u Pariškom sporazumu ističe važnost procesa planiranja prilagodbe na nacionalnoj razini tako što se sve zemlje obvezuje na izvještavanje o postignutom napretku; ujedno poziva na to da se u svim područjima vodi računa o uključivosti kako bi se izbjeglo povećanje postojećih nejednakosti;

22. poziva na to da razvijene zemlje povećaju ukupni doprinos financiranju borbe protiv klimatskih promjena i da se pritom **pridaje jednaka važnost financiranju ublažavanja i prilagodbe** jer će, ako se za to ne osiguraju dodatna financijska sredstva, planiranje i provedba prilagodbe biti ograničeni, naročito u zemljama u razvoju; poziva na poduzimanje daljnjih koraka kako bi se osiguralo poštovanje tog načela s obzirom na to da ublažavanje klimatskih promjena štiti buduće naraštaje od pogoršavanja klimatske krize, dok prilagodba tim promjenama štiti sadašnje i buduće naraštaje od ekstremnih vremenskih nepogoda uzrokovanih već postojećim klimatskim promjenama ⁽¹⁸⁾; podsjeća na to da se trenutno samo 25 % ukupnih financijskih sredstava za klimu izdvaja za financiranje prilagodbe klimatskim promjenama i da se ne ostvaruju ranija obećanja da će se do 2025. godine sredstva za tu svrhu povećati na 40 % ⁽¹⁹⁾;

23. pozdravlja doprinos Komisije **Fondu za prilagodbu** u iznosu od 100 milijuna eura, a države članice EU-a istodobno potiče da do 2025. udvostruče financijska sredstva za prilagodbu u odnosu na razinu iz 2019. te poziva na ulaganje dodatnih napora kako bi se prikupilo 100 milijardi američkih dolara za „plan provedbe“; ističe činjenicu da trenutno ne postoji globalni mehanizam financiranja kojim bi se podupirao oporavak od gubitaka i štete koje dotični ljudi trpe te poziva države članice EU-a i Komisiju da se obvežu na uspostavu **„financijskog mehanizma za gubitke i štetu“** kako bi se sanirale posljedice klimatskih promjena;

24. smatra da u okviru djelovanja u interesu klimatske pravde vlade i institucije EU-a moraju osmisliti **svobuhvatnu europsku politiku migracija i azila okrenutu budućnosti** koja bi pružala zaštitu osobama raseljenima zbog klimatskih promjena, pri čemu bi prvi korak trebao biti službeno priznavanje statusa klimatskih izbjeglica;

Jačanje djelotvornih sektorskih mjera radi postizanja klimatske neutralnosti

25. ističe da su **kružno gospodarstvo** i biogospodarstvo poticajni faktori za osmišljavanje nove vizije prosperiteta za ljude i da ih treba dodatno ubrzati ⁽²⁰⁾ te naglašava da strategije kružnog gospodarstva koje se provode u svim sektorima i zemljama imaju potencijal za smanjenje globalnih emisija stakleničkih plinova za 39 %; ⁽²¹⁾ izražava zabrinutost zbog toga što je stopa kružnosti u EU-u samo 12 % unatoč opsežnom procesu ažuriranja zakonodavstva pokrenutom 2015. prvim akcijskim planom EU-a za kružno gospodarstvo i smatra da se daljnji napredak može postići samo kroz uključivanje svih komponenata civilnog društva, prije svega kako bi se prevladale preostale političke, kulturne, infrastrukturne, upravljačke i financijske prepreke ⁽²²⁾;

⁽¹⁸⁾ Mišljenje EGSO-a „Stvaranje Europe otporne na klimatske promjene – nova strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama“ (SL C 374, 16.9.2021., str. 84.).

⁽¹⁹⁾ António Guterres: 50 % svih financijskih sredstava za klimu potrebno je za prilagodbu.

⁽²⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Stvaranje sinergija među različitim planovima za kružno gospodarstvo“ (SL C 14, 15.1.2020., str. 29.).

⁽²¹⁾ *Circularity Gap Report 2021 Climate Change Mitigation through the Circular Economy* (Izvrješće o stanju kružnosti za 2021.: Ublažavanje klimatskih promjena uz pomoć kružnog gospodarstva).

⁽²²⁾ Mišljenje EGSO-a „Stvaranje Europe otporne na klimatske promjene – nova strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama“ (SL C 374, 16.9.2021., str. 84.).

26. poziva na to da se tranzicijske strategije za uspostavu **održivih prehrambenih sustava** na odgovarajući način uključe u nacionalno utvrđene doprinose i napominje da, iako mnoge zemlje u svojim nacionalno utvrđenim doprinosima navode potencijal koji za ublažavanje i prilagodbu ima poljoprivreda, vrlo ih je malo postavilo ciljeve u pogledu drugih faza prehrambenog sustava⁽²³⁾, što znači da velik broj prilika nije iskorišten⁽²⁴⁾; ponavlja svoje preporuke da se donesu sveobuhvatne prehrambene politike, kao što je strategija „od polja do stola”, uključujući i klimatske mjere, te da se osigura strukturirano sudjelovanje dionika u cijelom lancu opskrbe hranom⁽²⁵⁾ i na svim razinama upravljanja, a prije svega da se proizvođači stave u središte poljoprivrednih strategija i da ih se uključi u izradu politika;

27. zabrinut je zbog situacije u Africi, čiji je udio u globalnim emisijama manji od 4 %, što je u velikom nesrazmjeru s činjenicom da je Afrika jedna od najranjivijih regija na svijetu; **s obzirom na to da se sastanak COP 27 održava u Africi, odlučno apelira na EU da prioritarno stavi na raspolaganje financijske i tehničke resurse te resurse za izgradnju kapaciteta za Afriku** kako bi se poduprle obveze koje je taj kontinent preuzeo na sastanku COP 21 u Parizu; ujedno traži da EU uzme u obzir činjenicu da većina afričkih nacionalno utvrđenih doprinosa sadrži ciljeve ublažavanja i prilagodbe koji ovise o primanju odgovarajuće međunarodne potpore, što otvara pitanje zaštite visokovrijednih ekosustava očuvanja kao što su šume i savane, kao i pitanje ekstrakcije fosilnih goriva;

28. poziva na to da se odmah obustave **subvencije za fosilna goriva** i pozdravlja Komunikaciju o planu REPowerEU jer se u njoj iznose rješenja koja su u skladu s ciljevima zelenog plana i europske energetske unije⁽²⁶⁾ ⁽²⁷⁾; smatra da vlade moraju uspostaviti okvir za ulaganja u revolucionarne tehnologije u područjima kao što su energetska učinkovitost i proizvodnja obnovljive energije, i to podupiranjem istraživanja, inovacija i razvoja, te da bi propisi trebali biti osmišljeni tako da omogućuju i unapređuju razvoj i prihvaćanje novih tehnologija na tržištu, uključujući mjere na strani potražnje kako bi se stvorila vodeća tržišta i poticaji za potrošnju proizvoda s niskim emisijama ugljika⁽²⁸⁾;

29. pozdravlja digitalna rješenja kojima se omogućuju zaštita okoliša i prelazak na održivost u prometu, energetskim sustavima, zgradama, poljoprivredi i drugim sektorima, ali ujedno **napominje da sveukupno gledajući digitalizacija dosad nije doprinijela smanjenju potražnje za energijom i smanjenju emisija ugljika** pa stoga naglašava da su potrebne politike potpore kako bi se ublažili povratni i indukcijski učinci⁽²⁹⁾;

30. naglašava da klimatske promjene imaju ozbiljne posljedice i za poduzeća, naročito MSP-ove (primjerice, prekid lanaca opskrbe i šteta na proizvodnim postrojenjima zbog ekstremnih vremenskih pojava) i prisiljavaju ih da uvode ponekad skupe promjene u svoje poslovne i operativne modele i provode ulaganja kako bi se nosila s regulatornim i drugim zahtjevima; smatra da **treba podupirati one koji ranije uvode nove održive poslovne modele** kako bi se spriječilo da zbog svoje inovativnost budu stavljeni u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju;

31. naglašava da se u okviru potpore privatnom sektoru moraju poštovati načela pravednog pristupa financijskim instrumentima za MSP-ove i da se potpora treba zasnivati isključivo na klimatskim ciljevima⁽³⁰⁾ te da će u svim lancima vrijednosti trebati učiniti mnogo toga i da će biti potrebna međusektorska suradnja;

32. smatra da su usklađivanje i standardizacija ključni za prilagođavanje razmjera rješenja potrebama industrijskih sektora, uz pomoć tehnologije, jačanja vještina i regulative, što bi vlade EU-a trebale podupirati na međunarodnoj razini, te da će naročito za MSP-ove biti ključno da im se osiguraju prateći instrumenti i izgradnja kapaciteta kako bi ispunili nove zahtjeve i povećali svoj pristup tržištu u EU-u;

⁽²³⁾ *Enhancing NDCs For Food Systems – recommendations for decision-makers | NDC Action Project* (Jačanje nacionalno utvrđenih doprinosa u području prehrambenih sustava – preporuke za donositelje odluka, Projekt za mjere za nacionalno utvrđene doprinose).

⁽²⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Sigurnost opskrbe hranom i održivi prehrambeni sustavi” (SL C 194, 12.5.2022., str. 72.).

⁽²⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Od polja do stola: strategija održive prehrane” (SL C 429, 11.12.2020., str. 268.).

⁽²⁶⁾ Mišljenja EGSO-a „Klimatska pravda” (SL C 81, 2.3.2018., str. 22.) i „Stvaranje Europe otporne na klimatske promjene – nova strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama” (SL C 374, 16.9.2021., str. 84.).

⁽²⁷⁾ Mišljenje EGSO-a „REPowerEU: zajedničko europsko djelovanje za povoljniju, sigurniju i održiviju energiju” (SL C 323, 26.8.2022., str. 123.).

⁽²⁸⁾ Mišljenje EGSO-a „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti” (SL C 275, 18.7.2022., str. 101.).

⁽²⁹⁾ Mišljenje EGSO-a „Digitalizacija i održivost – trenutačno stanje i potreba za djelovanjem iz perspektive civilnog društva” (SL C 429, 11.12.2020., str. 187.).

⁽³⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti” (SL C 275, 18.7.2022., str. 101.).

Oснаživanje civilnog društva u cilju ubrzanja djelovanja u području klime i poziv na uvođenje novog okvira upravljanja

33. ističe da razmjer potrebnog djelovanja iziskuje integrirane, višerazinske politike i međusektorska rješenja, uz istinski angažman civilnog društva, pa stoga predlaže uvođenje **novog okvira upravljanja** kako bi se razradile te transformacijske promjene;

34. smatra da bi se **na razini radnog mjesta** tim novim okvirom upravljanja trebao zajamčiti socijalni dijalog osiguravanjem radničkih prava i sudjelovanja radnika, kao i jačanjem kolektivnih ugovora;

35. osim toga, smatra da treba ojačati i **širi dijalog**, uz sudjelovanje regija, ruralnih aktera i gradova, socijalnih partnera, zadruga i civilnog društva, kako bi se zajamčile socijalna pravda i vjerodostojnost te kako bi se konkretiziralo obećanje da nitko ne smije biti zapostavljen⁽³¹⁾. Na primjer, olakšavanjem aktivnosti prozumenata može se ubrzati tranzicija prema čistijem energetskom sustavu, stvoriti novi gospodarski modeli i pomoći u zaštiti najranjivijih skupina u našim društvima, primjerice kako ih se ne bi isključilo iz sustava grijanja i rasvjete i iz informacijske tehnologije;

36. čvrsto je uvjeren da radi bržeg ublažavanja klimatskih promjena i prilagodbe njima, kao i radi jačanja socijalne otpornosti **treba zaista podupirati i poticati inicijative odozdo prema gore i građanske inicijative** i time osloboditi potencijal kulture suradnje i rješenja odozdo prema gore; vjeruje da je jednako tako potrebno više ulagati u socijalne inovacije kako bi posvuda došlo do kulturnih i društvenih promjena potrebnih za to da zaštita klime postane dio svakodnevnog života poduzeća, javnih vlasti i domaćinstava;

37. smatra da se **pitanje roda** ne bi trebalo rješavati kao zasebni i izolirani problem, već da ga treba smatrati osnovnim pitanjem kako bi se **izbjeglo usvajanje mjera i politika u kojima se to pitanje ne uzima u obzir**. Klimatske promjene nemaju jednak učinak na sve segmente stanovništva, a ako se klimatske politike ne osmisle na ispravan način, mogle bi perpetuirati nepravde i neuravnoteženosti te vrste. Na primjer, nejednako sudjelovanje žena u postupcima donošenja odluka i na tržištu rada povećava nejednakosti i ženama često onemogućuje puno sudjelovanje u planiranju klimatskih politika, njihovoj izradi i provedbi⁽³²⁾;

38. uvjeren je da će se snažnijim **angažmanom mladih** u postupcima donošenja odluka – od sastavljanja zakonodavnih prijedloga i inicijativa do provedbe, nadzora i praćenja – najbolje uzeti u obzir međugeneracijska dimenzija tih promjena⁽³³⁾. EGSO zbog toga od 2021. u službeno izaslanstvo EU-a na sastancima Konferencije stranaka UNFCCC-a uključuje predstavnika ili predstavnicu mladih i obvezao se na to da će u svom radu davati više prostora stavovima mladih i njihovih organizacija; odlučno preporučuje strankama i drugim dionicima da usvoje sličan pristup;

39. napominje da se **autohtoni narodi** nalaze u prvim redovima borbe protiv klimatskih promjena – oni su čuvari više od 80 % preostale bioraznolikosti planeta⁽³⁴⁾; pozdravlja njihov sve veći angažman u klimatskoj politici i potiče stranke da ih aktivno uključe u provedbu klimatskih mjera;

40. EGSO se obvezuje da će poduzeti mjere za provedbu navedenih preporuka o politikama.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽³¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti” (SL C 275, 18.7.2022., str. 101.).

⁽³²⁾ 2020 Pocket Guide to Gender Equality under the UNFCCC (Kratki vodič o pitanju rodne ravnopravnosti u okviru UNFCCC-a za 2020.), organizacija WEDO.

⁽³³⁾ Mišljenje EGSO-a u pripremi (NAT/788) „Ususret strukturiranom angažmanu mladih u području klime i održivosti u postupku donošenja odluka EU-a” (SL C 429, 11.12.2020., str. 44).

⁽³⁴⁾ *Indigenous peoples defend Earth's biodiversity but they're in danger* (Autohtoni narodi brane biološku raznolikost planeta Zemlje, ali su i sami ugroženi).

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

573. PLENARNO ZASJEDANJE EUROPSKOG GOSPODARSKOG I SOCIJALNOG ODBORA,
26.10.2022.–27.10.2022.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Digitalna suverenost: ključni stup digitalizacije i rasta u EU-u”

(samoinicijativno mišljenje)

(2023/C 75/02)

Izvjestitelj: **Philip VON BROCKDORFF**

Odluka Plenarne skupštine:	20.1.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika Samoinicijativno mišljenje
Nadležna Stručna skupina:	Jedinstveno tržište, proizvodnja i potrošnja
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	185/0/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Unatoč značajnom napretku u povećanju digitalne suverenosti EU-a, još uvijek postoji velika ovisnost o tehnološkim poduzećima sa sjedištem izvan EU-a. To ograničava vodstvo i stratešku autonomiju EU-a u digitalnom svijetu, a time i potencijal gospodarskog rasta EU-a.

1.2. U internetskom okruženju u kojem i dalje prevladavaju tehnološka poduzeća iz trećih zemalja, postavlja se pitanje o stupnju kontrole koju građani, poduzeća i vlade EU-a imaju nad svojim digitalnim podacima. To se možda u kontekstu aktualne krize ne čini prioritetnim, no potreba za rješavanjem pitanja neravnoteže digitalne suverenosti ne smije se zanemariti.

1.3. S obzirom na navedeno, EGSO smatra da EU treba smanjiti ovisnost o tehnološkim divovima iz trećih zemalja tako da uloži dvostruko veće napore u razvoj sigurnog i uključivog digitalnog gospodarstva koje bi se temeljilo na vrijednostima i moglo natjecati s tehnološkim divovima iz trećih zemalja te da stavi naglasak na pouzdanu povezivost, sigurnost podataka i umjetnu inteligenciju.

1.4. EGSO stoga poziva na to da se ulaganje u digitalni sektor u znatnoj mjeri usmjeri na otvorenu stratešku autonomiju u digitalnom gospodarstvu. To bi trebalo uključivati ulaganje u digitalne kapacitete, obrazovanje i strukovno osposobljavanje, infrastrukturu i tehnologiju. Poziva i na uspostavu jednakih uvjeta tržišnog natjecanja u digitalnoj transformaciji, pri čemu bi prava radnika bila zaštićena i poduzeća svih veličina mogla bi istodobno postojati i širiti poslovanje bez prekomjerne regulacije.

1.5. EGSO uviđa da su inovacije kao što su računalstvo u oblaku i umjetna inteligencija postale važna strateška sredstva u EU-u koja pozitivno doprinose potencijalu rasta gospodarstva EU-a. Međutim, EU zaostaje u globalnoj utrci koja se vodi za razvoj novih tehnologija u digitalnom svijetu, a i privatna ulaganja EU-a u određene tehnologije zaostaju za sličnim ulaganjima u SAD-u i Kini.

1.6. EGSO poziva na ulaganje dodatnih napora kako bi se uspostavila javno-privatna partnerstva u području digitalnih tehnologija i poduprla opsežna istraživanja EU-a u području novih tehnologija, prije svega kako EU ne bi zaostajao za istraživačkim kapacitetima SAD-a i Kine.

1.7. EGSO tvrdi da je postojeća neravnoteža u digitalnoj suverenosti djelomično prisutna zbog nacionalnih prepreka koje i dalje sprečavaju ostvarenje istinskog jedinstvenog tržišta. Trenutno je jedinstveno tržište u osnovi spoj više manjih nacionalnih tržišta, koja ne dosežu razmjere potrebne da bi se bilo koje poduzeće sa sjedištem u EU-u moglo natjecati s digitalnim divovima ovog svijeta. Osim toga, unutar EU-a postoje razlike u razini digitalnog razvoja, infrastrukture i kapaciteta.

1.8. EGSO poziva Komisiju da nastavi s radom na svojem regulatornom okviru za digitalni sektor čiji je cilj zaštita građana EU-a od ekscesa digitalnog svijeta i ujedno pružanje okvira za antropocentričnije i etičnije okruženje.

1.9. Jednako je važno da internetske platforme, ekosustavi i aktivnosti na internetu postanu otvoreniji, pravedniji i predvidljiviji uz pravila koja obuhvaćaju transparentnost i neutralnost algoritama i da se uzmu u obzir razmjena podataka i interoperabilnost.

1.10. EGSO podupire pozive upućene EU-u da razvije infrastrukturu u oblaku i podatkovnu infrastrukturu kako bi izgradio svoju digitalnu suverenost i riješio pitanje goleme neravnoteže na tržištu pohrane u oblaku i pohrane podataka, na kojem gotovo u potpunosti prevladavaju poduzeća iz trećih zemalja.

1.11. EGSO također prepoznaje potencijal EU-a da postane svjetski predvodnik u prikupljanju i obradi podataka, što je okosnica digitalnog gospodarstva. Podatkovni okvir EU-a za prikupljanje i razmjenu podataka ima golemi potencijal u strateškim sektorima kao što su zdravstvo, tržište rada i promet.

1.12. EGSO poziva na ažuriranje politike tržišnog natjecanja i zaštite potrošača na jedinstvenom tržištu. Pritom treba obratiti pozornost i na prakse poduzeća iz trećih zemalja koje narušavaju tržišno natjecanje, kao i na sve veći utjecaj kineskih digitalnih poduzeća u EU-u. S tim u vezi EGSO pozdravlja nove propise kao što su Akt o digitalnim tržištima i Prijedlog europskog Akta o čipovima.

1.13. EGSO uviđa da mala i srednja poduzeća (MSP) u velikoj mjeri utječu na oblikovanje digitalne suverenosti EU-a, posebno svojom interakcijom s velikim tehnološkim poduzećima EU-a.

1.14. Naposljetku, EGSO ističe da je u razvoju digitalne suverenosti EU-a važno obrazovanje na svim razinama (strukovno ili akademsko).

2. Kontekst

2.1. Digitalna suverenost može se okvirno opisati kao autonomija kojom vlade i poduzeća uspostavljaju vlastite podatke, hardver i softver i njima upravljaju. Već se predugo izražava zabrinutost zbog izrazite ovisnosti EU-a o malom broju velikih tehnoloških poduzeća koja posluju izvan EU-a.

2.2. Dokaz izrazite ovisnosti EU-a o tehnološkim poduzećima izvan EU-a jest to da se prema procjenama 92 % svih podataka zapadnog svijeta pohranjuje na poslužiteljima u vlasništvu SAD-a. To uključuje podatke na internetu, podatke preuzete s društvenih mreža i podatke kojima upravljaju nacionalne vlade⁽¹⁾.

2.3. Stoga ne iznenađuje da je takvo stanje dovelo do sve veće bojazni da poduzeća iz EU-a i nacionalne vlade možda nemaju potpunu kontrolu nad podacima i da se i dalje uvelike oslanjaju na velika tehnološka poduzeća izvan EU-a, što tehnološkim poduzećima sa sjedištem u EU-u otežava natjecanje s konkurentskim poduzećima u SAD-u. Prisutna je zabrinutost i zbog toga što EU polako ali sigurno gubi svoju sposobnost za djelotvornu provedbu zakonodavstva u digitalnom okruženju.

2.4. Zabrinjavajuće je to što ta golema ovisnost o tehnološkim poduzećima sa sjedištem u SAD-u ograničava vodstvo i stratešku autonomiju EU-a u digitalnom svijetu, što bi posljedično moglo ograničiti potencijal gospodarskog rasta EU-a. Utjecaj tehnoloških poduzeća iz trećih zemalja na gospodarstvo ne može se zanemariti. Jednako vrijedi i za njihov utjecaj na građane EU-a i njihove obrasce potrošnje, ali i na to kako oblikuju svoju interakciju sa sugrađanima u EU-u i izvan njega.

⁽¹⁾ <https://www.weforum.org/agenda/2021/03/europe-digital-sovereignty/>

2.5. Danas velika tehnološka poduzeća iz trećih zemalja znaju više o nama no što to možda znaju naši najbliži članovi obitelji i prijatelji te je nedostatak privatnosti zabrinjavajući. Zapravo, ne kontroliramo sami svoje podatke na internetu, nego to čine velika tehnološka poduzeća, a internet i dalje u velikoj mjeri nije reguliran. Inicijativama kao što je Opća uredba o zaštiti podataka EU-a⁽²⁾ pokušala su se definirati nova pravila u tom pogledu. Problem je to što se tehnološka poduzeća razvijaju brže no što to EU može pratiti kako bi riješio navedeni problem. Velika tehnološka poduzeća često posluju u područjima u kojima imaju znatnu informacijsku prednost pred regulatornim tijelima te su uglavnom nesputana u praćenju kretanja građana na internetu, prikupljanju informacija pri tome i iskorištavanju tih saznanja radi dobiti.

2.6. U tom kontekstu predsjednica Komisije izdvojila je digitalnu politiku kao jedan od glavnih prioriteta tijekom njezina mandata 2019. – 2024. i zauzela se za tehnološku suverenost. Međutim, još smo daleko od postizanja tog cilja, a sama Komisija izrazila je zabrinutost zbog toga što tehnološka poduzeća iz trećih zemalja namjerno ne poštuju pravila i temeljne vrijednosti EU-a. Posljednjih se godina digitalno gospodarstvo konsolidiralo oko tih tehnoloških divova, koji upotrebljavaju kolačiće za upravljanje podacima i održavaju oligopolistički položaj na tržištu. Europski parlament izrazio je zabrinutost zbog sigurnosnih prijetnji povezanih sa sve većom kineskom tehnološkom prisutnošću u EU-u, a posebno je pozvao na djelovanje na razini EU-a kako bi se smanjio sve veći kineski utjecaj u 5G infrastrukturi.

2.7. Zabrinjavajuće je to što cijeli sektori gospodarstva EU-a i dalje uvelike ovise o velikim internetskim platformama sa sjedištem u trećim zemljama. Time se države članice lišavaju vlastite digitalne suverenosti u ključnim područjima kao što su autorska prava, zaštita podataka i oporezivanje. Ta se zabrinutost proteže i na druga područja kao što su e-trgovina i dezinformacije na internetu.

2.8. U internetskom okruženju u kojemu prevladavaju tehnološka poduzeća iz trećih zemalja postavlja se pitanje mogu li građani EU-a povratiti kontrolu nad svojim digitalnim podacima i može li EU djelotvorno riješiti pitanje neravnoteže u pogledu digitalne suverenosti i to u razumnom roku. Razmatranja tih pitanja nalaze se u odjeljcima 3. i 4.

3. Opće napomene

3.1. EU ponajprije mora uložiti dvostruko veće napore u razvoj sigurnog i uključivog digitalnog gospodarstva temeljenog na vrijednostima da bi smanjio ovisnost o velikim tehnološkim divovima iz trećih zemalja i mogao se s njima natjecati te staviti naglasak na pouzdanu povezivost, sigurnost podataka i umjetnu inteligenciju. EGSO smatra da je aspekt gospodarstva koji se temelji na vrijednostima posebno važan i stavlja naglasak na socijalnu i etičku dimenziju, kao i na prava radnika u digitalnom gospodarstvu.

3.2. Komisija je na razvoj digitalnog gospodarstva odgovorila 2021. godine izradom Digitalnog kompasa za digitalno desetljeće EU-a, usmjerenog na infrastrukturu, javnu upravu, poduzeća i vještine. Kompasom se postavljaju ciljevi na razini EU-a i na nacionalnoj razini, predlaže čvrst zajednički okvir upravljanja za praćenje napretka i uklanjanje nedostataka i predlažu dodatni višedržavni projekti kojima se kombiniraju ulaganja iz EU-a, država članica i privatnog sektora. To je dopunjeno Aktom o digitalnim tržištima, zakonodavnim okvirom čiji je cilj osigurati viši stupanj tržišnog natjecanja na europskim digitalnim tržištima sprečavanjem velikih poduzeća da zloupotrebljavaju svoju tržišnu snagu i omogućivanjem ulaska na tržište novim akterima. Nedavno je u Prijedlogu europskog Akta o čipovima naveden cilj povećanja proizvodnje mikročipova u cijelom EU-u kako bi se odgovorilo na rastuću potražnju i smanjila ovisnost o dobavljačima iz trećih zemalja. Time bi se suzbila dominacija Kine, posebno u proizvodnji poluvodičkih čipova.

3.3. U kontekstu oporavka gospodarstva EU-a nakon pandemije i povećanja cijena, EGSO poziva na uspješnu provedbu Digitalnog kompasa i poziva vlade EU-a da poduzećima pruže poticaje za daljnja ulaganja u digitalne kapacitete i ljudske resurse. Tim bi se ulaganjem doprinijelo jačanju strateške autonomije u digitalnoj transformaciji gospodarstva EU-a. Ulaganja vlada EU-a u poboljšanje digitalnih kapaciteta, infrastrukture i tehnologije također se smatraju izuzetno važnima.

3.4. EGSO uviđa da su inovacije kao što su računalstvo u oblaku i umjetna inteligencija postale važna strateška sredstva u EU-u, koja pozitivno doprinose potencijalu rasta gospodarstva EU-a. Međutim, EU i dalje zaostaje u globalnoj utrci koja se vodi za razvoj novih tehnologija u digitalnom svijetu. Primjerice, u području umjetne inteligencije privatna ulaganja EU-a

⁽²⁾ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.).

zaostaju za sličnim ulaganjima u SAD-u i Kini. Isto vrijedi i u slučaju tehnologija za prikupljanje podataka i pristup podacima te kvantno računalstvo, pri čemu ulaganje EU-a u tehnologije lanca blokova i interneta stvari također zaostaje za sličnim ulaganjima u SAD-u i Kini.

3.5. EGSO također primjećuje različite financijske instrumente koji su uspostavljeni za smanjenje razlike u odnosu na ulaganja SAD-a i Kine u digitalne tehnologije. Ti bi instrumenti svakako mogli poduprijeti istraživanje i inovacije u području digitalnih tehnologija, no, kako je istaknuto u točki 3.3., potrebna su dodatna ulaganja, stoga EGSO poziva na ulaganje dodatnih napora kako bi se uspostavila javno-privatna partnerstva u području digitalnih tehnologija i poduprla opsežna istraživanja EU-a u području novih tehnologija, prije svega kako EU ne bi zaostajao za istraživačkim kapacitetima SAD-a i Kine.

3.6. EGSO smatra da digitalna suverenost nije samo pitanje nadoknade zaostatka EU-a ili preuzimanja vodstva u digitalnom razvoju. Nije ni pitanje toga je li pod izgovorom digitalne suverenosti zapravo riječ o protekcionističkoj naravi EU-a. Radi se o stvaranju jednakih uvjeta tržišnog natjecanja za tehnološka poduzeća sa sjedištem u EU-u u cilju, kako je navedeno u naslovu ovog samoinicijativnog mišljenja, poboljšanja potencijala gospodarskog rasta EU-a i time osiguravanja koristi za društvo EU-a u cijelosti.

3.7. Postoje valjani razlozi zašto bi se prema tehnološkim poduzećima sa sjedištem u EU-u možda trebalo postupiti na povlašteniji način nego s poduzećima iz trećih zemalja ako žele biti među glavnim globalnim predvodnicima u digitalnom sektoru. Međutim, EGSO tvrdi da je postojeća neravnoteža u digitalnoj suverenosti djelomično prisutna zbog nacionalnih prepreka koje i dalje sprečavaju ostvarenje istinskog jedinstvenog tržišta. Trenutno je jedinstveno tržište u osnovi spoj više manjih nacionalnih tržišta, koja ne dosežu razmjere potrebne da bi se bilo koje poduzeće sa sjedištem u EU-u moglo natjecati s digitalnim divovima ovog svijeta, kao što je primjerice Microsoft. Osim toga, i unutar EU-a postoje razlike u razini razvoja i infrastrukture. Stoga nije iznenađujuće da na digitalnom tržištu i dalje prevladavaju poduzeća iz trećih zemalja.

3.8. Isto tako, EGSO smatra da će rješavanje pitanja digitalne suverenosti pomoći otkloniti zabrinutost u pogledu privatnosti i osobnih podataka, oporezivanja, nabave podataka i javne nabave. To se neće promijeniti preko noći unatoč čvršćem regulatornom okviru. Oporezivanje se posebno istaknulo kao kontroverzno područje jer tehnološka poduzeća sa sjedištem u SAD-u mogu ostvarivati ​​prihode putem interakcije s klijentima u EU-u, pri čemu se postavlja pitanje fizičke prisutnosti, koja ja obično preduvjet za oporezivanje.

3.9. Naposljetku, EGSO je već u jednom prethodnom mišljenju ⁽³⁾ istaknuo važnost digitalne suverenosti kao ključnog stupa gospodarskog, socijalnog i okolišnog razvoja Europe i naglasio da se ta suverenost mora temeljiti na globalnoj konkurentnosti i čvrstoj suradnji među državama članicama. To je ključan preduvjet da EU postane svjetski predvodnik na međunarodnoj sceni, posebno u pogledu pouzdanosti digitalnih tehnologija.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO poziva države članice da djelotvorno provode regulatorni okvir za digitalni sektor čiji je cilj zaštititi građane EU-a od ekscesa digitalnog svijeta, a ujedno i osigurati okvir za antropocentričnije i etičnije okruženje. Smatra da će regulatorni okvir pomoći u djelotvornijem upravljanju digitalnim sektorom EU-a. Osim toga, zaštita radnika i pravo na kolektivno pregovaranje trebali bi olakšati prijelaz na digitalizaciju. Istodobno bi tehnološkim poduzećima iz EU-a trebalo omogućiti dovoljno prostora za inovacije i brži rast u usporedbi s tehnološkim poduzećima izvan EU-a, uz poticanje međunarodnih partnerstava kad god je to moguće.

4.2. Donošenje pravila za podatke EU-a pomoći će formalno povećati suverenost EU-a, no to neće biti dovoljno da tehnološka poduzeća EU-a dostignu globalni doseg poduzeća sa sjedištem u trećim zemljama. To se može ostvariti samo postavljanjem političkog smjera, ulaganjem u istraživanja i inovacije i uklanjanjem postojećih nedostataka na jedinstvenom tržištu.

4.3. To podrazumijeva na budućnost usmjereniji pristup regulatornom okviru koji će oblikovati digitalno gospodarstvo u predstojećem razdoblju. Jednako je važno da internetske platforme, ekosustavi i aktivnosti na internetu postanu otvoreniji, pravedniji i predvidljiviji uz pravila koja obuhvaćaju transparentnost i neutralnost algoritama i da se uzmu u obzir razmjena podataka i interoperabilnost.

⁽³⁾ SL C 365, 23.9.2022., str. 13.

4.4. Kad je riječ o izgradnji digitalne suverenosti EU-a, EGSO poziva na veću koordinaciju među nacionalnim jurisdikcijama, posebno regulatornim tijelima u tom području. Potrebno je preispitati postojeće upravljačke strukture kako bi se učvrstio kontakt među državama članicama i olakšalo zajedničko donošenje odluka povezanih s digitalnim sektorom. EGSO smatra da će to biti ključno za potporu nastojanjima da se ostvari određeni oblik digitalne suverenosti. EGSO istodobno upozorava na rizik pretjerane regulacije koja bi mogla narušiti potencijalni gospodarski rast.

4.5. EGSO podupire pozive upućene EU-u da razvije infrastrukturu u oblaku i podatkovnu infrastrukturu kako bi izgradio svoju digitalnu suverenost i riješio pitanje goleme neravnoteže na tržištu pohrane u oblaku i pohrane podataka, na kojem gotovo u potpunosti prevladavaju poduzeća iz trećih zemalja. Time bi se također pomoglo smanjiti sigurnosne rizike za građane EU-a. U tom kontekstu EGSO ponovno ističe svoju potporu inicijativi EU-a za projekt Gaia-X, kojim se nastoji osigurati sigurno okruženje za upravljanje podacima građana, poduzeća i vlada.

4.6. EGSO također prepoznaje potencijal EU-a da postane svjetski predvodnik u prikupljanju i obradi podataka, što je okosnica digitalnog gospodarstva. Podatkovni okvir EU-a za prikupljanje i razmjenu podataka ima golemi potencijal u strateškim sektorima kao što su zdravstvo, tržište rada i promet. Time bi se građanima i poduzećima omogućio pristup podacima na razini EU-a (u skladu s pravilima o zaštiti privatnosti i podataka) i poboljšala bi se učinkovitost jedinstvenog tržišta.

4.7. EGSO u tom pogledu poziva na ažuriranje politike tržišnog natjecanja na jedinstvenom tržištu i ispravljanje postojećih neravnoteža. Pritom treba obratiti pozornost i na prakse poduzeća iz trećih zemalja koje narušavaju tržišno natjecanje, kao i na sve veći utjecaj kineskih digitalnih poduzeća u EU-u.

4.8. EGSO uviđa da će ostvarenje digitalne suverenosti ovisiti o: i. načinu na koji će se tehnološka poduzeća sa sjedištem u EU-u prilagoditi zakonodavnom okviru, ii. mjerama za uklanjanje nedostataka na jedinstvenom tržištu i iii. istraživanjima i inovacijama EU-a u digitalnom sektoru i mogućnostima za ulaganje. Istodobno EGSO ne može zanemariti ulogu koju bi MSP-ovi mogli imati u oblikovanju digitalne suverenosti EU-a. MSP-ovi možda nemaju financijska sredstva za izravno oblikovanje digitalnog gospodarstva, no zasigurno mogu doprinijeti interakcijom s velikim tehnološkim poduzećima EU-a.

4.9. Konačno, EGSO ističe važnost obrazovanja na svim razinama (strukovnog ili akademskog) u razvoju digitalne suverenosti EU-a: obrazovne institucije moraju ulagati u relevantna istraživanja i inovacije te se mora stvoriti okvir za kvalificirano osoblje koje je sposobno podržati digitalnu strategiju EU-a. Preporučuje se i koordinirani pristup u svim obrazovnim ustanovama u EU-u.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Pripravnost za izvanredne događaje”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2023/C 75/03)

Izjavitelj: **Paul RÜBIG**

Odluka Plenarne skupštine:	24.2.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Jedinstveno tržište, proizvodnja i potrošnja
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	184/8/9

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) traži od Europske komisije i država članica da hitno izrade plan za značajno povećanje autonomije jedinstvenog tržišta EU-a u pogledu postrojenja za proizvodnju energije, proizvodnje hrane i vode i rudarenja potrebnih sirovina te da pritom zajamče suverenitet u području nužnih tehnologija. Taj suverenitet EU-a mora se sastojati od odgovarajućeg istraživanja i razvoja, obrade materijala, projektiranja, proizvodnje, instaliranja, pokretanja i održavanja postrojenja unutar jedinstvenog tržišta EU-a s ciljem izbjegavanja energetske siromaštva i nezaposlenosti među građanima i potrošačima u EU-u. Najučinkovitiji oblik pripravnosti za izvanredna stanja temelji se na otpornosti, tehničkoj ili socijalnoj. Stalna poboljšanja otpornosti energetske sustava na prirodne, političke ili bilo koje druge prijetnje trebala bi biti integrirana u sve energetske politike.

1.2. EGSO preporučuje da EU hitno definira kratkoročne mjere za izgradnju postrojenja za proizvodnju energije unutar jedinstvenog tržišta EU-a kako bi se postigao cilj autonomije EU-a.

1.3. EGSO procjenjuje da se rasprostranjena i dugotrajna nestašica energije u Europi može spriječiti poduzimanjem sljedećih mjera:

- otvorenosti tehnologije (u pogledu aplikacija za proizvodnju i uporabu energije),
- jačanjem i razvojem jedinstvenog europskog tržišta energije,
- unapređenjem suradnje i koordinacije s partnerima sličnih stajališta, kao i bliskijom suradnjom sa susjednim državama i državama koje nisu članice EU-a,
- provođenjem ambiciozne trgovinske politike i diversifikacijom opskrbe,
- rješavanjem problema neusklađenosti na tržištu rada,
- poboljšanjem komunikacije i informiranja,
- ubrzanjem razvoja inovacija i digitalizacije,
- olakšavanjem pristupa financijama,
- osiguravanjem dostatnih ulaganja (kako bi se, među ostalim, olakšala zelena tranzicija),

— osmišljavanjem politika koje bi bile realistične. Na primjer, u području energije i klime moramo preispitati paket „Spremni za 55 %” kako bismo uspostavili ravnotežu između ispunjavanja ciljeva do 2030. i 2050. i pronalaženja gospodarski i društveno prihvatljivog puta kroz tu tranziciju. Dobit od trgovanja emisijama trebala bi se koristiti za financiranje gornje granice cijene plina na temelju američkog indeksa Henry Hub i za ulaganja u nova postrojenja za proizvodnju energije u EU-u.

1.4. Kako bi se izbjeglo preispitivanje vremenskih okvira za zeleni plan i kako bi se provele realistične energetske politike, mogućnosti, postupci procjene utjecaja i rizika za zeleni plan i energetske politiku EU-a trebali bi uključivati ne samo učinak mjera na klimu nego i učinak na kupovnu moć potrošača iz EU-a te učinak na konkurentnost gospodarstva EU-a, doprinoseći tako očuvanju radnih mjesta u EU-u.

1.5. S obzirom na ozbiljnost krize, EGSO smatra da u odgovoru na ovu krizu ne bi trebalo isključiti nikakve mjere.

1.6. EGSO smatra da bi, u okviru skupa mjera koje treba poduzeti, dio odgovora trebao biti provedba strateškog plana EU-a za energetske tehnologije (SET) i plana REPowerEU, a posebno:

— poboljšanje energetske učinkovitosti i promicanje kružnosti,

— provedba plana REPowerEU za okončanje ovisnosti EU-a o ruskim fosilnim gorivima,

— skladištenje veće količine plina i koordinirane operacije popunjavanja spremnika; praćenje i optimizacija tržišta električne energije; usmjeravanje ulaganja ka energetskim sustavima i poboljšanje povezanosti u neposrednom susjedstvu u okviru rada Agencije za suradnju energetskih regulatora (ACER) ⁽¹⁾, Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC), Europske mreže operatora transportnih sustava za plin ENTSO-G ⁽²⁾, Europske mreže operatora prijenosnih sustava za električnu energiju ENTSO-E ⁽³⁾ te zajednica znanja i inovacija (ZZI) Europskog instituta za inovacije i tehnologiju u područjima energetskih inovacija, sirovina i proizvodnje, uzimajući u obzir razvoj europske okosnice za vodik i struktura za spremanje vodika, H₂ i CO₂,

— izgradnja 1 000 postrojenja za proizvodnju energije u EU-u s 14-dnevnim postupkom odobravanja i početak ulaganja s 50 % financijske potpore EU-a iz prihoda od trgovanja emisijama.

1.7. EGSO preporučuje da se potrošače potiče i podupire da ulažu u vlastitu proizvodnju i učinkovitost energije. Za to će biti potrebne informativne kampanje i porezni poticaji.

1.8. Osim toga, EGSO smatra da bi EU trebao izgraditi novu prometnu infrastrukturu za prijenos energije i energenata (cijevi iz sjeverne Afrike u Španjolsku) te za energiju iz obnovljivih izvora kao što su vodik, biometan i amonijak („Campfire”).

1.9. Kao odgovor na krizu, EGSO preporučuje niz kratkoročnih mjera:

— osigurati druge izvore, osobito nafte, ugljena, plina, uranija, vode, hrane i hrane za životinje,

— izraditi planove i koncepte za uštedu i racioniranje energije u svih 27 država članica EU-a:

— pri racioniranju bi trebalo imati jasne prioritete, npr. s energetske intenzivnim sektorom trebalo bi pregovarati o planovima racioniranja energije u energetske intenzivnim industrijama, a u okviru WTO-a o novim trgovinskim sporazumima s novim prioritetima za hranu, hranu za životinje, vodu i higijenu,

— prioritet bi trebalo dati skladištenju i dostavi električne energije i plina bolnicama, ustanovama za medicinsku skrb, hitnim službama te ustanovama za skrb za starije i ranjive osobe,

⁽¹⁾ Agencija EU-a za suradnju energetskih regulatora.

⁽²⁾ <https://www.entsog.eu/>.

⁽³⁾ <https://www.entsoe.eu/>.

- izdati pravila za očuvanje dostatnih rezervi nafte i plina,
- promicati uštedu energije i nove izvore energije,
- intenzivirati istraživanje i razvoj u EU-u u području energije, osobito alternativnih izvora energije, energije fuzije, skladištenja energije, tehnologija vodika i amonijaka, energetske učinkovitosti energetski intenzivnih industrijskih procesa i potrošačkih uređaja,
- ubrzati postupke javnog odobravanja novih projekata kojima se osigurava dodatna energija u kratkom i srednjem roku, npr. stanice za istovar vodika u lukama EU-a, cjevovodi i lučka postrojenja za uplinjavanje ukapljenog plina (LNG),
- od svih poduzeća u EU-u koja proizvode ili pružaju proizvode i usluge potrebne u kriznim situacijama tražiti da osiguraju vlastite zalihe električne energije za slučaj nužde, ažuriraju svoje planove u slučaju opasnosti i redovito organiziraju osposobljavanje za izvanredne situacije itd. (npr. poduzeća koja se bave telekomunikacijama i emitiranjem, hitne službe, javni IT poslužitelji i opskrbljivači električnom energijom).

1.10. Osim kratkoročnih mjera, EGSO preporučuje i niz srednjoročnih i dugoročnih mjera:

1.10.1. EGSO traži od Europske komisije da izradi planove i poduzme sljedeće koordinirane mjere i aktivnosti na razini EU-a:

- primijeniti postupke elektrolize/pirolize za metan i parnog reformiranja metana kako bi se proizveli vodik i tvrdi ugljik,
- iskoristiti raznolike i dugotrajne rezerve metana kao sirovine za vodik (nositelj energije) i ugljik te u potpunosti istražiti njihove koristi kao poboljšivača tla za poljoprivredu kako bi se povećali prinosi i poboljšala sigurnost opskrbe hranom,
- znatno ubrzati nabavu kritične energetske infrastrukture, tj. pojednostavniti i racionalizirati propise EU-a kojima se usporava nabava kritične energetske infrastrukture,
- donijeti novu Okvirnu direktivu EU-a o vodama. Prednost treba dati osiguravanju brze opskrbe energijom,
- pojednostaviti novu regulativu EU-a o lancu opskrbe i staviti naglasak na osiguravanje održive opskrbe EU-a kritičnim sirovinama i robom, o čemu se pregovara u bilateralnim trgovinskim sporazumima,
- ojačati proizvodne lance i transportne sustave kako bi se nadoknadili mogući budući problemi s raspoloživošću ključnih sirovina za poduzeća iz EU-a (industrija i obrt),
- smanjiti ovisnost o uvozu ključnih materijala i prefabriciranih proizvoda,
- usredotočiti se na tehnološki suverenitet/autonomiju EU-a,
- razviti infrastrukturu prekogranične elektroenergetske mreže (380 kV ili više),
- osigurati proizvodnju transformatora za promjenu napona električne energije (visoki/niski, izmjenična/istosmjerna struja),
- ponovno pokrenuti tisuće projekata proizvodnje energije (hidroenergija, geotermalna energija, skladištenje hidroenergije itd.) koji su godinama bili zapostavljeni zbog slabe isplativosti (uslijed jeftinog plina iz Rusije) ili zbog birokratskih prepreka,
- istražiti nove tehnologije eksploatacije. U EU-a postoji nekoliko regija sa znatnim ležištima prirodnog plina koji se može vaditi novim tehnologijama koje su nedavno razvila europska sveučilišta. S obzirom na cilj EU-a u pogledu energetske suvereniteta, odnosno energetske autonomije, EU bi trebao ozbiljno razmotriti te nove tehnologije i potaknuti regije da ih isprobaju,
- ponovno razmotriti mogućnost lokalne proizvodnje plina/ulja i e-goriva ako je to moguće i potrebno ili povećati postojeću proizvodnju kao kratkoročnu mjeru.

1.10.2. Izuzetno je važno poboljšati strukovno osposobljavanje i vještine električara i poljoprivrednika te stvoriti radna mjesta u sektoru gospodarenja vodom.

1.10.3. EGSO preporučuje da se poveća broj europskih studenata u području znanosti, tehnologije, inženjerstva, matematike (STEM) jer on i dalje stagnira, dok su azijske zemlje znatno povećale broj studenata iz fizike, IKT-a i inženjerstva. EGSO preporučuje uvođenje inicijativa i poticaja za povećanje broja dodatnih inženjera, tehničara i visokotehnoloških radnih mjesta u Europi kako bi se postigli ciljevi tehnološkog suvereniteta/autonomije.

1.10.4. Naposljetku, EGSO smatra važnim održavati kupovnu moć građana i potrošača iz EU-a na visokoj razini usredotočujući se na tehnološki suverenitet/autonomiju EU-a, čime će se smanjiti ovisnost EU-a o uvozu (tehnologije i energije) i povećati broj visokotehnoloških radnih mjesta u Europi.

1.11. Kada sažmemo zaključke i preporuke, postavlja se pitanje nije li došlo do promjene redoslijeda prioriteta kod potrošača, odnosno nije li umjesto okoliša, koji je bio na prvom mjestu, nakon kojeg su slijedile cijene pa sigurnost opskrbe, sada na prvo mjesto došla sigurnost opskrbe, potom cijene i tek onda okoliš.

2. Opće napomene

2.1. Definicija „upravljanja izvanrednim događajima”: „upravljanje izvanrednim događajima” znači organizacija i upravljanje resursima i nadležnostima za postupanje sa svim humanitarnim aspektima izvanrednih događaja, tj.:

- prevencija,
- pripravnost,
- odgovor,
- ublažavanje,
- oporavak.

2.2. Nitko ne zna koliko će dugo trajati ovaj brutalni rat u Ukrajini, koliko će infrastrukture biti uništeno ili koliko će milijuna ukrajinskih izbjeglica pobjeći u države članice EU-a, što dodaje milijune novih potrošača jedinstvenom tržištu.

2.3. Rat u Ukrajini zasigurno će imati dramatične posljedice za EU jer se EU u velikoj mjeri oslanja na fosilna goriva i sirovine koji se uvoze iz Rusije i Ukrajine. U svrhu postizanja autonomije/suvereniteta, jednog od glavnih ciljeva EU-a, hitno se preporučuje ulaganje u vlastita rudarska i proizvodna postrojenja za energiju.

2.4. U nekim je europskim zemljama 100 % prirodnog plina 2021. uvezeno iz Rusije, a u nekima je oko 70 % nafte uvezeno iz Rusije. Od rujna 2022. neke zemlje EU-a (npr. Poljska, Bugarska i sve tri baltičke države) prestale su uvoziti plin iz Rusije, a mnoge zemlje EU-a uspjele su znatno smanjiti uvoz ruskog prirodnog plina povećanjem uvoza plina iz drugih zemalja, ponajprije UPP-a putem terminala za UPP. To je u EU-u izazvalo naglo povećanje cijena plina, koje i dalje rastu. Od srpnja 2022. prosječne cijene plina u EU-u bile su otprilike osam puta više nego u SAD-u, što je negativno utjecalo na konkurentnost EU-a.

2.5. Stoga raste rizik od gubitka velikog broja radnih mjesta u EU-u. Prema Euroferu industrija čelika EU-a izravno zapošljava 330 000 visokokvalificiranih osoba, a neizravno podupire još do 2,2 milijuna. Industrija aluminija, cementa, papira, stakla kao i kemijska industrija isto tako izravno i neizravno zapošljavaju stotine tisuća osoba. Unutar jedinstvenog tržišta postrojenja za proizvodnju energije mogla bi osigurati stotine tisuća novih dobro plaćenih radnih mjesta doprinoseći tako povećanju kupovne moći potrošača iz EU-a.

2.6. Kad je riječ o sigurnosti opskrbe hranom, Europske će zemlje sustavno nastojati smanjiti svoju ovisnost o opskrbi pšenicom iz Ukrajine i Rusije. Moramo razmotriti mogućnost subvencija za gnojiva, osigurati zemljište za proizvodnju hrane i hrane za životinje te koristiti poljoprivredno-prehrambeni otpad za proizvodnju bioplina.

3. Pripravnost u slučaju katastrofe ⁽⁴⁾

3.1. EU je učinio mnogo u pogledu priprema za izvanredne događaje, no rat u Ukrajini pokazao je da mora nastaviti ulagati napore, pa čak ih i pojačati, u sljedećim područjima:

- nestanak struje (pad elektroenergetskog sustava) uzrokovan tehničkim kvarovima, kibernetičkim napadima itd. koji može utjecati na:
 - komunikacijske sustave,
 - sanitarne sustave, vodoopskrbu i pročišćavanje otpadnih voda,
 - kontinuitet poslovanja industrije,
- planove racioniranja električne energije i plina za potrošače i industriju u EU-u. Taj se rizik dramatično povećao od izbijanja rata u Ukrajini,
- narušena raspoloživost sirovina zbog raspada proizvodnog lanca ili transportnog sustava (npr. prometni zastoj s 400 velikih teretnih brodova u šangajskoj luci u travnju 2022. kao posljedica zatvaranja Šangaja zbog bolesti COVID-19),
- kiberprijetnje ili kibericidenti: kako bi EU mogao ostvariti poslovnu otpornost i osigurati kontinuitet poslovanja radi zaštite opskrbe potrebnim potrošačima u EU-u?
- ostali napadi: poduzeća moraju biti opremljena da izdrže napade i da se brzo od njih oporave.

3.2. Izvanredni događaji i katastrofe naglašavaju važnost 17 UN-ovih ciljeva održivog razvoja ⁽⁵⁾. Katastrofe mogu biti prirodne ⁽⁶⁾, uzrokovane industrijskim ili tehnološkim nesrećama (nesreće sa strojevima koje je prouzročio čovjek, atomske, biološke i kemijske katastrofe), ratne, političke i građanske katastrofe ⁽⁷⁾, epidemije i glad, a mogu biti izazvane i proizvodnjom hrane i hrane za životinje.

4. Važne organizacije unutar Europske komisije

4.1. EU-u ne nedostaju nadležna i specijalizirana tijela koja bi mogla pomoći u usmjeravanju rasprave i pripravnosti za izvanredne događaje. To su konkretno:

- GU ECHO (Europska civilna zaštita i europske operacije humanitarne pomoći) ⁽⁸⁾,
- ERCC (Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije) ⁽⁹⁾,
- Mreža znanja Unije u području civilne zaštite ⁽¹⁰⁾,
- Mehanizam EU-a za civilnu zaštitu (UCPM) ⁽¹¹⁾.

5. Trenutačni primjeri mogućih kritičnih izvanrednih događaja za države članice EU-a, posebno u području postrojenja za proizvodnju energije

5.1. Raspad lanca opskrbe u proizvodnji energije iz fosilnih goriva (ugljen, nafta, prirodni plin, uranij). Fosilna goriva činila su 2021. približno 80 % ukupne primarne energije koja se upotrebljava u EU-u, od čega je većina bila iz uvoza.

5.2. Nestanak struje i naknadni prekidi komunikacije uzrokovani tehničkim kvarovima, kibernetičkim ili terorističkim napadima. Proizvodnja električne energije iz obnovljivih izvora nestalna je: vjetar ne puše i sunce ne sja uvijek kada su EU-u potrebne velike količine energije, stoga svako povećanje kapaciteta za proizvodnju energije iz vjetra i fotonaponske energije unutar EU-a mora biti popraćeno izgradnjom vrlo velikih postrojenja za skladištenje energije.

⁽⁴⁾ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid/disaster-preparedness_hr.

⁽⁵⁾ <https://sdgs.un.org/goals>.

⁽⁶⁾ <https://www.conserve-energy-future.com/10-worst-natural-disasters.php>.

⁽⁷⁾ <https://www.samhsa.gov/find-help/disaster-distress-helpline/disaster-types/incidents-mass-violence>.

⁽⁸⁾ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/index_hr.

⁽⁹⁾ <https://ercportal.jrc.ec.europa.eu/>.

⁽¹⁰⁾ <https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/>.

⁽¹¹⁾ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_hr.

5.3. Sposobnost osiguravanja ključnih sirovina (bakar, litij, kobalt, rijetki zemni elementi itd.) kroz nove strategije jedinstvenog tržišta EU-a za rudarstvo, recikliranje itd.

5.4. Sposobnost osiguravanja konkurentnog jedinstvenog tržišta za nabavu polugotovih proizvoda (npr. od početka rata u Ukrajini automobilska industrija EU-a bilježi ozbiljan nedostatak kablova ukrajinske proizvodnje).

5.5. Materijalni zahtjevi za golem broj vjetroturbina potrebnih za postizanje ciljeva dekarbonizacije proizvodnje električne energije premašuju godišnju globalnu proizvodnju bakra za faktor 14 (25 milijuna tona u usporedbi s 350 milijuna potrebnih tona), godišnju globalnu proizvodnju aluminijske legure za faktor 7,2, a godišnju globalnu proizvodnju posebnog čelika potrebnog za vjetroturbine za faktor 3,9. Solarne ploče uglavnom se proizvode u Kini.

5.6. Hitno su potrebne vrlo velike zalihe fosilnih goriva dok se u EU-u ne izgradi dovoljan broj postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora.

6. Odgovor

6.1. S obzirom na obujam potrošnje energije u EU-u zelena tranzicija EU-a trajat će otprilike dva desetljeća. Na sastanku Vijeća u Versaillesu preporučeno je ubrzanje tranzicije, što je vrlo izazovan zadatak.

6.2. Glavno usko grlo koje sprečava bržu tranziciju nije povezano samo s novcem, već i s materijalima za otprilike 700 000 velikih vjetroturbina od 5 MW potrebnih u cijelom EU-u te s materijalima za milijune fotonaponskih instalacija, energiju fuzije, postrojenja za hidroenergiju i skladištenje energije. Osim toga, morat će se izgraditi postrojenja za geotermalnu energiju te skladištenje vodika, amonijaka i CO₂. Kako bi se distribuirala znatno povećana količina proizvedene decentralizirane električne energije, uvelike će se morati proširiti mreža visokonaponskih i sredjenaponskih dalekovoda.

6.3. Svaka od tih 700 000 velikih vjetroturbina od 5 MW (koje obično proizvode 12,5 GWh električne energije godišnje) visoka je oko 200 metara, ima temelje od oko 2 000 tona armiranog betona, potrebno joj je otprilike 600 tona specijalnog čelika, 20 tona bakra te određena količina vrlo rijetkih zemnih elemenata koji se moraju uvoziti uglavnom iz Kine ili Rusije. Kad se te količine potrebnog materijala pomnože s otprilike 700 000 vjetroturbina potrebnih unutar EU-a, postaje jasno da će nam biti potrebna ogromna količina betona, čelika, bakra i drugih materijala u čijoj bi proizvodnji nastale ogromne dodatne količine CO₂. U slučaju rijetkih zemnih elemenata (za električne generatore i baterije) kao što su neodimij, disprosij itd., problem nestašice još je veći i bilo bi ga vrlo teško riješiti do 2050.

7. Ublažavanje

7.1. Ako Njemačka nastavi graditi vjetroturbine po stopi iz 2021., izgradnja 70 000 vjetroturbina potrebnih za zeleni plan trajala bi 160 godina.

7.2. Ukratko, mnogi inženjeri tvrde da je postizanje ciljeva zelenog plana do 2050. vrlo zahtjevno zbog nedostatka materijala (elementi rijetkih zemalja, bakar, čelik itd.) te nužnih inženjera i kvalificiranih radnika (npr. električara).

8. Prevencija

8.1. Mnoge energetske intenzivne industrije, uključujući industriju čelika, kemijsku industriju i industriju cementa, trebaju do 2050. prijeći na obnovljivi zeleni vodik ili amonijak proizveden iz električne energije iz obnovljivih izvora. Mnogi nisu svjesni da je za tranziciju svih tih energetski intenzivnih industrija potrebno otprilike deset puta više električne energije iz obnovljivih izvora nego za prelazak na e-mobilnost i dekarbonizaciju industrije čelika.

8.2. U proizvodnji željeza i čelika ostvaruje se četvrtina svih industrijskih emisija CO₂ u svijetu. U svijetu je 2020. proizvedeno oko 1 870 milijuna tona čelika, od čega oko 57 % u Kini i 7 % u EU-u. Od 1 870 milijuna tona čelika proizvedenih u svijetu, oko 1 300 milijuna tona (65 %) proizvedeno je u integriranim visokim pećima u kojima se željezna ruda reducira koksom stvarajući vrlo visoke razine emisija CO₂ (približno 1,4 tona CO₂ po toni od čelika).

8.3. U 27 država članica EU-a godišnje se proizvodi oko 150 milijuna tona čelika, od čega oko 90 milijuna tona u visokim pećima. Da bi se (do 2050.) u proizvodnji tih 90 milijuna tona sirovog željeza (reduciranog koksom u visokim pećima) prešlo na zeleno željezo dobiveno pomoću obnovljivog vodika potrebno je oko 360 TWh obnovljive električne energije godišnje. Količina od 360 TWh godišnje ogromna je količina obnovljive energije! To je više obnovljive električne energije nego što je potrebno za elektrifikaciju svih osobnih automobila u cijelom EU-u. Za proizvodnju te električne energije iz obnovljivih izvora za industriju čelika u EU-u bit će potrebno najmanje 30 000 velikih vjetroturbina.

8.4. Kad je riječ o Europskoj uniji, proizvodnja električne energije 2019. iznosila je približno 2 904 TWh, od čega je samo oko 35 % bilo iz obnovljivih izvora, a oko 38 % (1 112 TWh) proizvedeno je iz fosilnih goriva te oko 26 % u nuklearnim postrojenjima (765 TWh). Samo 13 % električne energije proizvedeno je iz energije vjetra, 12 % u hidroelektranama, 4 % u solarnim elektranama, 4 % iz bioenergije i 2 % iz geotermalnih izvora. Najveći dio (1 005 TWh) električne energije iz obnovljivih izvora u Europskoj uniji 2019. proizveden je iz energije vjetra (367 TWh, 42 % svih obnovljivih izvora energije). Dodatnih 39 % proizvedeno je u hidroelektranama (345 TWh), 12 % u solarnim elektranama (125 TWh), a preostalih 6 % iz proizvedeno je iz bioenergije (55 TWh).

8.5. Proširenje pumpno-akumulacijskih hidroelektrana nužno je za stabilizaciju mreže u slučaju naglog pada elektroenergetskog sustava.

8.6. Hidroenergija mora dobiti istaknutije mjesto na popisu prioriteta energetske i klimatske politike. Održivo razvijene hidroelektrane moraju biti priznate kao obnovljivi izvori energije. Vlade bi u svoje dugoročne strategije izgradnje, energetske planove i programe poticaja za energiju iz obnovljivih izvora trebale uključiti velike i male hidroelektrane, jednako kao i nestalne obnovljive izvore energije.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

PRILOG

Sljedeći je tekst mišljenja Stručne skupine odbijen u korist amandmana koji je usvojila Skupština premda je dobio barem četvrtinu glasova:

„1.3. EGSO procjenjuje da se rasprostranjena i dugotrajna nestašica energije u Europi može spriječiti poduzimanjem sljedećih mjera:

- jačanjem i razvojem jedinstvenog europskog tržišta energije,
- unapređenjem suradnje i koordinacije s partnerima sličnih stajališta,
- provođenjem ambiciozne trgovinske politike i diversifikacijom opskrbe,
- rješavanjem problema neusklađenosti na tržištu rada,
- poboljšanjem komunikacije i informiranja,
- ubrzanjem razvoja inovacija i digitalizacije,
- olakšavanjem pristupa financijama,
- osiguravanjem dostatnih ulaganja (kako bi se, među ostalim, olakšala zelena tranzicija),
- osmišljavanjem politika koje bi bile realistične. Na primjer, u području energije i klime moramo preispitati paket „Spremni za 55 %” kako bismo uspostavili ravnotežu između ispunjavanja ciljeva do 2030. i 2050. i pronalaženja gospodarski i društveno prihvatljivog puta kroz tu tranziciju.”

Rezultat glasanja:

Za: 95

Protiv: 67

Suzdržani: 25

„1.6. EGSO smatra da bi, u okviru skupa mjera koje treba poduzeti, dio odgovora trebao biti provedba strateškog plana EU-a za energetska tehnologija (SET) i plana REPowerEU, a posebno:

- poboljšanje energetske učinkovitosti i promicanje kružnosti,
- provedba plana REPowerEU za okončanje ovisnosti EU-a o ruskim fosilnim gorivima,
- skladištenje veće količine plina i koordinirane operacije popunjavanja spremnika; praćenje i optimizacija tržišta električne energije; usmjeravanje ulaganja ka energetskim sustavima i poboljšanje povezanosti u neposrednom susjedstvu u okviru rada Agencije za suradnju energetskih regulatora (ACER) (*), Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC), Europske mreže operatora transportnih sustava za plin (ENTSO-G), Europske mreže operatora prijenosnih sustava za električnu energiju (ENTSO-E) te zajednica znanja i inovacija (ZZI) Europskog instituta za inovacije i tehnologiju u područjima energetskih inovacija, sirovina i proizvodnje.

(*) Agencija EU-a za suradnju energetskih regulatora.”

Rezultat glasanja:

Za: 104

Protiv: 61

Suzdržani: 18

„1.10.1 EGSO traži od Europske komisije da izradi planove i poduzme sljedeće koordinirane mjere i aktivnosti na razini EU-a:

- znatno ubrzati nabavu kritične energetske infrastrukture, tj. pojednostavniti i racionalizirati propise EU-a kojima se usporava nabava kritične energetske infrastrukture:

- nova Okvirna direktiva EU-a o vodama. Prednost treba dati osiguravanju brze opskrbe energijom,
- nova regulativa EU-a o lancu opskrbe mora biti pojednostavljena, a naglasak bi trebao biti na osiguravanju održive opskrbe EU-a kritičnim sirovinama i robom, o čemu se pregovara u bilateralnim trgovinskim sporazumima,
- ojačati proizvodne lance i transportne sustave kako bi se nadoknadili mogući budući problemi s raspoloživošću ključnih sirovina za poduzeća iz EU-a (industrija i obrt),
- smanjiti ovisnost o uvozu ključnih materijala i prefabriciranih proizvoda,
- usredotočiti se na tehnološki suverenitet/autonomiju EU-a,
- razviti infrastrukturu prekogranične elektroenergetske mreže (380 kV ili više),
- osigurati proizvodnju transformatora za promjenu napona električne energije (visoki/niski, izmjenična/istosmjerna struja),
- ponovno pokrenuti tisuće projekata proizvodnje energije (hidroenergija, geotermalna energija, skladištenje hidroenergije itd.) koji su godinama bili zapostavljeni zbog slabe isplativosti (uslijed jeftinog plina iz Rusije) ili zbog birokratskih prepreka,
- istražiti nove tehnologije eksploatacije. U EU-a postoji nekoliko regija sa znatnim ležištima prirodnog plina koji se može vaditi novim tehnologijama koje su nedavno razvila europska sveučilišta. S obzirom na cilj EU-a u pogledu energetske suvereniteta, odnosno energetske autonomije, EU bi trebao ozbiljno razmotriti te nove tehnologije i potaknuti regije da ih isprobaju.”

Rezultat glasanja:

Za: 96

Protiv: 66

Suzdržani: 30

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Digitalni euro”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2023/C 75/04)

Izvjestitelj: **Juraj SIPKO**

Odluka Plenarne skupštine:	20.1.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležno tijelo:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	6.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	183/1/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Brz proces tehnoloških inovacija u financijskom sektoru omogućio je središnjim bankama diljem svijeta da postupno razviju digitalne valute. Poput ostalih središnjih banaka u svijetu, Europska središnja banka (Eurosustav ESB-a) u srpnju 2021. donijela je odluku o pokretanju „faze ispitivanja” prije mogućeg uvođenja digitalnog eura. EGSO izražava zadovoljstvo činjenicom da ESB nastavlja raditi na uvođenju digitalnog eura. Eurosustav ESB-a usvajanju digitalnog eura pristupa postupno, u skladu s utvrđenim vremenskim rasporedom. Međutim, još nije donesena odluka o uvođenju digitalnog eura.

1.2. EGSO smatra da su za uvođenje digitalnog eura vrlo važne financijska i digitalna uključivost. Stoga očekuje da će cijelo europodručje ostvariti koristi od digitalnog eura. Digitalni euro trebao bi omogućiti bržu i učinkovitiju provedbu platnih transakcija.

1.3. EGSO napominje da će digitalni euro biti novi oblik novca. S tim u vezi naglašava da je pri razmatranju njegova uvođenja potrebno uzeti u obzir sve pozitivne aspekte i prilike koje se nude, ali da je ujedno potrebno istaknuti i sve moguće rizike, osobito u pogledu financijskog sektora. Stoga će pri osmišljavanju digitalnog eura biti potrebno uzeti u obzir praćenje i nadzor mogućih rizika, kao i upravljanje tim rizicima.

1.4. EGSO smatra da je financijska stabilnost jedno od ključnih pitanja kad je riječ o uvođenju digitalnog eura. Stoga će u narednom razdoblju biti važno da ESB poduzme sve potrebne mjere nadzora kako bi se suzbile nezakonite transakcije, osobito u svrhu pranja novca i financiranja terorizma, kao i u cilju borbe protiv kibernetičke napada.

1.5. Dok se vrše pripreme za eventualno uvođenje digitalnog eura, EGSO smatra da postoji mogućnost za povećanje učinkovitosti i konkurentnosti platnog sustava. Digitalni euro mogao bi smanjiti rizik i istodobno pospješiti financijsku stabilnost.

1.6. EGSO podupire mjere koje je Eurosustav ESB-a proveo za uvođenje digitalnog eura. Budući da je riječ o vrlo složenom projektu na koji uvelike utječe i trenutačni dinamičan razvoj inovativnih tehnologija, važno je da ESB utvrdi različite mogućnosti izvedbe. U skladu s time bit će važno omogućiti transakcije koje se izvršavaju na internetu i izvan njega. Nadalje, sustavi će morati biti međusobno kompatibilni u prekograničnim platnim transakcijama.

1.7. EGSO pomno prati rad ESB-a na usvajanju digitalnog eura, što će i dalje činiti. Stoga će, kako postupak odlučivanja na razini Eurosustava ESB-a bude napredovao, biti važno poduzeti sve značajne i sistemske mjere kako bi se odabrao najprikladniji model koji omogućuje privatnost te financijsku uključenost i stabilnost. ESB trenutačno istražuje i pregledava različite vrste dizajna.

1.8. S obzirom na to da je riječ o složenom i iznimno zahtjevnom projektu koji se tiče svih stanovnika država članica Europske unije, EGSO naglašava potrebu da se u sljedeće faze pripreme, pregovora i rasprava o uvođenju digitalnog eura uključi civilno društvo.

2. Opće napomene

2.1. Kontinuirani razvoj tehnologije dovodi do brze digitalizacije u svim sektorima gospodarstva, uključujući opću društvenu strukturu. Brz razvoj i utjecaj tehnoloških inovacija vidljiv je i u financijskom sektoru te u institucijama koje pružaju platne usluge. Brz proces digitalizacije odvija se i u javnom sektoru.

2.2. Središnje banke diljem svijeta trenutačno raspravljaju i odlučuju o tome hoće li uvesti digitalnu valutu središnje banke (engl. *central bank digital currency*). Digitalnu valutu kao zakonito sredstvo plaćanja dosad su usvojile središnja banka Bahama i središnja banka Nigerije, a mogućnost njezina uvođenja istražuje više od 110 zemalja svijeta.

2.3. Narodna Republika Kina ⁽¹⁾ prva je država skupine G20 koja je uspješno pokrenula projekt digitalne valute, koji zasad nije povezan s drugim središnjim bankama u svijetu. U siječnju 2022. Sustav saveznih rezervi SAD-a objavio je studiju o prednostima i nedostacima uvođenja digitalnog dolara.

2.4. Trenutačno otprilike 90 % središnjih banaka, koje čine 95 % svjetskog BDP-a, razmatra usvajanje digitalne valute ⁽²⁾. Otprilike polovica središnjih banaka u svijetu razvija ili provodi probna ispitivanja u vezi s uvođenjem digitalnih valuta središnje banke. Nadalje, dvije trećine središnjih banaka planira uvesti digitalnu valutu središnje banke za maloprodajne transakcije u kratkoročnom ili srednjoročnom razdoblju.

2.5. Postoji opća suglasnost da se nakon što središnje banke uvedu digitalne valute mogu očekivati niži troškovi i učinkovitije, brže i sigurnije platne transakcije.

2.6. Taj postupak kojim središnje banke usvajaju digitalne valute povezan je s dinamičnim kretanjima na tržištu kriptovaluta. Nadalje, taj proces digitalizacije dodatno je ubrzan zbog pojave i brzog širenja bolesti COVID-19.

2.7. Pri donošenju odluka o uvođenju digitalnih valuta središnje banke bit će važno uzeti u obzir učinak takvog poteza na makrofinancijsku stabilnost. Očekuje se da će države koje su odlučile usvojiti i potencijalno primjenjivati digitalne valute ostvariti znatne koristi, i to ne samo u pogledu brzine, učinkovitosti i opsega aktivnosti nego i u pogledu neometanog funkcioniranja sustava plaćanja i namire.

2.8. Uvođenje digitalnog eura koje planira Europska središnja banka (ESB) trebalo bi biti usmjereno na očuvanje uloge javnih sredstava kao temelja platnog sustava te pridonijeti europskoj strateškoj autonomiji i gospodarskoj učinkovitosti. Trebalo bi pridonijeti i pravednijem, raznolikijem i otpornijem europskom tržištu maloprodajnog platnog prometa, istodobno osiguravajući visoku razinu privatnosti i sigurnosti. Eurosustav je posvećen osiguravanju visokih standarda privatnosti. Međutim, u regulatorni bi okvir trebalo uvrstiti više razine privatnosti od onih koje su prisutne u trenutačnim platnim rješenjima.

⁽¹⁾ Kina je 2014. pokrenula projekt digitalnog juana, koji je bio u uporabi tijekom Zimskih olimpijskih igara 2022. Digitalni juan zasad se upotrebljava samo na kineskom državnom području.

⁽²⁾ Više informacija potražite na: <https://news.bitcoin.com/105-countries-are-exploring-central-bank-digital-currencies-cbdc-tracker-shows/>.

3. Glavne napomene

3.1. EGSO ističe da bi se ESB u svojim nastojanjima da uvede digitalni euro trebao usredotočiti na smanjivanje i uklanjanje potencijalnih rizika. Kad je riječ o samom digitalnom euru, raspravlja se o nekoliko modela, među ostalim o modelu utemeljenom na provjeri koju provodi treća strana i modelu koji se zasniva na istorazinskoj provjeri, s mogućnošću povezivanja putem interneta ili izvan njega ⁽³⁾.

3.2. EGSO očekuje da će strategija ESB-a za usvajanje digitalnog eura podrazumijevati ispitivanje svih mogućih rizika i biti usmjerena na poduzimanje mjera za njihovo uklanjanje.

3.3. EGSO naglašava da bi planovi ESB-a za uvođenje digitalnog eura trebali biti usmjereni i na održavanje financijske stabilnosti i osiguravanje neometane monetarne tranzicije. Stoga je bitno nastaviti s daljnjim detaljnim analizama različitih značajki dizajna digitalnog eura, među ostalim njegova učinka na makrofinancijsku stabilnost.

3.4. EGSO očekuje da će se u okviru tehnološkog razvoja trebati uzeti u obzir i drugi mogući rizici povezani s tim procesom. Stoga će se strategija ESB-a za digitalni euro suočiti s dvama izazovima, odnosno osiguravanjem financijske stabilnosti i neometane tranzicije monetarne politike s jedne strane i osiguravanjem dinamičnog procesa tehnološkog razvoja i inovacija s druge strane.

3.5. EGSO očekuje da će se pri izvršavanju inozemnih plaćanja trebati poduzeti sve potrebne mjere za suzbijanje financiranja terorizma i ostalih nezakonitih operacija ⁽⁴⁾. S tim u vezi EGSO uočava znatne mogućnosti za obostrano korisnu međunarodnu suradnju i koordinaciju između središnjih banaka i međunarodnih monetarnih financijskih i gospodarskih institucija ⁽⁵⁾.

3.6. EGSO napominje da je pri procjeni različitih oblika novca potrebno razmotriti njihove funkcije, odnosno funkcije pohrane vrijednosti, obračunske jedinice i sredstva razmjene. Digitalni euro ponajprije bi se trebao upotrebljavati kao sredstvo plaćanja te ne bi trebao postati instrument za financijska ulaganja kako bi se izbjegle negativne posljedice za financijski sektor.

3.7. Da bi se funkcija plaćanja mogla iskoristiti do maksimuma, EGSO smatra da financijskih sredstava mora biti dovoljno i da ne smiju podlijegati nikakvim ograničenjima. EGSO također ističe da će za uzajamne odnose plaćanja i namire biti važno prihvaćanje i fizičkih i pravnih osoba. Međutim, bit će potrebno osmisliti alate kojima će se spriječiti upotreba digitalnog eura za ulaganje ⁽⁶⁾.

3.8. EGSO očekuje da će se ESB, dok bude razmatrao uvođenje digitalnog eura, suočiti s određenim izazovima, osobito u pogledu sigurnosti i učinkovitosti plaćanja, financijske uključenosti, uključujući financijsku stabilnost i prijenos monetarne politike itd. Planovi privatnih korporacija za uvođenje digitalnih valuta ubrzali su projekte povezane s digitalnim valutama središnjih banaka. Vrlo je važno da ESB predvidi daljnje natjecanje s digitalnim valutama iz privatnog sektora ⁽⁷⁾.

3.9. EGSO ističe da će biti važno da ESB odluči kako će postaviti uvjete za sprečavanje potencijalnog nefunkcioniranja tržišta, i kako postupati s privatnim bankama i financijskim institucijama koje pružaju domaće i inozemne platne usluge. ESB će stoga u pripremnoj fazi morati donijeti važnu odluku o odabiru modela digitalne valute središnje banke.

⁽³⁾ Više informacija potražite na https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220504_magdesignfeatures.en.pdf?2e15ee7911b93a720fbdebe09cfa1a79.

⁽⁴⁾ Za više informacija vidjeti najnovije mišljenje EGSO-a „Paket zakonodavnih mjera za sprečavanje pranja novca” (SL C 152, 6.4.2022., str. 89.).

⁽⁵⁾ Sljedeće su institucije u najvećoj mjeri uključene u proces uvođenja digitalne valute središnje banke: Međunarodni monetarni fond, Banka za međunarodne namire, Svjetska banka i druge javne i privatne monetarne, financijske i gospodarske institucije.

⁽⁶⁾ Više informacija potražite na https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220711_tools.en.pdf?fb2430528d8f964513dd66ffcd8cbaf7.

⁽⁷⁾ Privatne digitalne valute (kriptovalute) mogu se natjecati s digitalnim valutama središnje banke. Privatne digitalne valute doživjele su znatan porast nakon svjetske financijske krize.

3.10. Priznati modeli digitalne valute središnje banke zasad su sljedeći: izravni model, neizravni model, prijelazni model i hibridni model. Nadalje, EGSO ističe da će jedan od najvećih zadataka u korištenju jednog od mogućih modela za uvođenje digitalne valute ESB-a biti interoperabilnost među središnjim bankama ⁽⁸⁾.

3.11. EGSO očekuje da će prekogranični platni sustavi za maloprodajne transakcije u kojima se koristi digitalni euro biti dovoljno brzi, cjenovno povoljniji, transparentniji, sigurniji i mnogo pristupačniji.

3.12. EGSO naglašava da će međusobna povezanost maloprodajnih plaćanja olakšati izvršavanje pojedinačnih transakcija u okviru različitih modela koje će pojedine središnje banke usvojiti pri uvođenju digitalnog eura. Što je bolja interoperabilnost među pružateljima platnih usluga, to su korisnici i pružatelji usluga zadovoljniji.

3.13. EGSO predviđa da će digitalni euro biti novi oblik novca. Tehnološke inovacije dovode do dva oblika digitalnih valuta: (a) digitalne imovine središnje banke i (b) privatne digitalne imovine. U tom je kontekstu potrebno uzeti u obzir ne samo potencijalnu konkurenciju već i poziciju digitalnog eura u međunarodnim monetarnim odnosima kao druge najvažnije rezervne valute.

4. Posebne preporuke

4.1. EGSO ističe da će, ako dođe do uvođenja digitalnog eura, ESB u suradnji s komercijalnim bankama osigurati da gotovina i dalje bude dostupna i da se može koristiti u maloprodajnom poslovanju ⁽⁹⁾.

4.2. EGSO ističe da bi ESB trebao pratiti sve moguće rizike. Stabilna kriptovaluta (engl. *stablecoin*) bit će važna mjera za osiguravanje stabilnosti valute u lancu blokova ⁽¹⁰⁾. Stoga će biti važno utvrditi način na koji će ESB postupati s tim oblikom digitalne valute, odnosno stabilnom kriptovalutom, koja bi također mogla biti povezana s digitalnim eurom.

4.3. EGSO naglašava da će gotovina i dalje biti veoma važna za uključivost valute. Određeni dijelovi društva, osobito starije osobe i osobe u financijski osjetljivom položaju, nemaju uvijek pristup digitalnim računima i kreditnim karticama. Za njih je gotovina jedino sredstvo plaćanja. Usto, gotovina služi kao zaštita od prekomjernog zadiranja u privatnu sferu građana. Povećana količina novčanica u gospodarstvu dokaz je povjerenja u tu vrstu novca, koje se vjerojatno stvorilo nakon i zbog financijske krize 2008.

4.4. EGSO napominje da trenutačno gotovo sve središnje banke u svijetu koje su donijele strategiju za uvođenje digitalne valute središnje banke nastoje utvrditi i isprobavaju oblik, sustav, dizajn i model svojih budućih digitalnih valuta.

4.5. EGSO uviđa nedoumicu s kojom se ESB suočava zbog tehnoloških inovacija ⁽¹¹⁾: kako nastaviti s aktualnom digitalizacijom eura i pritom osigurati povezanost s drugim digitalnim valutama središnjih banaka, a istodobno zajamčiti financijsku uključivost i makroekonomsku i financijsku stabilnost.

4.6. EGSO smatra da uvođenje digitalnog eura nije predviđeno kao rješenje svih problema povezanih s tehnološkom revolucijom. Može se očekivati znatno smanjenje metoda gotovinskog plaćanja. Nadalje, bit će potrebno riješiti pitanje monetarnog suvereniteta i podrške postupku digitalizacije povezanom sa stranim plaćanjima i prijenosima, što obuhvaća i ključno pitanje financijske uključenosti. Sve su to otvorena pitanja s kojima se ESB i danas suočava.

⁽⁸⁾ Za povezivanje različitih modela prekograničnih platnih sustava bitna je njihova kompatibilnost.

⁽⁹⁾ Za više informacija vidjeti prethodno mišljenje EGSO-a „Strategija za plaćanja malih vrijednosti za EU” (SL C 220, 9.6.2021., str. 72.).

⁽¹⁰⁾ Stabilna kriptovaluta je kriptovaluta čija je cijena fiksna, a tržišna cijena vezana na drugu imovinu. Za razliku od drugih kriptovaluta, poput bitcoina, stabilna kriptovaluta može se vezati na imovinu poput određenih rezervi ili konvertibilnih valuta kojima se može trgovati na burzama, uključujući američki dolar ili euro.

⁽¹¹⁾ Tehnološki razvoj u tom se kontekstu temelji na postupku decentralizacije financija, kao što su primjerice eksperimenti koje provode velika tehnološka društva. Diem/Libra i uvođenje valute e-CNY rezultat su revolucionarnog tehnološkog procesa.

4.7. EGSO napominje da sve države članice ne mogu imati jednak pristup digitalnom euru s obzirom na razlike na nacionalnoj razini. Stoga će se pri prelasku na digitalni euro ponajprije trebati voditi računa o opsegu njegove uporabe u pojedinačnoj zemlji. Digitalni euro bit će na raspolaganju svim građanima europodručja, jednako kao gotovina, neovisno o zemlji. Njegova se uporaba može razlikovati ovisno o navikama i standardima pojedinačnih zemalja.

4.8. EGSO shvaća da će pri osmišljavanju različitih značajki tijekom uvođenja digitalnog eura trebati posebno voditi računa o uvjetima privatnosti, kao i o trenutku stavljanja na tržište, a bit će važno i upotrebljavati postojeću infrastrukturu i novu tehničku strukturu kako bi se zajamčila sigurnost platnih transakcija i postupaka u pogledu identifikacije korisnika.

4.9. EGSO vjeruje da će digitalni euro u stvarnosti imati visoki stupanj zaštite privatnosti. Iako vremenski okvir još nije precizno utvrđen, u ovoj je fazi važno izvršiti pomne pripreme. Usto, EGSO napominje da će ESB pri izdavanju digitalnog eura uzeti u obzir sve zahtjeve u vezi sa sprečavanjem pranja novca i financiranja terorizma, no to ne znači da će sam provoditi provjere u skladu sa smjernicama „upoznaj svojeg klijenta” (engl. *know-your-customer* (KYC)). Te bi provjere primjerice mogli provoditi nadzirani subjekti, ovisno o tome kako će digitalni euro biti osmišljen.

4.10. EGSO smatra da će procjena nacionalnog suvereniteta i učinka na europski bankarski sustav također biti važna. Europski platni sustav trenutačno nije u cijelosti ujednačen, no činjenica da je dostupan i fizičkim i pravnim osobama velika je prednost. Od svjetske financijske krize naovamo relativno je učinkovit, stabilan i siguran.

4.11. EGSO poziva na dovršetak bankovne unije. Potpuna i istinska bankovna unija pridonijela bi daljnjem jačanju otpornosti i ujednačenosti europskog bankarskog sektora. To je ključno i korisno i kad je riječ o mogućem digitalnom euru.

4.12. EGSO ističe da komercijalne banke u zemljama europodručja trenutačno ostvaruju koristi od povoljnih uvjeta za obavljanje platnih transakcija. U tom se kontekstu od komercijalnih banaka i drugih institucija u financijskom sektoru, uključujući institucije koje pružaju platne usluge, očekuje da intenzivno surađuju s ESB-om na osmišljavanju i uvođenju digitalnog eura.

4.13. Tijekom uvođenja i provedbe digitalnih valuta središnje banke u zemljama europodručja bit će potrebno uzeti u obzir barem sljedeće vrlo bitne aspekte:

- i. nakon usvajanja digitalnog eura kao osnovnog sredstva plaćanja i dalje će morati postojati mogućnost izvršavanja platnih transakcija u gotovini;
- ii. digitalni euro mora se moći upotrebljavati i biti dostupan unutar europodručja, a po mogućnosti i u inozemstvu; i
- iii. digitalizacija treba značiti da se digitalni euro može upotrebljavati u transakcijama pod novim uvjetima koji nisu postojali za gotovinska plaćanja.

4.14. EGSO pretpostavlja da ESB priprema i da je spreman provesti niz mjera usmjerenih na uvođenje digitalnog eura u skladu s usvojenim vremenskim okvirom. Ujedno ističe da je potrebno vrlo blisko surađivati kako bi se osigurao visoki stupanj međusobne povezanosti platnih sustava, i to ne samo unutar država članica europodručja nego i s drugim središnjim bankama diljem svijeta te s relevantnim monetarnim financijskim institucijama, koje će također pružati potrebnu tehničku pomoć.

4.15. Uvođenje digitalnog eura iziskivat će uvođenje cijelog niza materijalnih i sistemskih uvjeta kako bi se osiguralo njegovo učinkovito funkcioniranje. Budući da će to utjecati na sve građane država članica europodručja, uključujući i države članice EU-a, bit će prijeko potrebno u sljedeće faze rasprava o usvajanju i uvođenju digitalnog eura uključiti civilno društvo i istraživačku i akademsku zajednicu.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Dokapitalizacija poduzeća iz EU-a – Inovativno prema održivom i uključivom oporavku”

(samoinicijativno mišljenje)

(2023/C 75/05)

Izvjestitelj: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Odluka Plenarne skupštine:	20.1.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	6.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	186/0/2

1. Zaključci i preporuke

1.1. Na temelju najnovijih dokaza procjenjuje se da manjak vlasničkog i hibridnog kapitala iznosi od 450 do 600 milijardi EUR. To ugrožava brojna poduzeća, osobito s obzirom na to da se javljaju nove gospodarske napetosti i da su poduzeća u EU-u prezadužena. Poduzeća iz EU-a većinom se oslanjaju na financiranje koje pružaju banke, zbog čega je potrebno poticati druge izvore financiranja. To iziskuje uključivanje aktera kao što su upravitelji imovinom, osiguravajuća društva i mirovinski fondovi.

1.2. U tom kontekstu EGSO preporučuje izradu okvira kojim bi se poboljšali hibridni financijski instrumenti kako bi ih se moglo jednostavno provesti, kako bi ojačali bilance poduzeća i omogućili im da održavaju svoja ulaganja bez povećanja zaduženosti. To bi poduzećima omogućilo da ostanu konkurentna i da se prilagode budućnosti poboljšanjem svoje zelene i digitalne transformacije.

1.3. Visoko podređeni instrumenti najbolja su moguća alternativa iz nekoliko razloga:

- i. oni već postoje i uređeni su u različitim europskih zemljama, što ih čini sigurnim instrumentom za mikropoduzeća i mala i srednja poduzeća (MMSP-ove);
- ii. za razliku od sofisticiranijih alternativnih rješenja kao što su obveznice ili dionice, riječ je o prilagodljivim dugoročnim rješenjima jednostavnima za provedbu za poduzeća svih veličina;
- iii. proizvod su spojiv s obiteljskim poduzećima, koja predstavljaju 60 % svih poduzeća u EU-u, a obitelji najčešće žele zadržati nadzor nad njima.

1.4. Da bi bili djelotvorno rješenje, ti bi instrumenti morali imati kvazivlasnički status kako se u bilancama ne bi iskazivali kao dug i kako bi se u slučaju likvidacije poduzeća u pogledu redoslijeda isplate nalazili odmah iza vlasničkog kapitala.

1.5. Za postizanje snažnog učinka na poduzeća svih veličina najbolju opciju predstavlja model suradnje privatnih i javnih institucija, uključujući banke, upravitelje imovinom i javni sektor te institucijske ulagače (osiguravatelje i mirovinske fondove).

1.6. Ova preporuka doprinosi ostvarenju dugoročnog cilja jer pruža rješenje koje se može provesti u kratkom roku i kojim bi se poduprla unija tržišta kapitala. Model instrumenta na razini EU-a mogao bi imati koristi od vidljivosti, likvidnosti i veličine jedinstvenog tržišta i biti veoma privlačan institucijskim ulagačima koji traže profile rizika povezane s dugom i hibridnim instrumentima, ali s većim povratom, ispunjavajući pritom potrebe manjih poduzeća. Ako njime bude obuhvaćen čitav EU, uspješni bi se okvir mogao razviti u dobro definiranu kategoriju imovine kojom se potiču ulaganja i integracija EU-a.

2. Kontekst mišljenja

2.1. Mala i srednja poduzeća okosnica su gospodarstva; u 27 država članica EU-a predstavljaju 99,8 % svih poduzeća, u njima je zaposleno gotovo dvije trećine (65 %) radnika te predstavljaju više od polovice (53 %) dodane vrijednosti koju stvara nefinancijski poslovni sektor⁽¹⁾. Ona predstavljaju realno gospodarstvo i glavni su čimbenik socijalne kohezije u mnogim europskim regijama. U 2020. postojalo je više od 22,5 milijuna MSP-ova. Iako je MSP-ova srednje veličine tek nešto manje od 200 000, oni predstavljaju 17,3 % dodane vrijednosti i 16 % zaposlenosti⁽²⁾.

2.2. Tijekom 2020. i u jednom dijelu 2021. gospodarstvo je bilo snažno pogođeno pandemijom bolesti COVID-19, ali brzi odgovor vlada i privremene javne mjere spriječili su snažan val stečajeva povezanih s pandemijom bolesti COVID-19, prvenstveno putem rješenja usmjerenih na likvidnost i kratkoročne probleme koji su nastali zbog prezaduženosti poduzeća iz EU-a.

2.3. Završetak većine javnih mjera potpore koje su već dodijeljene podudara se s novim napetostima kojima su zahvaćena globalna i europska gospodarstva, kao što su energetska kriza, inflacija, završetak prilagodljive monetarne politike ESB-a, širenje premija rizika, povećani troškovi financiranja, poteškoće u lancima opskrbe i ruska invazija na Ukrajinu.

2.4. Položaj Europe kao predvodnika zelene tranzicije zahtijevat će značajna ulaganja od javnih i privatnih agenata. MSP-ovi bi zbog svojeg oslabljenog položaja mogli naići na poteškoće u prilagodbi novim standardima i mogli bi zaostajati za velikim korporacijama ili poduzećima srednje veličine iz drugih dijelova svijeta.

2.5. Budući da je veliki udio poduzeća prezadužen⁽³⁾ i da su im istodobno potrebna dugoročna sredstva kako bi se suočila s predstojećim izazovima, potrebna su nova rješenja kojima se jača kapital MMSP-ova te malih poduzeća srednje tržišne kapitalizacije. Postojeće inicijative na europskoj razini, kao što je EIB-ov program ESCALAR, najčešće su usmjerene na korporacije s visokom stopom rasta koje se smatraju rastućim poduzećima ili na poduzeća u početnim fazama koja se financiraju sredstvima iz fondova poduzetničkog kapitala. Novim rješenjima trebala bi se dopuniti već postojeća rješenja i trebala bi biti usmjerena na postojeća i uhodana mikropoduzeća i MSP-ove te mala poduzeća srednje tržišne kapitalizacije, koja čine većinu europskih poduzeća.

2.6. Neke su države pokrenule selektivne mjere kojima žele ojačati sposobnost poduzeća za ulaganja, izbjegavajući pritom rizik od „zombifikacije”. U Španjolskoj i Francuskoj ti programi predstavljaju više od 30 milijardi EUR za 15 000 poduzeća⁽⁴⁾ pri čemu su glavni instrument duboko podređeni zajmovi, a kriterij prihvatljivosti kreditni rejting kako bi se zajamčilo da su primatelji održiva poduzeća.

3. Opće napomene

3.1. S obzirom na prezaduženost europskih poduzeća, potreban je instrument za dokapitalizaciju koji im omogućuje da zadrže ili povećaju svoja ulaganja. Javna su tržišta dosad razmjerno dobro pružala potporu postojećim uvrštenim društvima, ali privatna tržišta ne raspolažu dubinom potrebom za pružanje potpore manjim poduzećima. Nedostatak vlasničkog i hibridnog kapitala s kojim bi se EU mogao suočiti zbog pandemije i smanjenja državnih mjera potpore procjenjuje se na 450 do 600 milijardi EUR⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Godišnje izvješće o europskim malim i srednjim poduzećima za 2020./2021., Europska komisija, srpanj 2021.

⁽²⁾ Godišnje izvješće o europskim malim i srednjim poduzećima za 2020./2021., Europska komisija, srpanj 2021.

⁽³⁾ Udio duga povećao se za 18,8 postotnih bodova od kraja 2019. do početka 2021. te je dosegnuo najvišu razinu od 164,4 %. Ekonomski bilten ESB-a, br. 2/2022.

⁽⁴⁾ Ministarstvo gospodarstva Francuske, COFIDES, SEPIDES, Instituto Valenciano de Finanzas.

⁽⁵⁾ Dokapitalizacija poduzeća iz EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19, AFME i PwC.

3.2. Mikropoduzeća, MSP-ovi i mala poduzeća srednje tržišne kapitalizacije najčešće izjavljuju da teže dolaze do financiranja od velikih poduzeća, osobito u slučaju dugoročnog financiranja.

3.2.1. Kako proizlazi iz Istraživanja o pristupu poduzeća financiranju ⁽⁶⁾, prilikom podnošenja zahtjeva za zajam veći udio tvrdi da se suočava s preprekama (7 % MSP-ova u usporedbi s 4 % velikih poduzeća), da imaju niže stope uspješnosti (72 % u odnosu na 85 %) te više stope odbijanja (6 % u odnosu na 2 %), kao i nepovoljnije uvjete.

3.2.2. Obiteljska poduzeća predstavljaju više od 60 % svih europskih poduzeća (u Španjolskoj ta brojka iznosi 85 %, a u Italiji, Francuskoj i Njemačkoj 75 % ⁽⁷⁾). Za ta je poduzeća manje vjerojatno da će tražiti alternative vlasničkom kapitalu za dugoročno financiranje, zbog kojih bi morala prepustiti nadzor nad poduzećem.

3.3. Osim toga, MSP-ovi najčešće imaju manje diversificirani portfelj vanjskih financijskih instrumenata, koji su često utemeljeni na bankama i predviđeni za kratkoročnu uporabu.

i. Ovisnost MSP-ova o bankama i dalje je visoka u eurozoni, u kojoj 70 % vanjskog financiranja ovisi o bankama, za razliku od SAD-a, gdje ta brojka iznosi 40 % ⁽⁸⁾.

ii. 63 % velikih poduzeća izjavilo je da upotrebljavaju sredstva za fiksna ulaganja ⁽⁹⁾, u usporedbi s 38 % MSP-ova te samo 28 % mikropoduzeća.

3.4. Stoga se u ovom samoinicijativnom mišljenju preporučuje izrada zajedničkog okvira za visoko podređene financijske instrumente kojim se potiče dokapitalizacija poduzeća iz EU-a. Tim bi se okvirom trebalo osigurati da se tim instrumentima uzme u obzir kvazivlasnički kapital, tako da ne utječe na omjer duga poduzeća i njihov korporativni rejting.

3.4.1. U ovom se mišljenju EU poziva na kolektivno djelovanje s ciljem pravilne izrade tog zajedničkog okvira u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, kojim bi se odobrila intervencija Unije kada se ciljevi djelovanja mogu bolje ostvariti na razini Unije zbog razmjera i učinaka predloženog djelovanja.

3.4.2. Taj okvir za visoko podređene instrumente trebao bi:

- i. omogućiti zatvaranje prethodno spomenutog manjka financiranja u dugoročnom financiranju radi jačanja bilanci i pružanja potpore ulaganjima;
- ii. pružiti instrument obiteljskim poduzećima za jačanje njihovih dugoročnih ulaganja bez potrebe za odricanjem nadzora nad svojim poduzećem jer studije pokazuju da su spremna distribuirati dio dobiti i/ili izdavati hibridne instrumente ⁽¹⁰⁾;
- iii. biti spojiv s praksama glavnih financijskih pružatelja (komercijalne banke, upravitelji imovinom, javni sektor) kako bi ga većina poduzeća mogla koristiti;
- iv. pomoći u privlačenju institucijskih ulagača kao što su osiguravajuća društva i mirovinski fondovi, podložno Uredbi ⁽¹¹⁾ o upakiranim investicijskim proizvodima za male ulagatelje i investicijske osigurateljne proizvode, koji upravljaju štednjom i ključan su akter za usmjeravanje više sredstava prema realnom gospodarstvu.

3.5. Postoje različiti visoko podređeni instrumenti koji bi se mogli upotrijebiti za jačanje bilanci MSP-ova i poduzeća srednje tržišne kapitalizacije, kao što su obveznice, konvertibilne obveznice, programi s dvostrukim razredima dionica i hibridni zajmovi (kao što su participativni zajmovi):

⁽⁶⁾ Anketa o pristupu financiranju za poduzeća (SAFE), Europska komisija, studeni 2021.

⁽⁷⁾ Obiteljska poduzeća u Europi, EFB.

⁽⁸⁾ Razlika u financiranju europskih MSP-ova, Euler Hermes.

⁽⁹⁾ Anketa o pristupu financiranju za poduzeća (SAFE), Europska komisija, studeni 2021.

⁽¹⁰⁾ Dokapitalizacija poduzeća iz EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19, AFME i PwC.

⁽¹¹⁾ Uredba (EU) br. 1286/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o dokumentima s ključnim informacijama za upakirane investicijske proizvode za male ulagatelje i investicijske osigurateljne proizvode (PRIIP-ovi) (SL L 352, 9.12.2014., str. 1.).

- i. izdavanje obveznica najčešće upotrebljavaju poduzeća velike tržišne kapitalizacije i najčešće se upotrebljavaju za velike emisije. Te su obveznice složene i skupe. Primjerice, iako je uporaba korporativnih obveznica znatno porasla tijekom posljednjih godina, ukupno postoji tek 2 000 aktivnih izdavatelja, i to uglavnom većih poduzeća ⁽¹²⁾;
- ii. glavna prednost privatnih zamjenjivih obveznica jest činjenica da su, jer se radi o privatnom ugovoru, izrazito fleksibilne u smislu strukture. Međutim, to također podrazumijeva nisku razinu sigurnosti za manja poduzeća, koja su najčešće manje financijski pismena, kao i visoke troškove transakcije. Najčešće ih upotrebljavaju sofisticirani pružatelji poduzetničkog kapitala;
- iii. strukture dionica dvostruke klase odnose se na izdavanje dviju klasa dionica, od kojih jedna nosi ograničena glasačka prava ili nikakva, ali istodobno osigurava vlasnički kapital. Iako je u nekim državama članicama taj instrument dozvoljen ⁽¹³⁾ (kao što su nordijske zemlje, Poljska, Portugal i Italija), u mnogim drugima (kao što su Njemačka, Francuska i Španjolska) nije, a njegovu je širu primjenu teže postići jer bi zahtijevala visok stupanj prilagodbe poduzeću koje izdaje dionice;
- iv. hibridni zajmovi dužnički su instrumenti koji su duboko podređeni i usmjereni na dugoročno razdoblje (obično uključuju razdoblja odgode). Riječ je o instrumentu koji je reguliran u brojnim jurisdikcijama, čime se poduzećima pruža viša razina sigurnosti, a postupak je brži jer se proizvod ne stvara u svakoj operaciji. Povrh toga, njime se poduzeća ne sankcioniraju u smislu zaduženosti jer se nalazi na posljednjem mjestu u redosljedju otplate, prije vlasničkog kapitala.

	Raspoređivanje	Izvedivost	Dosadašnja uspješnost	Zaštita poduzeća	Zaštita ulagatelja
Obveznice	Niska	Visoka	Niska	Srednja	Visoka
Zamjenjive obveznice	Srednja	Srednja	Niska	Niska	Visoka
Dvostruki razredi dionica	Niska	Srednja	Srednja	Visoka	Srednja
Hibridni zajmovi	Visoka	Visoka	Srednje visoka	Visoka	Srednja

Izvor: Inbonis Rating.

3.6. Instrument hibridnog zajma najbolje je alternativno rješenje iz nekoliko razloga:

- i. predstavlja dugoročno rješenje koje je lako provesti i koje pruža veću zaštitu poduzećima u usporedbi s obveznicama ili dionicama;
- ii. kad je riječ o MMSP-ovima, osigurava da nema slabljenja ili gubitka kontrole, dok pruža prednosti u vezi s troškovima, kao što su porezni odbitak ili niži troškovi izdavanja;
- iii. zajmodavcima nudi privlačan povrat bez potrebe za uključivanjem vlasnika u korporativne odluke;
- iv. participativni zajmovi, koji su vrsta hibridnog zajma, već postoje i uređeni su u brojnim europskim zemljama, kao što su Španjolska (*préstamos participativos*), Francuska (*prêts participatifs*), Njemačka (*Partiarisches Darlehen*) ili, odnedavno, Portugal (*empréstimos participativos*) ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Povećanje nebankovnog financiranja i njegove posljedice na transmisiju monetarne politike, 2021., ESB.

⁽¹³⁾ Studija o zaštiti manjinskih dioničara, završno izvješće, Europska komisija.

⁽¹⁴⁾ Pravni okvir participativnih zajmova odobren je Uredbom sa zakonskom snagom 11/2022 od 12. siječnja.

3.6.1. Hibridni zajmovi odabrani su instrument za različite javne i privatne inicijative kojim se želi riješiti problem nedostatka financiranja kapitala u čitavom EU-u: ovaj se hibridni participativni zajam upotrebljava u barem šest programa u trima državama članicama, kao i u nekim programima Europskog investicijskog fonda:

- i. Francuska ima *Relance*, program podređenog duga u vrijednosti od 12,7 milijardi EUR koji je podržala vlada, koji je usmjeren na 10 000 poduzeća, prvenstveno MSP-ova, te u kojem se upotrebljavaju participativni zajmovi i podređene obveznice. Taj program distribuiraju banke, a financiraju institucionalni ulagači;
- ii. u Španjolskoj je uspostavljen Fond za dokapitalizaciju poduzeća pogođenih pandemijom bolesti COVID-19 u vrijednosti od 1 milijarde EUR, namijenjen MSP-ovima i poduzećima srednje tržišne kapitalizacije koja imaju poteškoće u pogledu solventnosti, ali su održiva, u okviru kojeg se upotrebljavaju participativni zajmovi;
- iii. u Španjolskoj je također uspostavljen petnaestogodišnji Fond potpore za produktivna industrijska ulaganja ukupne vrijednosti od 9 milijardi EUR (600 milijuna EUR godišnje), koji se financira javnim sredstvima i u okviru kojeg se upotrebljavaju redovni dug, participativni zajmovi i vlasnički kapital, a usmjeren je na poduzeća koja provode projekte industrijskog ulaganja;
- iv. u Valenciji je regionalna razvojna banka, Instituto Valenciano de Finanzas, pokrenula nekoliko programa financiranja u okviru kojih se upotrebljavaju participativni zajmovi u svrhu pružanja potpore MSP-ovima i strateškim poduzećima srednje tržišne kapitalizacije koja provode projekt ulaganja, u vrijednosti od ukupno 400 milijuna EUR godišnje;
- v. Nizozemska je pokrenula program za pružanje potpore MSP-ovima putem podređenih zajmova u vrijednosti od 400 milijuna EUR.

3.7. Kako bi se zajamčilo učinkovito uvođenje programa koji obuhvaća sve MMSP-ove i koje ima najveći mogući učinak, najbolje je izabrati onaj operativni program u kojem postoji više javnih i privatnih inicijatora i distributera koji možda nisu isti. Inicijatori uključuju banke, upravitelje imovinom i javni sektor, dok ulagači mogu biti vlastite banke, javni sektor ili institucijski ulagači (osiguratelji i mirovinski fondovi.. Taj se okvir odnosi na nove transakcije, a ne na sekuritizaciju postojećih. To je, primjerice, učinjeno u Francuskoj s programom *Relance* ⁽¹⁵⁾.

3.8. Ublažavanje potencijalno percepiranih rizika programa hibridnih zajmova koji se distribuira u odgovarajućoj mjeri u čitavoj Europi:

Percipirani rizik	Rješenje
Nadzor nad usporednim bankarskim sustavom	Uključivanjem alata za upravljanje rizikom, kao što je kreditni rejting, uklonio bi se rizik od usporednog bankarskog sustava.
Istiskivanje banaka	Instrumentom hibridnih zajmova ponovno bi se uspostavila solventnost poduzeća, zbog čega bi banke bile spremne nastaviti s pružanjem zajmova.
Spojivost s inicijativom za olakšicu za smanjenje povlaštenog poreznog tretmana duga (engl. <i>Debt Equity Bias Reduction Allowance (DEBRA)</i>)	Ovom se inicijativom također nastoji izbjeći prezaduženost poduzeća, što znači da je spojiva s glavnim ciljem inicijative DEBRA.
Ponovno uspostavljanje solventnosti neodrživih poduzeća	Uvođenjem tržišnih standarda kao što je kreditni rejting spriječilo bi se da neodrživa poduzeća ostvaruju pristup tim instrumentima. Taj je zahtjev uključen u brojne javne programe u kojima se upotrebljavaju participativni zajmovi.

⁽¹⁵⁾ *Dispositif de garantie aux fonds de prêts participatifs et d'obligations subordonnées* (francuski program državnih jamstava za fondove s participativnim zajmovima i podređenim obveznicama), Europska komisija.

4. Posebne napomene

4.1. Predloženi okvir za hibridne zajmove trebao bi ispunjavati određene standarde koji ga čine atraktivnim svim dionicima: poduzećima, pružateljima financijskih usluga koji djeluju kao distributeri i institucijskim ulagačima.

4.2. Ključno je da se za tu vrstu hibridnog zajma okvirom osigura status vlasničkog kapitala sa sljedećim učincima:

- i. za izračun omjera duga i kapitala tako da ne povećava postojeću zaduženost ili da ne utječe pretjerano na omjer duga i kapitala. Primjerice, u Francuskoj se člankom 313-14 monetarnog i financijskog zakona utvrđuje da se „participativni zajmovi, za potrebe procjene financijskog stanja poduzeća koja ih primaju, tretiraju kao vlasnički kapital”;
- ii. za potrebe smanjenja kapitala. To je, primjerice, slučaj sa španjolskim propisima, u kojima se navodi da su participativni zajmovi uključeni u izračun vlasničkog kapitala u svrhu smanjenja kapitala i prestanka poduzeća te da se prijevremena otplata ili amortizacija participativnih zajmova može dogoditi samo ako nakon toga slijedi povećanje kapitala u istom iznosu ⁽¹⁶⁾;
- iii. u slučaju nesolventnosti, taj hibridni zajam trebao bi imati podređeni status i biti uvršten iza običnih dugova ili običnih vjerovnika te ispred dioničara. Kada dug ne bi bio tako strukturiran, vjerojatno bi se ugrozila sposobnost poduzeća da se zadužuju iz tradicionalnih izvora. Jedan je od ciljeva Akcijskog plana za uniju tržišta kapitala postizanje veće konvergencije među različitim sustavima za nesolventnost u državama članicama EU-a.

4.2.1. Postoje slučajevi u kojima hibridni zajmovi imaju status vlasničkog kapitala u skladu s Međunarodnim standardima financijskog izvještavanja (MSFI) i Baselom II. Na primjer, ako je hibridni zajam bez roka dospijea, smatra se vlasničkim kapitalom u skladu s pravilima MSFI-ja zbog njegova duboko podređenog statusa ⁽¹⁷⁾. Općenito, hibridni instrumenti mogu se smatrati vlasničkim kapitalom ako nisu zajamčeni, ako su podređeni i u cijelosti isplaćeni, ako se ne mogu otkupiti na inicijativu vlasnika, ako se mogu upotrijebiti za pokrivanje gubitaka i ako se obveza plaćanja kamata može odgoditi ⁽¹⁸⁾.

4.2.2. EGSO predlaže izmjenu Računovodstvene direktive 2013/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁹⁾ kako bi računovodstveni postupak bio usklađen za hibridne zajmove ili ostale vrste duga s dospijecom duljim od osam godina ⁽²⁰⁾ i razdobljem počeka od najmanje tri godine te s promjenjivom kamatnom stopom, čiji je jedan dio povezan s „uspješnošću”, koja se definira na temelju procjene (npr. s obzirom na rast, profitabilnost itd.). Tom bi se izmjenom olakšao izračun hibridnih zajmova kao vlasničkog kapitala prilikom izračuna neto vrijednosti poduzeća za potrebe trgovačkog prava, dok bi se u računovodstvene svrhe smatrali vlasničkim kapitalom ili vlastitim sredstvima.

4.3 U svrhu izbjegavanja nesigurnosti, instrument bi se u ostale (npr. porezne i zakonske) svrhe i dalje trebao smatrati dugom, što znači da izdavanje instrumenta sličnog vlasničkom kapitalu ne bi trebalo obuhvaćati gubitak glasačkih prava za poduzeća.

4.3.1 Za poduzeća i ulagatelje također je važno da redovne kamate koje se plaćaju na instrument subordiniranog duga ne podliježu oporezivanju po odbitku ili oduzimanju na izvoru, kako bi se prihod od kamata primao na bruto osnovi.

⁽¹⁶⁾ Rezolucija Instituta za računovodstvo i reviziju (Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas) od 20. prosinca 1996.

⁽¹⁷⁾ Odluka Komisije SA.60113 (2021/N) – Finska – Potpora društvu Finnair zbog pandemije bolesti COVID-19.

⁽¹⁸⁾ Basel II. 4. Hibridni dug/instrumenti kapitala, Prilog 1.a. Definicija kapitala. (d) hibridni dug/instrumenti kapitala.

⁽¹⁹⁾ Direktiva 2013/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o godišnjim financijskim izvještajima, konsolidiranim financijskim izvještajima i povezanim izvješćima za određene vrste poduzeća, o izmjeni Direktive 2006/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i o stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 78/660/EEZ i 83/349/EEZ (SL L 182, 29.6.2013., str. 19.).

⁽²⁰⁾ Treba imati na umu da je to otprilike prosječan životni vijek poduzeća, a kad je riječ o privatnom kapitalu, još je manji (pet godina).

4.4. U pogledu ulagateljske strane, kvazivlasnički instrument kao što je predloženi instrument smatrao bi se prihvatljivim instrumentom za Europske fondove za dugoročna ulaganja (engl. *European Long-Term Investment Funds* (ELTIF)), u skladu s člankom 10. Uredbe o ELTIF-u ⁽²¹⁾, čime bi bilo omogućeno da odmah postanu dio financijskog ekosustava.

4.4.1. Europski fondovi za dugoročna ulaganja kasnije se mogu stavljati na tržište u EU-u objavom prospekta ili dokumenta s ključnim informacijama sukladnog sa zahtjevom Uredbe o prospektu, odnosno Uredbe ⁽²²⁾ o upakiranim investicijskim proizvodima za male ulagatelje i investicijske osigurateljne proizvode. Time bi se malim ulagateljima olakšala integracija u privatni dug i realno gospodarstvo, što još nije postignuto inicijativama skupnog pozajmljivanja.

4.4.2. U svrhu jačanja baze ulagatelja, instrument bi u idealnom slučaju trebao uključivati tržišne standarde kao što su kreditni rejtinzi agencija registriranih pri ESMA-i ili procjene pokazatelja prema okolišnim, socijalnim i upravljačkim kriterijima.

4.5. Naposljetku, ovom bi se inicijativom poduprla unija tržišta kapitala. Pristup na razini EU-a, zajednički europski model instrumenta, mogao bi ostvariti koristi od vidljivosti, likvidnosti i veličine jedinstvenog tržišta i biti privlačan institucijskim ulagačima koji traže profile rizika povezane s dugom i hibridnim instrumentima, ali s boljim povratima, ispunjavajući pritom potrebe manjih poduzeća. Ako njime bude obuhvaćen čitavi EU, uspješni bi se okvir mogao razviti u dobro definirani razred imovine kojim se potiču ulaganja i integracija EU-a.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽²¹⁾ Uredba (EU) 2015/760 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o europskim fondovima za dugoročna ulaganja (SL L 123, 19.5.2015., str. 98.).

⁽²²⁾ Uredba (EU) 2017/1129 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštavanja za trgovanje na uređenom tržištu te stavljanju izvan snage Direktive 2003/71/EZ (SL L 168, 30.6.2017., str. 12.).

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora – Dodatna razmatranja o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Godišnji pregled održivog rasta 2022.

(COM(2021) 740 final)

(samoinicijativno mišljenje)

(2023/C 75/06)

Izjaviteljica: **Judith VORBACH**

Odluka Plenarne skupštine:	24.3.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	6.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	27.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	133/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. Od usvajanja prvog mišljenja o godišnjem pregledu održivog rasta 2022. situacija se drastično promijenila zbog ruske agresije na Ukrajinu. U ovom su mišljenju procjene rasta realnog BDP-a EU-a smanjene, a prognoze inflacije u europodručju revidirane su na najviše razine dosad, što je uvelike potaknuto porastom cijena na tržištu plina. EGSO uviđa da su svi ključni ciljevi ekonomske politike usmjerene na blagostanje izloženi pritisku, dok su geoeekonomska rascjepkanost i napetosti, kao i COVID-19, i dalje veliki čimbenici rizika.

1.2. EGSO izričito ponavlja svoj poziv na uravnotežen pristup ekonomskoj politici kako bi se riješili dugotrajni problemi i kako bi se odgovorilo na aktualne krize. Ciljevi EU-a koji su istaknuti u članku 3. UEU-a temelj su prošlog, sadašnjeg i budućeg blagostanja, političke stabilnosti, uzlazne konvergencije, konkurentnosti i otpornosti EU-a. Ne smije se dopustiti da aktualna kriza ugrozi pravednost i ciljeve u pogledu okoliša. Kad je riječ o poskupljenjima, hitno je potrebno zaštititi najranjivija i posebno izložena poduzeća, prije svega MSP-ove. Osim toga, ključno je zaštititi kupovnu moć kućanstava s niskim i srednjim dohotkom, koja čine velik dio gospodarske potražnje. U središtu bi trebala biti i solidarnost s ukrajinskim narodom, jačanje strateške autonomije EU-a i težnja ka miru.

1.3. Mehanizam za oporavak i otpornost postao je ključni instrument za ostvarivanje prioriteta politike EU-a u okviru europskog semestra (u daljnjem tekstu: semestar). Pomogao je u stabilizaciji gospodarstva tijekom pandemije i presudan je u odgovoru na aktualnu krizu. EGSO poziva na to da se nacionalni planovi za oporavak i otpornost provedu tako da konkretno utječu na dobrobit ljudi. Budući da će preporuke za pojedinu zemlju imati značajniju ulogu, EGSO poziva na pomno praćenje i uravnotežen pristup. EGSO poziva na reformu semestra kojom bi se jamčilo kvalitetno sudjelovanje organiziranog civilnog društva. Kad je riječ o nacionalnim planovima za oporavak i otpornost, EGSO pozdravlja preporuku „oslanjanja na uspješnu primjenu načela partnerstva” i poziva na to da sudjelovanje organiziranog civilnog društva postane obvezno.

1.4. EGSO pozdravlja povećanje ciljeva u pogledu energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti, naglašava da okolišna održivost mora biti u središtu, a istodobno poziva i na reformu europskog tržišta električne energije, koju hitno treba podržati. Potrebna su golemo ulaganja za promicanje zelene tranzicije i jačanje strateške autonomije, stoga EGSO poziva Komisiju da iznese strukturiran prikaz u kojemu bi se navelo koji bi se fondovi EU-a trebali upotrebljavati i u kojoj bi

mjeri ulaganja trebali pokrivati programi EU-a, države članice odnosno privatni ili kombinirani instrumenti financiranja. Preporučuje da se uspostavi Fond za klimatsku prilagodbu i, u budućnosti, razmotri jačanje instrumenta *Next Generation EU* i/ili programa InvestEU. Upozorava i na to da pri restrukturiranju financijskih fondova ili sastavljanju novog višegodišnjeg financijskog okvira nije poželjno smanjivati sredstva namijenjena za socijalne ciljeve.

1.5. Dovršetak jedinstvenog tržišta trebao bi pospješiti uzlaznu konvergenciju među državama članicama. Trebalo bi ukloniti poremećaje i prepreke na tom putu, a regije bi trebalo potaknuti da oslobode svoj puni potencijal. Potreban je napredak u dovršetku tržišta kapitala i bankovne unije, kao i u provedbi strategije održivog financiranja koja je jednako potrebna kao i osiguravanje stabilnosti financijskog tržišta. EGSO poziva na pravedan i uravnotežen pristup poboljšanju poslovnog okruženja i produktivnosti. Osposobljavanje i istraživanje i dalje su ključni alati za poticanje konkurentnosti, pravedne dvostruke tranzicije i strateške autonomije. EGSO pozdravlja prijedloge istaknute u komunikaciji „Naš europski model rasta”, no naglašava i važnost jačanja strateške autonomije, premještanja proizvodnje ključnih proizvoda u EU i nezanemarivanja socijalnih i okolišnih ciljeva u lancima opskrbe.

1.6. Komisija s pravom tvrdi da je javnu potporu za poticanje privatnih ulaganja potrebno dobro usmjeriti na projekte s jasnom dodanom vrijednosti, kao i da bi politika tržišnog natjecanja trebala imati ključnu ulogu. EGSO naglašava važnost transparentnosti i praćenja kako bi se osigurao integritet i ostvarili postavljeni ciljevi. Neočekivane učinke trebalo bi izbjeći tako da se ne subvencioniraju ulaganja koja bi se svakako provela, a javni proračuni ne bi se smjeli pretjerano izlagati rizicima. U konačnici, mjere državne potpore trebalo bi povezati s otvaranjem kvalitetnih radnih mjesta i poštovanjem prava radnika, okolišnih standarda i fiskalnih obveza.

1.7. EGSO podupire preporuke Komisije da se automatskim stabilizatorima dopusti da djeluju i da povećaju ulaganja te da se tijekom 2023. nastavi primjenjivati opća klauzula o odstupanju. Međutim, suzdržan je kad je riječ o ograničavanju rasta državno financiranih tekućih rashoda tako da ostanu ispod srednjoročnog potencijalnog društvenog proizvoda i o namjeri da se u proljeće 2023. procijeni važnost pokretanja postupaka u slučaju prekomjernog deficita. Zasad se fiskalna pravila EU-a gotovo nisu provodila, a sankcije se nikad nisu primijenile. EGSO ponovno poziva na modernizaciju fiskalnog okvira postavljanjem realnih ciljeva i uključivanjem zlatnog pravila bez ugrožavanja srednjoročne fiskalne održivosti, pri čemu bi istodobno trebalo iznijeti smjernice za prijelazno razdoblje. Treba očuvati stabilnu vrijednost eura uravnoteženim monetarnim i fiskalnim pristupom u skladu s dobrim makroekonomskim upravljanjem. Naposljetku, EGSO naglašava da je preduvjet za fiskalnu održivost pravedan sustav rashoda i prihoda.

2. Opće napomene

2.1. EGSO je u veljači 2022. donio mišljenje „Godišnji pregled održivog rasta 2022.”⁽¹⁾. EU je tada upravo izlazio iz najozbiljnije recesije u njegovoj povijesti⁽²⁾ tijekom koje su poduzete dosad neviđene mjere potpore kako bi se ublažila šteta i izbjegnula nestabilnost. EU je zahvaljujući instrumentu *Next Generation EU* dosegao novu fazu ekonomske politike i solidarnosti. Komisija je semestru dodijelila značajnu ulogu u Mehanizmu za oporavak i odgovornost i time povećala njegovu važnost u koordinaciji politike, a EGSO je ponovno pozvao na aktivnije sudjelovanje organiziranog civilnog društva. EGSO je pozdravio program za konkurentnu održivost i istaknuo da bi njegove četiri dimenzije – okolišnu održivost, produktivnost, pravednost i makroekonomsku stabilnost – trebalo izjednačiti kako bi se postigli namjeravani pospješujući učinci te pravedna zelena i digitalna tranzicija.

2.2. Kao i prethodnih godina, u dodatnom mišljenju uzima se u obzir tekući postupak semestra i pruža se doprinos za sljedeći ciklus. To je osobito važno ove godine. Od ruske agresije na Ukrajinu geopolitička situacija drastično se promijenila, prioriteti su se izmijenili, a politika se prilagodila, kako je prikazano u komunikacijama „Plan REPowerEU”⁽³⁾ i „Naš europski model rasta”⁽⁴⁾. Semestar, koji i sam prolazi sustavnu promjenu, pokazao se kao vjerodostojan okvir za

⁽¹⁾ Vidjeti Mišljenje EGSO-a „Godišnji pregled održivog rasta za 2022.” (SL C 275, 18.7.2022., str. 50).

⁽²⁾ Vidjeti Europska gospodarska prognoza. Proljeće 2020. (europa.eu), stranica 1.

⁽³⁾ COM(2022) 230 final.

⁽⁴⁾ Europska komisija, komunikacija „Prema zelenom, digitalnom i otpornom gospodarstvu: naš europski model rasta”.

koordinaciju politike EU-a tijekom pandemije. U proljetnom paketu ponovno su sveobuhvatno razmotrene posljedice aktualne krize. Slično predmetnoj komunikaciji ⁽³⁾, i ovo je mišljenje strukturirano oko dimenzija programa za konkurentnu održivost.

2.3. Rat u Ukrajini i sankcije koje su uslijedile, zajedno s mjerama protiv širenja bolesti koje su uvedene u Kini i usporavanjem rasta u SAD-u, pogađaju gospodarstvo EU-a. Brzo povećanje cijena energije i prehrambenih sirovina doprinosi inflaciji, koja umanjuje kupovnu moć i narušava konkurentnost. EU je ranjiv zbog svojeg zemljopisnog položaja, velike ovisnosti o uvozu goriva i snažne uključenosti u globalne vrijednosne lance. U ljetnoj prognozi procjene rasta realnog BDP-a snižene su na 2,7 % za 2022., dok su prognoze inflacije za istu godinu revidirane na rekordno visoku prosječnu vrijednost od 8,3 % ⁽⁶⁾. Komisija naglašava da su prognoze iznimno nesigurne zbog „nezabilježenih razmjera i jačine šokova koje je izazvao rat”. Dodatna povećanja cijena, u kombinaciji sa sekundarnim učincima, mogla bi pojačati stagflacijske sile te postoji vjerojatnost političkih posljedica. Geopolitička napetost i COVID-19 i dalje su veliki čimbenici rizika ⁽⁷⁾.

2.4. Novonastala kriza stavlja pritisak na ostvarenje svih ključnih ciljeva ekonomske politike usmjerene na blagostanje ⁽⁸⁾, konkretno okolišnu održivost, održiv i uključiv rast, punu zaposlenost i kvalitetan rad, pravednu raspodjelu, zdravlje i kvalitetu života, financijsku stabilnost, stabilnost cijena, uravnoteženu trgovinu temeljenu na pravednoj i konkurentnoj industrijskoj i ekonomskoj strukturi te stabilne javne financije. EGSO izričito ponavlja svoj poziv na uravnotežen pristup politici, koji bi bio usmjeren na sve te ciljeve kako bi se riješili dugogodišnji problemi i kako bi se primjereno odgovorilo na aktualne krize u skladu s člankom 3. UEU-a. Poštovanje ciljeva i načela EU-a bilo je temelj blagostanja EU-a u prošlosti te je i osnova za sadašnju i buduću političku stabilnost, uzlaznu konvergenciju, konkurentnost i otpornost na nove krize. Odgovor EU-a na rusku agresiju ne smije ugroziti pravednost i okolišne ciljeve.

2.5. Razlozi za nezabilježena poskupljenja mnogostruki su te uključuju i propuste europske politike. Predsjednica Komisije Ursula von der Leyen s pravom je izjavila da postojeći sustav tržišta električne energije više ne funkcionira i da ga treba reformirati ⁽⁹⁾. EGSO poziva Komisiju i Vijeće da brzo potaknu reformu energetskog tržišta EU-a i da se u okviru toga uhvate u koštac sa štetnom kratkoročnom volatilnošću i dugoročnim povećanjima cijena. Odlučno poziva na poduzimanje drastičnih, izvanrednih, ali i privremenih mjera. Neke su od mogućih polaznih točaka rangiranje izvora energije, europska burza energije (EU Energy Exchange, EEX), zlouporaba tržišne snage i učinak spekulativnih transakcija i visokofrekventnog trgovanja. Cijene električne energije trebalo bi utvrđivati odvojeno od cijena plina te bi trebalo uzimati u obzir gornju granicu cijena. Neočekivani profit trebao bi podlijegati nametima, vodeći pritom računa da se ne odvrte ulaganja u niskouglična rješenja.

2.6. Ključni naglasak prioriteta EU-a mora biti solidarnost s ukrajinskim narodom, jačanje strateške autonomije EU-a i težnja ka miru. To je u skladu s člankom 21. UEU-a u kojemu se, među ostalim, navodi da Unija treba provoditi politike u cilju „zaštite svojih vrijednosti, temeljnih interesa, sigurnosti, neovisnosti i cjelovitosti”, „učvršćivanja i podrške demokraciji” i „očuvanja mira, sprečavanja sukoba i jačanja međunarodne sigurnosti”. U tom cilju EGSO također priznaje ciljeve sadržane u Izjavi Vijeća iz Versaillesa, konkretno jačanje suvereniteta EU-a smanjenjem njegovih strateških ovisnosti, povećanje sigurnosti opskrbe u području kritičnih sirovina i postupno ukidanje ovisnosti o Rusiji u pogledu fosilnih goriva. EGSO pozdravlja korake koji se poduzimaju kako bi se postupno ukinula ovisnost o fosilnim gorivima i poziva na daljnje djelovanje u tom smjeru.

⁽³⁾ Europski semestar 2022.: Komunikacija o proljetnom paketu – Europska komisija (europa.eu).

⁽⁴⁾ Ljetna gospodarska prognoza 2022.: Ruski rat pogoršava izgled (europa.eu).

⁽⁵⁾ Proljetna gospodarska prognoza 2022.: Ruska invazija stavlja na kušnju gospodarsku otpornost EU-a – Europska komisija (europa.eu).

⁽⁶⁾ Vidjeti Mišljenje EGSO-a „Godišnji pregled održivog rasta za 2022.” (SL C 275, 18.7.2022., str. 50).

⁽⁷⁾ Govor predsjednice Komisije Ursule von der Leyen tijekom rasprave na plenarnoj sjednici Europskog parlamenta (8.6.2022.) o zaključcima s izvanrednog sastanka Europskog vijeća održanog 30. i 31. svibnja 2022.

2.7. Mehanizam za oporavak i otpornost postao je ključni instrument za ostvarivanje prioriteta politike EU-a u okviru semestra i, naravno, već je presudno pomogao u stabilizaciji gospodarstva tijekom pandemije kako bi se pojačala usporedna tranzicija i unaprijedila suradnja Komisije i država članica. Odsad će Mehanizam za oporavak i otpornost imati ključnu ulogu u mobilizaciji i usmjeravanju sredstava za odgovor na novonastalu krizu i provedbu inicijative REPowerEU. Države članice pozivaju se da u svojim nacionalnim planovima za oporavak i otpornost predlože posebno poglavlje za inicijativu REPowerEU na temelju novih preporuka za pojedine zemlje. EGSO ističe važnost provedbe ažuriranih nacionalnih planova za oporavak i otpornost na djelotvoran i održiv način kako bi imali pozitivan i konkretan učinak na dobrobit ljudi. Međutim, povezivanjem ostvarenja ciljeva utvrđenih u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost s isplatom tranši Mehanizma za oporavak i otpornost preporuke za pojedine zemlje postaju značajnije. Ta izmjenjena postupaka mora se pratiti i ocjenjivati, stoga EGSO poziva Komisiju i Vijeće da osiguraju uravnotežen pristup.

2.8. Konkretno, na nacionalnoj razini potrebna je veća uključenost socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u postupak semestra kako bi se osiguralo da sve skupine društva budu primjereno zastupljene, kako bi se potaknula prilagođena rješenja koja organizirano civilno društvo u potpunosti podupire i kako bi se u nacionalnim planovima za oporavak i odgovornost preuzela veća odgovornost. EGSO poziva na reformu semestra kojom bi se zajamčilo djelotvorno i kvalitetno sudjelovanje putem direktive ili uredbe. Tijekom službenog procesa savjetovanja koji se temelji na pravilima i transparentnim postupcima, organizacije civilnog društva treba propisno obavijestiti u pisanom obliku te im treba pružiti dovoljno vremena da analiziraju prijedloge i sastave nacrt svojih primjedbi i prijedloga. Uz uključivanje ili odbacivanje tih prijedloga treba priložiti obrazloženje sadržano u javnim dokumentima.

2.9. U kontekstu nacionalnih planova za oporavak i otpornost EGSO cijeni preporuku Komisije o „[oslanjanju] na uspješnu primjenu načela partnerstva u programiranju i provedbi kohezijske politike”, na što je EGSO pozvao u svojem mišljenju „Godišnji pregled održivog rasta 2022.” Uključenost organiziranog civilnog društva mora postati obvezna. U svojoj prvoj rezoluciji ⁽¹⁰⁾ o uključenosti civilnog društva u izradu planova EGSO je zaključio da je ona uvelike nedovoljna u većini država članica te je pozvao na utvrđivanje minimalnih standarda za takvo savjetovanje. U svojoj drugoj rezoluciji ⁽¹¹⁾ EGSO je pozvao brojne države članice da poboljšaju uključenost organiziranog civilnog društva, transparentnu provedbu i praćenje, kao i pružanje informacija javnosti, uz poticanje daljnjeg dijaloga o nacionalnim planovima za oporavak i otpornost sa svim dionicima, što bi moglo pomoći i u sprečavanju zloupotrebe i prijevare. Štoviše, u rezoluciji se navode dobre prakse, kao što je osnivanje tijela za praćenje koje uključuje organizirano civilno društvo, koje može poslužiti kao primjer drugim državama članicama. EGSO-ova Skupina za europski semestar na svojoj je godišnjoj konferenciji ponovno pozvala na to da sudjelovanje civilnog društva postane zakonski obvezno ⁽¹²⁾. Poziv na odgovarajuće sudjelovanje organizacija civilnog društva te lokalnih i regionalnih vlasti očituje se i u zajedničkom izvješću o vlastitoj inicijativi Odbora za proračune i Odbora za ekonomsku i monetarnu politiku o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost ⁽¹³⁾, u kojem se daje doprinos Europskog parlamenta izvješću o preispitivanju provedbe tog mehanizma, koje je Europska komisija donijela 29. srpnja 2022 ⁽¹⁴⁾.

3. Posebne napomene

3.1. Energetska i okolišna održivost

3.1.1. Komisija s pravom naglašava da će ubrzanje dekarbonizacije „[smanjiti] ovisnost EU-a o fosilnim gorivima i istodobno pridonijeti postizanju klimatskih ciljeva EU-a za 2030.”. EGSO naglašava da okolišna održivost mora biti u središtu te pozdravlja cilj povećanja energije iz obnovljivih izvora na najmanje 45 % u ukupnoj kombinaciji izvora energije EU-a, uz cilj energetske učinkovitosti koji podrazumijeva pad energetske potrošnje od 13 % do 2030. u okviru plana REPowerEU. Slično tome, pozdravljaju se preporuke u pogledu ulaganja u energiju, koje bi se trebale usmjeriti, među ostalim, na potporu ranjivim kućanstvima, promicanje održive mobilnosti i dekarbonizaciju industrije, istraživanje i inovacije te unapređenje infrastrukture, među ostalim u prekograničnom kontekstu.

⁽¹⁰⁾ SL C 155, 30.4.2021., str. 1.

⁽¹¹⁾ Vidjeti rezoluciju EGSO-a „Uključivanje organiziranog civilnog društva u nacionalne planove za oporavak i otpornost: kako ga možemo poboljšati?” (SL C 323, 26.8.2022., str. 1.).

⁽¹²⁾ Godišnja konferencija Skupine za europski semestar 2022. – Europski gospodarski i socijalni odbor (europa.eu).

⁽¹³⁾ 2021/2251 (INI), točka 88.

⁽¹⁴⁾ COM(2022) 383 final.

3.1.2. Prije rata u Ukrajini već je postojao jaz između investicijskih potreba i financiranja. Da bi se do 2030. postigao prijelazni cilj od 55 %-tnog pada emisija u odnosu na 1990., dodatne godišnje investicijske potrebe procijenjene su na 520 milijardi EUR⁽¹⁵⁾. Javljuju se dodatne potrebe za usavršavanjem i prekvalifikacijom, prilagodbom klimatskim promjenama i ključnim tehnologijama, kao što su baterije. S druge strane, oko 30 % proračuna EU-a za razdoblje 2021. – 2027. potrošit će se na zelenu tranziciju. Očekuje se da će se tijekom ovog desetljeća oko 100 milijardi EUR osigurati u okviru kohezijske politike, a 224,1 milijarda EUR u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost⁽¹⁶⁾. Prema analizi Komisije, uz sredstva koja su potrebna za ostvarivanje ciljeva prijedlogâ iz paketa „Spremni za 55 %”, plan REPowerEU zahtijevat će ulaganje dodatnih 210 milijardi EUR u razdoblju do 2027. Za mobilizaciju financijskih sredstava predlažu se različite mogućnosti, koje se u velikoj mjeri oslanjaju na kreditnu komponentu Mehanizma za oporavak i otpornost. EGSO poziva Komisiju da iznese strukturiran prikaz u kojemu bi se navelo koji bi se fondovi EU-a trebali upotrebljavati i u kojoj bi mjeri ulaganja trebala biti obuhvaćena programima EU-a, privatnim ulaganjima država članica ili kombiniranim instrumentima financiranja.

3.1.3. S obzirom na hitnost i zajednički interes ubrzanja energetske tranzicije, EGSO izričito preporučuje da države članice brzo i sveobuhvatno iskoriste mogućnosti koje nude instrument *Next Generation EU*, nacionalni planovi za oporavak i otpornost i novi plan REPowerEU. Ako se pokaže da postojeće mjere nisu dovoljne za zadovoljavanje potreba financiranja koje bi se mogle povećati, bit će potrebne dodatne mjere. EGSO poziva na uspostavu Fonda za klimatsku prilagodbu⁽¹⁷⁾ kako bi se pružila hitna potpora u slučaju katastrofa. Osim toga, čak i da se uvede zlatno pravilo, određene države članice možda ipak ne bi imale kapacitet za prikupljanje potrebnih iznosa bez ugrožavanja vlastite fiskalne održivosti. Stoga bi trebalo razmotriti jačanje instrumenta *Next Generation EU* i/ili programa InvestEU. Povezivanje bespovratnih sredstava i/ili zajmova s ulaganjima u energetska tranziciju moglo bi biti prekretnica. EGSO poziva na pravedan i uravnotežen pristup poboljšanju poslovnog okruženja i produktivnosti. U svakom slučaju, tijekom restrukturiranja postojećih fondova i u kontekstu novog višegodišnjeg financijskog okvira EGSO upozorava da nije poželjno smanjivati sredstva namijenjena za socijalne ciljeve i pravednu tranziciju.

3.1.4. Komisija s pravom naglašava da će „preobrazba europskog gospodarstva uspjeti samo ako bude pravedna i uključiva te ako svi budu mogli ostvariti korist od mogućnosti koje donosi usporedna tranzicija”⁽¹⁸⁾. To ne smiju ostati tek pusta obećanja. EGSO ponovno poziva na evidentiranje i analiziranje utjecaja koji će tranzicija imati na zapošljavanje i vještine⁽¹⁹⁾. U razdobljima nesigurnosti i kriza socijalni dijalog i dobro korporativno upravljanje, uz sudjelovanje radnika i uključenost socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u oblikovanje politika trebalo bi pretočiti u nešto više. U konačnici, svi aspekti okolišne održivosti, uključujući bioraznolikost i sprečavanje onečišćenja, trebali bi ostati pri vrhu ljestvice prioriteta. Načelo nenanošenja bitne štete trebalo bi primjenjivati i u kontekstu ažuriranih nacionalnih planova za oporavak i otpornost.

3.2. Produktivnost

3.2.1. Dovršetak jedinstvenog tržišta trebao bi pospješiti gospodarsku i socijalnu uzlaznu konvergenciju među državama članicama. EGSO se slaže s Komisijom da je potrebno ukloniti poremećaje i prepreke na jedinstvenom tržištu. Pomoć regijama da oslobode svoj puni potencijal neće doprinijeti samo integriranjem jedinstvenom tržištu nego će i povećati produktivnost EU-a i doprinijeti energetske održivosti jer se kapacitet za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora bitno razlikuje od jedne regije do druge. Potrebno je ostvariti napredak u dovršetku tržišta kapitala i bankovne unije te istodobno osigurati stabilnost financijskog tržišta kako bi se pospješilo pouzdano i stabilno financiranje i ulaganje. Konkretno, pozajmljivanje za instrument *Next Generation EU* jača tržišta kapitala EU-a i međunarodnu ulogu eura. Osim toga, EGSO ističe okvir održivog financiranja kojemu je cilj usmjeriti privatna ulaganja prema održivosti te istodobno naglašava važnost razmatranja rizika povezanih s klimom.

3.2.2. EGSO pozdravlja sveobuhvatni pristup politici koji uključuje ulaganja i reforme kako bi se poboljšalo poslovno okruženje i promicala produktivnost na pravedan i uravnotežen način. Reforme bi se trebale usmjeriti na učinkovitu javnu upravu, suvremenu prometnu infrastrukturu, kvalitetno osposobljavanje i obrazovanje te resursnu učinkovitost. EGSO se

⁽¹⁵⁾ U odnosu na 683 milijarde EUR uložene godišnje tijekom prošlog desetljeća. U srednjem scenariju dodatne godišnje investicijske potrebe procijenjene su na prosječni iznos od 360 milijardi EUR do 2030. Vidjeti *Bruegel Policy Contribution* izdanje br. 18/21 – rujan 2021. Nakon 2030. bit će potrebno čak još više ulaganja.

⁽¹⁶⁾ COM(2022) 231 final.

⁽¹⁷⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Financiranje Fonda za klimatsku prilagodbu iz Kohezijskog fonda i instrumenta *Next Generation EU*” (SL C 486, 21.12.2022., str. 23.).

⁽¹⁸⁾ Komunikacija Europske komisije „Prema zelenom, digitalnom i otpornom gospodarstvu” (COM(2022) 83 final).

⁽¹⁹⁾ Mišljenje EGSO-a „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti” (SL C 275, 18.7.2022., str. 101.).

slaže s Komisijom da su neophodni neovisni, kvalitetni i djelotvorni pravosudni sustavi te funkcionalni okviri za suzbijanje korupcije. Istraživanja i inovacije, zajedno s obrazovanjem, i dalje su ključni alati za poticanje produktivnosti, konkurentnosti, zelene i digitalne tranzicije, uzlazne konvergencije i strateške autonomije EU-a. EGSO pozdravlja preporuke Komisije da se, među ostalim, olakšaju prijenosi znanja, potiču izvrsnost i inovacije u poslovanju te privuku talenti.

3.2.3. EGSO iznosi sljedeće napomene o komunikaciji „Naš europski model rasta”. Komisija ističe mjere za smanjenje strateške ovisnosti, kao što su međunarodna partnerstva, industrijski savezi, javna i privatna ulaganja i osobito diversifikacija lanaca opskrbe. EGSO naglašava koliko je važno da EU promiče program slobodne trgovine na pravedan način bez zanemarivanja okolišnih i socijalnih ciljeva u lancima opskrbe. Kad je riječ o opskrbi kritičnim sirovinama i zaliham, EU ne bi trebao stvarati novu ovisnost o državama koje ne dijele vrijednosti EU-a, nego bi trebao stremiti strateškoj autonomiji. Osim toga, proizvodnju ključnih proizvoda, kao što su lijekovi, trebalo bi premjestiti u EU kako bi se osigurala njihova dostupnost u slučaju izvanrednog stanja.

3.2.4. Digitalizacija je pokretač zelene tranzicije, produktivnosti i konkurentnosti. Komisija s pravom naglašava četiri područja djelovanja: digitalno obrazovanje, vještine i kompetencije, sigurnu i održivu digitalnu infrastrukturu i infrastrukturu za povezivost, digitalnu transformaciju poslovanja i digitalizaciju javnih usluga i obrazovnih sustava. Da bi se postigli ti ciljevi, potrebno je više ulagati u ključne digitalne tehnologije, uključujući kibersigurnost, umjetnu inteligenciju, podatkovne prostore i poluvodiče. EGSO poziva na održivu digitalizaciju zaštitom socijalnih prava, poboljšanjem energetske učinkovitosti i smanjenjem elektroničkog otpada i upotrebe vode.

3.2.5. Komisija tvrdi da će većina ulaganja za financiranje usporedne tranzicije i za poboljšanje otpornosti dolaziti iz privatnog sektora, dok bi javna ulaganja trebala biti dobro usmjerena i pomoći u privlačenju privatnih ulaganja te ispraviti tržišne neuspjehe. Zapravo, cilj je EU-a mobilizirati najmanje 1 bilijun EUR tijekom sljedećeg desetljeća putem proračuna EU-a i povezanih instrumenata. Komisija s pravom tvrdi da javnu potporu treba dobro usmjeriti na projekte s jasnom dodanom vrijednošću, kao i da bi politika tržišnog natjecanja trebala imati ključnu ulogu. Posebno u kontekstu programa InvestEU ili sličnih programa EGSO naglašava potrebu za transparentnošću i praćenjem kako bi se osigurao integritet i ostvarili postavljeni ciljevi. Neočekivane učinke trebalo bi izbjeći tako da se ne subvencioniraju ulaganja koja bi se ionako provela. Dodjela sredstava mora biti transparentna, a rizici bi trebali biti podijeljeni na zakonski obvezujući način kako javni sektori ne bi bili preopterećeni. U usporedbi s javnim financiranjem ne bi trebali nastati veći troškovi, a mjere državne potpore trebalo bi povezati s otvaranjem kvalitetnih radnih mjesta i poštovanjem prava radnika, okolišnih standarda i fiskalnih obveza.

3.3. Pravednost

3.3.1. Iako je EU relativno prosperitetan prema svjetskim standardima, nejednakosti među državama članicama i regijama te unutar njih samih velik su problem. Komisija ukazuje na to da su, zahvaljujući brzom reakciji politike, tijekom 2019. i 2020. ukupna nejednakost u dohotku i rizik od siromaštva ili socijalne isključenosti bili relativno stabilni, dok su srednjoročne posljedice još neizvjesne. Nerazmjerno su pogođeni mnogi koji su se već nalazili u lošijim uvjetima. Poskupljenja su najteže pogodila kućanstva s nižim dohotkom. Osim toga, cijene stambenih nekretnina nastavile su izrazito rasti te je u nekim državama članicama zabilježen najbrži porast u cijelom desetljeću, a istodobno se počinju povećavati kamatne stope. Milijunima ljudi smanjio se raspoloživi dohodak i jedva spajaju kraj s krajem. Prisutna je velika neizvjesnost, u porastu su klimatski izazvane katastrofe, a usporedna tranzicija prouzročuje strukturne promjene.

3.3.2. Socijalna održivost nije sama sebi cilj nego je i preduvjet za stabilnu gospodarsku i političku situaciju, pravednu produktivnost i konkurentnost. Smanjenje realnog dohotka i nejasna očekivanja ne utječu samo na dobrobit pojedinca nego i na ekonomsku potražnju, a time i na planove ulaganja, proizvodnju i rast. Osim toga, iako se bankarski sektor pokazao otpornim, a neprihodonosni krediti su se znatno smanjili, osim u slučaju triju država članica, ako dođe do daljnje ekonomske recesije, ta bi otpornost mogla biti ugrožena. EGSO upozorava na opasnost od takvih sekundarnih učinaka. Kad je riječ o poskupljenjima, hitno je potrebno zaštititi najranjivije skupine i kupovnu moć kućanstava s niskim i srednjim dohotkom, koja stvaraju glavni dio potražnje.

3.3.3. EGSO srdačno pozdravlja mjere koje su poduzete radi zaštite najranjivijih skupina i ublažavanja društvenog učinka višestrukih kriza u EU-u, kao što je primjerice instrument SURE, i radi potpore osobama koje bježe iz Ukrajine. Također je suglasan s Komisijom u pogledu važnosti osiguravanja pristupa kvalitetnom obrazovanju na svim razinama, odgovarajuće pokrivenosti mrežom socijalne sigurnosti i cjenovno pristupačnih i socijalnih stanova, zajedno s

djelotvornim, otpornim i održivim zdravstvenim sustavima. EGSO skreće pozornost na potrebu da se potpora pruži i mladima koji su pogođeni energetsom krizom. Dakako, ključna je cjelovita provedba europskog stupa socijalnih prava: njegova provedba u ciklusu europskog semestra zajedno s njegovim praćenjem putem pregleda socijalnih pokazatelja korak je u pravom smjeru. Posljednje, no ne i manje važno, reforme i ulaganja u okviru nacionalnih planova za oporavak i otpornost, koji doprinose socijalnoj uključenosti i otpornosti, iznimno su dobrodošli.

3.3.4. Iz razgovora koji su se vodili u kontekstu rezolucije EGSO-a o uključenosti organiziranog civilnog društva vidljivo je da je socijalna dimenzija relativno nedovoljno razvijena u nekim nacionalnim planovima za oporavak i otpornost. EGSO preporučuje da se pozornost posveti distributivnim učincima i da se pomno razmotri europski stup socijalnih prava u kontekstu nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Osim toga, EGSO traži procjenu ulaganja potrebnih za provedbu stupa i naglašava važnost postizanja ravnoteže između ekonomskih sloboda i socijalnih odnosno radničkih prava. Prava kojima se štite radnici na nacionalnoj razini nikad se ne bi smjela kategorizirati kao administrativne prepreke na tržištu⁽²⁰⁾. Pri jačanju jedinstvenog tržišta trebalo bi jednako poštovati socijalna i radnička prava kako bi osigurao pravedan napredak EU-a prema gospodarskoj, socijalnoj i okolišnoj održivosti.

3.4. Makroekonomska stabilnost

3.4.1. Omogućavanje i provedba opsežne nacionalne fiskalne potpore i fiskalne potpore EU-a bili su presudan doprinos očuvanju ekonomske, socijalne i političke stabilnosti, osobito jer su povećali povjerenje. Osim toga, iako je gospodarski oporavak ozbiljno narušen od izbijanja rata, ekspanzivni fiskalni pristup 2022. vrlo će vjerojatno ponovno pomoći ublažiti učinak najnovije krize i očuvati stabilnost. EGSO podupire preporuke Komisije da se automatskim stabilizatorima dopusti da djeluju te da povećaju ulaganja za provedbu dvostruke tranzicije. Posebno je vrlo zadovoljan jer će se opća klauzula o odstupanju i dalje primjenjivati tijekom 2023. s obzirom na to da se, naravno, gospodarsko stanje EU-a nije vratilo u normalu i države članice moraju moći brzo reagirati prema potrebi. Primivši na znanje činjenicu da je Europska središnja banka povećala kamatne stope prvi put nakon 11 godina, EGSO odlučno poziva na mjere kako bi razlike u prinosima europskih obveznica ostale umjerene i kako bi se spriječila previranja na financijskom tržištu. Cilj je ne ugroziti privatna ulaganja u energetske tranziciju i izbjeći recesiju. Iako ti ciljevi mogu iziskivati opsežnu upotrebu instrumenata Europske središnje banke, sama monetarna politika neće moći na održiv način ograničiti trenutačnu dinamiku cijena.

3.4.2. EGSO pozdravlja diskrecijske fiskalne mjere za ublažavanje učinaka visokih cijena energije, koje se procjenjuju na 0,6 % BDP-a EU-a u 2022., za najranjivije i posebno izložene industrijske grane. Međutim, nestašica energije i učinak na cijene druge robe mogli bi biti važni i srednjoročno, zajedno s tekućim geopolitičkim napetostima i daljnjom silaznom putanjom gospodarstva EU-a. Osim toga, loši izgledi za rast zajedno s povećanim cjenovnim pritiscima donose nove dileme u ekonomskoj politici EU-a. Stoga, EGSO podupire preporuku Komisije da bi EU trebao biti spreman odgovoriti na razvoj gospodarske situacije. Tu situaciju treba pomno razmotriti kako bi se prepreke zbog kojih je neophodan stabilizirajući fiskalni impulsi mogli učiniti u početnoj fazi te kako bi se mogla predvidjeti potreba za proširenjem mjera potpore.

3.4.3. EGSO je suzdržan kad je riječ o ograničavanju rasta državno financiranih tekućih rashoda tako da ostanu ispod srednjoročnog potencijalnog društvenog proizvoda u državama članicama s visokim razinama duga te istodobno naglašava da se pri svakoj kontroli primarnog tekućeg rashoda moraju uzeti u obzir društvene posljedice i upozorava da nije poželjno smanjivati potrošnju u socijalnom, zdravstvenom i obrazovnom sektoru. Umjesto toga, razlike među državama članicama trebalo bi rješavati na način koji je usmjeren na blagostanje, na primjer, poticanjem istraživanja i razvoja i unapređenjem osposobljavanja. EGSO izražava sumnju i u pogledu ocjene relevantnosti prijedloga da se u proljeće 2023. pokrenu postupci u slučaju prekomjernog deficita te ističe činjenicu da se fiskalna pravila EU-a vrlo slabo provode⁽²¹⁾, a sankcije druge faze postupka u slučaju prekomjernog deficita nikad se nisu primijenile jer bi u razdoblju gospodarskih poteškoća dodatno pogoršale situaciju. Osim toga, EGSO dovodi u pitanje moguću primjenu postupaka u slučaju prekomjernog deficita dok je klauzula o odstupanju i dalje aktivna.

⁽²⁰⁾ Vidjeti Mišljenje EGSO-a o temi „Godišnji pregled održivog rasta 2022.” (SL C 275, 18.7.2022., str. 50.), točka 3.2.3.

⁽²¹⁾ Prema prognozama MMF-a iz listopada 2015. nije se očekivalo da će se devet država članica pridržavati pravila o smanjenju duga za jednu dvadesetinu tijekom sljedeće tri godine. Nije provedena druga faza postupka u slučaju prekomjernog deficita (*Bruegel Policy Contribution*, ožujka 2016.).

3.4.4. EGSO ponovno ističe svoja razmatranja u pogledu nedostataka aktualnog fiskalnog okvira i ponovno poziva na njegovu modernizaciju, među ostalim, postavljanjem realnih i operativnih ciljeva u pogledu deficita i duga⁽²²⁾, uključivanjem zlatnog pravila ulaganja i dopuštanjem veće fleksibilnosti i razlikovanja među državama bez ugrožavanja srednjoročne fiskalne održivosti. Treba očuvati stabilnu vrijednost eura uravnoteženim monetarnim i fiskalnim pristupom u skladu s dobrim makroekonomskim upravljanjem. EGSO također poziva Komisiju da predstavi smjernice za prijelazno razdoblje tijekom kojeg se ne bi trebao pokretati postupak u slučaju prekomjernog deficita dok revidirani okvir ne stupi na snagu⁽²³⁾. Osim toga, Europski parlament u svojoj rezoluciji od 8. srpnja 2021. naglašava „da je važno imati jasan put prema reformiranom fiskalnom okviru prije deaktivacije opće klauzule o odstupanju” te ističe da bi „primjena postojećeg fiskalnog okvira, posebno planova prilagodbe, dovela do smanjenja duga velikom brzinom, što bi moglo ugroziti oporavak gospodarstava”. Naposljetku, kako bi se izbjegli rizici za stabilnost i povećali kapacitet za odgovor na krizu i pripravnost na nju, trebalo bi razmotriti stvaranje odgovarajućih fondova EU-a.

3.4.5. EGSO u potpunosti podupire preporuku da se i dalje zajednički radi na jačanju borbe protiv agresivnog poreznog planiranja i utaje poreza, kao i posljedičnog učinka prelijevanja među državama članicama, te poziva na koordinirano djelovanje. EGSO pozdravlja sporazum OECD-a o reformi oporezivanja trgovačkih društava i potiče države članice da ga hitno provedu. EU bi trebao promicati taj sporazum na međunarodnoj razini, posebno s velikim trgovinskim partnerima. Osim toga, prebacivanje poreznog opterećenja s rada (uz pomno razmatranje distribucijskog učinka) na poticanje usporedne tranzicije poželjna je strategija. Na primjer, porez na imovinu ima manji učinak narušavanja i omogućio bi porezno rasterećenje rada. Osim toga, EGSO skreće pozornost na činjenicu da se, u kontekstu osiguravanja razborite fiskalne politike, uzimaju u obzir samo mjere povezane s rashodom, a ne mjere koje se temelje na prihodu. Sve u svemu, pravedan sustav prihoda preduvjet je za fiskalnu održivost i za ponovnu uspostavu dobrih javnih financija, posebno u teško zaduženim zemljama.

Bruxelles, 27. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽²²⁾ Klaus Regling, direktor Europskog stabilizacijskog mehanizma, predlaže da se udio duga prilagodi sa 60 % na 100 % uz održavanje godišnjeg deficita u iznosu od 3 % BDP-a.

⁽²³⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 227. i SL C 105, 4.3.2022., str. 11.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora – Dodatni elementi za razmatranje u vezi s
Preporukom za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja**

(COM(2021) 742 final)

(samoinicijativno mišljenje)

(2023/C 75/07)

Izvjestitelj: **Juraj SIPKO**

Odluka Plenarne skupštine:	22.3.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	6.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	27.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	170/1/2//

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO napominje da trenutačan gospodarski razvoj europodručja i Europske unije obilježava vrlo visoka razina gospodarske, zemljopisno-gospodarske i političke nesigurnosti. Ta nesigurnost proizlazi iz dva sistemski šoka koji su u tijeku, odnosno kontinuirane raširenosti bolesti COVID-19 i ruske invazije na Ukrajinu. Postoji i nova opasnost povezana s fragmentacijom u sektorima međunarodne trgovine, plaćanja, kapitala i financijskih tržišta, uključujući i proizvodnju, istraživanje i promet. Sistemski rizici doveli su do ogromnog gomilanja javnog duga i rasta inflacije. Međutim, rješavanje pitanja klimatskih promjena i dalje je najveći izazov s kojim se suočavaju europodručje i države članice EU-a.

1.2. EGSO ponavlja da se još ne nazire kraj borbe protiv COVID-a 19. Stoga bi trebalo poduzeti sve sadržajne i sustavne mjere kako bi se ta bolest suzbila, a istodobno se pripremati za moguće druge epidemije i pandemije. EGSO naglašava, a to je potvrdilo i iskustvo u protekle dvije godine, da je stopa povrata ulaganja najveća u zdravstvenom sektoru.

1.3. EGSO podržava okončanje ruske agresije i rata u Ukrajini te ponovnu uspostavu teritorijalne cjelovitosti Ukrajine. Time se mogu stvoriti uvjeti za otporan, uključiv i održiv gospodarski rast u zemljama europodručja i državama članicama Europske unije.

1.4. EGSO pomno prati vrlo nepovoljna inflacijska kretanja koja uglavnom proizlaze iz sve većih cijena robe, hrane i energije, a i iz poremećaja u lancima opskrbe. U toj situaciji povećanje kamatnih stopa nije djelotvorno sredstvo. Prestroga monetarna politika mogla bi povećati rizik od recesije i uzrokovati odgađanje hitno potrebnih privatnih ulaganja u energetska tranziciju. EGSO stoga Europskoj središnjoj banci (ESB) preporučuje da provede odgovarajuću procjenu proporcionalnosti i pažljivo analizira nuspojave strože monetarne politike i njezine posljedice na dugoročne ciljeve u pogledu stabilnosti cijena. Međutim, EGSO potiče Europsku središnju banku da smanji temeljnu inflaciju, a da pritom ne ugrozi gospodarski oporavak EU-a. Zbog navedenih rizika ESB bi trebao oprezno pristupiti normalizaciji monetarne politike.

1.5. S obzirom na naglo povećanje cijena energije i hrane, EGSO preporučuje da donositelji ekonomske politike na razini država članica uspostave funkcionirajuću i djelotvornu mrežu socijalne sigurnosti za najranjivije skupine stanovništva, uključujući najteže pogođene segmente srednje klase kako nitko ne bi bio zapostavljen.

1.6. EGSO izražava zabrinutost u pogledu stalnog gomilanja javnog duga. Stoga preporučuje da se poduzmu koraci za srednjoročnu fiskalnu konsolidaciju. EGSO smatra da se nacionalni proračuni mogu popuniti uz pomoć pravednog oporezivanja i djelotvornog korištenja javnih sredstava.

1.7. EGSO ističe da je aktivacija opće klauzule o odstupanju zbog pandemije COVID-a 19 bila ispravna odluka. Iako je produljena do 2023., bit će potrebno razmotriti dodatno produljenje ako sistemski rizici budu i dalje postojali. EGSO stoga očekuje od Europske komisije da bez odgađanja pripremi konkretne mjere za reformu Pakta o stabilnosti i rastu.

1.8. Unatoč napretku postignutom u uspostavi financijske unije potrebno je usvojiti i provesti sve sadržajne i sistemske mjere kako bi se dovršila bankovna unija i unija tržišta kapitala. S tim u vezi EGSO poziva odgovorne organizacije i nadležne institucije da udruže snage radi stvaranja financijske unije.

1.9. EGSO ističe negativan učinak fragmentacije i skreće pozornost na nestabilnost tržišta državnih obveznica na tržištima europodručja. Stoga pozdravlja najavu Europske središnje banke od 15. lipnja 2022. o pripremi mjera za rješavanje problema fragmentacije u europodručju.

1.10. EGSO podržava preobrazbu gospodarstava europodručja. Istodobno sreće pažnju na egzistencijalni rizik povezan s klimatskim promjenama. S obzirom na to i unatoč nepredviđenom složenom zemljopisno-gospodarskom razvoju događaja, preporučuje prelazak na energiju iz obnovljivih izvora i upotrebu financijskih resursa dostupnih u okviru plana za oporavak i drugih financijskih resursa, uključujući financijsku potporu iz privatnog sektora.

1.11. Zemlje europodručja se, kao i druge države EU-a, trenutačno suočavaju sa sistemskim šokovima, rizicima i prijetnjama. Stoga, s obzirom na kritično razdoblje u kojem se čovječanstvo nalazi, EGSO poziva sve države i nadležne međunarodne institucije na suradnju kako bi se riješili problemi povezani sa svim dosad nezabilježenim sistemskim šokovima, rizicima i prijetnjama s kojima se svijet trenutačno suočava. Odgađanje donošenja i provedbe mjera moglo bi imati dalekosežne posljedice, ne samo u pogledu materijalnog gubitka, nego nadasve u pogledu ljudskih života.

2. Kontekst i pozadina

2.1. Trenutačno postoje dva realna sistemska šoka, odnosno COVID-19 i ruska invazija na Ukrajinu, koji su uz posljedičnu zemljopisno-gospodarsku fragmentaciju doveli do visoke razine nesigurnosti. Štoviše, sve veće cijene robe i hrane dovele su do znatnih socioekonomskih rizika u europodručju i EU-u. S obzirom na egzistencijalnu prijetnju koju predstavljaju klimatske promjene, prelazak na zeleno gospodarstvo jedan je od najvećih izazova za europodručje i države članice EU-a.

2.2. Današnja gospodarska kretanja prate dosad neviđeni, realni vanjski šokovi za zemlje europodručja. Stoga se, s gledišta odnosnih makroekonomskih pokazatelja, ta kretanja ne mogu smatrati stabilnima. Osim toga, određene države članice europodručja suočavaju se s dugotrajnim strukturnim izazovima na putu izgradnje održivih, otpornih i uključivih gospodarstava.

2.3. Prije tih dvaju sistemskih šokova inflacija je bila relativno niska u gotovo svim državama članicama europodručja. Relativno niže stope inflacije zabilježene su čak i prije početka klimatske krize, a određene su države europodručja zabilježile čak i deflaciju. Trenutna dinamika inflacije iziskuje široku primjenu instrumenata koje ESB-u stoje na raspolaganju. Inflacija je trenutačno jedan od najvećih rizika za održiv, otporan i uključiv gospodarski rast u europodručju. Smanjenje i stabilizacija inflacije te održavanje njezine razine unutar ciljne inflacije, odnosno ispod 2 %, ne mogu se postići bez odgovarajućih promjena u monetarnoj politici Europske središnje banke.

U tom je kontekstu Upravno vijeće poduzelo mjere potrebne za ispunjavanje mandata ESB-a da održi stabilnost cijena i očuva financijsku stabilnost. U bliskoj budućnosti važno je da ESB oprezno pristupi normalizaciji monetarne politike.

2.4. Inflacija je na najvećoj razini od osnivanja europske monetarne unije. To je rezultat cijelog niza čimbenika koji su doveli do postupnog povećanja stopa inflacije čak i tijekom produblivanja globalne krize uzrokovane pandemijom COVID-a 19. Gospodarski oporavak u europodručju koji je trenutačno u tijeku dodatno je pogoršao to negativno kretanje

zbog smanjene opskrbe. Većim cijenama pridonijela je i ruska invazija na Ukrajinu. Legitimno je pitanje u kojoj se mjeri monetarnom politikom Europske središnje banke, uz upotrebu svih dostupnih instrumenata koji su joj na raspolaganju, može usporiti rast inflacije te je postupno vratiti na utvrđenu ciljnu vrijednost i zadržati unutar tih granica, a da se pritom ne ugroze stabilnost jedinstvene valute i gospodarski oporavak od krize uzrokovane COVID-om 19.

2.5. Trenutačna inflacijska kretanja nisu ni privremena ni kratkoročna (kao što je navedeno u jesen 2021.), nego otkrivaju visoku razinu nesigurnosti. U drugoj polovici prošle godine povećanja cijena bila su uglavnom posljedica cijena energije, poremećaja u lancima opskrbe, neobično naglog povećanja cijena robe i većih troškova prijevoza. S obzirom na to da su razlozi za trenutnu dinamiku cijena složeni, inflacija se neće moći smanjiti samo uz pomoć monetarne politike. Potrebna je diversifikacija u uvozu energije, a time i smanjena ovisnost o opskrbi iz Rusije. Diversifikacija državnim članicama europodručja ujedno pruža povijesnu priliku da pokrenu hitne strukturne reforme (npr. administrativne reforme, reforme pravosuđa i reforme za jačanje vladavine prava) i smanje ovisnost o uvozu tradicionalne ulazne energije. Usto je potrebna i tržišna intervencija da bi se kontrolirala trenutno volatilna dinamika cijena na energetske tržištu. U tom pogledu EGSO pozdravlja hitnu intervenciju koju Komisija predlaže za rješavanje problema visokih cijena energije.

2.6. Istodobno postoje dokazi da su unatoč sve većim cijenama energije brojna poduzeća uspjela povećati svoju jediničnu dobit. Analiza ESB-a pokazuje da je dobit ključni element koji doprinosi ukupnoj domaćoj inflaciji jer su poduzeća prenijela veće troškove na potrošače, a zaštitila i proširila profitne marže. Tržišne intervencije u energetske sektoru također bi mogle ublažiti dinamiku cijena.

2.7. Trenutačna povećanja cijena uglavnom su povezana s opskrbom. Taj trend negativno utječe na konkurentnost europodručja, dovodi do većih troškova i vrši pritisak za rast plaća u doba gospodarskog pada. Ako se taj štetan obrazac nastavi, mogao bi dovesti do stagflacije (iako trenutačno nije prisutan u svim zemljama europodručja). Povijesno gledano, stagflacija je zabilježena prije gotovo 40 godina. Ne može se isključiti da bi vanjski sistemski šokovi, ako se nastave, mogli dovesti do neželjene stagflacije. S druge strane, EGSO skreće pozornost na moguće negativne učinke na potražnju ako smanjenje realne plaće zahvati osobe s niskim i srednjim primanjima.

2.8. Tijekom 2021. kretanje gospodarskog rasta bilo je relativno povoljno u svim državama članicama europodručja te se nije očekivalo naglo usporavanje ulaganja i trgovinskih tokova zbog visoke razine gospodarske nesigurnosti. Globalna kriza uzrokovana pandemijom COVID-a 19 mogla bi produbiti jaz u pogledu gospodarskog rasta u europodručju ako se ne usvoje i ne provedu strukturne reforme. Trend u smjeru divergencije mogao bi znatno utjecati na konvergenciju i pogoršati to nepovoljno kretanje u svim državama članicama europodručja.

2.9. Kratkoročno, izgledi za mogući rast ulaganja nisu ohrabrujući. Instrumenti koji su doneseni u svrhu oporavka nakon COVID-a 19 (Mehanizam za oporavak i otpornost) donekle su oslabili zbog neizvjesnosti u pogledu ulaganja koju je prouzročio rat u Ukrajini. Stoga je važno da se pojedinačna gospodarstva mogu nositi s kontinuiranim poremećajima u trgovinskim i investicijskim tokovima, kao i s kontinuiranom neizvjesnošću u svjetskom gospodarstvu, a ponajviše s visokom razinom neizvjesnosti u državama članicama europodručja.

2.10. Usporavanje gospodarskog rasta proizlazi i iz znatnih povećanja cijena energije s kojima se suočavaju kućanstva. Neke su države članice poduzele mjere za rješavanje problema rasta cijena u obliku subvencija, promjena u PDV-u, uključujući dodatne socijalne doprinose i socijalne energetske tarife za kućanstva s najnižim primanjima. Stoga treba preispitati učinkovitu upotrebu energije u kućanstvima i promijeniti navike u potrošnji energije. Sve veće cijene energije dovele su do postupnog istiskivanja iz potrošačke košarice drugih proizvoda za kojima više ne postoji tolika potražnja. Štoviše, veće cijene energije za kućanstva dovode do promjene obrasca potrošnje u kućanstvima i velikog pada u potrošnji određenih potrošačkih proizvoda. Međutim, energija je osnovna roba te se njezina potrošnja može smanjiti samo u određenoj mjeri, što znači da će ta poskupljenja osobito pogoditi siromašnija kućanstva.

2.11. COVID-19 imao je vrlo negativan utjecaj na javne financije u državama članicama europodručja. Opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu aktivirana je u ožujku 2020. kako bi se savladala kriza uzrokovana COVID-om 19. Uspostavljen je i privremeni okvir za državne potpore, koji omogućuje širu upotrebu fiskalnih poticaja radi potpore poslovnom sektoru, a i radi održavanja socijalne stabilnosti.

2.12. Fiskalni odgovor i smanjenje proizvodnje doveli su do velikog povećanja udjela državnog duga, osobito u nekim državama članicama u kojima je razina duga visoka. Od presudne je važnosti da se održivost javnog duga i dalje osigurava njegovim postupnim smanjenjem. Budući da će, srednjoročno, cijene energije i dalje biti visoke, bit će potrebno preispitati tržišne mehanizme i mehanizme uspostave cijena, ali i donijeti daljnje fiskalne mjere potpore kako bi se pružila potpora kućanstvima i poduzećima koja su osobito pogođena povećanjima cijena energije.

2.13. Sve veća potrošnja na sigurnost i druge ključne prioritete mogla bi dovesti do privremenog slabljenja gospodarskog položaja europodručja u svjetskom gospodarstvu. U tom se kontekstu države članice europodručja suočavaju s velikim izazovom, a to je kako uz pomoć svih dostupnih instrumenata, u kombinaciji s djelotvornim pojedinačnim politikama, uključujući i diplomatske instrumente, osigurati usmjerenost na postizanje održivog gospodarskog rasta i zadržavanje udjela gospodarstva europodručja u odnosu na druge globalne konkurente.

2.14. U novije se vrijeme tečaj eura smanjio u odnosu na američki dolar zbog nepovoljnih geopolitičkih promjena, a taj je pad započeo u svibnju 2021. Deprecijacija eura, druge najveće rezervne valute, uglavnom proizlazi iz različitih monetarnih politika Europske središnje banke i Sustava saveznih rezervi (FED).

2.15. Na temelju te analize Europska komisija predstavila je gospodarske izglede (srpanj 2022.), na koje najviše utječe situacija u Ukrajini. U tim se izgledima, prema predviđanjima Komisije, pretpostavlja da će ove godine gospodarski rast iznositi 2,7 % u državama članicama EU-a i 2,6 % u europodručju, dok će se iduće godine smanjiti na 1,5 % odnosno 1,4 %. Predviđa se da će prosječna inflacija ove godine doseći 7,6 % u EU-u i 7,6 % u europodručju, dok se za iduću godinu očekuje da će pasti na 4,6 % odnosno 4 %.

3. Opće napomene

3.1. EGSO naglašava da na kratkoročan, ali i srednjoročan gospodarski razvoj zemalja europodručja utječu, a mogle bi i još više utjecati, posljedice ruske invazije na Ukrajinu. To je nepovoljno kretanje sistemsko i bez presedana u poslijeratnoj povijesti. Stoga ga je vrlo teško usporediti s drugim šokovima koji su kroz povijest negativno utjecali na gospodarska kretanja u europodručju. U svakom slučaju postoji vrlo visoka razina nesigurnosti zbog koje je još teže utvrditi izglede budućih kretanja.

3.2. EGSO ističe da pitanja odnosnih makroekonomskih i mikroekonomskih pokazatelja u zemljama europodručja nije ohrabrujuća. Razina nesigurnosti iznimno je visoka. Konkretno, postoji niz nepoznatih varijabli, uglavnom geopolitičke i ekonomske prirode, koje bi mogle utjecati na ionako iznimno visoku razinu nesigurnosti.

3.3. EGSO smatra da inflacijska kretanja predstavljaju velik rizik za socioekonomski napredak u zemljama europodručja. Trenutačan rizik inflacije uglavnom je povezan s opskrbom i poremećajima u lancima vrijednosti. Stanje u Ukrajini, osobito u području ulazne energije, uključujući cijene robe, i mjere za ograničavanje širenja bolesti COVID-a 19 doveli su do promjena na strani ponude.

3.4. Današnja dinamika inflacije iziskuje opsežnu upotrebu instrumenata ESB-a za postizanje stabilnosti cijena s pomoću akomodativne monetarne politike. ESB bi trebao oprezno pristupiti normalizaciji monetarne politike. Štoviše, očekuje se da će monetarna politika nastaviti podupirati ekonomsku politiku u zemljama europodručja.

3.5. EGSO naglašava da u državama članicama rizik inflacije nije obuzdan i da su pokušaji njegova uklanjanja tek djelomični. S obzirom na trenutno nepovoljno kretanje inflacije i njezine posljedice za kućanstva te kretanja u pogledu konkurentnosti, EGSO poziva sve nadležne i odgovorne institucije da usvoje i provedu sve hitne mjere kako bi se ublažili negativni cjenovni šokovi. Istodobno treba spriječiti previranja na tržištu državnih obveznica u europodručju ⁽¹⁾.

3.6. EGSO pozdravlja objavu programa REPowerEU. Očekuje da će taj program pridonijeti postupnom smanjenju ovisnosti o ulaznoj energiji iz Ruske Federacije, a omogućuje i postupno uklanjanje najvećih rizika povezanih s troškovima koji predstavljaju veliku prijetnju stabilnosti cijena u zemljama europodručja.

3.7. EGSO očekuje od programa REPowerEU dodatna dva ključna doprinosa: i. program REPowerEU mogao bi potaknuti veliko povećanje ulaganja u odabranim sektorima i područjima, čime bi se ostvarila zamisao koja je prethodila ruskoj invaziji na Ukrajinu. Osnovna je zamisao da će ova godina biti važna u smislu povećanja ulaganja, osobito u odabranim područjima od javnog interesa; ii. program REPowerEU ujedno bi trebao znatno pridonijeti najvažnijim strukturnim promjenama s kojima se suočava današnja generacija te time ispuniti ključne ciljeve povećanja konkurentnosti, održivosti i otpornosti gospodarstava europodručja u svrhu postizanja glavnih ciljeva utvrđenih u zelenom planu.

3.8. EGSO pomno prati kako se ulaganja iz temelja preraspoređuju u odnosu na izvorne planove ulaganja. Može se očekivati da će u sektorima povezanim s restrukturiranjem energije i provedbom prioriteta zemalja EU-a iz zelenog plana rast ulaganja biti manji. Nije jasno kakvi su izgledi u sektorima i područjima koja nisu izravno povezana s time. U tom će kontekstu biti važno pratiti razvoj malih i srednjih poduzeća u tradicionalnim gospodarskim sektorima (koja nisu strateški nužna i ne teže izvrsnosti na svjetskoj razini) iskorištavanjem mogućih prilika u pojedinačnim regijama.

3.9. EGSO snažno podupire posvećivanje dužne pažnje ne samo ispunjavanju trenutačnih ključnih prioriteta, nego i osiguravanju ujednačenih rezultata u području inovacija u svim regijama, europodručju i cijelom EU-u. Ako se taj cilj podcijeni, mogao bi se pogoršati trend divergencije između regija u europodručju i državama članicama EU-a.

3.10. EGSO pozdravlja mogućnost veće konvergencije zahvaljujući rastu u nekoć slabije razvijenim državama članicama europodručja, u kojima se rast dugoročno povećava brže od prosjeka u europodručju. U tom kontekstu treba navesti da bi COVID-19 i rat koji je u tijeku u Ukrajini mogli dovesti do pogoršanja stanja i divergencije u državama članicama europodručja, što ne pridonosi ostvarivanju osnovnih zamisli utvrđenih u Ugovoru iz Maastrichta.

3.11. EGSO pozdravlja i podupire trenutačnu raspravu o osmišljavanju novog institucijskog okvira za javne financije u državama članicama EU-a. Odbor u tom kontekstu ističe da je ažuriranje fiskalnih pravila iz Pakta o stabilnosti i rastu prije svega povezano s izazovom usklađivanja financijske stabilnosti i očitih potreba za javnim ulaganjem.

3.12. EGSO smatra da ima prostora za zajedničku koordinaciju i povezivanje raznih vrsta politika kojima se nastoji osigurati održiv javni dug. Nadalje, u opravdanim je slučajevima potrebno poduprijeti fiskalne strategije u skladu sa srednjoročnim pristupom fiskalnoj korekciji koja bi bila usredotočena na oporavak i otpornost. Odbor očekuje da će se pronaći realna i izvediva rješenja koja će rezultirati platformom za javne financije koju bi trebalo uvesti bez odlaganja.

3.13. Budući da su javni proračuni pod pritiskom slijedom krize uzrokovane COVID-om 19, daljnje kompenzacijske mjere za pružanje potpore kućanstvima i poduzećima kako bi se nosila s energetsom krizom moraju biti ciljane i djelotvorne. EGSO s pravom razumije i uvažava trenutačne razloge za zaštitu sigurnosnih, humanitarnih i socijalnih potreba i njihov utjecaj na nacionalne proračune u europodručju. U tom kontekstu pozdravlja odluku Komisije da produži aktivaciju klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu te poziva Komisiju da što prije iznese konkretne prijedloge reformi za Pakt o stabilnosti i rastu.

⁽¹⁾ EGSO stoga pozdravlja najavu ESB-a od 15. lipnja 2022. da namjerava raditi na instrumentu za suzbijanje fragmentacije u europodručju.

3.14. EGSO je u više navrata naveo da su, kao i u prošlosti, a još više danas, potrebni veći napori kako bi se ojačao položaj europodručja u međunarodnom kontekstu. Trenutačno se gospodarstva europodručja suočavaju s novim izazovima povezanim sa sveukupnim sigurnosnim rizikom i strukturnim promjenama. Osim toga, gospodarska i politička kretanja mogla bi utjecati na položaj eura u međunarodnom monetarnom sustavu i sustavu plaćanja. Okončanje ruske agresije i rata u Ukrajini te ponovna uspostava teritorijalne cjelovitosti Ukrajine mogli bi dovesti do oživljavanja svjetskog gospodarstva i ekonomskog jačanja gospodarstva europodručja unutar njega.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO je uvjeren da će – radi osiguravanja relativne socioekonomske stabilnosti u državama članicama europodručja u kontekstu visoke razine geopolitičke i gospodarske nesigurnosti povezane s rizicima od sve veće inflacije i sve većeg javnog duga – pri korištenju sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost biti važno fokusirati se na ispravne prioritete. Tim se instrumentom državama članicama omogućuje zajedničko izdavanje obveznica na tržištima kapitala i dosad je bio vrlo djelotvoran. EGSO stoga itekako pozdravlja njegovu praktičnu upotrebu i u budućnosti. U vezi s time, EGSO smatra da bi se Mehanizam za oporavak i otpornost mogao koristiti i nakon 2026.

4.2. EGSO naglašava da bi ruska invazija na Ukrajinu koja je u tijeku mogla dovesti do neželjene recesije i čak stagflacije u određenim zemljama europodručja. Stoga je danas više nego ikad potrebno pomno pratiti ta nepovoljna kretanja, a nužne su i preventivne mjere za suočavanje s njima.

4.3. EGSO napominje da kretanja u području nezaposlenosti i tržišta rada upućuju na relativnu stabilnost. Odbor istodobno ističe relativno velike razlike među nacionalnim stopama nezaposlenosti u odnosu na razdoblje prije 2008. U nekim državama članicama europodručja prevladava strukturna nezaposlenost, u kombinaciji s nedostatkom kvalificirane radne snage. Upravo taj relativni nedostatak visokokvalificirane radne snage ne omogućuje dovoljno prostora za povećanje konkurentnosti u odabranim sektorima i područjima. EGSO u tom kontekstu napominje da u državama članicama europodručja i u EU-u općenito i dalje ima dovoljno prilika, koje još nisu iskorištene, za usavršavanje i prekvalifikaciju.

4.4. EGSO je iznimno zabrinut zbog negativnih kretanja u pogledu nejednakosti i zbog sve većeg siromaštva u državama članicama europodručja i cijelom EU-u. Nejednakost je, u najširem smislu riječi, u velikoj mjeri ujedno naslijeđe globalne financijske krize. Pandemija COVID-a 19 dodatno je pogoršala to nepovoljno kretanje. Sve veće cijene energije i hrane trenutačno utječu na najranjivije skupine stanovništva, kao i na kućanstva s niskim i srednjim primanjima. EGSO zbog toga hitno poziva sve nadležne institucije da uspostave mrežu socijalne zaštite koja bi djelotvorno funkcionirala i u kojoj nitko ne bi bio zapostavljen.

4.5. EGSO ponovno skreće pozornost na moguć nepredviđen razvoj daljnjih mutacija, pandemija i epidemija. Pojava i brzo širenje bolesti COVID-19 pokazali su da zdravstveni sustav uopće nije bio spreman za pandemiju. Stoga su temeljitija priprema i prije svega odgovornija politika svih nadležnih tijela i institucija u tom području od iznimne važnosti. EGSO napominje da, kao što su to pokazala kretanja protekle dvije godine, najveći povrat ulaganja proizlazi iz ulaganja u zdravstvo i prevenciju.

4.6. EGSO naglašava da je pružanje potpore osiguravanju dodatne likvidnosti otkad je izbila pandemija COVID-a 19 bila ispravna odluka. Međutim, budući da su u određenim djelatnostima aktivnosti obustavljene, sada će se trebati usmjeriti na osiguravanje solventnosti određenih poduzeća. Bit će potrebna i dodatna likvidnost za potporu rastu nakon pandemije. EGSO stoga smatra da je od presudne važnosti nastaviti s uspostavom unije tržišta kapitala i bankovne unije.

4.7. EGSO ističe da je u svjetskom gospodarstvu trenutno u tijeku proces fragmentacije. Ruska invazija na Ukrajinu dovela je do fragmentacije u međunarodnoj trgovini, međunarodnim plaćanjima, međunarodnim tečajnim i financijskim odnosima, međunarodnom prometu, međunarodnoj znanosti i istraživanjima, globalnim lancima vrijednosti i drugim područjima. Taj je postupak vrlo negativno utjecao na socioekonomska kretanja u zemljama europodručja.

4.8. EGSO napominje da je trenutačna visoka razina gospodarske i zemljopisno-gospodarske nesigurnosti, popraćena visokim rizicima, najsloženija situacija u cjelokupnoj povijesti projekta europske integracije. S obzirom na nepredvidivost budućih socioekonomskih kretanja, postoji velika potreba za time da nadležne institucije donesu i provedu cijeli niz mjera za smanjenje i uklanjanje vanjskih šokova za gospodarstva država članica europodručja.

Bruxelles, 27. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Poboljšanje mobilnosti radne snage radi potpore gospodarskom oporavku”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2023/C 75/08)

Izvjestitelj: **Philip VON BROCKDORFF**

Odluka Plenarne skupštine	20.1.2022.
Pravna osnova	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini	29.9.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani)	101/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) se u brojnim mišljenjima osvrnuo na važnost mobilnosti radne snage i napomenuo da se ona unutar EU-a tijekom godina povećava, ali samo umjerenim tempom.

1.2. EGSO smatra da treba temeljitije analizirati zašto se, osim zbog ograničenja uzrokovanih pandemijom, broj radno sposobnih osoba koje se kreću po EU-u povećava u manjem postotku nego prethodnih godina. Također poziva na izradu studije za utvrđivanje gospodarskog troška trenutnog stanja tržišta rada.

1.3. EGSO preporučuje da se na nacionalnoj razini poduzmu djelotvornije mjere, s naglaskom na aktivnim politikama tržišta rada poput povlastica uz zaposlenje za radnike iz EU-a i trećih zemalja.

1.4. EGSO poziva Europsku komisiju da u europski semestar, u okviru preporuka po državama članicama, uključi pokazatelje za praćenje nacionalnih politika koje na određeni način ograničavaju mobilnost radnika širom EU-a.

1.5. EGSO poziva Komisiju i da analizira negativni razvoj događaja povezan s mobilnošću radne snage, a posebno s odljevom mozgova iz određenih sektora i regija. Istodobno, paralelno s mjerama za promicanje uzlazne socijalne i gospodarske konvergencije, treba poduzimati mjere za suzbijanje odljeva mozgova.

1.6. EGSO također preporučuje da države članice, kako bi izbjegle zlouporabu, poboljšaju kvalitetu svojih relevantnih portala uključivanjem minimalnih radnih uvjeta propisanih nacionalnim zakonodavstvom. EGSO također poziva na ulaganje dodatnih napora u poboljšanje jezičnih vještina.

1.7. EGSO poziva države članice da olakšaju mobilnost osoba s invaliditetom.

1.8. EGSO također smatra da je rodna ravnopravnost važna za poboljšanje mobilnosti radne snage u EU-u, kako je navedeno u dokumentu SOC/731⁽¹⁾.

1.9. EGSO poziva Europsku komisiju da kontinuirano prati koordinaciju sustava socijalne sigurnosti i osigura zajednička rješenja za novonastale situacije poput rada na daljinu iz inozemstva. Nadalje, poziva na ulaganje većih napora za uspostavu europskog broja socijalnog osiguranja kojim bi se mogle prevladati prepreke koje otežavaju pristup socijalnoj sigurnosti u prekograničnim situacijama.

⁽¹⁾ SL C 443, 22.11.2022., str. 63.

1.10. EGSO napominje da su dobri uvjeti rada i zapošljavanja, kao i aspekti koji utječu na kvalitetu života (npr. dostupnost dobrih škola i rekreacijskih objekata) neophodni da bi poduzeća zadržala konkurentsku prednost i privukla kvalificirane radnike.

1.11. EGSO također napominje da je pandemija bolesti COVID-19 jasno povećala mogućnosti rada na daljinu. Sve je više radnika zainteresirano za kratkoročni ili privremeni rad na daljinu iz inozemstva. Sa zadovoljstvom iščekuje skorašnje pregovore sa socijalnim partnerima o direktivi o tom pitanju.

1.12. EGSO poziva na uspostavu mreža informacijskih točaka u cijelom EU-u, koje bi, među ostalim, pružale internetske, ali i telefonske usluge i usluge uživo te tako radnicima i poslodavcima pomogle rješavati probleme u područjima poput bankarskih usluga i usluga osiguranja.

1.13. Naposljetku, EGSO naglašava da je tekuća statistička analiza tokova mobilnosti radne snage važna jer pomaže u rješavanju problema neusklađenosti vještina na tržištima rada EU-a i ocjenjivanju posljedica događaja poput rata u Ukrajini i kretanja radno sposobnog stanovništva unutar država članica EU-a i među njima.

2. Opće napomene

2.1. U vrijeme izrazite gospodarske nesigurnosti, kada se gospodarske prognoze revidiraju naniže, a kamatne stope u europodručju vjerojatno će rasti kako bi se uhvatilo u koštac s predstojećim visokim stopama inflacije, mobilnost radne snage u EU-u mogla bi imati ključnu ulogu u gospodarskom oporavku EU-a i njegovim izgledima za rast. Općenito se smatra da slobodno kretanje radnika i usluga pridonosi gospodarskom rastu i koheziji u Uniji, kao i stvaranju mogućnosti za zapošljavanje na jedinstvenom tržištu. Učinak je jasan: povećanjem mobilnosti u svrhu popunjavanja postojećih slobodnih radnih mjesta unapređuje se raspodjela resursa za rad i poboljšavaju gospodarski rezultati i blagostanje, osobito ako su ponuđeni uvjeti rada pravedni. Tržište rada u EU-u također se zasniva na načelu jednakog postupanja kako je utvrđeno u članku 45. UFEU-a i definirano u više akata sekundarnog zakonodavstva. Općenito gledajući, gospodarstvo EU-a može ostvariti koristi od povećane mobilnosti radne snage. Međutim, pojedinačne države članice mogle bi ostvariti i koristi i gubitke, ovisno o dugoročnim učincima smjera tokova mobilnosti. U kratkoročnoj bi perspektivi koristi od mobilnosti radne snage ostvarile zemlje pošiljateljice za koje je svojsvena strukturna nezaposlenost. No neto učinci za zemlje primateljice uvelike bi, među ostalim, ovisili o uvjetima rada koji se nude radnicima.

2.2. EGSO je u nekoliko svojih mišljenja spominjao važnost mobilnosti radne snage i napominjao da se mobilnost radne snage unutar EU-a tijekom godina povećavala, no umjerenim tempom i da, u postocima, i dalje zaostaje za onom u SAD-u. Prema studiji koju je provela Glavna uprava za regionalnu politiku Europske komisije, u SAD-u stanovništvo koje se preselilo u drugu državu čini oko 2,8 % ukupnog radno sposobnog stanovništva, dok u EU-u taj udio iznosi oko 1,2 % ⁽²⁾.

2.3. Prema Eurostatovoj statistici o stanovništvu za 2019., 13 milijuna radno sposobnih osoba u EU-u (u dobi od 20 do 64 godine) preselilo se iz jedne države članice u drugu. Međutim, broj mobilnih radno sposobnih radnika u EU-u povećao se u manjem postotku nego prethodnih godina, a pandemija nije pomogla u povećanju brojki.

2.4. U anketi EU-a o radnoj snazi iz 2019. dobiven je podatak o 11,9 milijuna mobilnih radno sposobnih radnika u EU-u (građani EU-a koji borave u državi članici koja nije njihova zemlja državljanstva), od kojih su 9,9 milijuna bili aktivni mobilni radnici (građani EU-a zaposleni u drugoj državi članici bez potrebe za ishođenjem radne dozvole). To je 4,2 % ukupne radne snage u tada 28 država članica. Jasno je da su se izlaskom Ujedinjene Kraljevine iz EU-a smanjile prilike za zapošljavanje građana EU-a te su sada glavna odredišta Njemačka, Francuska, Italija i Španjolska.

2.5. Rumunjska i Poljska najvažnije su zemlje podrijetla aktivnih mobilnih radnika, dok su glavni sektori gospodarske aktivnosti za mobilne radnike u EU-u proizvodnja te trgovina na veliko i malo. Ostali relativno važni sektori su građevinarstvo i promet, socijalna skrb, usluge u kućanstvu, turizam i poljoprivreda.

2.6. Prekogrančnih radnika je u 28 država članica EU-a bilo 1,5 milijuna, a taj se broj smanjio kad je Ujedinjena Kraljevina izašla iz EU-a. Danas su glavne zemlje boravišta prekograničnih radnika Francuska, Njemačka i Poljska, dok su drugi značajni tokovi između Slovačke, Mađarske i Austrije. EGSO napominje da je mobilnost radne snage unutar EU-a

⁽²⁾ <https://epc2010.princeton.edu/papers/100976>

motivirana različitim razlozima, ovisno o osobnoj situaciji, među ostalim razlikama u plaćama između zemlje domaćina i zemlje boravišta prekograničnog radnika. Odluka o preseljenju u inozemstvo radi zapošljavanja može se temeljiti na kombinaciji nekoliko razloga, koji uključuju sezonsko zapošljavanje u sektorima kao što su poljoprivreda i turizam. U novije vrijeme sve slabija kupovna moć građana u cijelom EU-u mogla bi radnu snagu odvratiti od mobilnosti, osobito ako povećanje cijena bude utjecalo i na cijenu unajmljenog smještaja.

2.7. Proteklih se godina povećala mobilnost visokoobrazovanih mobilnih radnika, a toj kategoriji pripada više od trećine mobilnih radnika u EU-u. Nasuprot tome, udio niskokvalificiranih mobilnih radnika pao je za isti postotak koliko iznosi povećanje broja visokoobrazovanih mobilnih radnika. Valja napomenuti da je mobilnost visokokvalificiranih mobilnih radnika važan aspekt razvoja gospodarstva utemeljenog na znanju. Najvažnija odredišta u EU-u za visokokvalificirane mobilne radnike jesu Njemačka, Španjolska, Francuska, Belgija i Austrija. Visokokvalificirani mobilni radnici uglavnom rade kao stručnjaci u poslovnom sektoru, obrazovanju, znanosti i inženjerstvu, a čini se da je prekvalificiranost vrlo česta pojava. Procjenjuje se da 55 % visokokvalificiranih mobilnih radnika čine žene.

2.8. Prema demografskim projekcijama Eurostata, očekuje se povećanje prosječne dobi građana EU-a. Važno je napomenuti i da se očekuje pad udjela radno sposobnog stanovništva u cjelokupnoj populaciji, posebno osoba u dobi od 20 do 39 godina. Nasuprot tome, u starijim dobnim skupinama bit će znatnih razmjernih povećanja. Ta demografska kretanja uvelike će utjecati na potencijalni broj mobilnih radnika u EU-u u predstojećim godinama s obzirom na to da se ljudi najčešće sele na početku radnog vijeka, a vjerojatnost za preseljenje smanjuje se kako stare. To je potkrijepljeno dokazima: za osobe u dobi od 20 do 29 i 30 do 39 godina zabilježen je veći godišnji odljev u usporedbi sa starijim dobnim skupinama.

2.9. Budući da broj osoba u mlađim dobnim skupinama pada i u zemljama pošiljateljicama, očekuje se da će to dovesti do smanjenja broja mobilnih radnika u EU-u. No smanjenje tokova mobilnosti moglo bi biti manje od očekivanog jer će zbog starenja stanovništva EU-a doći do povećane potražnje za specijaliziranom zdravstvenom i socijalnom skrbi, što iziskuje povećano zapošljavanje mobilnih radnika.

2.10. Iz navedenog proizlazi da tokovi mobilnosti u EU-u i dalje predstavljaju izazov koji ograničava ponudu i dovodi do neusklađenosti u većini sektora, uključujući IT i industriju visoke tehnologije. Pandemija zasigurno nije pogodovala takvoj situaciji s obzirom na to da su na mobilnost unutar EU-a utjecala ograničenja kretanja i druge restriktivne mjere kao što su zatvaranja granica i zabrane putovanja. U tokovima od juga do sjevera prije pandemije prevladavala je mobilnost radne snage koja se kretala u smjeru od istoka prema zapadu, a očekuje se da će se to nastaviti s obzirom na priljev izbjeglica iz ratom pogođene Ukrajine. U svakom slučaju, što se prije mobilnost građana EU-a vrati na razine prije pandemije, to bolje. Broj aktivnih osoba koje se kreću na tržištu rada smanjio se za 4 % u razdoblju od 2019. do 2020. ⁽³⁾.

2.11. Uzajamno priznavanje diploma i kvalifikacija ključno je za popunjavanje slobodnih radnih mjesta za koje trajno nedostaje radne snage i za olakšavanje mobilnosti. Međutim, trebalo bi poboljšati sustav priznavanja kako bi mogao djelotvorno funkcionirati i kako bi se njime poduprla mobilnost radne snage. Problem se uglavnom pojavljuje pri uzajamnom priznavanju strukovnih kvalifikacija, a ne na akademskoj ili stručnoj razini. Pritom je važno napomenuti da se pristup uzajamnom priznavanju razlikuje kad je riječ o akademskim i strukovnim kvalifikacijama. Također valja imati na umu da u skladu s člankom 166. UFEU-a EU u cijelosti poštuje odgovornost država članica za sadržaj i ustroj strukovnog osposobljavanja, istodobno podupirući i dopunjujući njihovo djelovanje.

3. Posebne napomene

3.1. EGSO smatra da treba temeljitije analizirati zašto se, osim zbog ograničenja uzrokovanih pandemijom, broj radno sposobnih osoba koje se kreću po EU-u povećava u manjem postotku nego prethodnih godina. Usto poziva da se provede studija kako bi se utvrdili gospodarski troškovi trenutnog stanja na tržištu rada, koje se odlikuje rascjepkanošću među državama članicama („troškovi neujedinjenog tržišta rada u EU-u“).

3.2. EGSO preporučuje poduzimanje učinkovitijih nacionalnih mjera politike poput poticaja za mobilnost, među ostalim kružnu mobilnost (ulaganjem u zemlje podrijetla putem programa razmjene i uzajamnog učenja), s naglaskom na mjerama aktivnih nacionalnih politika tržišta rada (npr. povlastice uz zaposlenje za radnike iz EU-a i trećih zemalja). U tom pogledu smatra da bi se mobilnost dodatno potaknula kad bi se tražiteljima zaposlenja pružila financijska potpora,

⁽³⁾ Godišnje izvješće o mobilnosti radne snage unutar EU-a (2021.).

primjerice pokrivanjem troškova premještanja, kako bi mogli prihvatiti posao u drugoj državi članici ili drugoj regiji. Usto treba uložiti dodatne napore za pružanje boljih informacija o radnim mjestima u drugim državama EU-a i pomoći pri premještanju kako bi se osigurala logistička potpora potrebna pri preseljenju u drugu državu, npr. pronalazak smještaja, prijava za potrebe oporezivanja, pronalazak škole za djecu, eventualna pomoć u pronalasku zaposlenja za partnere itd. Preporučuje da se uz pomoć alata umjetne inteligencije uspostavi zajednička mreža na razini EU-a na kojoj bi se nalazile sve ponude za poslove u državama članicama EU-a radi boljeg usklađivanja profila i uvjeta za zaposlenje. Jednako tako, potrebno je pružiti veći broj ciljanih poticaja kako bi se nezaposlene radnike potaknulo na preseljenje u države članice u kojima prevladavaju niske stope nezaposlenosti. Nedostatak kvalificirane radne snage najhitniji je problem s kojim se suočavaju europska poduzeća, kako je navedeno u izvješću ESB-a o pristupu financiranju za poduzeća (SAFE) od 1. lipnja 2022.

3.3. EGSO izražava žaljenje zbog daljnje rascjepkanosti tržišta rada u EU-u. Mobilnost radne snage žrtva je dosadašnjeg nesustavnog pristupa. U buduću treba izbjeći nepovezivanje politika, osobito na nacionalnoj razini. Budući da je potrebno očuvati načelo jednakog postupanja prema lokalnim i mobilnim radnicima, EGSO poziva Europsku komisiju da u europski semestar, u okviru preporuka za pojedine zemlje, uključi pokazatelje za praćenje nacionalnih politika koje na određeni način ograničavaju mobilnost radnika u EU-u.

3.4. Povećanje mobilnosti radnika i stručnjaka u EU-u moguće je samo uz bolju provedbu postojećih odredbi, pristup informacijama i suradnju među državama članicama. Smatra da je uloga Europske komisije od presudne važnosti u svim navedenim pitanjima. Napominje da pojedine države članice možda nisu sklone usvajati dodatne reforme jedinstvenog tržišta jer strahuju da bi one mogle dovesti do kratkoročnih gubitaka radnih mjesta, posebno u državama koje već zaostaju i u niskoproduktivnim državama i sektorima. U teoriji bi slobodno kretanje radne snage pridonijelo rješavanju problema, ali bi s nacionalnog gledišta u međuvremenu moglo dovesti do gubitka resursa i potencijalnog odljeva mozgova i kvalificirane radne snage. Stoga će Europska komisija možda trebati analizirati negativna kretanja povezana s mobilnošću radne snage, i to osobito odljev mozgova iz određenih sektora i regija. Istodobno, paralelno s mjerama za promicanje uzlazne socijalne i gospodarske konvergencije, treba poduzimati mjere za suzbijanje odljeva mozgova. Uviđa da bi to moglo obuhvaćati nekoliko varijabli, uključujući demografske izgleda i njihov učinak na veličinu i sastav radno sposobnog stanovništva u zemljama pošiljateljicama i primateljicama.

3.5. Budući da je potrebno stalno održavati obrazovne standarde i standarde vrednovanja, poziva države članice da smanje birokraciju i pridržavaju se temeljnog načela jednakog postupanja. U tom su smislu nužna daljnja poboljšanja mehanizama za uzajamno priznavanje i portala za profesionalnu mobilnost. Prima na znanje važna poboljšanja u pogledu portala za profesionalnu mobilnost EURES, internetske platforme Europass i sustava za klasifikaciju europskih vještina, kompetencija, kvalifikacija i zanimanja (ESCO) te poziva države članice da svoje relevantne portale poboljšaju uključivanjem minimalnih uvjeta rada koji se traže u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. To je osobito važno za izbjegavanje zlouporabe uvjeta rada mobilnih radnika u prekograničnim regijama i radnika iz trećih zemalja. Također poziva na poduzimanje dodatnih napora u cilju poboljšanja jezičnih vještina jer je nedostatak tih vještina golema prepreka slobodnom kretanju u EU-u.

3.6. EGSO poziva države članice da olakšaju mobilnost osoba s invaliditetom. U tom je kontekstu relevantno donošenje zajedničke europske definicije invaliditeta, u skladu s Konvencijom UN-a o pravima osoba s invaliditetom, kao i uzajamno priznavanje invaliditeta u državama članicama.

3.7. EGSO smatra da je rodna ravnopravnost važan čimbenik za poboljšanje mobilnosti radne snage u EU-u, kako je navedeno u dokumentu SOC/731. To bi trebalo biti dio šire obveze poštovanja standarda demokracije i jednakosti za sve kao načina da se pomogne povećati mobilnost radne snage.

3.8. EGSO preporučuje da države članice domaćini osobama koje u njima rade osiguraju pristup osposobljavanju, primjerice programima učenja jezika, kada počnu stjecati radno iskustvo ili započnu program prekvalifikacije, a ako je potrebno i kasnije, kako bi se riješio problem nedostatka radne snage u određenim sektorima i poduprla digitalna tranzicija i mjere za postizanje klimatski neutralnog gospodarstva.

3.9. EGSO također napominje da bi se programom Erasmus+ mogla unaprijediti mobilnost radne snage diljem EU-a i upućuje na studiju provedenu 2011. ⁽⁴⁾ u kojoj se analizira kako studiranje u inozemstvu utječe na mobilnost na tržištu rada kasnije u životu, pri čemu se sudjelovanje u programu Erasmus koristilo kao neovisan izvor razlika u studiranju u inozemstvu. U studiji je utvrđeno da studiranje u inozemstvu znatno povećava vjerojatnost rada u inozemstvu nakon stjecanja akademske kvalifikacije. Vjerojatnost rada u inozemstvu nakon stjecanja diplome otprilike je za 15 postotnih bodova veća kod osoba s diplomom koje su studirale u inozemstvu.

3.10. EGSO pozdravlja poboljšanu koordinaciju sustava socijalne sigurnosti u EU-u, no s izvjesnom zabrinutošću primjećuje da se mobilni radnici, a osobito oni prekogranični i pogranični, i dalje suočavaju s teškoćama u pristupu sustavima socijalne zaštite. Stoga poziva Europsku komisiju da kontinuirano prati koordinaciju sustava socijalne sigurnosti i osigura zajednička rješenja za nove situacije, primjerice rad na daljinu iz inozemstva. Nemoguće je u dovoljnoj mjeri naglasiti važnost koordiniranog djelovanja na razini Unije. Države članice moraju osigurati socijalna prava mobilnih radnika u svakom trenutku, uključujući u kriznim situacijama. Priznaje da se mirovinski sustavi u EU-u razlikuju, ali poziva na ulaganje većih napora u bolju koordinaciju i provedbu mirovinskih prava mobilnih radnika, po mogućnosti ciljanim preporukama po državama članicama u okviru europskog semestra. Nadalje, poziva na ulaganje većih napora u uspostavu europskog broja socijalnog osiguranja kojim bi se mogle prevladati prepreke koje otežavaju pristup socijalnoj sigurnosti u prekograničnim situacijama.

3.10.1. Treba napomenuti da bi paneuropski osobni mirovinski proizvod (PEPP) ⁽⁵⁾ trebao biti posebno privlačan samozaposlenim osobama i mobilnim radnicima koji rade tijekom svog radnog vijeka rade u raznim zemljama. Mogućnost prekogranične promjene pružatelja PEPP-a nesumnjivo će pridonijeti mobilnosti radne snage iako se još ne zna u kojoj mjeri jer PEPP-ovi još nisu dostupni.

3.10.2. EGSO je koncept PEPP-a prilikom njegova uvođenja pozdravio kao ključan korak u poticanju građana EU-a da se na odgovarajući način pobrinu za svoju mirovinu i kao bitan sastavni dio unije tržišta kapitala. Međutim, s obzirom na to da se ponuda PEPP-ova tek treba realizirati, EGSO smatra da je u kontekstu akcijskog plana za uniju tržišta kapitala ⁽⁶⁾ u okviru mjere br. 9 potrebno uložiti dodatne napore kako bi se potaknulo sudjelovanje u programima strukovnog mirovinskog osiguranja.

3.11. EGSO napominje da je pandemija bolesti COVID-19 jasno povećala mogućnosti rada na daljinu ⁽⁷⁾. Sve je više radnika zainteresirano za kratkoročni ili privremeni rad na daljinu iz inozemstva. Sa zanimanjem iščekuje skorajše pregovore socijalnih partnera o reviziji i ažuriranju Autonomnog sporazuma o radu na daljinu iz 2002., koji će se predložiti za usvajanje u obliku pravno obvezujućeg sporazuma koji se provodi direktivom.

3.12. EGSO napominje da su dobri uvjeti rada i zapošljavanja, kao i aspekti koji utječu na kvalitetu života (npr. dostupnost dobrih škola i kvalitetnih i održivih usluga) neophodni da bi poduzeća zadržala konkurentsku prednost i privukla kvalificirane radnike. Također ističe važnost tekućih ulaganja u formalno i neformalno osposobljavanje i cjeloživotno učenje kako bi se podržala tranzicija na digitalno i ugljično neutralno gospodarstvo. U dinamičnom okruženju koje se brzo mijenja ključno je brzo i učinkovito se prilagoditi promjenjivim potrebama tržišta rada i istodobno prepoznati posljedice manjka radne snage na postojeću radnu snagu. U tom je kontekstu relevantan okvirni sporazum europskih socijalnih partnera o digitalizaciji, u kojem se obje strane obvezuju na usavršavanje ili prekvalifikaciju u cilju svladavanja digitalnih izazova s kojima se suočavaju poduzeća.

3.13. EGSO ističe da treba digitalizirati postupke povezane s mobilnošću radne snage i upućivanjem radnika kako bi se poboljšala razmjena informacija među nacionalnim tijelima i uklonile nerazmjerne prepreke. To će ujedno pridonijeti ispravnom praćenju i provedbi pravila. Slaže se s Rezolucijom Europskog parlamenta od 20. svibnja 2021. „Utjecaj pravila EU-a na slobodno kretanje radnika i usluga: mobilnost radne snage unutar EU-a kao sredstvo za usklađivanje potreba i vještina na tržištu rada” (2020/2007(INI)) ⁽⁸⁾, u kojoj se preporučuje uspostava jedinstvene službe za pomoć radnicima i budućim poslodavcima u području mjerodavnih pravila EU-a, čije bi digitalno i fizičko sjedište bilo u Europskom

⁽⁴⁾ Parey i Waldinger (2011.) *Studying abroad and the effect on international labour market mobility; evidence from the introduction of Erasmus* (Studiranje u inozemstvu i učinak na mobilnost na međunarodnom tržištu rada; opažanja nakon uvođenja programa Erasmus).

⁽⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Paneuropski osobni mirovinski proizvod” (SL C 81, 2.3.2018., str. 139.).

⁽⁶⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Unija tržišta kapitala za ljude i poduzeća – novi akcijski plan” (SL C 155, 30.4.2021., str. 20.).

⁽⁷⁾ SL C 220, 9.6.2021., str. 13., SL C 220, 9.6.2021., str. 106.

⁽⁸⁾ SL C 15, 12.1.2022., str. 137.

nadzornom tijelu za rad (ELA). Kako je utvrđeno u članku 5. Uredbe o ELA-i, ELA unapređuje dostupnost, kvalitetu i pristupačnost informacija o mobilnosti radne snage, među ostalim putem jedinstvenih internetskih stranica na razini Unije koje djeluju kao jedinstveni portal za pristup izvorima informacija i uslugama na razini Unije i na nacionalnoj razini na svim službenim jezicima EU-a. Nadalje, ELA bi trebala podupirati države članice u ažuriranju nacionalnih internetskih stranica.

3.14. EGSO poziva države članice da digitaliziraju javne usluge, i to osobito relevantne usluge socijalnog osiguranja, kako bi olakšale mobilnost europskih radnika u EU-u i istodobno zajamčile prenosivost prava i usklađenost s obvezama u pogledu mobilnosti radnika i stručnjaka.

3.15. EGSO istodobno poziva na uspostavu mreža informacijskih točaka u cijelom EU-u, koje bi, među ostalim, pružale internetske, ali i telefonske usluge i usluge uživo te tako radnicima i poslodavcima pomogle rješavati probleme u područjima poput bankarskih usluga i usluga osiguranja.

3.16. EGSO naglašava da je tekuća statistička analiza tokova mobilnosti radne snage važna jer pomaže u rješavanju problema neusklađenosti vještina na tržištima rada EU-a i ocjenjivanju posljedica događaja poput rata u Ukrajini i kretanja radno sposobnog stanovništva unutar država članica EU-a i među njima. Svjestan je činjenice da je usklađivanje na europskoj razini mnogo teže nego na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Ipak, smatra da je uloga savjetnika EURES-a u pružanju kompetentne potpore mobilnim radnicima od ključne važnosti.

3.17. Relevantno je i istraživanje o mobilnosti radnika iz trećih zemalja i njihovim uvjetima rada. Zabrinut je zbog nesigurnih uvjeta rada s kojima se radnici iz trećih zemalja suočavaju u državama članicama i poziva na strožu provedbu pravila. Ujedno napominje da mobilnost radne snage iz država članica EU-a neće biti dovoljna za rješavanje problema nedostatka vještina. Stoga će biti potrebno olakšati i unaprijediti migraciju radne snage iz trećih zemalja. U tom pogledu pozdravlja nedavni paket mjera za migracijsku politiku, ali ponavlja da treba poduzeti učinkovite korake kako bi se nezaposlenim građanima EU-a omogućio ulazak na tržište rada.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Poboljšanje ravnopravnosti u EU-u”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2023/C 75/09)

Izjaviteljica: **Ozlem YILDIRIM**Suizjavitelj: **Cristian PÎRVULESCU**

Odluka Plenarne skupštine:	20.1.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	29.9.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani)	140/13/31

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO podsjeća da se u preambuli Povelje Europske unije o temeljnim pravima navodi da se „Unija [...] temelji na nedjeljivim, univerzalnim vrijednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti”. Također naglašava važnost njezina članka 20., kojim se utvrđuje načelo jednakosti svih osoba pred zakonom.

1.2. Osim toga, EGSO ističe i da, osim što se primjenom načela jednakosti zabranjuje diskriminacija, ono ujedno promiče i dosljednu primjenu vladavine prava.

1.3. EGSO snažno potiče Vijeće, Parlament i Komisiju da dodatno razviju zaštitu od diskriminacije u pristupu robi i uslugama, posebno usvajanjem Prijedloga direktive o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovu vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili spolnu orijentaciju ⁽¹⁾.

1.4. EGSO smatra da postoje čvrsti temelji u obliku Povelje Europske unije o temeljnim pravima i da se instrumenti za zaštitu temeljnih prava moraju ujednačeno razvijati u cijeloj Uniji. Nadalje, nužno je u to uključiti sve interakcije, sva okruženja i sve situacije u kojima može doći do diskriminacije. Razlike u pravnoj zaštiti dovode do neprihvatljive hijerarhije između pojedinih prava i ostavlja čitave skupine osoba nezaštićenima.

1.5. Postojeći europski sustav zaštite u osnovi se temelji na tome da pojedinačne žrtve traže primjenu sudske i pravne zaštite. Međutim, više istraživanja pokazuje da se prijavljivanjem kršenja i sudskim postupcima ne može odgovoriti na strukturnu, intersekcijsku i sustavnu dimenziju nejednakosti i da pokretanje sudskih postupaka od strane žrtava ima slab utjecaj, statistički je vrlo rijetko i upotrebljava se samo kao krajnja mjera ⁽²⁾.

1.6. EGSO naglašava da se složeni oblici nejednakosti i diskriminacije uzrokovani socijalnim strukturama mogu riješiti samo dosljednom i složenom politikom, konkretnim sredstvima i dugoročnim angažmanom. Senzibilizacija javnosti, vidljivost i osposobljavanje važni su instrumenti koje bi trebalo primjenjivati u svim komponentama društva.

1.7. EGSO smatra da se promicanje ravnopravnosti i zaštita temeljnih prava moraju uključiti u širu društvenu viziju, pri čemu bi se multiplicirali i osnažili instrumenti s pomoću kojih države članice i europske institucije pružaju potporu pojedincima i javnim i privatnim akterima.

⁽¹⁾ COM(2008) 426.

⁽²⁾ Agencija za temeljna prava, Jednakost u EU-u dvadeset godina nakon početka provedbe direktiva o jednakosti, travanj 2021.

1.8. EGSO smatra da EU mora aktivno promicati priznavanje općeg načela jednakosti i pozitivnih obveza u cilju provedbe tog načela. Nadalje, u tu svrhu institucije moraju početi razvijati sljedeću generaciju mjera za promicanje jednakosti u Europi.

1.9. Iako EGSO uviđa da tehnološki razvoj mnogim građanima omogućuje jednostavniji pristup pravima, ističe da taj razvoj zapravo može stvoriti i nove nejednakosti i da je zbog toga potrebno poduzeti mjere kako bi se pratilo i primjenjivalo načelo jednakog postupanja.

1.10. Kako bi se riješio problem tereta spora za pojedince, sudskoj zaštiti dala jačina proporcionalna praksama koje osuđuje i kako bi pravni okvir postao djelotvorna prijetnja u svrhu reguliranja diskriminacije, EGSO se zalaže za to da EU donese zakone za usvajanje normi kojima bi se u državama članicama olakšala provedba kolektivnih tužbi, kojima bi se poboljšao pristup sudskoj zaštiti i njezin učinak u cilju borbe protiv diskriminacije i zaštite načela jednakog postupanja.

1.11. EGSO smatra da EU mora osigurati da tijela država članica pružaju sigurnost, jednakost postupanja i zaštitu političkih i sindikalnih aktera te udruga, kao odraz njihovih vrijednosti demokracije, vladavine prava i nediskriminacije na temelju političkih stajališta.

1.12. Mora se poboljšati i sposobnost svih građanskih aktera, posebno onih uključenih u zaštitu ljudskih prava, za rad s postojećim pravnim instrumentima i za suradnju s javnim institucijama.

2. Opće napomene

2.1. EGSO podsjeća da se u preambuli Povelje Europske unije o temeljnim pravima navodi da se „Unija [...] temelji na nedjeljivim, univerzalnim vrijednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti”. Također naglašava važnost njezina članka 20., kojim se utvrđuje načelo jednakosti svih osoba pred zakonom.

2.2. Osim toga, EGSO ističe i da, osim što se primjenom načela jednakosti zabranjuje diskriminacija, ono ujedno promiče i dosljednu primjenu vladavine prava.

2.3. Europska unija danas prepoznaje višestruke oblike nejednakosti i njihovu intersekcijsku dimenziju, primjerice rodnu, etničku, socijalnu, generacijsku nejednakost itd.

2.4. Više od 20 godina nakon donošenja Ugovora iz Amsterdama svi europski i nacionalni pokazatelji ukazuju na postojanost diskriminacije na temelju etničkog podrijetla, rase, spola, seksualne orijentacije, mišljenja, uvjerenja, invaliditeta i dobi kad je riječ o zapošljavanju, pristupu robi, obrazovanju i javnim uslugama i socijalnoj zaštiti.

2.5. Ta postojanost diskriminacije proizlazi iz složenih procesa koji se često akumuliraju i koji su rezultat integriranih procesa kao i sustava i standarda koji stvaraju i ponavljaju izravnu ili neizravnu diskriminaciju. Zbog isprepletenosti izvora nejednakosti stvaraju se situacije koje su sustavne i stvarna su prepreka promicanju jednakosti (?).

2.6. EGSO primjećuje kroz rad svojih članova i članica, ali i kroz aktivnosti koje se provode izravno u državama članicama, pogoršanje opće društvene klime i sve veće širenje diskriminirajućeg ponašanja prema ranjivim osobama. Stoga je očito da postoji jasna potreba za brzim i usklađenim djelovanjem na nacionalnoj i europskoj razini.

2.7. Osim toga, nakon gotovo dvije godine krize povezane s pandemijom COVID-a 19, nekoliko agencija UN-a, uključujući Međunarodnu organizaciju rada⁽⁴⁾, upućuje na zabrinjavajuće znakove pogoršanja socijalnih i teritorijalnih nejednakosti. Ta je kriza pogoršala socijalne i gospodarske nejednakosti i znatno utjecala na europska poduzeća smanjivši njihovu sposobnost očuvanja i otvaranja radnih mjesta.

2.8. Kao posljedica toga, siromašne društvene skupine ili skupine u nesigurnom položaju osjetljivije su na diskriminaciju, koja se kombinira s drugim čimbenicima ranjivosti. EGSO naglašava da je potrebno usredotočiti se na specifičnu prirodu te diskriminacije i razviti snažnu politiku za borbu protiv diskriminacije gospodarski i socijalno ugroženog stanovništva u EU-u.

(?) Mulder, J., *Indirect sex discrimination in employment* (Neizravna spolna diskriminacija u zapošljavanju), Europska mreža pravnih stručnjaka u području rodne ravnopravnosti i nediskriminacije, Europska komisija, 2020.

(4) Vidjeti prije svega 8. izdanje izvješća Međunarodne organizacije rada o utjecaju aktualne krize na svijet rada, listopad 2021.; Međunarodna organizacija rada, COVID-19: Monitor Međunarodne organizacije rada – 8. izdanje, 27. listopada 2021.

2.9. EGSO naglašava da se složeni oblici nejednakosti i diskriminacije uzrokovani socijalnim strukturama mogu riješiti samo snažnom politikom, konkretnim sredstvima i dugoročnim angažmanom. Potrebna je veća i znatna potpora nacionalnim tijelima za promicanje jednakosti i ljudskih prava, posebno u pogledu poboljšanja njihove neovisnosti i povećanja broja osoblja i financijskih sredstava. Senzibilizacija javnosti, vidljivost i osposobljavanje važni su instrumenti koje bi trebalo primjenjivati u svim komponentama društva i javnih politika.

2.10. EGSO smatra da se promicanje ravnopravnosti i zaštita temeljnih prava moraju uključiti u širu društvenu viziju, pri čemu bi se multiplicirali i osnažili instrumenti s pomoću kojih države članice i europske institucije pružaju potporu pojedincima i javnim i privatnim akterima.

2.11. EGSO ponovno izražava svoju punu potporu novom Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava i smatra da postoje brojni elementi preklapanja između tog plana i promicanja ravnopravnosti, zaštite temeljnih prava i borbe protiv diskriminacije⁽⁵⁾. Presudno je posvetiti veću pozornost njihovoj provedbi kako bi se ostvarili zadani ciljevi.

2.12. Nadovezujući se na svoja prethodna mišljenja⁽⁶⁾, EGSO uvažava rad EU-a u području rodne ravnopravnosti, borbe protiv diskriminacije na temelju etničkog podrijetla, rase ili dobi, vjere, mišljenja ili uvjerenja, zaštite prava LGBTQIA+ osoba, prava osoba s invaliditetom, kao i integracije Roma i zaštite prava migranata.

2.13. Kao što je Odbor već istaknuo, Povelja ima potencijal koji institucije za zaštitu ljudskih prava, organizacije civilnog društva i socijalni partneri još nisu iskoristili. Potrebna su poboljšanja kako bi se povećao njezin učinak u osiguravanju zaštite, prevencije, promicanja, provedbe i primjene načela jednakosti⁽⁷⁾.

2.14. Postojeći europski sustav zaštite u osnovi se temelji na tome da pojedinačne žrtve traže primjenu sudske i pravne zaštite. Međutim, sva istraživanja pokazuju da se prijavljivanjem kršenja i sudskim postupcima ne može odgovoriti na strukturnu, intersekcijsku i sustavnu dimenziju nejednakosti i da pokretanje sudskih postupaka od strane žrtava ima slab utjecaj, statistički je vrlo rijetko i upotrebljava se samo kao krajnja mjera⁽⁸⁾.

2.15. Danas se borba protiv diskriminacije u području zapošljavanja ograničava na situacije koje odgovaraju isključivo kriterijima iz članka 19. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (spol, rasno ili etničko podrijetlo, vjera ili uvjerenje, invaliditet, dob ili spolna orijentacija).

2.16. Osim toga, zaštita prava EU-a u pogledu pristupa robi i javnim uslugama ograničava se na kriterije rasnog ili etničkog podrijetla i rodne ravnopravnosti. Nijedan drugi oblik kršenja ravnopravnosti ne tretira se sam po sebi i zaštita od diskriminacije razlikuje se ovisno o kriteriju na kojem se temelji.

2.17. Danas se zaštita od diskriminacije razlikuje od jedne države članice do druge. Neke pružaju zaštitu od svih oblika diskriminacije iz članka 19. u pogledu pristupa robi i uslugama, dok druge pružaju širu zaštitu od one povezane s kriterijima iz tog članka. Stoga zaštita od diskriminacije, a time i zaštita ravnopravnosti, među državama članicama znatno varira.

2.18. S obzirom na navedeno, potrebno je utvrditi sljedeće korake koje treba poduzeti kako bi se prevladala aktualna ograničenja provedbe mehanizma djelotvorne zaštite ravnopravnosti u Europskoj uniji u cilju uključivosti.

⁽⁵⁾ Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava, COM(2021) 38 (SL C 374, 16.9.2021., str. 38.).

⁽⁶⁾ Vidjeti mišljenja: „Položaj žena s invaliditetom” (SOC/579) (SL C 367, 10.10.2018., str. 20.), „Položaj Romkinja” (SOC/585) (SL C 110, 22.3.2019., str. 20.), „Izrada programa EU-a za prava osoba s invaliditetom za razdoblje 2020.–2030.” (SOC/616) (SL C 97, 24.3.2020., str. 41.), „Upravljanje raznolikošću u državama članicama EU-a” (SOC/642) (SL C 10, 11.1.2021., str. 7.), „Strategija o ravnopravnosti LGBTIQ osoba 2020.–2025.” (SOC/667) (SL C 286, 16.7.2021., str. 128.), „Akcijski plan za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021.–2027.” (SOC/668) (SL C 286, 16.7.2021., str. 134.), „Strategija o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021.–2030.” (SOC/680) (SL C 374, 16.9.2021., str. 50.) i Novi strateški okvir za jednakost, uključivanje i sudjelovanje Roma za razdoblje nakon 2020.

⁽⁷⁾ Mišljenje „Strategija za jačanje primjene Povelje o temeljnim pravima u EU-u” (SOC/671) (SL C 341, 24.8.2021., str. 50.).

⁽⁸⁾ Agencija Europske unije za temeljna prava, Jednakost u EU-u 20 godina nakon početka provedbe direktiva o jednakosti, *op. cit.*

3. Posebne napomene

3.1. Promicanje provedbe općeg načela jednakosti u državama članicama

3.1.1. Trenutačno stanje u Europi pokazuje da je načelo jednakosti težnja koja je i dalje podložna znatnoj nesigurnosti. Primjerice, Komisija je sama navela da je u razdoblju pandemije bolesti COVID-19 jednak pristup zdravstvenoj zaštiti bio velik izazov u Europi⁽⁹⁾.

3.1.2. Dok danas neke europske zemlje prenose opće načelo jednakosti u svoje zakonodavne okvire zaštitom prava na jednako postupanje u civilnom društvu, gospodarskim odnosima i odnosima s državom, druge kažnjavaju samo diskriminaciju koja je izričito zabranjena zakonom i ne predviđaju pozitivnu obvezu provedbe načela jednakosti⁽¹⁰⁾.

3.1.3. Ta razlika stvara znatan jaz između europskih građana i osoba koje borave u Europi u pogledu područja primjene načela jednakosti, njegove zakonske zaštite i zahtjeva za njegovu učinkovitu provedbu.

3.1.4. EGSO poziva Komisiju da primi na znanje strukturne poteškoće koje onemogućuju potpuno ostvarenje načela jednakosti, a koje se očituju u ograničenjima onoga što je postignuto i aktualnim razmjerima nejednakosti u Europi. Nacionalne organizacije za promicanje jednakosti i ljudskih prava trebale bi aktivno sudjelovati u tom kontinuiranom postupku ocjenjivanja.

3.1.5. EGSO smatra da je ključno da Unija donese ambicioznu politiku za promicanje načela jednakosti i jednakih mogućnosti, u skladu s vrijednostima utvrđenima u Ugovoru o Europskoj uniji i Povelji o temeljnim pravima, mobilizacijom svih svojih područja nadležnosti. U tu svrhu EGSO podržava novu inicijativu Europske komisije, utemeljenu na člancima 157. i 19. Ugovora, koja je usmjerena na djelotvornost nacionalnih tijela za promicanje jednakosti i razvoj njihova potencijala, njihovih višestrukih uloga i kapaciteta.

3.1.6. Unija mora osigurati konkretna sredstva za prenošenje općeg načela jednakosti u pravno načelo primjenjivo na sve države članice, koje bi omogućilo zaštitu koja nadilazi nejednako postupanje povezano sa sedam kriterija diskriminacije iz članka 19. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Upotreba strukturnih fondova bila bi, na primjer, jedno od učinkovitih sredstava za djelotvornu provedbu mjera za borbu protiv diskriminacije.

3.1.7. Priznavanje općeg načela jednakog postupanja, stvaranje pozitivnih obveza i priznavanje njihove sustavne dimenzije načini su na koje se može poboljšati borba protiv gospodarskih i socijalnih nejednakosti.

3.2. Borba protiv nejednakosti i diskriminacije u digitalnom području

3.2.1. Iako EGSO uviđa da tehnološki razvoj mnogim građanima omogućuje jednostavniji pristup pravima, smatra da taj tehnološki razvoj zapravo stvara i nove nejednakosti u pristupu pravima i uslugama i da je zbog toga potrebno poduzeti mjere kako bi se zaštitilo načelo jednakog postupanja.

3.2.2. Digitalna transformacija državnih službi i pristupa robi i uslugama (posebno osnovnim uslugama) dovela je do znatne promjene u odnosu s korisnicima uklanjanjem fizičkih prepreka, ali i stvaranjem novih digitalnih prepreka. Ona dijelu građana, a posebno osobama u najnesigurnijem položaju, najpotrebitijim osobama i osobama s invaliditetom, kao i većini starijih osoba u Europi, onemogućuje pristup pravima i uslugama⁽¹¹⁾.

3.2.3. Ti nedostaci iziskuju razvoj i provedbu novih javnih politika digitalne uključenosti i uspostavu pozitivnih obveza za javne i privatne subjekte u pogledu korisnika, uključujući jednostavan i besplatan pristup.

⁽⁹⁾ Europska komisija, Solidarnost u zdravstvu: smanjenje zdravstvenih nejednakosti u EU-u (COM(2009) 567 final.).

⁽¹⁰⁾ Crowley, N., *Making Europe more Equal: A legal Duty?* (Učiniti Europu ravnopravnijom: zakonska obveza?), Equinet, 2016.

⁽¹¹⁾ Pravobranitelj, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* (Dematerijalizacija i nejednakosti u pristupu javnim uslugama), 2019. i *Dématérialisation des services publics: trois ans après, où en est-on?* (Dematerijalizacija javnih službi: stanje tri godine kasnije), 2022.

3.2.4. Osim tehničkih poteškoća digitalnog pristupa i u vezi s alatima koji proizlaze iz algoritama⁽¹²⁾ i biometrijskih tehnologija⁽¹³⁾, EGSO napominje da se suočavamo s novim problemima kršenja prava i novim oblicima diskriminacije.

3.2.5. Kao što pokazuje rad Vijeća Europe⁽¹⁴⁾ i Agencije za temeljna prava⁽¹⁵⁾, algoritamske odluke stvaraju alate za donošenje odluka s diskriminirajućim predrasudama koje se temelje na automatiziranoj reprodukciji rezultata. Najrelevantniji pravni instrumenti za ublažavanje rizika od diskriminacije koja se temelji na umjetnoj inteligenciji jesu zakonodavstvo o nediskriminaciji i zakonodavstvo o zaštiti podataka. Ako se budu učinkovito provodili, oba pravna instrumenta mogla bi pomoći u borbi protiv nezakonite diskriminacije.

3.2.6. EGSO smatra da je za kontrolu tih učinaka potrebno uspostaviti snažnu javnu politiku koja bi se primjenjivala na cijelo europsko unutarnje tržište kao i na gospodarske subjekte izvan Europe, što, u skladu s Aktom o digitalnim uslugama koji će se donijeti, iziskuje uvođenje kontrole automatiziranog donošenja odluka, provjere podataka, evaluacije, procjena učinka i ispravka u razvoju i primjeni tih tehnologija. Donošenje Direktive o digitalnim uslugama također može pomoći u pronalaženju rješenja.

3.3. Razvoj zaštite jednakog postupanja i borba protiv diskriminacije u svijetu rada

3.3.1. EGSO naglašava ključnu važnost zapošljavanja kao pitanja integracije i ostvarenja obećanja jednakosti za sve.

3.3.2. Unatoč povijesnom zalaganju EU-a za ravnopravnost žena u zapošljavanju, trenutačna situacija podsjeća nas na to da žene tradicionalno prve trpe posljedice kriza (gospodarskih, socijalnih, zdravstvenih i drugih). Rodna ravnopravnost na radnome mjestu i dalje je jedan od glavnih izazova s kojima se suočavaju europske zemlje. Zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 stopa zaposlenosti žena pala je na globalnoj razini u svim dobnim skupinama i kategorijama zanimanja na 61,8 %⁽¹⁶⁾.

3.3.3. Te se rodne nejednakosti akumuliraju s drugim oblicima nejednakosti. Istraživanje Eurostata iz 2019. pokazalo je da je 68 % osoba s invaliditetom bilo izloženo riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, u usporedbi s 28,4 % osoba u općoj populaciji⁽¹⁷⁾. Nadalje, 21 % osoba koje su se izjasnile kao pripadnici skupine LGBT navelo je da su se osjećale diskriminirano na radnome mjestu, a isto je navelo i 25 % osoba podrijetlom iz zemalja Magreba, Afrike ili romskog podrijetla⁽¹⁸⁾.

3.3.4. Istraživanje Eurobarometra o diskriminaciji iz 2020. pokazalo je da 59 % Europljana smatra da je glavni uzrok diskriminacije etničko podrijetlo ili boja kože, a istraživanja pokazuju da je ona posebno izražena pri zapošljavanju, gdje znatno utječe na jednake mogućnosti i socijalnu integraciju. Trebalo bi uvesti učinkovite metode za utvrđivanje takve diskriminacije na sudu, kao što je metoda Clerc, koju priznaju francuski vrhovni sudovi, a kojom se omogućuje usporedba razvoja karijere osoba zaposlenih na istoj razini⁽¹⁹⁾.

3.3.5. Danas je europska politika borbe protiv diskriminacije pri zapošljavanju ograničena na pravni okvir kojim se omogućuje utvrđivanje situacija diskriminacije na sudu, čime se potencijalnim žrtvama nameće vrlo velik teret borbe protiv diskriminacije upotrebom jednog ili više instrumenata pravne zaštite protiv poslodavca, pružatelja usluga ili države.

⁽¹²⁾ Gerards, J. Xenidis, R., *Algorithmic discrimination in Europe* (Algoritamska diskriminacija u Europi), Europska mreža pravnih stručnjaka za rodnu ravnopravnost i nediskriminaciju, Europska komisija, 2020.

⁽¹³⁾ Pravobranitelj, *Technologies biométriques: L'impératif respect des droits fondamentaux* (Biometrijske tehnologije: Važnost poštovanja temeljnih prava), 2021.

⁽¹⁴⁾ Vijeće Europe, Zuiderveen Borgesius, F., *Discrimination, Artificial Intelligence and algorithmic decision-making* (Diskriminacija, umjetna inteligencija i algoritamske odluke), 2018.

⁽¹⁵⁾ Agencija Europske unije za temeljna prava, *Getting the Future Right: Artificial intelligence and fundamental rights* (Dobro se pripremiti za budućnost: Umjetna inteligencija i temeljna prava), 2021.

⁽¹⁶⁾ Europski institut za ravnopravnost spolova (EIGE), *Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic* (Rodna ravnopravnost i socioekonomske posljedice pandemije bolesti COVID-19).

⁽¹⁷⁾ Eurostat, *Income inequalities* (Nejednakosti u приходima), 2019.

⁽¹⁸⁾ Agencija Europske unije za temeljna prava, *Jednakost u EU-u 20 godina nakon početka provedbe direktiva o jednakosti*, op. cit.

⁽¹⁹⁾ Chappe, V.A., *La preuve par comparaison: méthode des panels et droit de la non-discrimination* (Usporedni dokaz: metoda panela i pravo na nediskriminaciju), *Sociologies pratiques*, 2011/2, br. 23, str. 45–55., Okvirna odluka pravobranitelja br. 2022-139 od 31. kolovoza 2022.; Kasacijski sud: Komora za socijalna pitanja, 10. srpnja 1998., br.°90-41231; Komora za socijalna pitanja, 4. srpnja 2000., br. 98-43285; Komora za socijalna pitanja, 28. lipnja 2006., br.°04-46419.

3.3.6. Komisija već dugo uviđa da je diskriminacija posljedica kolektivnih pojava. Pojedinačni sporovi žrtvama mogu biti vrlo naporni. Kao vrlo česta pojava zabilježeno je odustajanje od pokretanja postupka u slučaju diskriminacije⁽²⁰⁾. Diskriminacija pri zapošljavanju rijetko je predmet sporova, a kad je riječ o diskriminaciji u pristupu robi i uslugama, gotovo da nema tužbi. Izvansudski mehanizmi i postupci za promicanje jednakosti mogli bi se ojačati, kao i potpora dobrovoljnom pravnom radu i sudskim sporovima od javnog interesa.

3.3.7. Kako bi se riješio problem tereta spora za pojedince, sudskoj zaštiti dala jačina proporcionalna praksama koje osuđuje i kako bi pravni okvir postao djelotvoran odvracajući faktor u svrhu reguliranja diskriminacije, EGSO se zalaže za to da EU donese zakone za usvajanje postupovnih alata kojima bi se u državama članicama olakšao pristup pravima. To se može učiniti, primjerice, primjenom mehanizama kolektivne tužbe, kojim bi se poboljšao pristup sudskoj zaštiti i njezin učinak u cilju borbe protiv diskriminacije i zaštite načela jednakog postupanja.

3.3.8. Osim toga, ako Europska unija namjerava učinkovito suzbiti diskriminaciju na tržištu rada, sudski spor ne može biti jedini način rješavanja slučajeva kolektivne i sustavne diskriminacije.

3.3.9. Europska unija mora proširiti svoje djelovanje protiv diskriminacije izvan okvira sudske zaštite uvođenjem primjene anticipativnih alata kako bi mogla djelovati prije pojave nejednakosti, ispraviti takve prakse i spriječiti diskriminaciju.

3.3.10. EGSO smatra da treba uvesti usporedive politike u području diskriminacije na temelju svih kriterija iz članka 19. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Stoga poziva Komisiju da:

- i. preuzme obvezu, u okviru svoje politike zapošljavanja i borbe protiv diskriminacije, učinkovite provedbe postojećih mjera ili donošenja novih mjera za promicanje jednakosti pri zapošljavanju i jamčenja djelotvorne provedbe postojećeg zakonodavstva;
- ii. donese mjere za proširenje analize diskriminacije na radnome mjestu i poticanje obveza poslodavaca u pogledu evaluacije, izvješćivanja i praćenja;
- iii. podupre poduzeća u razvoju praksi protiv diskriminacije i za uključivost.

3.4. *Proširenje i ujednačavanje opsega zaštite od diskriminacije u Uniji*

3.4.1. EGSO odlučno poziva Europsku uniju da dodatno razvije zaštitu od diskriminacije u pristupu robi i uslugama, posebno usvajanjem Prijedloga direktive o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovu vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili spolnu orijentaciju.

3.4.2. EGSO napominje da se trenutačnim sustavom zaštite od diskriminacije u pristupu robi i uslugama stvara hijerarhija zaštite na temelju kriterija diskriminacije, što ovisno o tim kriterijima dovodi do nejednake zaštite pojedinih osoba.

3.4.3. Iako je načelo nediskriminacije osnova zaštite temeljnih prava u Uniji, sve dok se odgađa donošenje Prijedloga direktive, Europska unija neće ispuniti svoju misiju jednakog ostvarivanja prava u europskom javnom prostoru.

3.4.4. EGSO poziva Vijeće, Parlament i Komisiju da se pobrinu za to da se taj prijedlog direktive usvoji u verziji koja bi uključivala njegove opće prijedloge u vezi s poboljšanjem pristupa pravima i pravnim lijekovima, uključujući mehanizme za olakšavanje pristupa pravima usvajanjem postupka kolektivne tužbe, kako bi se osigurala djelotvornost, i priznavanje nadležnosti nacionalnih tijela za borbu protiv diskriminacije.

3.4.5. Europska unija trebala bi povećati napore i suradnju na terenu kako bi se osiguralo poštovanje dostojanstva i temeljnih prava LGBTQIA+ osoba bez iznimke i jačanje njihova sudjelovanja u javnom životu te kako bi se osiguralo da ni u kojim okolnostima ne budu žrtve progona.

⁽²⁰⁾ Agencija Europske unije za temeljna prava, Jednakost u EU-u 20 godina nakon početka provedbe direktiva o jednakosti, *op. cit.*

3.5. EGSO smatra da bi se Unija trebala aktivno zalagati za promicanje priznavanja općeg načela i pozitivnih obveza u pogledu jednakih mogućnosti. Institucije EU-a također moraju podupirati nacionalne organizacije koje promiču jednakost i ljudska prava usvajanjem obvezujućih standarda kako bi one mogle u potpunosti iskoristiti svoj potencijal i zajamčiti djelotvornu primjenu postojećeg zakonodavstva.

3.6. *Obnova zaštite od političke diskriminacije, diskriminacije temeljem članstva u sindikatu i građanske diskriminacije*

3.6.1. EGSO napominje da se posljednjih godina politički, sindikalni i građanski aktivisti, kao i aktivisti iz udruženja radnika, diljem Europe suočavaju s poteškoćama u ostvarivanju slobode izražavanja i djelovanja, primjerice u ostvarivanju prava na prosvjed kako bi izrazili svoje zahtjeve ili prava na pregovaranje.

3.6.2. EGSO smatra da i Unija i države članice moraju u skladu sa svojim zakonodavstvom i primjenjivim međunarodnim instrumentima djelotvorno osigurati da njihova tijela političkim akterima, socijalnim partnerima i udrugama jamče sigurnost, jednako postupanje i zaštitu, kao odraz njihovih vrijednosti demokracije, vladavine prava i nediskriminacije na temelju političkih stajališta.

3.6.3. Sve države članice ratificirale su Konvenciju MOR-a br. 87 o slobodi okupljanja i udruživanja te Konvenciju br. 98 MOR-a o pravu na organiziranje i kolektivno pregovaranje. Sloboda udruživanja i pravo na organiziranje isto se tako moraju poštovati i promicati. Važno je da se na nacionalnoj razini i na razini EU-a održavaju rasprave o tome na koji način osigurati da radnici imaju pristup sindikalnom zastupanju te ostvaruju svoja prava na kolektivno organiziranje i kolektivno djelovanje⁽²¹⁾. U skladu s međunarodno priznatim standardima Međunarodne organizacije rada, EGSO izrazito potiče države članice i Komisiju da u skladu sa svojim zakonodavstvom, sustavima odnosa između poslodavca i radnika i primjenjivim međunarodnim instrumentima učinkovito štite slobodu udruživanja i pravo na organiziranje i kolektivno pregovaranje.

3.7. *Učinkovito djelovanje nacionalnih institucija u promicanju jednakosti, zaštiti temeljnih prava i borbi protiv diskriminacije*

3.7.1. Primjena europskih i nacionalnih propisa u tom području prečesto ima znatna ograničenja povezana s pravnim, institucionalnim, organizacijskim i financijskim aspektima svake države članice.

3.7.2. Odbor smatra da bi trebalo donijeti konkretne planove, uključujući financijsku potporu, kako bi se poboljšali kapaciteti nacionalnih institucija.

3.7.3. Odbor potiče Komisiju da izradi program pomoći za nacionalne institucije nadležne u području ljudskih prava kako bi se poboljšali, ojačali i racionalizirali njihovi kapaciteti (izrada i priznavanje međunarodnih standarda i usklađenost s njima), uključujući senzibilizaciju javnosti i poboljšanje znanja i odgovaranje na specifične potrebe svih skupina.

3.7.4. Mora se poboljšati i sposobnost svih socijalnih i građanskih aktera, posebno onih uključenih u zaštitu ljudskih prava, za rad s postojećim pravnim instrumentima i za suradnju s javnim institucijama. Nužno je jače podržati socijalne aktere i organizacije civilnog društva koje žrtvama diskriminacije osiguravaju pristup pravima. Potpora koja im se pruža može biti u obliku osposobljavanja, podizanja svijesti, prijenosa znanja i najboljih praksi, financijske i organizacijske potpore te zaštite od napada i kampanja crnjenja.

3.7.5. Kao što je već prije predložio, Odbor ponovno ističe da je potrebno uspostaviti učinkovit i pristupačan mehanizam za otkrivanje i prijavljivanje fizičkih i verbalnih napada, zastrašivanja i uznemiravanja, među ostalim i kada se odvijaju putem zlouporabe sudskih postupaka ili govora mržnje protiv organizacija civilnog društva, uključujući i one koje štite ljudska prava⁽²²⁾. Kada se ti napadi odvijaju u digitalnom okruženju, moraju se brzo otkriti, a pripadajuće objave ukloniti.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽²¹⁾ Vidjeti i mišljenje „Pristojne minimalne plaće diljem Europe” (SOC/632), točke 4.5.3. i 4.5.6. (SL C 429, 11.12.2020., str. 159.).

⁽²²⁾ Mišljenje „Strategija za jačanje primjene Povelje o temeljnim pravima u EU-u” (SOC/671) (SL C 341, 24.8.2021., str. 50.).

PRILOG

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

AMANDMAN 1.

SOC/724 – Pобољшanje ravnopravnosti u EU-u

Točka 3.3.7

Izmijeniti kako slijedi:

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>Kako bi se riješio problem tereta spora za pojedince, sudskoj zaštiti dala jačina proporcionalna praksama koje osuđuje i kako bi pravni okvir postao djelotvorna prijetnja u svrhu reguliranja diskriminacije, EGSO <i>se zalaže za to da EU donese</i> zakone za usvajanje postupovnih alata kojima bi se u <i>državama članicama</i> olakšao pristup pravima. To se može učiniti, primjerice, primjenom mehanizama kolektivne tužbe, kojim bi se poboljšao pristup sudskoj zaštiti i njezin učinak u cilju borbe protiv diskriminacije i zaštite načela jednakog postupanja.</p>	<p>Kako bi se riješio problem tereta spora za pojedince, sudskoj zaštiti dala jačina proporcionalna praksama koje osuđuje i kako bi pravni okvir postao djelotvorna prijetnja u svrhu reguliranja diskriminacije, EGSO <i>potiče države članice da razmotre i, po potrebi, poduzmu odgovarajuće mjere da osiguraju i podupru pristup pravosuđu. To bi moglo uključivati</i> zakone za usvajanje postupovnih alata kojima bi se u <i>dotičnoj državi članici</i> olakšao pristup pravima. To se može učiniti, primjerice, primjenom mehanizama kolektivne tužbe, kojim bi se poboljšao pristup sudskoj zaštiti i njezin učinak u cilju borbe protiv diskriminacije i zaštite načela jednakog postupanja.</p>

Образложение

U studijskoj skupini i u stručnoj skupini SOC nije postignut dogovor svih triju skupina o tom pitanju. Postupovno pravo tradicionalno je u nadležnosti država članica. Stoga bi države članice trebale odlučiti žele li na nacionalnoj razini uvesti kolektivne tužbe/kolektivnu pravnu zaštitu kao instrument za provedbu načela jednakosti. Time bi se ujedno omogućilo da se svi nacionalni sustavi prilagode nacionalnim okolnostima. Osim toga, ne smijemo zaboraviti da se i kolektivna pravna zaštita može zloupotrijebiti.

Rezultat glasanja:

Za: 59

Protiv: 104

Suzdržani: 13

AMANDMAN 2.

SOC/724 – Poboljšanje ravnopravnosti u EU-u

Točka 3.3.10

Izmijeniti kako slijedi:

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>EGSO smatra da treba uvesti usporedive politike u području diskriminacije na temelju svih kriterija iz članka 19. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Stoga poziva Komisiju da:</p> <ul style="list-style-type: none"> — preuzme obvezu, u okviru svoje politike zapošljavanja i borbe protiv diskriminacije, učinkovite provedbe postojećih mjera ili donošenja novih mjera za promicanje jednakosti pri zapošljavanju i jamčenja djelotvorne provedbe postojećeg zakonodavstva; — donese mjere za proširenje analize diskriminacije na radnome mjestu i poticanje obveza poslodavaca u pogledu evaluacije, izvješćivanja i praćenja; — podupre poduzeća u razvoju praksi protiv diskriminacije i za uključivost. 	<p>EGSO smatra da treba uvesti usporedive politike u području diskriminacije na temelju svih kriterija iz članka 19. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Stoga poziva Komisiju da:</p> <ul style="list-style-type: none"> — preuzme obvezu, u okviru svoje politike zapošljavanja i borbe protiv diskriminacije, učinkovite provedbe postojećih mjera ili donošenja novih mjera za promicanje jednakosti pri zapošljavanju i jamčenja djelotvorne provedbe postojećeg zakonodavstva; — donese mjere za bolju djelotvornu primjenu definicije diskriminacije na radnome mjestu kako je utvrđena pravom EU-a i pružanje smjernica poslodavcima u pogledu evaluacije, izvješćivanja i praćenja; — podupre poduzeća u razvoju praksi protiv diskriminacije i za uključivost.

Obrazloženje

Ova točka odnosi se na provedbu politika koje se temelje na kriterijima utvrđenima u članku 19. UFEU-a. U točki 3.4.1. (i 1.3.) ovog mišljenja „EGSO odlučno poziva Europsku uniju da dodatno razvije zaštitu od diskriminacije u pristupu robi i uslugama, posebno usvajanjem Prijedloga direktive o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovu vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili spolnu orijentaciju.” Amandmanom se želi izmijeniti tekst kako bi se ukazalo na to koje su mjere potrebne za djelotvornu provedbu i primjenu propisa EU-a protiv diskriminacije.

Rezultat glasanja:

Za: 67

Protiv: 109

Suzdržani: 11

AMANDMAN 3.**SOC/724 – Poboljšanje ravnopravnosti u EU-u****Točka 3.4.4****Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
EGSO poziva Vijeće, Parlament i Komisiju da se pobrinu za to da se taj prijedlog direktive usvoji u verziji koja bi uključivala njegove opće prijedloge u vezi s poboljšanjem pristupa pravima i pravnim lijekovima, uključujući mehanizme za olakšavanje pristupa pravima usvajanjem postupka kolektivne tužbe, kako bi se osigurala djelotvornost, i priznavanje nadležnosti nacionalnih tijela za borbu protiv diskriminacije.	EGSO poziva Vijeće, Parlament i Komisiju da se pobrinu za to da se taj prijedlog direktive usvoji u verziji koja bi uključivala njegove opće prijedloge u vezi s poboljšanjem pristupa pravima i pravnim lijekovima, prepuštajući državama članicama odluku o mogućim mehanizmima za olakšavanje pristupa pravima usvajanjem postupka kolektivne tužbe, kako bi se osigurala djelotvornost, i priznavanje nadležnosti nacionalnih tijela za borbu protiv diskriminacije.

Obrazloženje

U studijskoj skupini i u stručnoj skupini SOC nije postignut dogovor svih triju skupina o tom pitanju. Postupovno pravo tradicionalno je u nadležnosti država članica. Stoga bi države članice trebale odlučiti žele li na nacionalnoj razini uvesti kolektivne tužbe/kolektivnu pravnu zaštitu kao instrument za provedbu načela jednakosti. Time bi se ujedno omogućilo da se svi nacionalni sustavi prilagode nacionalnim okolnostima. Osim toga, ne smijemo zaboraviti da se i kolektivna pravna zaštita može zloupotrijebiti.

Rezultat glasanja:

Za: 60

Protiv: 114

Suzdržani: 11

AMANDMAN 4.**SOC/724– Poboljšanje ravnopravnosti u EU-u****Točka 1.10****Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
Kako bi se riješio problem tereta spora za pojedince, sudskoj zaštiti dala jačina proporcionalna praksama koje osuđuje i kako bi pravni okvir postao djelotvorna prijetnja u svrhu reguliranja diskriminacije, EGSO se zalaže za to da EU donese zakone za usvajanje normi kojima bi se u državama članicama olakšala provedba kolektivnih tužbi, kojima bi se poboljšao pristup sudskoj zaštiti i njezin učinak u cilju borbe protiv diskriminacije i zaštite načela jednakog postupanja.	EGSO potiče države članice da razmotre i po potrebi poduzmu odgovarajuće mjere kako bi se riješio ili olakšao problem tereta spora za pojedince, sudskoj zaštiti dala jačina proporcionalna praksama koje osuđuje i kako bi njihov pravni okvir postao djelotvorna prijetnja u svrhu reguliranja diskriminacije. To bi moglo uključivati zakone za usvajanje normi kojima bi se u dotičnoj državi članici olakšala provedba kolektivnih tužbi, kojima bi se poboljšao pristup sudskoj zaštiti i njezin učinak u cilju borbe protiv diskriminacije i zaštite načela jednakog postupanja. Kako bi se olakšala razmjena najboljih praksi, Europska komisija poziva se da dostavi informacije o raznim nacionalnim zakonodavnim okvirima u tom pogledu.

Obrazloženje

U studijskoj skupini i u stručnoj skupini SOC nije postignut dogovor svih triju skupina o tom pitanju. Postupovno pravo tradicionalno je u nadležnosti država članica. Stoga bi države članice trebale odlučiti žele li na nacionalnoj razini uvesti kolektivne tužbe/kolektivnu pravnu zaštitu kao instrument za provedbu načela jednakosti. Time bi se ujedno omogućilo da se svi nacionalni sustavi prilagode nacionalnim okolnostima. Osim toga, ne smijemo zaboraviti da se i kolektivna pravna zaštita može zloupotrijebiti.

Rezultat glasanja:

Za: 65

Protiv: 113

Suzdržani: 8

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Osiguravanje snažne europske solidarnosti s pacijentima koji boluju od rijetkih bolesti”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2023/C 75/10)

Izvjestitelj: **Alain COHEUR**

Odluka Plenarne skupštine	24.2.2022.
Pravna osnova	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna Stručna skupina	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini	29.9.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani)	171/1/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) donio je 2009. mišljenje SOC/330 o Prijedlogu preporuke Vijeća o europskom djelovanju u području rijetkih bolesti ⁽¹⁾ u kojemu izražava svoju potporu, zabrinutost i prijedloge u cilju podizanja svijesti o svim potrebama ljudi koji žive s rijetkim bolestima. EGSO izražava duboko žaljenje zbog toga što i nakon više od deset godina od donošenja tog mišljenja ponovno mora pozvati na sveobuhvatni europski pristup kojim se uzimaju u obzir sve potrebe ljudi s rijetkim bolestima te poziva na europska rješenja kojima će se ublažiti posljedice tih bolesti u svakodnevici te obiteljskom i poslovnom životu.

1.2. EGSO ponovno izražava svoju odlučnu potporu i solidarnost s pacijentima koji boluju od rijetkih bolesti, njihovim obiteljima i cjelokupnoj zajednici ljudi s rijetkim bolestima. Europska unija (EU) mogla bi biti predvodnica u borbi za pravo na zdravstvenu skrb svih u Europskoj uniji te pokazati da život s rijetkom bolesti ne znači samotani život. Radi bržeg dijagnosticiranja i liječenja rijetkih bolesti neophodno je podupirati temeljna znanstvena istraživanja i europski prostor za zdravstvene podatke koji se temelji na načelu FAIR (vidljivost, dostupnost, interoperabilnost i ponovna upotrebljivost). EGSO preporučuje da se prizna i u potpunosti promiče stručno znanje Orphaneta kako bi se poboljšao ekosustav europskog prostora za zdravstvene podatke u korist pacijenata s rijetkim bolestima. Pacijentima s rijetkim bolestima i zdravstvenim radnicima od velike bi dodane vrijednosti bilo kad bi internetska stranica Orphaneta bila dostupna na svim jezicima EU-a.

1.3. EGSO potvrđuje nalaze o prevalenciji rijetkih bolesti u EU-u, sličnosti u načinima liječenja pacijenata koji boluju od rijetkih bolesti i izazovima socijalne zaštite unatoč raznovrsnosti ili mnoštvu bolesti te raspršenosti pacijenata i stručnog kadra.

1.4. EGSO pozdravlja načelo prava pristupa zdravstvenoj skrbi koje je predloženo u europskom stupu socijalnih prava, rezoluciju Ujedinjenih naroda te pozornost koju su rijetkim bolestima posvetili Konferencija o budućnosti Europske unije i francusko predsjedništvo Vijeća EU-a 2022. kako bi se osiguralo da se situacija pacijenata koji boluju od rijetkih bolesti ne pogorša zbog zdravstvene nejednakosti. Odbor ističe važnost ambiciozne europske strategije skrbi za neformalne pružatelje skrbi pacijentima koji boluju od rijetkih bolesti.

⁽¹⁾ SL C 218, 11.9.2009., str. 91.

1.5. EGSO preporučuje da se iskoristi politički trenutak i da se, oslanjanjem na preporuke institucija i civilnog društva u cilju uspostavljanja sveobuhvatnog europskog akcijskog plana za rijetke bolesti sa SMART ciljevima koje treba postići do 2030., zajamči da svi pacijenti u EU-u koji boluju od rijetkih bolesti imaju jednake mogućnosti za dijagnosticiranje, liječenje i sveobuhvatnu perspektivu za integriranu skrb. Cilj mora biti da pacijenti koji boluju od rijetkih bolesti dijagnozu dobiju u roku od godine dana.

1.6. EGSO predlaže da se prošire ovlasti tijela EU-a za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize (HERA) ili da se ono upotrijebi kao model za osnivanje novog europskog tijela za nezarazne bolesti koje bi poticalo koordinaciju u području rijetkih bolesti i solidarnost s pacijentima koji od njih boluju kako bi se koordinirala provedba europskog akcijskog plana za rijetke bolesti i osigurao europski pristup nezaraznim rijetkim bolestima. Rad u sinergiji s Orphanetom, koji bi uz strukturnu potporu EU-a rezultate svoga rada mogao objavljivati na svim službenim jezicima EU-a, zajamčio bi da i pacijenti i stručnjaci imaju pristup informacijama koje su im potrebne.

1.7. EGSO daje glas civilnom društvu država članica kako bi se poboljšao politički dijalog s javnošću i podupire europske institucije putem strukturne i trajne suradnje kako bi se osmislila politika koja ima punu podršku. EGSO preporučuje sljedećim trima predsjedništvima za 2023. i 2024. (Španjolska, Belgija i Mađarska) da u programu zadrži politiku o rijetkim bolestima i da pritom imaju na umu evaluaciju europskih referentnih mreža 2022. i preuzetu obvezu Komisije da do početka 2023. revidira svoju strategiju o rijetkim bolestima uključivanjem rijetkih bolesti u javnozdravstvenu politiku za budući mandat Komisije. Sudjelovanje dionika i socijalnih partnera ključni su za razvoj ambiciozne strategije.

1.8. EGSO traži pokretanje inicijativa kao što je rezolucija za osnaživanje pacijenata koji boluju od rijetkih bolesti i za poticanje njihova sudjelovanja u kreiranju politike i preporuka za rijetke bolesti u skladu s člankom 4. Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom (UNCPRD). Udruženja pacijenata izvor su znanja i kao takva mogu imati ključnu ulogu kao predstavnici pacijenata i govoriti u njihovo ime; stoga treba osigurati i podupirati njihovo pojavljivanje u medijima i sudjelovanje u izradi preporuka za politike (?).

1.9. EGSO poziva na to da se prepoznaju važnost pristupa dijagnostici rijetkih bolesti tijekom perinatalnih i neonatalnih zdravstvenih pregleda ili čim je to moguće nakon što nastupe zdravstveni problemi ili problemi u razvoju, prednosti multidisciplinarnе zdravstvene skrbi i holističke perspektive u pogledu potreba i načina liječenja pacijenata, koji bi mogli imati koristi od integrirane zdravstvene i socijalne skrbi i centralizirane koordinacije skrbi te, ponad svega, od optimizacije financijske pristupačnosti skrbi.

1.10. EGSO navodi da kvalitetne zdravstvene usluge nikad ne smiju biti povlastica onih koji, iz bilo kojeg razloga, mogu osigurati bolji pristup relevantnoj nacionalnoj zdravstvenoj usluzi, priuštiti si veću premiju osiguranja, neposredna plaćanja ili organizirati najunosnije kampanje prikupljanja sredstava. Ne smije se podcijeniti važnost sustava zdravstvenog osiguranja utemeljenih na solidarnosti koji štite pacijente s rijetkim bolestima. EGSO bi pozdravio raspravu o koristima i izazovima s kojima bi se europski uzajamni solidarni fondovi zdravstvenog osiguranja suočili kad bi financirali inovativno liječenje pacijenata koji boluju od rijetkih bolesti.

1.11. EGSO prepoznaje koliko je važno da europski pacijenti koji boluju od rijetkih bolesti imaju pristup prekograničnom liječenju radi postavljanja dijagnoze i skrbi. Sposobnost da putuju na liječenje i da putem telemedicine izbjegnu prekomjerno putovanje može poboljšati pristup skrbi pacijentima koji boluju od rijetkih bolesti, posebno onima koji boluju od vrlo rijetkih bolesti. EGSO zahtijeva da se optimira rad europskih referentnih mreža i poziva na njihovu integraciju u cijeli EU i zdravstvene sustave država članica. EGSO predlaže da se istraži mogućnost sastavljanja konvencije o skrbi u europskim referentnim mrežama.

1.12. S obzirom na nejednake gospodarske situacije u državama članicama, EGSO preporučuje i očekuje da se razmotri mogućnost osnivanja posebnog financijskog fonda EU-a u kojem bi države članice sudjelovale i čija bi sredstva koristile u skladu sa svojim financijskim kapacitetima kako bi se svim europskim pacijentima koji boluju od rijetkih bolesti, osobito

(?) Ured UN-a za ljudska prava (2006.), Konvencija o pravima osoba s invaliditetom.

onima s neispunjenim medicinskim potrebama, osigurao pristup liječenju i tako osigurala istinska solidarnost u EU-u. EGSO podupire modele zajedničke nabave i doprinosa, kao što je europski kalkulator poštenih cijena za lijekove, kako bi se povećala pristupačnost država članica i pacijenata koji boluju od rijetkih bolesti farmaceutskom liječenju te zahtijeva da se to uzme u obzir u reviziji zakonodavstva EU-a o lijekovima za rijetke bolesti i pedijatrijskim lijekovima (lijekovi za djecu).

1.13. EGSO savjetuje da se razmotri mogućnost uspostave fonda solidarnosti za rijetke bolesti, osobito one koje nisu uključene u europske referentne mreže. Takav fond može biti korisna dopuna kad obvezno zdravstveno osiguranje ne pokriva troškove liječenja složenih ili rijetkih bolesti ili prekogranične skrbi. EGSO smatra da je uzajamnost na europskoj razini nužno. Svrha europskog fonda solidarnosti za pacijente koji boluju od rijetkih bolesti bila bi:

- spriječiti da pacijenti koji boluju od rijetkih bolesti snose goleme troškove za medicinski neophodnu i opravdanu zdravstvenu skrb koja je dostupna u EU-u i da budu izloženi daljnjoj zdravstvenoj nejednakosti zbog toga što boluju od rijetke bolesti;
- izraziti europsku solidarnost kako bi se poboljšao pristup zdravstvenoj skrbi dostupnoj u cijelom EU-u za sve pacijente koji boluju od rijetkih bolesti kako bi se bolje ostvarivala prava pacijenata na prekograničnu zdravstvenu skrb i kako bi se optimirala i olakšala upotreba europskih referentnih mreža;
- dopuniti nacionalne odredbe socijalne sigurnosti i zdravstvenog osiguranja razvojem fonda kojim se financiraju pripadajući i neizbježni troškovi povezani s prekograničnom skrbi unutar EU-a i olakšati europsku suradnju u svladavanju javnozdravstvenih izazova kojoj bi koristio strukturiran i poticajan prekogranični pristup.

2. Opća razmatranja o rijetkim bolestima

2.1. Rijetke su bolesti rijetke, no pacijenti koji boluju od rijetkih bolesti su brojni. Bolest se klasificira kao rijetka bolest na temelju prevalencije. U EU-u se rijetka bolest definira kao stanje koje je često kronično, katkad ograničava aktivnosti ili je opasno za život te koje pogađa najviše jednu osobu od njih 2000⁽³⁾. Na portalu za rijetke bolesti i lijekove za njih – Orphanet – godine 2019. bile su evidentirane 6 172 jedinstvene rijetke bolesti⁽⁴⁾. Od tih rijetkih bolesti njih 71,9 % genetskog je podrijetla, a 69,9 % ih se javlja u ranom djetinjstvu. Procjenjuje se da između 3,5 % i 5,9 % stanovništva boluje od rijetkih bolesti, što je otprilike 36 milijuna pacijenata u EU-u.

2.2. Kompleksnost i kronična priroda mnogih rijetkih bolesti često ne utječu samo na život pacijenta, nego i mnogih drugih, primjerice, obitelji, ali i na sustave zdravstvene i socijalne skrbi. Obitelji mogu postati izložene riziku od izolacije i povećane ranjivosti, a, s obzirom na rodnu dimenziju neformalne skrbi⁽⁵⁾, rijetka bolest može znatno utjecati prije svega na živote majki i žena. Stoga bi posebnu pozornost trebalo posvetiti pristupu neformalnih pružatelja i pružatelja skrbi socijalnoj zaštiti.

2.3. Iako su utvrđene već više od 6 172 bolesti te se mogu dijagnosticirati kod pacijenta, moguće je da za određena zdravstvena stanja i dalje nedostaju definicije, obilježja ili dijagnostička testiranja, pa je u tim slučajevima riječ o tzv. sindromima bez imena (SWAN). Zdravstvena nejednakost još je izraženija kod pacijenata bez dijagnoze. Njihove neispunjene potrebe još su veće, kao i nejednakost, jer je dijagnoza neophodna za dobivanje odgovarajuće medicinske skrbi i dodatnih naknada iz socijalnog i zdravstvenog osiguranja.

2.4. Postojane nejednakosti u pristupu zdravstvenoj skrbi iziskuju proaktivne i ciljane modele na razini zajednice kako bi dijagnozu i skrb mogle primiti najranjivije skupine, primjerice osobe s tjelesnim, psihosocijalnim i osjetljivim poteškoćama. EGSO se u prethodnim mišljenjima bavio pitanjem zdravstvene skrbi migranata i građana EU-a migrantskog podrijetla. To stručno znanje i preporuke treba iskoristiti pri osmišljavanju zajedničkog pristupa rijetkim bolestima⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Europska komisija (2019.), Rijetke bolesti.

⁽⁴⁾ Orphanet (2021.). Orphanet u brojkama: 6 172 bolesti, <https://www.orpha.net/consor/cgi-bin/index.php>; Nguengang Wakap, S., Lambert, D. M., Olry, A., Rodwell, C., Gueydan, C., Lanneau, V., Murphy, D., Le Cam, Y., Rath, A. *Estimating cumulative point prevalence of rare diseases: analysis of the Orphanet database* (Procjena kumulativne prevalencije rijetkih bolesti: analiza baze podataka Orphanet). *European Journal of Human Genetics*, veljača 2020.; 28(2):165–173. doi: 10.1038/s41431-019-0508-0. Epub, 16. rujna 2019. PMID: 31527858; PMCID: PMC6974615.

⁽⁵⁾ Eurocarers (prosinac 2021.), *The gender dimension of informal care* (Rodna dimenzija neformalne skrbi).

⁽⁶⁾ SL C 256, 27.10.2007., str. 123.

2.5. Za dijagnosticiranje rijetke bolesti – ako se ne otkrije u perinatalnom pregledu – potrebne su u prosjeku oko 4,5 godine od nastanka zdravstvenih problema ili problema u razvoju. Istraživanja su pokazala da se razdoblja dijagnostičke nesigurnosti, koja često uključuju pogrešnu dijagnozu i/ili pogrešno liječenje koje izaziva štetne posljedice, kreću od pet do sedam godina ⁽⁷⁾. Put do konačne i točne dijagnoze često se pretvara u odiseju koja uključuje preglede nekoliko liječnika specijalista: istraživanja su pokazala da je 22 % pacijenata s dijagnosticiranom rijetkom bolesti potražilo mišljenje više od petoro specijalista, a 7 % ih je posjetilo čak i više od 10 ⁽⁸⁾.

2.6. Podizanje svijesti među zdravstvenim radnicima kako bi bolje prepoznavali potencijalne rijetke bolesti i njihova senzibilizacija da upućuju pacijente na daljnje preglede i ubrzaju postupak postavljanja dijagnoze zahtijevaju razmjenu informacija, odgovarajuće i kontinuirano visokokvalitetno osposobljavanje radne snage te pravodobno planiranje ljudskih resursa uz uključivanje socijalnih partnera.

2.7. Davanje prednosti temeljnim medicinskim znanstvenim istraživanjima uzroka rijetkih bolesti, uključujući genetske uzroke, te strukturirano ulaganje u takva istraživanja moraju dovesti do učinkovitijeg liječenja, a po mogućnosti i do pristupa lijekovima za pacijente koji boluju od rijetkih bolesti. Europski instrumenti financiranja kao što je program „EU za zdravlje” za razdoblje 2021.–2027. – vizija za zdraviji EU – i propisi kao što je prijedlog o europskom prostoru za zdravstvene podatke trebali bi podupirati takva istraživanja.

2.8. Znanje i stručnost potrebni za postavljanje dijagnoze i specijalnu terapijsku skrb koji su neophodni za određene rijetke bolesti mogu biti nedostupni u nekim državama članicama te zemljopisno raspršeni diljem EU-a. Liječenja moraju postati dostupnija, pristupačnija i cjenovno prihvatljivija. Naime, pacijenti se žale na nedostupnost liječenja u području gdje žive (22 %), liste čekanja koje otežavaju pristup liječenju (14 %), financijski nepristupačna liječenja (12 %) i nedostupnost financijske potpore kojom bi se olakšalo putovanje u svrhu liječenja u drugoj zemlji (12 %) ⁽⁹⁾.

2.9. Da bi skrb bila kvalitetna, zdravstvene usluge moraju biti pravodobne, pravične, integrirane i učinkovite ⁽¹⁰⁾. Perinatalni i neonatalni zdravstveni pregledi ključni su postupci u ranom postavljanju dijagnoze. Preporuka o prekograničnom genetskom testiranju rijetkih bolesti u Europskoj uniji (engl. *Recommendation on Cross Border Genetic Testing Of Rare Diseases in the European Union*) stručne skupine Komisije za rijetke bolesti i rad Eurordisa u području zdravstvenih pregleda diljem EU-a postavljaju temelje za preporuke na razini Europe.

2.10. Put prema dijagnozi, postavljanje dijagnoze i život s rijetkom bolesti mogu biti psihički izazovni za pacijente i za njihove obitelji. Nevidljivost bolesti, tjelesno opterećenje koje ona izaziva i nedostatak znanja ili razumijevanja okoline u pogledu tog zdravstvenog stanja mogu izazvati psihološku i društvenu ranjivost. Svakodnevicu može pogoršati loša koordinacija skrbi, ali i izazovi praktične, administrativne, obrazovne, poslovne ili financijske naravi ⁽¹¹⁾. Sveobuhvatan pristup skrbi obuhvaća cjelokupan spektar zdravlja (prevenciju te kontinuiranu, terapijsku, rehabilitacijsku i palijativnu zdravstvenu skrb), socijalne i svakodnevne potrebe te zahtijeva visokokvalitetnu integriranu multidisciplinarnu medicinsku i socijalnu skrb.

2.11. Tijekom Dana rijetkih bolesti podiže se svijest i cjelokupno društvo upoznaje s tim pitanjem te se povećavaju razumijevanje i socijalna uključenost pacijenata i njihovih obitelji. Informiranje pacijenata koji boluju od rijetkih bolesti i osiguravanje dobroti tih pacijenata i njihovih obitelji iziskuju ekosustav zdravstvenih stručnjaka, uzajamnih fondova zdravstvenog osiguranja, (digitalnih) kontaktnih skupina i udruženja pacijenata.

⁽⁷⁾ Eurordis; *Rare disease impact report: insights from patients and the medical community 2013 detailing diagnostic uncertainty of low prevalence diseases in the United States and the United Kingdom* (Izvešće o utjecaju rijetkih bolesti: opažanja pacijenata i medicinske zajednice iz 2013. u kojemu se podrobno razmatra dijagnostička nesigurnost u pogledu ^{bolesti} s niskom prevalencijom u Sjedinjenim Američkim Državama i Ujedinjenoj Kraljevini).

⁽⁸⁾ Koning Boudewijnstichting (2014.), *Zoom: nieuwe perspectieven op gelijke kansen- Zeldzame ziekten* (Zoom: Novi pristup jednakim mogućnostima – Rijetke bolesti).

⁽⁹⁾ Kole, A., Hedley V., et al. (2021.) *Recommendations from the Rare 2030 Foresight Study: The future of rare diseases starts today: Available, accessible and affordable treatments – what do people living with a rare disease think?* (Preporuke iz prognostičke studije o rijetkim bolestima 2030.: Budućnost rijetkih bolesti počinje danas: Dostupna, pristupačna i cjenovno prihvatljiva liječenja – što misle ljudi koji žive s rijetkom bolesti?), str. 119.

⁽¹⁰⁾ Svjetska zdravstvena organizacija (2022.), *Quality of care* (Kvaliteta skrbi).

⁽¹¹⁾ Loridan, J., Noirhomme, C. (2020.) *Field analysis of existing rd patient pathways in the EMR* (Terenska analiza postojećih načina liječenja pacijenata s rijetkim bolestima u elektroničkoj zdravstvenoj evidenciji).

3. Opća razmatranja o europskoj politici o rijetkim bolestima

3.1. EU je prije više od 20 godina rijetke bolesti utvrdio kao prioritet u području javnog zdravlja i poduzeo mjere koje su imale sljedeće rezultate: pojačana su istraživanja i razvoj, države članice donijele su nacionalne akcijske planove o rijetkim bolestima, koordiniranje prekogranične suradnje u okviru europskih referentnih mreža i prava pacijenata na pristup prekograničnoj skrbi⁽¹²⁾. Komisija je prihvatila preporuku br. 3 („Potrebno je poboljšati potporu za ostvarivanje lakšeg pristupa zdravstvenoj zaštiti za pacijente s rijetkim bolestima“) i najavila da će revidirati svoju strategiju o rijetkim bolestima prema potrebi do početka 2023.⁽¹³⁾ Europski parlament donio je Rezoluciju o strategiji za javno zdravlje EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19 u kojoj poziva na akcijski plan EU-a za rijetke bolesti⁽¹⁴⁾. EU osim toga jamči „pravovremen pristup pristupačnoj i kvalitetnoj preventivnoj i kurativnoj zdravstvenoj skrbi“ u europskom stupu socijalnih prava⁽¹⁵⁾.

3.2. Očekuje se da će najavljena komunikacija o europskoj strategiji skrbi uključivati potporu za provedbu europskog stupa socijalnih prava i primjereno priznavanje neformalnih pružatelja skrbi. Obiteljima pacijenata koji boluju od rijetkih bolesti koristila bi strategija kojom se bolje priznaju pružatelji skrbi i njihova prava u cijelom EU-u, daje veća fleksibilnost u ostvarenju prava pružatelja skrbi u prekograničnim situacijama i uključuje mentalno zdravlje (formalnih i neformalnih pružatelja skrbi) kao jedno od glavnih pitanja⁽¹⁶⁾.

3.3. Države članice EU-a zajedno su sudjelovale u izradi rezolucije Ujedinjenih naroda iz 2021. „*Addressing the challenges of persons living with a rare disease and their families*“⁽¹⁷⁾ (Rješavanje izazova u pogledu osoba koje žive s rijetkom bolešću i njihovih obitelji), koja obuhvaća poziv na „jačanje zdravstvenih sustava [...] radi osnaživanja osoba koje žive s rijetkom bolešću u rješavanju potreba njihova tjelesnog i mentalnog zdravlja kako bi one ostvarile svoja ljudska prava, uključujući pravo na najviše moguće standarde tjelesnog i mentalnog zdravlja radi poboljšanja pravičnosti i jednakosti u zdravstvu, okončanja diskriminacije i stigmatizacije, uklanjanja nedostataka u pokrivenosti osiguranjem i stvaranja uključivijeg društva“.

3.4. Vijeće za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravstvo i pitanja potrošača (zdravstvo) razmatralo je odgovor Europe na rijetke bolesti i raspravljalo o tome bi li bilo korisno ojačati suradnju i koordinaciju u pogledu rijetkih bolesti među državama članicama i na razini EU-a. Predsjedništvo Vijeća zaključilo je da bi jačanje djelovanja EU-a u tom području europskim građanima donijelo konkretne koristi europske zdravstvene unije. Europski prostor za zdravstvene podatke jedan je od alata koji bi trebao doprinijeti učinkovitijem djelovanju EU-a sudjelovanjem u borbi protiv rijetkih bolesti i osiguravanjem pristupa visokokvalitetnim zdravstvenim podacima u sigurnom okviru. Osim toga, on mora omogućiti da novo, sigurnije i personalizirano liječenje postane što prije dostupno⁽¹⁸⁾.

3.5. Izvješće o ishodu Konferencije o budućnosti Europe uključuje prijedlog o jednakom pristupu zdravstvu za sve u cilju uspostave „prava na zdravlje“, čime bi se svim Europljanima i Europljankama zajamčio jednak i univerzalan pristup cjenovno pristupačnoj, preventivnoj, kurativnoj i kvalitetnoj zdravstvenoj skrbi. Plenarna skupština Konferencije posebno je priznala zajednicu oboljelih od rijetkih bolesti, pozvala se na nju i podržala: brže i odlučnije donošenje odluka o ključnim temama i povećanje djelotvornosti europskog upravljanja na putu prema razvoju europske zdravstvene unije; potrebu da se svima osigura pristup postojećim liječenjima gdje god su ona najprije dostupna u Europi; u tom cilju, olakšavanje prekogranične suradnje, osobito u slučaju rijetkih bolesti; jačanje zdravstvenog sustava kako bi se učvrstile otpornost i kvaliteta naših zdravstvenih sustava, posebno daljnjim razvojem, koordinacijom i financiranjem europskih referentnih mreža jer one čine osnovu razvoja mreža medicinske skrbi za krajnje specijalizirana i složena liječenja⁽¹⁹⁾.

⁽¹²⁾ Uredba (EZ) br. 141/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1999. o lijekovima za rijetke bolesti (SL L 18, 22.1.2000., str. 1.), Preporuka Vijeća od 8. lipnja 2009. o djelovanju u području rijetkih bolesti (SL C 151, 3.7.2009., str. 7.), Direktiva 2011/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi (SL L 88, 4.4.2011., str. 45.).

⁽¹³⁾ Europski revizorski sud (2019.), Mjere EU a za prekograničnu zdravstvenu zaštitu: ambicije su velike, ali potrebno je bolje upravljanje.

⁽¹⁴⁾ Europski parlament (10. srpnja 2020.), Strategija za javno zdravlje EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19 – Rezolucija Europskog parlamenta od 10. srpnja 2020. o strategiji za javno zdravlje EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19 (2020/2691(RSP)) (SL C 371, 15.9.2021., str. 102.).

⁽¹⁵⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava (COM(2021) 102 final).

⁽¹⁶⁾ Međunarodno udruženje društava uzajamne pomoći (AIM) (2022.), *AIM's Views on the EU Care Strategy* (Stavovi AIM-a o strategiji EU-a o skrbi).

⁽¹⁷⁾ Ujedinjeni narodi (5. siječnja 2022.), A/RES/76/132: Rezolucija koju je usvojila Opća skupština 16. prosinca 2021. *Addressing the challenges of persons living with a rare disease and their families*.

⁽¹⁸⁾ Vijeće za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravstvo i pitanja potrošača (zdravstvo) (29. ožujka 2022.), Glavni rezultati – Odgovor Europe na rijetke bolesti.

⁽¹⁹⁾ Konferencija o budućnosti Europe, Izvješće o konačnom ishodu, svibanj 2022.

3.6 „Europski plan za borbu protiv raka: novi pristup EU-a prevenciji, liječenju i skrbi” iz 2021., popis mjera koje treba ostvariti do 2030. i uključenost dionika pristupi su europskoj zdravstvenoj politici namijenjeni rješavanju problema zdravstvene nejednakosti u EU-u ⁽²⁰⁾. Taj se plan oslanja i na europske referentne mreže, koje su predvodnice u razmjeni stručnog znanja i iskustva u dijagnosticiranju i liječenju rijetkih bolesti.

4. Posebna razmatranja o rijetkim bolestima i politici o rijetkim bolestima

4.1. Na temelju evaluacije praćenja Mišljenja EGSO-a o Prijedlogu preporuke Vijeća o europskom djelovanju u području rijetkih bolesti ⁽²¹⁾, EGSO smatra da je – iako se preporuke i dalje više ili manje uspješno ostvaruju – primjerice razvojem europskih referentnih mreža od 2017., uvođenjem sustava za komunikaciju i izvještavanje, priručnika i smjernica za olakšavanje dijaloga među različitim strukovnim kulturama unutar EU-a i uspostavom europskog prostora za zdravstvene podatke kako bi se pacijentima osigurao pristup vlastitim podacima) – potrebno poduzeti hitne mjere kako bi se uklonili zaostaci u politici EU-a o rijetkim bolestima.

4.2. Europske referentne mreže vodeća su inicijativa konkretne europske suradnje među zdravstvenim sustavima kojom se omogućuju klinička ispitivanja i prenose stručna znanja i iskustvo u dijagnosticiranju i liječenju europskih pacijenata s rijetkim bolestima. Potencijal tih europskih referentnih mreža trenutačno još uvijek nije u potpunosti istražen te još nije ostvaren. Početak evaluacije predviđen je za 2022. godinu ⁽²²⁾. Ukupno 24 europske referentne mreže osnovane 2017. dosegle su broj od 1466 članova u svim europskim državama članicama, uključujući više od 900 jedinica zdravstvene zaštite smještenih u više od 313 bolnica. Članovi europskih referentnih mreža liječe 1,7 milijuna pacijenata, međutim, sustav upravljanja kliničkim podacima pacijenata obradio je samo 2100 slučajeva pacijenata sa složenim i vrlo rijetkim bolestima.

4.3. Da bi se optimirao potencijal europskih referentnih mreža, trebalo bi razmotriti sljedeća pitanja: nepostojanje naknade za pružatelje zdravstvenih usluga koji sudjeluju u europskim referentnim mrežama, nepostojanje posebne naknade za virtualno savjetovanje putem sustava upravljanja kliničkim podacima pacijenata i problemi administrativne ili tehničke interoperabilnosti. Osim toga, treba se posvetiti i pitanju integracije europskih referentnih mreža u nacionalne zdravstvene sustave putem povezanih referentnih centara za rijetke bolesti, čime bi se zajamčilo promicanje njihova postojanja i pristupačnosti.

4.4. Centralizacija skrbi za pacijente koji boluju od rijetkih bolesti uz održavanje dovoljnog broja centara stručnosti bila bi korisna za kvalitetu skrbi. Potrebno je utvrditi kriterije kojima se definira centar stručnosti. Centri stručnosti iziskuju posebno i odgovarajuće financiranje. S obzirom na to da civilno društvo i socijalni partneri generiraju sredstva za financiranje rashoda za javno zdravstvo, oni bi trebali imati stratešku ulogu u raspodjeli tih sredstava. Lokalne, regionalne i nacionalne mreže skrbi moraju biti upoznate s postojanjem centara stručnosti i treba ih poticati na sudjelovanje u europskim referentnim mrežama kako bi se olakšao pristup skrbi i poboljšala njezina kvaliteta.

4.5. Pokazalo se da prekogranična partnerstva i konzorciji s više dionika koji se podupiru sredstvima EU-a te okupljaju civilno društvo i stručnjake u području rijetkih bolesti i zdravstvene ili socijalne politike, akademsku zajednicu, medicinske partnere, centre znanja, udruženja pacijenata, neprofitne uzajamne fondove zdravstvenog osiguranja i pacijente stručnjake obogaćuju ekosustave za europska istraživanja i suradnju. Osim toga, oni doprinose oblikovanju preporuka za politike usmjerene na pacijente, pilot-projekata i studija za poboljšanje pristupa europskih pacijenata s rijetkim bolestima visokokvalitetnoj sveobuhvatnoj i integriranoj zdravstvenoj i socijalnoj skrbi ⁽²³⁾. Došlo je vrijeme da se te preporuke i najbolje prakse konsolidiraju u dosljednu politiku kojom se integriraju nacionalne, prekogranične i europske inicijative te se ne zapostavlja nijedan pacijent koji boluje od rijetke bolesti.

⁽²⁰⁾ Europski plan za borbu protiv raka – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću (2021.).

⁽²¹⁾ SL C 218, 11.9.2009., str. 91.

⁽²²⁾ Radni dokument službi Komisije priložen dokumentu Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive 2011/24/EU o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi (SWD(2022) 200 final), Europske referentne mreže, str. 29–36.

⁽²³⁾ INNOVCARE (2018.), *Bridging the gaps between health, social and local services to improve care of people living with rare and complex conditions* (Premošćivanje jaza između zdravstvenih, socijalnih i lokalnih službi radi poboljšanja skrbi za osobe s rijetkim i složenim bolestima), EMRaDi (2020.), *Rare diseases do not stop at borders* (Rijetke bolesti ne zaustavljaju se na granicama), RARE 2030 (2021.), *Foresight in Rare Disease Policy* (Predviđanja u politici o rijetkim bolestima).

4.6. U participativnoj studiji o predviđanjima u politici o rijetkim bolestima u okviru projekta „Rijetke bolesti 2030.” utvrđeno je osam ključnih preporuka za liječenje, skrb, istraživanje, podatke te europsku i nacionalnu infrastrukturu s planom djelovanja i SMART ciljevima kojima se uspostavlja pristup za sljedeće desetljeće politike o rijetkim bolestima: 1. dugoročni integrirani europski i nacionalni planovi i strategije, 2. ranije, brže i točnije dijagnoze, 3. pristup visokokvalitetnoj zdravstvenoj skrbi, 4. integrirana skrb usmjerena na osobu, 5. partnerstva s pacijentima, 6. inovativno istraživanje i razvoj vođeni potrebama, 7. optimizacija podataka za pacijente i društvenu korist, 8. dostupna, pristupačna i cjenovno prihvatljiva liječenja ⁽²⁴⁾.

4.7. Priznavanje stručnosti pacijenata koji boluju od rijetkih bolesti, njihovih obitelji i zdravstvenih stručnjaka bilo je u središtu projekta EMRaDi, u kojemu su se, među ostalim, ispitivale ponuda i potražnja u području rijetkih bolesti u euroregiji Meuse – Rajna. U projektu su također analizirani svakodnevica i načini liječenja pacijenata na temelju 104 detaljna razgovora o osam rijetkih bolesti ⁽²⁵⁾. Analizom su potvrđene pretpostavke o poteškoćama u postavljanju dijagnoze, povećanom opterećenju u koordinaciji skrbi (pri čemu pacijenti tijekom liječenja posjećuju od šest do 25 liječnika), potrebi i želji za multidisciplinarnom skrbi u specijaliziranim centrima, a samim time i potrebi za širom sveobuhvatnom perspektivom usmjerenom na cijeli spektar informacijskih potreba, psihološku potporu, socijalnu uključenost i mogućnosti za razvoj, te praktične, administrativne i prekogranične zdravstvene potrebe. U tom su projektu sastavljene preporuke za sveobuhvatnu skrb, telemedicinu i europsku solidarnost ⁽²⁶⁾.

4.8. Pandemija bolesti COVID-19 ubrzala je digitalizaciju zdravstvene skrbi, upotrebu novih tehnologija i uvođenje telemedicine. Regulacija, izgradnja kapaciteta i nadoknada troškova telemedicine (konzultacije na daljinu, stručno mišljenje na daljinu, praćenje na daljinu i mobilno zdravstvo), moraju proizići iz savjetovanja sa socijalnim partnerima i dionicima iz medicinskog sektora i moraju prije svega osigurati sigurnost pacijenata te kvalitetnu i kontinuiranu skrb i liječenje. Zahvaljujući optimalnoj primjeni telemedicine pacijenti, uključujući pacijente s rijetkim bolestima, ne moraju prekomjerno putovati ni unutar svoje zemlje ni širom Europe.

4.9. Unaprjeđenje akademskog istraživanja, zdravstvene ekonomije i kvalitete skrbi za rijetke bolesti iziskuju registre pacijenata koji se temelje na načelu FAIR (vidljivost, dostupnost, interoperabilnost i ponovna upotrebljivost). Inicijative kao što su Europsko skladište podataka iz registra (*European Registry Data Warehouse*), Repozitorij metapodataka infrastrukture europskog registra rijetkih bolesti (*European Rare Disease Registry Infrastructure metadata repository, ERDRI.mdr*) i europski prostor za zdravstvene podatke moraju potaknuti raspravu o sažetoj, standardnoj registraciji i svrsi registara.

4.10. Evidentiranje ponude i potražnje u području rijetkih bolesti iziskuje kvantitativne analize prevalencije, upotrebe skrbi i troškova skrbi za pacijente s rijetkim bolestima uz krajnje poštovanje privatnosti pacijenata. Inovativna metodologija belgijskih fondova zdravstvenog osiguranja omogućila je prvu analizu prevalencije, troškova skrbi i upotrebe skrbi pacijenata s rijetkim bolestima u usporedbi s prosječnim troškom skrbi i upotrebom skrbi njihovih osiguranika ⁽²⁷⁾.

4.11. Analizom je potvrđena veća upotreba skrbi nego kod prosječnog osiguranika (učestaliji posjeti i prijem u bolnicu, učestalija skrb liječnika opće prakse i specijalistička skrb), što se može objasniti složenijim potrebama skrbi. Potvrđeno je da su troškovi u sustavu obveznog zdravstvenog osiguranja deset puta veći od troškova za prosječnog osiguranika uz godišnje izravne doprinose koji su tripot veći nego za prosječnog osiguranika. Lijekovi su činili najveći udio, u prosjeku pola potrošnje. Može se očekivati da su stvarni troškovi mnogo veći jer u studiji nisu uzete u obzir socioekonomske okolnosti obitelji ili drugi nepovratni troškovi, npr. psihološke ili paramedicinske skrbi, dopunsko osiguranje ili izravni troškovi na teret pacijenta. Analizom je dokazana važnost snažnih sustava zdravstvenog osiguranja koji se temelje na solidarnosti, koji doprinose zaštiti pacijenata koji boluju od rijetkih bolesti. Ako pacijenti koji boluju od rijetkih bolesti odbiju ili ne zatraže skrb iz financijskih razloga, to kasnije utječe na njihovo zdravlje, kvalitetu života i predstavlja financijski rizik jer dugoročno mogu nastati veći troškovi.

⁽²⁴⁾ Kole, A., Hedley V., et al. (2021.) Preporuke iz *Rare 2030 Foresight Study: The future of rare diseases starts today* (Prognozička studija „Rijetke bolesti 2030.: Budućnost rijetkih bolesti počinje danas).

⁽²⁵⁾ EMRaDi (2020.), *Final report of the EMRaDi project* (Završno izvješće o projektu EMRaDi).

⁽²⁶⁾ Projekt EMRaDi (2019.) Informativni sažetak o projektu EMRaDi – *How to get EU actions on rare diseases (RD) closer to RD patients and their relatives? From local and cross-border developments to European solutions* (Kako mjere EU-a u području rijetkih bolesti približiti pacijentima s rijetkim bolestima i njihovim obiteljima? Od lokalnih i prekograničnih kretanja do europskih rješenja).

⁽²⁷⁾ Noirhomme, C., (prosinac 2020.), MC informations 282, *Analyse de la consommation et des dépenses de soins des personnes atteintes de maladies rares* (Analiza upotrebe skrbi i njezinih troškova za osobe s rijetkim bolestima), str. 20–29.

4.12. Revizija zakonodavstva EU-a o lijekovima za rijetke bolesti i pedijatrijskim lijekovima (lijekovi za djecu) zahtijeva ambiciozan pristup kako bi se osiguralo da su lijekovi za rijetke bolesti i liječenje tih bolesti cjenovno pristupačni za zdravstvene sustave i pacijente država članica. Cjenovna pristupačnost trenutačno je prepreka mnogim pacijentima s rijetkim bolestima. Razni oblici europske suradnje i modeli za zajedničku nabavu lijekova među zemljama – kao što je Beneluxa⁽²⁸⁾ ili zajednička nabava cjepiva tijekom pandemije COVID-a 19 – poboljšali su pristup liječenju zahvaljujući zajedničkom, transparentnom, održivom i poticajnom pristupu EU-a. Raspravu o pravednom određivanju cijena i transparentnosti troškova istraživanja i razvoja lijekova pospješio je prijedlog o kalkulatoru pravednog određivanja cijena za lijekove i model AIM-a za pravedno određivanje cijena za izračun cijene, u skladu s načelom FAIR, za nove i postojeće lijekove (bez konkurencije generičkih lijekova) i njezinu usporedbu s plaćenom cijenom ili cijenom o kojoj se pregovara⁽²⁹⁾.

4.13. Kad nije moguća redovna nadoknada troškova, u različitim državama članicama postoje različite odredbe za pristup lijekovima za pacijente koji boluju od rijetkih bolesti, uključujući programe za milosrdnu upotrebu, odredbe za neodobrenu upotrebu lijekova i, na primjer, posredovanje Posebnog fonda solidarnosti⁽³⁰⁾. Fondovi solidarnosti mogu biti korisna dopuna kad obvezno zdravstveno osiguranje ne pokriva troškove liječenja složenih ili rijetkih bolesti ili troškove prekogranične skrbi. To je zasigurno slučaj kad u EU-u ne postoje priznati referentni centri. Unatoč učinku liječenja rijetkih bolesti na proračun, nisu realizirana razmatranja o europskim konvencijama o skrbi u europskim referentnim mrežama ili o pristupu pacijenata s rijetkim bolestima skrbi u referentnom centru u drugoj državi članici.

4.14. Tijelo EU-a za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize (HERA) nastalo je kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i kao ključni stup europske zdravstvene unije. Cilj mu je spriječiti, prepoznati i brzo odgovoriti na izvanredna stanja u području zdravlja te predvidjeti prijetnje i potencijalne zdravstvene krize prikupljanjem informacija i izgradnjom potrebnih kapaciteta za odgovor. Njegova misija može se proširiti izvan zaraznih bolesti, a ovlasti mu dopuštaju da se bavi drugim zdravstvenim prijetnjama. Trenutačna struktura upravljanja europske zdravstvene unije još ne uključuje institucionaliziranu potporu za pripravnost i odgovore na izazove rijetkih bolesti s kojima se države članice možda suočavaju. HERA može služiti kao model za novo tijelo za nezarazne bolesti koje bi poticalo koordinaciju i solidarnost u području rijetkih bolesti.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽²⁸⁾ Inicijativa Beneluxa za farmaceutsku politiku.

⁽²⁹⁾ AIM – *European fair price calculator for medicines* (Europski kalkulator pravednih cijena za lijekove), AIM nudi alat za izračun pravednih i transparentnih europskih cijena za pristupačne farmaceutske inovacije.

⁽³⁰⁾ Sveučilište u Maastrichtu (2020.), *Report on the analysis of legal, financial and reimbursement mechanisms of rare diseases for treatment costs of EMR rare diseases patients* (Izvješće o analizi pravnih i financijskih mehanizama te mehanizama naknade u području rijetkih bolesti za troškove liječenja pacijenata s rijetkim bolestima iz elektroničke zdravstvene evidencije), 3.2. „Lijekovi za rijetke bolesti”, str. 43–45.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Uloga članova obitelji koji brinu o osobama s invaliditetom i starijim osobama: strelovito širenje te pojave tijekom pandemije”

(samoinicijativno mišljenje)

(2023/C 75/11)

Izvjestitelj: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Odluka Plenarne skupštine:	24.2.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	29.9.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	170/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO je zabrinut zbog životnih uvjeta građana koji pružaju dugotrajnu skrb članovima obitelji s invaliditetom i kroničnim i degenerativnim bolestima, uključujući kognitivno propadanje i onkološka oboljenja.

1.2. EGSO napominje da su te situacije postale još teže tijekom pandemije bolesti COVID-19, zbog čega je strukturna pomoć u okviru socijalnih politika i usluga postala neophodna.

1.3. Kako bi se unaprijedile socijalne politike i bolje podesila/prilagodila potrebna potpora, EGSO naglašava potrebu za utvrđivanjem zajedničke definicije uloge i statusa članova obitelji koji pružaju dugotrajnu skrb osobama u obitelji s invaliditetom ili kroničnim i degenerativnim oboljenjima, uključujući kognitivno propadanje i onkološka oboljenja, među ostalim definiranjem njihovih posebnih značajki i stupnjevanjem njihove intervencije te prepoznavanjem važnosti uloge tih osoba, pa i u području usluga za zajednicu.

1.4. EGSO napominje da je tu pojavu potrebno dodatno definirati s pomoću socioloških i statističkih studija i istraživanja o utjecaju aktivnosti dugotrajne skrbi na članove obitelji koji pružaju skrb, bez obzira na to jesu li istodobno zaposleni.

1.5. EGSO smatra da bi se upravljanje pružanjem skrbi u obitelji trebalo temeljiti na zajedničkom djelovanju javnih politika i poslodavaca u okviru socijalnog dijaloga te, naposljetku, samih članova obitelji koji pružaju skrb i organizacija koje ih zastupaju, te da bi trebalo zajamčiti njihovo sudjelovanje u postupku od osmišljavanja javnih politika do njihove provedbe.

1.6. EGSO naglašava važnost osiguravanja usluga zdravstvene zaštite, uključujući preventivnu zdravstvenu skrb i redovite specijalističke liječničke preglede, i promicanja odgovarajućeg osposobljavanja o tome kako skrbiti o vlastitom zdravlju za građane koji pružaju dugoročnu skrb članovima obitelji.

1.7. EGSO poziva na provedbu posebnih istraživanja u nacionalnim mirovinskim sustavima s ciljem prikupljanja korisnih elemenata za stupnjevanje i prilagodbu prava na alternativne oblike redovite plaće za osobe koje su prisiljene odustati od posla kako bi dugotrajno skrbile o članu obitelji s kroničnom ili degenerativnom bolešću ili invaliditetom.

1.8. Napominjući da je među osobama koje se brinu za članove obitelji rodna nejednakost i dalje prisutna, EGSO u skladu s mišljenjem „Strategija za rodnu ravnopravnost”⁽¹⁾ poziva na poduzimanje mjera za njezino suzbijanje, među ostalim jačanjem provedbe preporuka koje su već utvrđene u Direktivi (EU) 2019/1158 Europskog parlamenta i Vijeća⁽²⁾.

1.9. EGSO napominje da je informiranost o životnim uvjetima dotičnih osoba i dalje ograničena te poziva na uspostavu Europskog dana osoba koje dugotrajno skrbe za članove obitelji, s ciljem informiranja o toj pojavi i poticanja izrade odgovarajućih politika i mjera potpore.

1.10. EGSO naglašava važnost osiguravanja usluga i potpore stanovanju, usluga kućne njege s posebnim naglaskom na zdravstvenim i medicinskim potrebama, kao i usluga psihološke potpore za pružatelja skrbi i obitelj ili osobu s invaliditetom.

1.11. EGSO ističe važnost poticanja i osiguravanja hitnih usluga u slučaju nepredviđenih događaja koji privremeno ili na dulje razdoblje onemogućuju pružanje skrbi, kao i usluga pomoći, čime bi se ograničili učinci prekomjernog i dugotrajnog preopterećenja. Trebale bi postojati i olakšice i pojednostavljene procedure za smanjenje birokracije na teret pružatelja skrbi.

1.12. EGSO smatra da je ključno pružati usluge i pomoć koje će osobama s invaliditetom omogućiti samostalnost izvan vlastite obitelji. To uključuje pružanje usluga i potpore za stjecanje osobne autonomije, alternativna rješenja za stanovanje i prijelaz na samostalni život osoba s invaliditetom. Takve politike svakako pozitivno utječu i na smanjenje tereta skrbi za članove obitelji koji bi u protivnom morali pružati dugotrajnu skrb.

1.13. EGSO potiče na to da države članice razmotre donošenje mjera, među ostalim u obliku novčanih transfera, kako bi se suzbio rizik od siromaštva osoba koje su, unatoč posebnim politikama, uslugama i potpore u borbi protiv tog fenomena, prisiljene potpuno ili djelomice odustati od plaćenog zaposlenja kako bi svojim članovima obitelji pružale dugotrajnu skrb.

1.14. EGSO potiče na to da se politikama država članica promiče (kvalitativna i kvantitativna) ponuda radnika u području dugotrajne skrbi.

1.15. EGSO poziva na promicanje i podupiranje poslodavaca koji promiču fleksibilne oblike rada i skrbi o zaposlenicima, uz one koji su već predviđeni propisima država članica, u korist radnika koji dugotrajno skrbe o članovima obitelji.

2. Opis skrbi u obitelji

2.1. Statistički podaci Eurostata o usklađivanju poslovnog i obiteljskog života⁽³⁾ objavljeni 2018. pokazali su da se više od 300 milijuna stanovnika EU-a nalazi u dobnoj skupini od 18 do 64 godine te da je otprilike trećina njih imala obveze skrbi. To znači da je oko 100 milijuna osoba skrbilo o djeci mlađoj od 15 godina i/ili nemoćnim članovima obitelji (bolesnima, starijima i/ili osobama s invaliditetom) u dobi od 15 ili više godina. S druge strane, oko 200 milijuna osoba u EU-u nije imalo obvezu pružanja skrbi. Većina pružatelja skrbi (74 %) skrbila je o djeci mlađoj od 15 godina koja žive u istoj obitelji. Od preostalih 26 %, njih 3 % skrbilo je o djeci koja žive izvan kućanstva, 7 % o više djece koja žive i u kućanstvu i izvan njega, 4 % o djeci i nemoćnim članovima obitelji te posljednjih 12 % samo o nemoćnim članovima obitelji.

⁽¹⁾ SL C 364, 28.10.2020., str. 77.

⁽²⁾ Direktiva (EU) 2019/1158 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2010/18/EU (SL L 188, 12.7.2019., str. 79.).

⁽³⁾ *Reconciliation of work and family life* (Usklađivanje poslovnog i obiteljskog života), Eurostat 2018.

2.2. U 2018. svaka treća osoba s boravištem u EU-u u dobi od 18 do 64 godine imala je obvezu pružanja skrbi (34,4 %, u usporedbi sa 65,6 % osoba koje nisu imale takvu obvezu). U skupini osoba s obvezama u području pružanja skrbi 28,9 % skrbilo je samo o djeci mlađoj od 15 godina, 4,1 % skrbilo je o nemoćnim članovima obitelji u dobi od 15 godina i više, a manje od 2 % skrbilo je i o maloj djeci i o nemoćnim članovima obitelji.

2.3. Većina pružatelja skrbi u obitelji bile su žene, i to 64 % u odnosu na 37 % muškaraca. Unutar razmatrane dobne skupine (od 18 do 64 godine) pružatelji skrbi većinom su pripadali starijim dobnim skupinama: 48,5 % ih je imalo od 55 do 64 godine, a 35 % od 45 do 54 godine. Samo 5,5 % bilo je u dobnoj skupini od 18 do 44 godine.

2.4. U skupini svih sadašnjih država članica EU-a (27) i onih koje više nisu članice (1) (EU-28) postojala je razlika od 3,3 postotna boda između muškaraca (2,5 %) i žena (5,9 %) koji su potvrdili da su skratili svoje radno vrijeme ili prestali raditi u razdoblju duljem od mjesec dana na svojem trenutačnom ili prethodnom radnom mjestu kako bi skrbili o bolesnim i/ili starijim članovima obitelji i/ili članovima obitelji s invaliditetom. Najveća razlika zabilježena je u Bugarskoj (6,8 postotnih bodova), a najmanja u Cipru (1,1 postotni bod), no svugdje su žene mijenjale svoj poslovni život češće nego muškarci (Eurostat, 2018.).

2.5. U 2018. je 29,4 % zaposlenika u EU-28 izjavilo da su općenito imali mogućnost rada s fleksibilnim (prilagođenim) radnim vremenom i korištenja čitavih dana dopusta radi pružanja skrbi. Međutim, u tom su pogledu zabilježene razlike među državama članicama EU-a. Najviša stopa zaposlenika koji su imali mogućnost rada s fleksibilnim radnim vremenom i dopusta radi pružanja skrbi zabilježena je u Sloveniji (60,4 %), a slijede je Finska (57,1 %) i Danska (55,1 %). Najniže stope zabilježene su u Mađarskoj (7,5 %), Poljskoj (7,3 %) i Cipru (3,8 %). S druge strane, svaki četvrti zaposlenik (25,2 %) izjavio je da nema mogućnost rada s fleksibilnim radnim vremenom ili korištenja čitavih dana dopusta radi pružanja skrbi. Kao i kod onih koji su imali takvu mogućnost, i tu su zabilježene znatne razlike među državama članicama, u rasponu od 6,9 % u Latviji i 7,7 % u Sloveniji do 58,6 % u Poljskoj i 58,7 % u Cipru (Eurostat, 2018.).

2.6. Učinci na zdravlje: Elizabeth Blackburn, Carol Greider i Jack Szostak dobili su Nobelovu nagradu za medicinu 2009. za otkriće da stres karakterističan za pružatelje dugotrajne skrbi ima biološki učinak. Dugotrajna skrb skratila je telomere u majki s djecom s posebnim potrebama u dobi od devet do sedamnaest godina. Učinak tog produljenog stresa u velikoj je mjeri potvrđen u međunarodnoj znanstvenoj literaturi.

2.7. Na savjetovanju održanom 4. srpnja 2022. Europska komisija utvrdila je da se na neformalnu skrb utroši 33 – 39 milijardi sati, što je ekvivalentno vrijednosti između 2,4 % i 2,7 % BDP-a EU-a. VFO, tj. ukupna ulaganja EU-a u inovativne projekte za budućnost, iznose manje od polovine tog iznosa, odnosno oko 1,02 % BDP-a.

2.8. Priče iz života pružatelja skrbi u obitelji, koje su prikupile nevladine organizacije osoba s invaliditetom, pokazuju da su njihove mogućnosti za održavanje društvenih odnosa i kulturnih i sportskih interesa uvelike uvjetovane i veoma ograničene zbog česte nepredvidljivosti aktivnosti osobne skrbi i nepostojanja alternativa pružanoj skrbi, čemu se često pridodaje i nedostatak vremena i prostora za rasterećenje.

2.9. Kao što je jasno vidljivo iz statističkih studija i priča iz života, dugotrajnu skrb za članove obitelji s invaliditetom, kroničnim i degenerativnim bolestima i stanjima karakterizira rodna nejednakost koja većinu tereta stavlja na žene. Najveći učinak očituje se u odustajanju od zaposlenja, ograničenom napredovanju u karijeri, prisilnom prelasku na rad u nepunom radnom vremenu i, u širem smislu, većem materijalnom i nematerijalnom siromaštvu.

2.10. U EU-u 25 % žena i 3 % muškaraca tvrdi da nemaju pristup plaćenom zaposlenju ili da su bili prisiljeni raditi na nepuno radno vrijeme zbog obveza povezanih sa skrbi koju moraju pružiti mladim, starijim i bolesnim članovima obitelji ⁽⁴⁾.

2.11. Osobe koje odustanu od zaposlenja često ne plaćaju doprinose za socijalno osiguranje čime bi si omogućili kasnije uživanje u starosnoj mirovini te će se stoga morati oslanjati na doprinose iz sustava socijalne skrbi ili potporu za siromašne.

2.12. Ograničenje i smanjenje usluga namijenjenih pojedincima i obiteljima, iako se razlikuje među državama članicama EU-a, uzrokuje još veće opterećenje za građane koji pružaju dugotrajnu skrb članovima obitelji s invaliditetom te kroničnim i degenerativnim oboljenjima, uključujući ona onkološka.

2.13. Budući da ti pružatelji skrbi ne rade u okviru radnog odnosa, na njih se ne primjenjuju mjere zaštite zdravlja i prevencije oboljenja koje su stabilizirane i konsolidirane za osobe u radnom odnosu.

2.14. Priče iz života pružatelja skrbi u obitelji često pokazuju da je pružanje stalne i dugotrajne skrbi, među ostalim, neizbježan ili prisilni izbor koji proizlazi iz nedostatka usluga skrbi, kao i iz želje da se člana obitelji ne smjesti u ustanovu za institucionalnu skrb. Međutim, čak i kad su usluge dobre kvalitete, teret skrbi i dalje ostaje prilično velik.

2.15. Ovisnost o vlastitoj obitelji zbog nedostatka alternativa, pomoći i potpore u pogledu skrbi često znači da osobe s invaliditetom ne mogu voditi samostalan i neovisan život.

2.16. Eurofoundovo istraživanje Living, working and COVID-19 ⁽⁵⁾ (Život, rad i COVID-19) pokazalo je znatno povećanje angažmana u formalnoj i neformalnoj kućnoj skrbi te smanjenje korištenja skrbi u ustanovama tijekom pandemije.

2.17. U izdacima država članica EU-a za socijalnu zaštitu izdaci za smještaj u ustanovama za institucionalnu skrb, u kojima postoji rizik od izolacije, strateški i uvelike prevladavaju nad politikama potpore samostalnom stanovanju i neovisnom življenju, unatoč načelima i smjernicama Unijine Strategije o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021.–2030., u kojoj je Europska komisija pozvala države članice da primijene dobre prakse deinstitucionalizacije u području mentalnog zdravlja i u odnosu na sve osobe s invaliditetom, uključujući djecu, kako bi se pospješio prelazak s institucionalne skrbi na usluge pružanja potpore u zajednici (vidjeti točku 1.3.).

2.18. Fenomen preopterećenosti u području skrbi odnosi se na raznolik skup osoba čije specifične značajke utječu na intenzitet, trajanje i vrstu skrbi te na njezinu potencijalno povećanje, a posljedično i preopterećenost: osobe s mentalnim invaliditetom, osobe s teškim intelektualnim poteškoćama, osobe sa senilnom demencijom te osobe s kroničnim, degenerativnim i onkološkim bolestima. U mnogim je slučajevima i strogo zdravstvena komponenta prepuštena članu obitelji koji pruža skrb.

2.19. Unatoč velikoj raznolikosti slučajeva još uvijek postoje brojni stereotipi o skrbi u obitelji; na primjer, postoje stereotipi koji povezuju te situacije s neizbježnom nesretnom sudbinom ili, obratno, s emocionalnom i svjesnom odlukom samih članova obitelji koji pružaju skrb. Prisilno oslanjanje osoba s invaliditetom na osobnu asistenciju članova obitelji u nekim posebnim situacijama dovodi do poteškoća u pristupu osobnoj autonomiji ili samostalnom življenju osoba s invaliditetom, čime se potkopavaju ili ograničavaju njihovi izbori i mogućnosti ostvarenja vlastitog životnog puta.

2.20. S obzirom na velike razlike povezane s različitim kvalitetom usluga potpore, upravljanje kriznim situacijama (bolest pružatelja skrbi, posebne akutne situacije, hitne potrebe za smještajem, sukobi i nekontrolirani stres itd.) posebno je važan čimbenik kako u izvanrednim događajima tako i u kontekstu povezanog stresa i tjeskobe.

⁽⁴⁾ SL C 194, 12.5.2022., str. 19., točka 3.8.

⁽⁵⁾ <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19>

2.21. U situacijama povećanog pritiska i u nedostatku alternativa izravnoj skrbi članova obitelji, scenarij predvidljive odsutnosti člana obitelji koji pruža skrb (gubitak osobne autonomije, degenerativne bolesti, dob, smrt) uzrok je duboke i utemeljene tjeskobe; tjeskoba je neizbježna u slučaju potpunog izostanka prihvatljivog alternativnog oblika skrbi. Povjeravanje skrbi isključivo članu obitelji, osobito u slučajevima gdje je ona intenzivnija, postaje uzrok izolacije cijele obitelji, s predvidljivim, a ponekad i patološkim posljedicama.

2.22. U pravu EU-a nije na ujednačen način priznat status osobe koja pruža skrb članu obitelji s kroničnom i degenerativnom bolešću ili invaliditetom, uključujući njezinu valorizaciju u odnosima sa službama, ali i u pogledu prepoznavanja rizika i potreba povezanih s njezinim radom.

2.23. Čini se da su situacije povećane isključenosti, rizika i nepovoljnog položaja povezane s kvalitetom i kvantitetom usluga za obitelj, osobom, invaliditetom i praksama samostalnog življenja te s uslugama potpore življenju, posebno zdravstvenim uslugama i uslugama rehabilitacije. Međutim, ne postoje istraživanja s pomoću kojih bi se sa sigurnošću utvrdili i definirali svi aspekti te moguće korelacije i odredili primjeri dobre prakse.

2.24. U Direktivi (EU) 2019/1158 o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi predviđen je niz intervencija kako bi se smanjile rodne nejednakosti u oblicima obiteljske skrbi te daljnje mjere za poboljšanje usklađivanja vremena za skrb i radnog vremena. Osim analize stvarnog učinka u državama članicama, Direktivom nisu obuhvaćeni članovi obitelji koji nisu u radnom odnosu, koji su odustali od zaposlenja ili su umirovljeni.

2.25. U mnogim kontekstima potporu građanima koji pružaju dugotrajnu skrb članovima obitelji s invaliditetom ili s kroničnim ili degenerativnim bolestima pružaju neprofitne organizacije samih članova obitelji, kao što je navedeno na savjetovanju s Tematskom studijskom skupinom za prava osoba s invaliditetom 16. rujna 2021.

2.26. U EU-27 oko 6,3 milijuna ljudi radi u sektoru dugotrajne skrbi, što čini 3,2 % ukupne radne snage EU-a (na temelju podataka iz ankete o radnoj snazi iz 2019.). Postoje velike razlike među državama članicama, a vrlo niska stopa u nekim zemljama (Grčka, Cipar, Rumunjska, Poljska, Bugarska, Estonija, Litva, Hrvatska, Italija, Mađarska – u svima 1,8 % ili manje) vjerojatno odražava ovisnost o neformalnoj (obiteljskoj) skrbi u tim zemljama (i oslanjanje na pružatelje skrbi u kućanstvu koje angažiraju obitelji i koji su izvan tih statističkih podataka).

2.27. Istraživanje Eurofounda (2020.) pokazalo je da su plaće u području dugotrajne skrbi i drugih socijalnih usluga 21 % niže od prosjeka te se u njemu poziva na promicanje kolektivnog pregovaranja u tom sektoru kako bi se riješio taj problem⁽⁶⁾.

3. Izrada politike za pružatelje skrbi

3.1. Potrebno je utvrditi zajedničku definiciju uloge i statusa osoba koje pružaju dugotrajnu skrb članovima svoje obitelji s invaliditetom ili kroničnim i degenerativnim oboljenjima, uključujući kognitivno propadanje i onkološka oboljenja, među ostalim definiranjem njihovih posebnih značajki i stupnjevanjem njihove intervencije. Ta bi definicija bila korisna za priznavanje statusa, politika i usluga potpore u državama članicama EU-a.

3.2. U okviru sveobuhvatne revizije politika socijalne skrbi postoji potreba i mogućnost valorizacije i jamčenja uključenosti i sudjelovanja građana (pružatelja skrbi i onih koji primaju skrb) u zajedničkom programiranju usluga koje ih se tiču i, prije svega, u strateškom oblikovanju politika.

3.3. Kako bi se suzbila ta pojava, ključno je izraditi studiju o situaciji i životnim uvjetima građana koji pružaju dugotrajnu skrb članovima obitelji s invaliditetom ili kroničnim i degenerativnim bolestima, uključujući kognitivno propadanje i onkološka oboljenja.

⁽⁶⁾ Eurofound (2020.), *Long-term care workforce: Employment and working conditions* (Radna snaga u području dugotrajne skrbi: zapošljavanje i uvjeti rada).

3.4. Kako bi se osigurale odgovarajuće informacije za oblikovanje politika u tom području, Eurostat bi trebao ažurirati istraživanje „Usklađivanje poslovnog i obiteljskog života (2018.)” i dodatno istražiti utjecaj dugotrajne skrbi za članove obitelji na pružatelje skrbi, bez obzira na to jesu li istodobno i zaposleni.

3.5. Građanima koji pružaju dugotrajnu skrb članovima obitelji trebalo bi jamčiti zdravstvenu zaštitu – koja bi uključivala i prevenciju ozljeda pri pružanju usluga skrbi, kao i bolesti i oboljenja koja proizlaze iz pružanja usluga skrbi – koja bi im pružala primjerenu zaštitu što sličniju onoj koja se jamči zaposlenim i samozaposlenim osobama.

3.6. Bilo bi poželjno pokrenuti gospodarske i pravne analize te analize učinka usmjerene na utvrđivanje zajedničkih, pravednih i održivih kriterija za priznavanje teških radnih uvjeta u poslovima dugotrajne skrbi za članove obitelji za građane koji su istodobno zaposleni u redovnom radnom odnosu.

3.7. Gospodarske i pravne analize te analize učinka trebalo bi provesti s ciljem utvrđivanja mjera financijske potpore za osobe koje odustanu od posla kako bi skrbile o starijim članovima obitelji ili osobama s kroničnim i degenerativnim bolestima ili invaliditetom.

3.8. U skladu s mišljenjem „Strategija za rodnu ravnopravnost”⁽⁷⁾ potrebno je poduzeti mjere za suzbijanje rodnih nejednakosti u području dugotrajne skrbi za članove vlastite obitelji, među ostalim poboljšavanjem provedbe preporuka koje su već utvrđene u Direktivi (EU) 2019/1158.

3.9. Uspjeh i učinkovitost politika i usluga za pružatelje dugotrajne skrbi u obitelji usko su povezani s politikama i potporom koja se pruža osobama s invaliditetom koje žele ili bi mogle ostvariti samostalan život izvan svoje obitelji, ako su s njom povezane zbog ovisnosti o skrbi.

3.10. Čini se da su znanje i informiranost o toj pojavi i dalje rascjepkani, nepotpuni i ograničeni na samo nekoliko promatrača i društvenih aktera; ta ograničena informiranost trebala bi se kompenzirati, među ostalim s pomoću posebnih inicijativa, kako bi se ojačale i potaknule odgovarajuće politike i mjere potpore. EGSO stoga poziva na uspostavu europskog dana osoba koje pružaju dugotrajnu skrb članovima svoje obitelji. EGSO stoga poziva na uspostavu europskog dana osoba koje pružaju dugotrajnu skrb članovima svoje obitelji.

3.11. EGSO poziva Europsku uniju na blisku suradnju s državama članicama radi poboljšanja životnih uvjeta kako za osobe koje pružaju dugotrajnu skrb članovima svoje obitelji tako i za njihove obitelji kako bi se spriječilo da ta aktivnost de facto bude prisilna. Posebne mjere za postizanje tog rezultata trebale bi uključivati:

- prepoznavanje i valorizacija uloge predmetnih osoba i u okviru pružanja usluga zajednici;
- pružanje usluga i potpore za stanovanje kako bi se izbjegla izolacija, marginalizacija i psihofizička preopterećenost;
- jačanje usluga kućne njege s posebnim naglaskom na zdravstvenim i medicinskim potrebama;
- pružanje usluga psihološke potpore pružatelju skrbi u obitelji i članovima obitelji;
- osiguravanje pojednostavljenih i olakšanih postupaka za obavljanje poslova birokratske prirode;
- jamčenje pružanja hitnih usluga u slučaju neočekivanih događaja ili nemogućnosti pružanja skrbi;
- jamčenje usluga pomoći koje smanjuju učinke prekomjerne i dugotrajne psihofizičke preopterećenosti;
- suzbijanje, među ostalim financijskom pomoći, rizika od siromaštva osoba koje odustanu od plaćenog zaposlenja ili skraćuju njegovo trajanje, i njihove obitelji općenito;
- podupiranje (kvalitativne i kvantitativne) ponude radnika u području dugotrajne skrbi u politikama država članica;

⁽⁷⁾ SL C 364, 28.10.2020., str. 77.

- promicanje, gdje je to moguće, stjecanja vlastite neovisnosti, alternativnih stambenih rješenja i samostalnog življenja za osobe s invaliditetom;
- mjere za članove obitelji koji pružaju skrb temeljene na zajedničkom djelovanju javnih politika (priznavanje i jačanje uloge pružatelja skrbi u obitelji, dostupnost i pouzdanost usluga, zdravlje pružatelja skrbi, promicanje rješenja za potporu otpornosti, socijalnu zaštitu i programe naknade za pružatelje skrbi itd.) i poslodavaca u okviru socijalnog dijaloga te, naposljetku, samih pružatelja skrbi u obitelji i organizacija koje ih predstavljaju, uz osiguravanje njihova sudjelovanja u postupku od oblikovanja javnih politika do njihove provedbe.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Digitalnoinovacijski centri i MSP-ovi”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2023/C 75/12)

Izvjestitelj: **Giuseppe GUERINI**Suizvjestitelj: **Nicos EPISTITHIOU**

Odluka Plenarne skupštine:	20.1.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležno tijelo:	Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI)
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	13.9.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	27.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	136/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO je čvrsto uvjeren da europsko gospodarstvo može ostvariti koristi od digitalne i zelene tranzicije i postati konkurentnije, održivije, otpornije i autonomnije.

1.2. Kako bi se ti ciljevi ostvarili, EU mora poboljšati svoje kapacitete za istraživanje i razvoj i inovacije te povećati širenje tehnologija među građanima, javnim upravama i poduzećima.

1.3. Odbor smatra da bi ulaganja u istraživanje i razvoj u EU-u što prije trebalo povećati na 3 % BDP-a. EU mora razviti jedinstven skup vještina u području digitalnih tehnologija nove generacije te osigurati njihovo uključivanje u poslovne modele poduzeća u EU-u.

1.4. Dvostruka tranzicija pruža brojne prilike za povećanje konkurentnosti MSP-ova, ali istodobno može predstavljati i prijetnju. Kako bi se izbjegli ti rizici, europskim MSP-ovima potreban je skup politika i instrumenata koji će im biti na raspolaganju tijekom tranzicija.

1.5. Iako mogu biti iznimno inovativni, tradicionalni MSP-ovi nailaze na poteškoće pri upravljanju usporednim tranzicijama zbog financijskih i organizacijskih ograničenja te manjka vještina.

1.6. U svim je državama članicama potrebno bitno poboljšati pristup MSP-ova financiranju u svrhu inovacija, među ostalim s pomoću financiranja vlasničkim kapitalom i poreznih poticaja povezanih s digitalnim tehnologijama i vještinama.

1.7. Digitalnoinovacijski centri djeluju kao jedinstvene kontaktne točke koje poduzećima nude analize i rješenja za suočavanje s usporednim tranzicijama. EGSO smatra da bi se više poduzeća iz EU-a, čak i ona koja posluju u okviru socijalne ekonomije, trebalo uključiti u aktivnosti digitalnoinovacijskih centara i da je potrebno bolje obavješćivanje o rezultatima, naročito MSP-ova.

1.8. Digitalnoinovacijski centri mogu služiti kao platforme za testiranje tehnoloških rješenja prije ulaganja (engl. *test before invest*), razmjenu najboljih praksi i razvoj digitalnih vještina. Usto mogu imati važnu ulogu u iskorištavanju potencijala digitalnih tehnologija u svrhu održivosti.

1.9. Odbor smatra da ne postoji jasna vizija o budućem razvoju digitalnoinovacijskih centara, osobito s obzirom na novoosnovane europske centre za digitalne inovacije. Trebalo bi utvrditi ključne pokazatelje uspješnosti kojima se mjeri uspješnost digitalnoinovacijskih centara kako bi postali glavni europski centri za uključive inovacije MSP-ova.

1.10. EGSO smatra da bi digitalnoinovacijski centri trebali djelovati kao svojevrsna „srednja razina”, slušati zahtjeve MSP-ova te utvrđivati alate i pronalaziti rješenja koja će im služiti kao smjernice. Podizanje svijesti o bitnoj ulozi digitalnoinovacijskih centara od presudne je važnosti.

1.11. Odbor primjećuje da se nekoliko politika o MSP-ovima ne provodi na nacionalnoj razini te uočava znatan komunikacijski jaz kad je u pitanju obavješćivanje MSP-ova o tim instrumentima. EU i države članice moraju zajednički raditi na podizanju svijesti o postojećim europskim i nacionalnim inicijativama za MSP-ove, što uključuje i koristi od pridruživanja mreži digitalnoinovacijskih centara.

1.12. EGSO smatra da je potrebno osigurati odgovarajuća financijska sredstva za aktivnosti digitalnoinovacijskih centara, od programa potpore razvoju poslovanja i istraživanju i inovacijama do subvencioniranog financiranja za poduzeća i sudjelovanja u pozivima za podnošenje ponuda.

1.13. EGSO vjeruje da bi se digitalnoinovacijski centri trebali usredotočiti na potporu regionalnim gospodarstvima i lokalnim sustavima MSP-ova. S tim u vezi preporučuje utvrđivanje postojećih centara na regionalnoj razini i izradu akcijskog plana usmjerenog na regionalni razvoj i veće uključivanje i sudjelovanje. Suradnja velikih poduzeća i MSP-ova može podići digitalne inovacije na novu razinu, koristeći zasad neiskorišten potencijal inovacija temeljenih na lancu opskrbe.

1.14. EGSO primjećuje razlike između europskih regija kad je riječ o raspodjeli digitalnoinovacijskih centara, pri čemu istočna i jugoistočna Europa zaostaju. Smanjenje razlika među državama članicama i regijama od ključne je važnosti za postizanje napretka na europskoj razini.

1.15. Digitalnoinovacijski centri moraju podupirati MSP-ove pri usavršavanju i prekvalifikaciji radne snage, uključujući poduzetnike, kako bi se, među ostalim, osigurala buduća zapošljivost u okruženjima koja se ubrzano mijenjaju. Razvoj obrazovnih sustava mora biti snažno usmjeren na znanost, tehnologiju, inženjerstvo i matematiku (STEM), počevši od osnovne škole. Nadalje, važni su akteri i tehničke i strukovne srednje škole i tercijarno obrazovanje te lokalna sveučilišta. Digitalne vještine ključne su za postizanje potpune digitalizacije i privlačenje mladih talenata i u tradicionalne sektore.

1.16. Sindikati, organizacije civilnog društva, udruženja poslodavaca i javna tijela trebaju zajednički raditi na upravljanju zadaćama i strategijama digitalnoinovacijskih centara i izradi programa cjeloživotnog učenja i strukovnog osposobljavanja kojima se jamči trajna zapošljivost uz dostojanstvena radna mjesta i plaću te osiguravaju socijalna prava radnika i aktivno sudjelovanje. U tom je procesu ključan socijalni dijalog te je potrebno osigurati rodnu ravnopravnost.

2. Kontekst prijedloga i opće napomene

2.1. Digitalna transformacija ima izvanredne učinke na gospodarstvo, okoliš i društvo u cjelini. Povećava produktivnost gospodarskih sustava, poboljšava javne usluge i kvalitetu života ljudi te doprinosi novom razvoju. Poduzeća i organizacije (javnog, privatnog, tržišnog i socijalnog tipa) koje su započele digitalnu transformaciju razvile su usluge, proizvode i postupke te postale konkurentnije.

2.2. Zabrinutost zbog negativnih učinaka na zapošljavanje kao posljedica digitalizacije također je jasnije stavljena u kontekst. Naime, izrazito standardizirane aktivnosti u sektorima koji su izloženi tržišnom natjecanju predstavljaju rizike od proglašavanja radnika viškom, no oni su mnogo niži u sektorima s većom dodanom vrijednošću te u proizvodnji. Općenito, europsko gospodarstvo može ostvariti koristi od digitalne i ekološke tranzicije i postati konkurentnije, održivije, otpornije i autonomnije.

2.3. Promjene koje donosi digitalna transformacija korjenite su i brze, zbog čega sve organizacije moraju neprestano držati korak s tim užurbanim tempom, a to uključuje i njihovu preobrazbu. Digitalna transformacija najviše je, među ostalim, pogodila MSP-ove, koji su okosnica europskog gospodarstva.

2.4. Resursi tradicionalnih MSP-ova, koji su ograničeni u pogledu financiranja, ljudskog kapitala i organizacijske strukture obično se usmjeravaju na ustaljene aktivnosti i prakse. Čak i iznimno inovativni MSP-ovi prednost uglavnom daju postupnim inovacijama (srednja tehnologija), za razliku od digitalne domene kojoj su svojstvene radikalne inovacije (visoka tehnologija). Usto se MSP-ovi oslanjaju na tradicionalne bankovne zajmove kao sredstva financiranja, pri čemu katkad nailaze na prepreke zbog nedovoljnog kolaterala ili kreditne povijesti. Mogle bi se poboljšati mogućnosti financiranja, osobito financiranje vlasničkim kapitalom, koje je manje razvijeno u EU-u nego, primjerice, SAD-u, gdje je velik dio financijskih sredstava dostupan u fazama u kojima se dug ne može otplatiti.

2.5. Pandemija bolesti COVID-19 ubrzala je digitalnu transformaciju: ključni aspekti gospodarstva i društva, kao što su rad, trgovina, obrazovanje, komunikacija i zabava, odjednom su poprimili virtualni oblik. Kako bi preživjeli, MSP-ovi su morali razviti digitalnu prisutnost.

2.6. Pandemija bolesti COVID-19 ujedno je ograničila trgovinske tokove i poremetila globalne lance vrijednosti, ukazujući na to da Europa hitno treba prijeći na mnogo višu razinu tehnološke neovisnosti. To je smjer u kojem se kreću strategije EU-a za razvoj autonomnih i iznimno konkurentnih rješenja za ključne tehnologije budućnosti, što uključuje i političke odabire koje je potrebno pozdraviti i poticati. Iako je ostvaren napredak, i dalje postoji znatan prostor za poboljšanje u pogledu digitalne transformacije poduzeća, javnih tijela i drugih organizacija.

2.7. EGSO vjeruje da će sposobnost stvaranja inovacija i njihova širenja u društvu i gospodarstvu biti ključan čimbenik koji će odrediti konkurentnost EU-a od danas do 2050. Kako Europska komisija navodi u programu Digitalna Europa ⁽¹⁾, EU u tu svrhu mora razviti jedinstven skup vještina u području digitalnih tehnologija nove generacije, kao što su internet stvari, velike količine podataka, umjetna inteligencija, robotika, računalstvo u oblaku i lanac blokova te osigurati da te razvojne tehnologije postanu trajna sastavnica poslovnih modela europskih poduzeća, što će se među ostalim postići aktivnostima digitalnoinovacijskih centara. Radi jasnoće u ovom se mišljenju i digitalnoinovacijski centri i europski centri za digitalne inovacije nazivaju digitalnoinovacijskim centrima.

2.8. Ono što je rečeno za digitalnu tranziciju vrijedi i za zelenu tranziciju. Te dvije faze sustavne tranzicije u mnogočemu su slične i predstavljaju dvostruko opterećenje za MSP-ove (i, naravno, stvaraju različite prilike koje je potrebno pomno razmotriti).

2.9. Digitalizacija europske industrije imat će izravan učinak na postizanje klimatskih ciljeva europskog zelenog plana i ciljeva održivog razvoja u okviru Programa 2030. Međutim, napredni digitalni projekti također iziskuju znatne količine energije, a EGSO smatra da europski centri za digitalne inovacije mogu imati važnu ulogu u razmatranju učinka na zelenu tranziciju. Održiva proizvodnja i kružni poslovni modeli u Europi mogu se ostvariti samo velikim ulaganjima u nove tehnologije u nastajanju.

2.10. Ti izazovi zahtijevaju brz i snažan razvoj tehnoloških kapaciteta EU-a. EGSO primjećuje da EU i dalje zaostaje u pogledu ulaganja u istraživanje i razvoj u odnosu na BDP (2,32 % tijekom 2020. u usporedbi s 3,08 % u SAD-u i 3,2 % u Japanu) ⁽²⁾. Ulaganja u istraživanje i razvoj trebalo bi što prije povećati na 3 % BDP-a kako bi EU u svijetu digitalne tranzicije mogao konkurirati na globalnoj razini.

2.11. Na europskoj razini poduzeća, ne samo MSP-ovi, nailaze na poteškoće pri usvajanju novih tehnologija. EGSO je u nekoliko svojih mišljenja istaknuo činjenicu da se, unatoč znatnim prilikama koje digitalna transformacija nudi za poduzeća u EU-u, velik dio njih i dalje suočava s preprekama i pravnom nesigurnošću, osobito u prekograničnim aktivnostima. Povrh te nesigurnosti, mnogi MSP-ovi nemaju pristup financiranju ili ulaganjima te se suočavaju s problemom nedostatka vještina.

2.12. Stoga bi trebalo izraditi i ojačati alate za potporu MSP-ovima u prevladavanju tih nedostataka. Digitalnoinovacijski centri glavni su instrumenti za tu svrhu. EGSO smatra da bi više poduzeća u Europi trebalo surađivati s digitalnoinovacijskim centrima i da je potrebno bolje obavješćivanje o ostvarenim rezultatima, naročito MSP-ova.

⁽¹⁾ Uredba (EU) 2021/694 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o uspostavi programa Digitalna Europa te o stavljanju izvan snage Odluke (EU) 2015/2240 (SL L 166, 11.5.2021., str. 1.).

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R%26D_expenditure&oldid=551418.

3. Digitalnoinovacijski centri kao infrastruktura za potporu MSP-ovima

3.1. Digitalnoinovacijski centri različiti su subjekti (organizacijski, u smislu upravljanja i usluga koje pružaju) uspostavljeni u Europi kako bi se MSP-ovima pomoglo u digitalnoj transformaciji. Digitalnoinovacijski centri djeluju kao jedinstvene kontaktne točke koje poduzećima nude analize i rješenja za suočavanje s usporednim tranzicijama.

3.2. Digitalnoinovacijski centri MSP-ovima pružaju usluge dodane vrijednosti, kao što su usavršavanje i prekvalifikacija, savjetovanje o inovacijama, tehnologijama, strategijama, financiranju, zelenoj tranziciji i kružnom gospodarstvu. Često nude i tehnološka sredstva i platforme za testiranje tehnoloških rješenja prije ulaganja („testiranje prije ulaganja”).

3.3. Široka mreža digitalnoinovacijskih centara u Europi trenutačno je u fazi znatnog restrukturiranja. Za nedavno odabrane europske centre za digitalne inovacije 50 % financiranja bit će osigurano iz sredstava programa Digitalna Europa, a 50 % iz nacionalnih i regionalnih sredstava. Njihova će zadaća biti potpora digitalizaciji MSP-ova i javnih tijela. Nakon donošenja programa Digitalna Europa prvi europski centri za digitalne inovacije postat će operativni od rujna 2022. Aktualni digitalnoinovacijski centri nastavit će podupirati digitalnu transformaciju MSP-ova i regija sredstvima iz programa Obzor Europa i Europskog fonda za regionalni razvoj. EGSO smatra da bi slični nazivi mogli zbuniti korisnike usluga.

3.4. EGSO smatra da ne postoji jasna vizija o budućem razvoju digitalnoinovacijskih centara. Stoga poziva na definiranje jasnih ključnih pokazatelja uspješnosti kako bi se mjerila uspješnost digitalnoinovacijskih centara tijekom vremena te utvrdio napredak strategija digitalizacije MSP-ova na europskoj razini. Digitalnoinovacijski centri moraju postati sveobuhvatna mreža jedinstvenih kontaktnih točaka za potporu digitalnim potrebama MSP-ova.

3.5. Europski centri za digitalne inovacije bit će ujednačeniji u smislu veličine, upravljanja i zadaća. Bit će prilično geografski rasprostranjeni i razvijat će specifične kapacitete na visokoj razini za pojedinačne ključne razvojne tehnologije definirane u programu Digitalna Europa. Pružat će pomoć pri digitalnoj transformaciji poduzeća, osobito MSP-ova i poduzeća srednje tržišne kapitalizacije te javnih tijela.

3.6. Iako pristup Europske komisije usmjeren na ključne razvojne tehnologije i visokotehnološki aspekt europskih centara za digitalne inovacije odgovara ciljevima tehnološke konkurentnosti Europe utvrđenima u programu Digitalna Europa, javlja se zabrinutost u pogledu njegove usklađenosti s programima inovacija za MSP-ove.

3.7. EGSO smatra da bi u strategiji za povećanje digitalnih kapaciteta MSP-ova više pozornosti trebalo posvetiti prirodi zahtjeva tih poduzeća te mogućim ključnim pitanjima koja bi se mogla pojaviti tijekom tih radikalnih promjena. To će se postići uspostavom većih kapaciteta za odgovor na potrebe MSP-ova i suradnjom s raznim dionicima, uključujući velika društva, u okviru namjenskih programa inovacija.

3.8. MSP-ovi nemaju službene organizacijske uloge kad je riječ o inovacijama i istraživanju i razvoju, a njihov je pristup inovacijama uglavnom usmjeren na sektor srednje tehnologije (integracija prokušanih tehnologija) i postupne inovacije (koje su progresivnije i sporije od radikalnih digitalnih inovacija). Taj se pristup, među ostalim, razvija neformalnom i poluformalnom razmjenom stručnog znanja i eksperimenata s drugim poduzećima, uključujući podugovaračke odnose. U MSP-ovima mogle bi se uvesti i ključne tehnologije, i to tako što će se izraditi strateški planovi i planovi tehnološkog razvoja koji obuhvaćaju takve tehnologije.

3.9. Stoga je za inovacijske procese u MSP-ovima potrebna „srednja razina” između potražnje i ponude. Ta bi razina trebala osluškivati (čak i slabu) potražnju i u neiscrpoj i kaotičnoj ponudi tehnoloških odgovora pronaći najprimjerenije alate i rješenja. Digitalnoinovacijski centri mogli bi biti ta „srednja razina”. Podizanje svijesti o bitnoj ulozi europskih centara za digitalne inovacije od presudne je važnosti.

3.10. Rezultati koje su digitalnoinovacijski centri ostvarili u tom pogledu već se mogu smatrati pozitivnima. Kako navodi EIB: „Prikupljeni podaci ukazuju na ključnu ulogu digitalnoinovacijskih centara u pružanju potpore europskim MSP-ovima tijekom digitalne transformacije. (...) Više od 70 % anketiranih poduzeća koja su upotrebljavala usluge digitalnoinovacijskih centara smatra da je primljena potpora unaprijedila njihov put prema digitalizaciji.”

3.11. Digitalnoinovacijski centri također mogu imati vrlo važnu ulogu u promicanju digitalizacije poduzeća socijalne ekonomije, osobito kad su u pitanju socijalna poduzeća koja posluju u području socijalne politike i kućne skrbi, u kojem digitalne tehnologije mogu doprinijeti unapređenju usluga tako što će odgovoriti na potrebe osoba s invaliditetom.

4. Prijedlozi za poboljšanje europskih politika o digitalnim inovacijama za MSP-ove

4.1. EGSO cijeni pozornost koja se posvećuje MSP-ovima, kao i količinu politika i programa za potporu tim poduzećima, no primjećuje da je opći pristup Europske komisije nedovoljno usmjeren na postupke i potrebe MSP-ova. Osim toga, na nacionalnoj se razini ne provode sve te politike i postoji znatan komunikacijski jaz kad je u pitanju obavješćivanje MSP-ova o tim instrumentima. Podizanje svijesti o europskim i nacionalnim inicijativama mora postati prioritet, a europske institucije i države članice pritom moraju imati zajedničku odgovornost.

4.2. EGSO smatra da ispunjavanje zadaća digitalnoinovacijskih centara iziskuje odgovarajuća financijska sredstva iz raznih izvora, od programa potpore razvoju poslovanja i istraživanju i inovacijama na regionalnoj, nacionalnoj i europskoj razini do subvencioniranog financiranja za poduzeća i sudjelovanja u pozivima za podnošenje ponuda. MSP-ovima je potrebno omogućiti pristup poreznim poticajima povezanim s ulaganjima u digitalne inovacije i srodne vještine.

4.3. EGSO smatra da bi digitalnoinovacijski centri trebali imati ključnu ulogu u neometanom i uravnoteženom gospodarskom razvoju i razvoju EU-a u području zapošljavanja te, konkretno, potpori MSP-ovima tijekom digitalne i zelene tranzicije. Osim toga, u tu bi svrhu trebali razviti takozvane netržišne usluge u okviru aktivnosti osposobljavanja i podizanja svijesti, a troškove tih aktivnosti od javnog značaja trebalo bi pokriti javnim sredstvima.

4.4. EGSO smatra da bi digitalnoinovacijski centri u prvom redu trebali imati ulogu u integraciji sustava, povezujući potrebe MSP-ova i tehnološka rješenja. U tom je kontekstu ključno da digitalnoinovacijski centri mogu djelovati kao platforme za inovacije na lokalnoj razini, povezujući vještine i resurse lokalnih inovacijskih mreža (a moguće i onih vanjskih) i zahtjeve/prilike koje proizlaze iz lokalnih sustava proizvodnje, prije nego što razviju posebne vještine u području pojedinačnih ključnih tehnologija specifičnih za druge subjekte za istraživanje i inovacije (istraživačke centre, sveučilišta, velika društva).

4.5. Uzimajući u obzir standardizaciju postupaka i inicijativa za prekograničnu suradnju i razmjenu znanja, iskustava i praksi, među ostalim putem zajedničke digitalne platforme, EGSO smatra da bi se digitalnoinovacijski centri trebali usredotočiti na potporu regionalnim gospodarstvima i lokalnim sustavima MSP-ova. Stoga preporučuje utvrđivanje postojećih centara na regionalnoj razini, u suradnji s organizacijama poslodavaca MSP-ova, kao i izradu akcijskog plana usmjerenog na regionalni razvoj i veće uključivanje i sudjelovanje.

4.6. EGSO primjećuje da i dalje postoje razlike u raspodjeli digitalnoinovacijskih centara u europskim regijama i da pritom zaostaju zemlje istočne i jugoistočne Europe koje su proteklih godina ostvarile slabe rezultate u području digitalizacije. U jednom od prethodnih mišljenja EGSO je naveo sljedeće: „Poseban će prioritet biti rješavanje problema digitalnog jaza. [...] Tijekom pandemije naglasile su se i prednosti i nedostaci digitalne komunikacije, posebno za one koji žive u ruralnim područjima.” Smanjenje razlika među državama članicama i regijama od ključne je važnosti za postizanje napretka na europskoj razini.

4.7. EGSO smatra da bi u svrhu poticanja digitalne i zelene tranzicije MSP-ova trebalo primjereno pratiti i rješavati dva ključna pitanja: raširene digitalne vještine i suradnju poduzeća, počevši od lanaca proizvodnje i opskrbe.

4.8. Digitalne vještine ključan su čimbenik, osobito za MSP-ove, s obzirom na to da su upravo one glavna prepreka postizanju potpune digitalizacije, čak i ako postoje snažni financijski poticaji za ulaganja. Usavršavanje i prekvalifikacija u MSP-ovima obuhvaćaju zaposlenu radnu snagu i poduzetnike koji izravno sudjeluju u postupcima proizvodnje i odlukama o inovacijama i ulaganjima. Ako poduzetnici nemaju digitalne vještine, ne mogu iskoristiti prilike koje nude digitalne tehnologije, čime se ozbiljno ugrožava konkurentnost predmetnih poduzeća, što pak negativno utječe na zapošljavanje.

4.9. MSP-ovi nemaju službene organizacijske uloge kad je riječ o inovacijama i istraživanju i razvoju, a njihov je pristup inovacijama uglavnom usmjeren na sektor srednje tehnologije (integracija prokušanih tehnologija) i postupne inovacije (koje su progresivnije i sporije od radikalnih digitalnih inovacija). Taj se pristup, među ostalim, razvija neformalnom i poluformalnom razmjenom stručnog znanja i eksperimenata s drugim poduzećima, uključujući podugovaračke odnose. U MSP-ovima mogle bi se uvesti i ključne tehnologije, i to tako što će se izraditi strateški planovi i planovi tehnološkog razvoja koji obuhvaćaju takve tehnologije.

4.10. Sindikati, organizacije civilnog društva, udruženja poslodavaca i javna tijela moraju preuzeti vodeću ulogu i usmjeravati zadaće i strategije digitalnoinovacijskih centara te zajednički raditi na izradi programa usavršavanja i prekvalifikacije, cjeloživotnog učenja i strukovnog osposobljavanja kojima se jamči trajna zapošljivost radnika uz dostojanstvena radna mjesta i plaću te osigurana socijalna prava. Radnici moraju imati vodeću ulogu u digitalnoj transformaciji te je potrebno osigurati rodnu ravnopravnost. Za to je ključan socijalni dijalog, koji je potrebno podupirati kako bi se utvrdile kratkoročne i srednjoročne potrebe, kao i dugoročni učinci politika.

4.11. Suradnja velikih društava i MSP-ova, počevši od lanaca proizvodnje i opskrbe, može podići digitalne inovacije na novu razinu, čime bi se prevladale brojne prepreke u pogledu znanja, standardizacije i troškova.

4.12. EGSO smatra da buduća strateška uloga europskih centara za digitalne inovacije ovisi o dva čimbenika: kao prvo, sposobnosti da oblikovateljima politika prenesu istraživačke, razvojne i inovacijske potrebe, ograničenja i mogućnosti MSP-ova kako bi se osmislile bolje politike za promicanje njihove relevantnosti i kvalitete i, kao drugo, sposobnost da poboljšaju naš socijalni i poduzetnički ekosustav i tako doprinesu njegovoj većoj otpornosti i usmjerenosti na budućnost.

Bruxelles, 27. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Ususret održivoj strategiji EU-a za biljne bjelančevine i biljno ulje”

(samoinicijativno mišljenje)

(2023/C 75/13)

Izjavitelj: **Lutz RIBBE**

Odluka Plenarne skupštine:	20.1.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	27.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	158/2/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Uzgoj životinja u EU-u (s mesnim i mliječnim proizvodima te jajima) gospodarski je važna grana poljoprivrede, no zadnjih je godina sve više postajao predmetom društvene rasprave, među ostalim i zbog regionalnih i globalnih posljedica intenzivnog stočarstva na okoliš, kao i zbog toga što taj sektor u velikoj mjeri ovisi o uvozu hrane za životinje. To izaziva zabrinutost u pogledu sigurnosti opskrbe hranom i hranom za životinje u EU-u. Posebno je velika ovisnost o uvozu biljaka s visokim udjelom bjelančevina (oko 75 %).

1.2. Sektor uzgoja životinja ima ne samo implicitnu potrebu za obradivim zemljištem izvan EU-a nego zauzima i velik dio obradivog zemljišta unutar EU-a. Oko 50 % usjeva koristi se za prehranu životinja u proizvodnji, a manje od 20 % izravno za biljnu prehranu ljudi.

1.3. Već se godinama raspravlja o „europskoj strategiji za bjelančevine”, ali dosad je ostvaren slab napredak u razvoju proizvodnje proteinskih usjeva u Europi. Ovim mišljenjem Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) želi pružiti smjernice o tome koje bi dodatne aspekte trebalo uzeti u obzir.

1.4. EGSO napominje da manja nestašica bjelančevina u EU-u postoji u (biljnom) prehrambenom sektoru (ljudska hrana), međutim važnija je nestašica u sektoru krmnih smjesa (životinjska hrana). Postoji mnogo dobrih razloga za proširenje proizvodnje bjelančevina u EU-u, a osobito i za veće uključivanje travnjaka u hranidbu životinja. No gledano kvantitativno, velika količina uvezenih bjelančevina unatoč postojećem potencijalu neće se moći u potpunosti zamijeniti europskom proizvodnjom bez dalekosežnih posljedica na druge sektore poljoprivredne proizvodnje.

1.5. EGSO nadalje ističe da bi širenje uzgoja uljarica u EU-u moglo dovesti i do pozitivnih učinaka kao što su samodostatnost u opskrbi traktora gorivom, povećana dostupnost opskrbe uljanim pogačama s izvrsnim potencijalom za proteinsku hranu za životinje i povećani plodored.

1.6. Naime, postoji apsolutno ograničavajući faktor – raspoloživa poljoprivredna površina. Točno je da se i u konvencionalnoj i u ekološkoj poljoprivredi neprestano poduzimaju inovativne mjere za povećanje produktivnosti, no njihov je doseg količinski ograničen. Stoga EGSO smatra prijeko potrebnim da EU izradi studiju o sveeuropskom potencijalu i udjelu površina na kojima bi se unutar granica Eu-a mogli uzgajati proteinski usjevi i uljarice.

1.7. Važan dio „europske strategije za bjelančevine” mora biti usklađivanje uzgoja životinja u cjelini s ciljevima EU-a i ciljevima UN-a u pogledu europske i globalne sigurnosti opskrbe hranom, autonomije opskrbe i održivosti. Pojačana proizvodnja bjelančevina u EU-u samo je jedan od aspekata te strategije. Gledano globalno, čini se da trend približavanja svjetske prosječne konzumacije mesa i mliječnih proizvoda po glavi stanovnika trenutačnoj razini njihove konzumacije u razvijenim nacionalnim gospodarstvima nije spojiv s UN-ovim ciljevima održivog razvoja.

1.8. Europska strategija za biljne bjelančevine i biljna ulja također bi trebala doprinijeti održivom razvoju ruralnih područja u skladu s dugoročnom vizijom EU-a za ruralna područja, primjerice razvojem novih regionalnih lanaca vrijednosti koji su samoodrživi.

1.9. U Njemačkoj je Povjerenstvo za budućnost poljoprivrede (njem. *Zukunftskommission Landwirtschaft – ZKL*), koje je uspostavila Savezna vlada i u kojem su zastupljene sve relevantne društvene skupine, na temelju cjelovitog pristupa izradilo prijedloge za održiv poljoprivredno-prehrambeni sustav, uključujući sektor uzgoja životinja. Predložilo je promjene u metodama proizvodnje koje bi trebalo provesti s pomoću paketa instrumenata (nagrađivanje putem tržišta i premija) kako bi se što većem broju poljoprivrednika omogućilo da se prilagode. EGSO preporučuje Europskoj komisiji da detaljno prouči format tog postupka i razmotri bi li on bio primjeren i za razvoj europske strategije za bjelančevine.

1.10. Strategija za bjelančevine koja bi služila i ciljevima strateške autonomije opskrbe morala bi sadržavati sljedeće elemente:

- poticanje istraživanja i inovacija u području bjelančevina biljnog podrijetla duž cijelog vrijednosnog lanca te za optimalnu upotrebu izvora bjelančevina biljnog podrijetla usmjerenu na potrebe,
- razvoj i jače promicanje proteinskog potencijala u EU-u,
- jačanje održive domaće proizvodnje bjelančevina biljnog podrijetla proizvedenih u skladu s visokim europskim standardima,
- razvoj i širenje regionalnih lanaca vrijednosti i regionalnih kapaciteta za obradu,
- kontinuirana suradnja s institucijama i poljoprivrednim organizacijama radi promicanja uzgoja i upotrebe domaćih biljnih bjelančevina u industriji hrane i hrane za životinje,
- daljnje povećanje potencijala usjeva poboljšanjem i proširenjem strategija uzgoja,
- proširenje obrazovnih i savjetodavnih usluga te prijenosa znanja,
- omogućavanje i olakšavanje proizvodnje proteinskih usjeva na ekološki značajnim površinama,
- veću povezanost stočarstva s regionalnim potencijalom hrane za životinje,
- dosljedno pridržavanje postojećih graničnih vrijednosti za onečišćenje uzrokovano emisijama (nitrat u površinskim i podzemnim vodama, amonijak itd.) i internalizaciju vanjskih troškova,
- promicanje praksi posebno prilagođenih životinjama kroz informiranje potrošača i označivanje proizvoda,
- uspostavu normi proizvodnje i kvalitete u pogledu zdravstvenih i okolišnih posljedica uvoza proizvoda koji konkuriraju onima proizvedenima u EU-u,
- popratnu informativnu kampanju o posljedicama različitih prehrambenih navika na okoliš i zdravlje.

2. Uvod i kontekst

2.1. Poljoprivredna politika i praksa EU-a bila je uspješna u pogledu opskrbe hranom, ali sada je, među ostalim u okviru strategije „od polja do stola”, sve više usmjerena na pitanja održivosti te postizanje ciljeva zelenog plana i održivog razvoja. U središtu je pozornosti i cilj „strateške autonomije opskrbe”, najkasnije otkako je izbila pandemija bolesti COVID-19 i rat u Ukrajini.

2.2. Uzgoj životinja u EU-u (s mesnim i mliječnim proizvodima te jajima) gospodarski je važan sektor, no zadnjih je godina iz raznih razloga sve više postajao predmetom društvene rasprave, među ostalim i zbog velike ovisnosti o uvozu hrane za životinje.

2.3. U svojoj rezoluciji „Europska strategija za promicanje proteinskih usjeva”⁽¹⁾ Europski parlament spominje pogodnost EU-a „znatnim manjkom biljnih bjelančevina zbog potreba u sektoru uzgoja stoke”, i da se „ta situacija nažalost nije znatno poboljšala [...] unatoč uporabi nusproizvoda iz proizvodnje biogoriva”. Navodi da je „samo 3 % obradivih površina namijenjeno za proteinske usjeve te se uvozi više od 75 % bjelančevina biljnog podrijetla, ponajprije iz Brazila, Argentine i SAD-a”⁽²⁾, iako je od 1994. do 2014. ukupna europska proizvodnja sirovina bogatih bjelančevinama porasla s 24,2 na 36,3 milijuna tona (+ 50 %); međutim, istodobno je potrošnja porasla s 39,7 na 57,1 milijuna tona (+ 44 %)⁽³⁾. Političke odluke kao što je Sporazum iz Blair Housea predstavljaju neke od odlučujućih čimbenika za stvaranje tih ovisnosti.

2.4. Posebnu, gotovo najvažniju ulogu u industriji hrane za životinje ima sojino brašno⁽⁴⁾, koje je „u sastavu krmne smjese najtraženiji [...] sastojak [...] zbog njegova visokog udjela bjelančevina (većeg od 40 %), udjela aminokiselina i raspoloživosti tijekom cijele godine, što smanjuje potrebu za čestom izmjenom sastava”⁽⁵⁾. Od 1960. do danas godišnja potrošnja soje u Europi porasla je s 2,4 na gotovo 36 milijuna tona. Ta golema potražnja za sojom iziskuje površinu od gotovo 15 milijuna hektara, „od čega je njih 13 u Južnoj Americi”⁽⁶⁾; to je više od ukupne obradive površine Njemačke (11,7 milijuna hektara)⁽⁷⁾. Golema većina uvezene soje (oko 94 %) sastoji se od genetski modificiranih sorti.

2.5. Proteinski usjevi s visokim udjelom bjelančevina (većim od 15 %), spomenuti u Komisijinu dokumentu⁽⁸⁾, „čine približno 1/4 ukupne ponude sirovih biljnih bjelančevina u EU-u. Iako žitarice i travnjaci **znatno** pridonose ukupnoj ponudi biljnih bjelančevina”, iznenađujuće je da Komisija u svojim strateškim razmatranjima o biljnim bjelančevinama ne uzima u obzir žitarice i travnjake „zbog njihova niskog udjela bjelančevina, odnosno neznatne važnosti za tržište”⁽⁹⁾. EGSO ne može prihvatiti tu argumentaciju.

2.6. Visoka razina uvoza, posebno soje, prvenstveno je povezana s činjenicom da je proizvodnja soje u SAD-u i Južnoj Americi zbog tamošnjih prirodnih uvjeta uzgoja mnogo jeftinija; osim toga, ulogu u tome imaju i katkad znatno niži ekološki i socijalni standardi; kao primjeri mogu poslužiti krčenje prašuma u Južnoj Americi te raseljavanje autohtonih naroda, ali i malih poljoprivrednika⁽¹⁰⁾ EGSO pozdravlja činjenicu da je Komisija prepoznala taj problem i njezinu predanost „lancima opskrbe koji nisu povezani s krčenjem šuma”⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 17. travnja 2018. o europskoj strategiji za promicanje proteinskih usjeva (SL C 390, 18.11.2019., str. 2.).

⁽²⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 17. travnja 2018. (SL C 390, 18.11.2019., str. 2.), točka E. Napomena EGSO-a: ovisnost od 75 % odnosi se na proteinske usjeve s visokim udjelom bjelančevina, a važna opskrba životinja bjelančevinama iz trave i žitarica u mnogim se raspravama zanemaruje iz nejasnih razloga!

⁽³⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 17. travnja 2018. (SL C 390, 18.11.2019., str. 2.), točka L.

⁽⁴⁾ Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o razvoju proteinskih kultura u Europskoj uniji (COM(2018) 757 final, str. 2.).

⁽⁵⁾ COM(2018) 757 final, str. 3.

⁽⁶⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 17. travnja 2018. (SL C 390, 18.11.2019., str. 2.), točka L.

⁽⁷⁾ Prema podacima Eurostata, ukupna europska poljoprivredna površina (uključujući pašnjake i travnjake) trenutačno iznosi oko 174 milijuna hektara (podaci prije Brexita).

⁽⁸⁾ COM(2018) 757 final.

⁽⁹⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 17.4.2018. (SL C 390, 18.11.2019., str. 2.).

⁽¹⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Smanjenje rizika od krčenja i propadanja šuma povezanih s proizvodima koji se stavljaju na tržište EU-a” (SL C 275, 18.7.2022., str. 88.).

⁽¹¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Smanjenje rizika od krčenja i propadanja šuma povezanih s proizvodima koji se stavljaju na tržište EU-a” (SL C 275, 18.7.2022., str. 88.).

Ni u zadnjim prijedlozima reforme zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) ni u pregovorima sa zemljama članicama Mercosura EU nije u dovoljnoj mjeri poduzeo inicijative koje bi mogle dovesti do stvarnog smanjenja ovisnosti o uvozu.

2.7. U tom kontekstu valja spomenuti da je u okviru dosadašnjeg ZPP-a na temelju tzv. ekološki značajnih površina posebno profitirao uzgoj bjelančevina: „Površine s usjevima koji vežu dušik najprijavljivanija je vrsta ekološki značajnih površina”; za njih se iskorištava 37 % (!) ekološki značajnih površina. Ocjena podnesenih nacionalnih strateških planova za provedbu novog ZPP-a još nije provedena, stoga EGSO još nije u mogućnosti reći hoće li oni dovesti do poboljšanja ili pogoršanja. Državama članicama dostupne su brojne mogućnosti (osobito: proizvodno vezana plaćanja) za promicanje uzgoja, ali početne analize upućuju na to da a) neće sve države članice iskoristiti tu potporu i b) razine potpore nisu dovoljno privlačne.

2.8. EGSO ima jasno stajalište: „poboljšanje autonomije EU-a u opskrbi bjelančevinama poželjno je [...] u svakom pogledu. Uvoz soje iz trećih zemalja može biti uzrok krčenja i propadanja šuma te uništavanja prirodnih ekosustava u određenim zemljama proizvođačima. Razvojem proizvodnje mahunarki s visokim udjelom bjelančevina u Uniji ograničila bi se potreba za uvozom te time ostvario pozitivan učinak na klimu i okoliš”⁽¹²⁾.

2.9. Nitko od dionika ne osporava tu činjenicu. Naprotiv, u EU-u se već dugo raspravlja o potrebi za odgovarajućom europskom strategijom za bjelančevine, ali dosad je sve ostalo samo na deklarativnoj podršci razvoju europskog uzgoja bjelančevina i instrumentima navedenima u točki 2.7. Dakle, još je dalek put do djelotvorne europske strategije za bjelančevine.

2.10. Od početka pandemije bolesti COVID-19, a najkasnije od izbijanja rata u Ukrajini postalo je jasno da posljedice globalne podjele rada i globalnih trgovinskih odnosa nisu samo pozitivne. One mogu dovesti do problema koji dosad nisu uopće ili su tek nedovoljno razmatrani. Nova ključna riječ glasi: strateška autonomija opskrbe. Svejedno je li je riječ o manjkovima u opskrbi maskama za lice, lijekovima, poluvodičima ili fosilnim energentima, kao što su plin, nafta i ugljen: ovisnosti mogu dovesti do ekstremnih gospodarskih i društvenih previranja.

2.11. Rat u Ukrajini i njegove vjerojatno dugoročne posljedice imat će trajan učinak i na europski i na globalni poljoprivredni sektor te na europsku prehrambenu industriju, zbog čega su nužne promjene.

2.12. Stoga EGSO u svojoj rezoluciji „Rat u Ukrajini i njegove gospodarske, socijalne i okolišne posljedice”⁽¹³⁾ navodi, među ostalim, „da će sukob neizbježno imati ozbiljne posljedice za poljoprivredno-prehrambeni sektor EU-a, kojemu će biti potrebna dodatna potpora; naglašava da EU mora ojačati svoju predanost ostvarenju **održivih prehrambenih sustava** [...]; EU osobito mora povećati sigurnost opskrbe hranom smanjenjem ovisnosti o ključnim uvezenim poljoprivrednim proizvodima i sirovinama”.

2.13. EGSO istodobno naglašava „da posljedice rata ne bi smjele ugroziti djelovanje u području klime i održivosti” te da se ciljevima održivog razvoja iz Programa UN-a do 2030. promiču, među ostalim, mir, sigurnost i smanjenje siromaštva. **Europskim zelenim planom** ostvario bi se napredak u provedbi Programa UN-a do 2030. i u pravednoj tranziciji.

2.14. Time se nadovezao na izjavu čelnika država ili vlada EU-a iz Versaillesa od 11. ožujka 2022., u kojoj se navodi: „Poboljšat ćemo sigurnost opskrbe hranom smanjenjem naše ovisnosti o ključnim uvezenim poljoprivrednim proizvodima i sirovinama, osobito povećanjem proizvodnje bjelančevina biljnog podrijetla u EU-u”⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Razmatračko mišljenje EGSO-a na zahtjev francuskog predsjedništva „Sigurnost opskrbe hranom i održivi prehrambeni sustavi” (SL C 194, 12.5.2022., str. 72., točka 1.3.ii.).

⁽¹³⁾ Rezolucija EGSO-a usvojena na plenarnom zasjedanju 24. ožujka 2022. (SL C 290, 29.7.2022., str. 1.).

⁽¹⁴⁾ <https://www.consilium.europa.eu/media/54795/20220311-versailles-declaration-hr.pdf>

3. Činjenice i trendovi

3.1. EGSO smatra da se pri izradi sveobuhvatne europske strategije za bjelančevine u mnogo većoj mjeri moraju razmatrati i uzimati u obzir sistemska pitanja. To uključuje pojašnjenje pitanja o tome kako bi postojeći sustav trebalo ocijeniti s gledišta europske strateške autonomije opskrbe i s gledišta globalne i regionalne održivosti te što su prednosti i nedostaci tog sustava za poljoprivrednike, potrošače, okoliš i uzgajane životinje. Međutim, mora se voditi računa i o aktualnim trendovima koji utječu na područje opskrbe bjelančevinama.

Tanjur, spremnik, korito – što uzgajamo i što se događa s urodom poljoprivrednih biljaka?

3.2. Bez uvoza velike količine bjelančevina trenutačna intenzivna proizvodnja mesa u Europi ne bi bila moguća, iako se već danas velik dio uroda poljoprivrednih biljaka iskorištava kao hrana za životinje. Primjerice, u Njemačkoj to vrijedi za gotovo dvije trećine (!) cijelog uroda, naime za gotovo sve travnjake (koje ljudi, naravno, ne mogu izravno iskorištavati) te 60 % kukuruza i žitarica⁽¹⁵⁾. Drugu po važnosti namjenu uroda u količinskom smislu ne čini biljna hrana za ljude, nego proizvodnja tehničke energije (kukuruz za bioplin, uljana repica za biodizel te žitarice i šećerna repa za bioetanol). Tek na trećem mjestu nalazi se izravno iskorištavanje biljaka kao hrane za ljude. Udio biljne hrane za ljude koja se konzumira u Njemačkoj (uglavnom žitarice za proizvodnju kruha, krumpir, šećer, repičino ulje i poljsko povrće) u ukupnoj količini proizvedenih biljaka iznosi samo 11 %!

3.3. Kao hrana za životinje iskorištava se i 93 % uvezenih biljnih bjelančevina. Upravo taj uvoz te obujam i intenzitet proizvodnje mesa zadnjih su godina postajali predmetom brojnih društvenih rasprava.

3.4. Valja krenuti od dvije spoznaje: prvo, manja nestašica bjelančevina u EU-u postoji u (biljnom) prehrambenom sektoru (ljudska hrana), međutim važnija je nestašica u sektoru krmnih smjesa (životinjska hrana). Drugo, velika količina uvezenih bjelančevina neće se moći u potpunosti zamijeniti europskom proizvodnjom bez dalekosežnih posljedica na druge sektore poljoprivredne proizvodnje.

3.5. Naime, postoji apsolutno ograničavajući faktor – raspoloživa poljoprivredna površina. Točno je da se i u konvencionalnoj i u ekološkoj poljoprivredi neprestano poduzimaju inovativne mjere za povećanje produktivnosti, no njihov je doseg količinski ograničen. Zato je Udruga industrije prerade uljarica u Njemačkoj nakon detaljne analize zaključila da „kanale opskrbe tim izvorima bjelančevina treba i dalje osiguravati jer potpuna samodostatnost opskrbe domaćim bjelančevinama ostaje nerealističnom”⁽¹⁶⁾.

3.6. Te načelne izjave ne smiju se pogrešno shvatiti: postoji mnogo dobrih razloga za intenzivno promicanje pojačane proizvodnje proteinskih usjeva i uljarica u EU-u. Te kulture vežu dušik u tlu, smanjuju potrebu za mineralnim dušikom, poboljšavaju kvalitetu i plodnost tla te pozitivno pridonose zaštiti klime (npr. zbog smanjenja prometnih potreba, krčenja šuma i upotrebe ulaznih sredstava). Prošireni plodored smanjuje učestalost pojave štetnika i pozitivno utječe na biološku raznolikost. Danas se proteinski usjevi uzgajaju tek na vrlo malom dijelu (oko 3 %) poljoprivredne površine. Međutim, to vrlo korisno proširenje neizbježno se provodi na štetu drugih vrsta uzgoja, kao što su primjerice drugi ratarski usjevi ili energetske usjevi, ili bi moglo dovesti do preklapanja s drugim mjerama za očuvanje prirode.

Aktualni trendovi

3.7. Stoga je preporučljivo prvo opisati i analizirati trendove koji bi mogli utjecati na budući način uzgoja i hranidbe životinja, a time i na potrebe za bjelančevinama i njihovu kvalitetu.

⁽¹⁵⁾ U 2017. korištena poljoprivredna površina u EU-u (27) iznosila je 178,7 milijuna hektara: od toga je 105,5 milijuna hektara bila obradiva površina, od koje se 63 % (= 66,8 milijuna hektara) koristilo za hranu za životinje (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1196852/umfrage/landwirtschaftliche-flaechen-in-der-eu-nach-nutzungsart/>).

⁽¹⁶⁾ *Verband der ölsaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland* (OVID) (Udruga industrije prerade uljarica u Njemačkoj): *Eiweißstrategie 2.0*, (Strategija za bjelančevine 2.0), 2019.

3.7.1. S jedne strane, već su prepoznatljive promjene u potrošačkim i konzumacijskim navikama. Sve veći broj potrošača smanjuje ili potpuno napušta konzumaciju mesa. Velika konzumacija mesa u Europi sada se dovodi u pitanje i iz razloga povezanih s prehranbenom fiziologijom. U nekim državama članicama već je zabilježeno smanjenje potrošnje mesa⁽¹⁷⁾. To je jasno vidljivo ne samo iz statističkih podataka nego i na policama supermarketâ, na kojima se osjetno povećava broj nadomjestaka za meso proizvedenih od proteinskih usjeva.

3.7.2. Drugi trend može se opisati kao „manje mesa, ali bolje kvalitete”: sve se češće na tržište plasiraju proizvodi vrhunske kvalitete pri čijoj se proizvodnji daje veća pozornost dobrobiti životinja i lokalnom podrijetlu, što utječe na hranidbu životinja. Sve više potrošača uzima u obzir način na koji se životinje uzgajaju i daje li im se hrana za životinje koja je lokalno proizvedena i/ili ne sadrâva genetski modificirane organizme, idu li na ispašu itd. U EU-u već postoji visok stupanj diferencijacije.

3.7.3. Taj se trend u prošlosti smatrao malom nišom, ali naziru se značajne promjene: mnogi veliki lanci supermarketâ u nekoliko država članica već su u više navrata za svoje proizvode od svježeg mesa povećavali zahtjeve u pogledu dobrobiti životinja i okolišne prihvatljivosti. Predstoje i druge radikalne promjene: tako će, primjerice, od 2030. neki od velikih diskontera nabavljati 100 % svojeg asortimana svježeg mesa isključivo iz uzgoja na otvorenom i vrhunskog uzgoja. Ta se preobrazba odnosi na sve skupine domaćih životinja (goveda, svinje, kokoši i pure).

3.7.4. Planirano ili već postojeće povećanje ekološke proizvodnje u EU-u također će utjecati na opskrbu hranom za životinje (i uvoz soje). Prema podacima Europske komisije, ekološki uzgoj životinja rastao je dosad za 10 % godišnje. Cilj strategije „od polja do stola” od 25 % doveo bi do daljnjeg napretka u tom području ako se tržišta budu razvijala u skladu s time, čemu se nastoji pridonijeti ZPP-om. Budući da se na globalnoj razini samo 6 % soje stavlja na tržište kao genetski nemodificirana soja, poljoprivredna gospodarstva moraju potražiti alternative i/ili pojačano sama proizvoditi hranu za životinje.

3.7.5. I u sektoru mljekarstva već su prepoznatljive znatne promjene: u mnogim državama članicama sektor maloprodaje hrane zahtijeva od mljekarâ mlijeko i mliječne proizvode dobivene bez primjene genetskog inženjeringa u hranidbi krava. Zbog toga, primjerice, u Njemačkoj sada oko 70 % proizvedenog mlijeka potječe od životinja koje se više ne hrani sojinim brašnom. Tržište se počinje razlikovati, primjer za to su mlijeko krava s pašnjaka, mlijeko krava hranjenih sijenom, mlijeko krava s planinskih pašnjaka. Međutim, mliječni proizvodi i u budućnosti će biti nezaobilazni za unos bjelančevina i dostupni svima u uravnoteženoj prehrani za sve dobne skupine stanovništva.

3.7.6. U tom kontekstu valja podsjetiti i na EGSO-ovo informativno izvješće „Koristi od ekstenzivnog stočarstva i organskih gnojiva u kontekstu zelenog plana”⁽¹⁸⁾, u kojem se ekstenzivno stočarstvo (na trajnim travnjacima i pašnjacima) promiče ne samo zbog njegove posebne važnosti za biološku raznolikost te drugih prednosti za okoliš i ruralnu kulturu nego i zbog njegove ključne uloge „u opskrbi održivom, zdravom, sigurnom i visokokvalitetnom hranom, posebno s obzirom na rastuće svjetsko stanovništvo”. Nužnost većeg uzimanja u obzir „uloge pašnjaka/djeteline kao važnog izvora bjelančevina za preživaače” spominje se u još jednom mišljenju Odbora⁽¹⁹⁾.

3.7.7. Jedna druga, sasvim različita pojava jest razvoj takozvanog „umjetnog mesa”, koji bi mogao imati katastrofalne ekonomske posljedice za poljoprivredu, tradicionalni uzgoj životinja i cijeli poljoprivredno-prehrambeni sustav tog sektora. Taj industrijski proizvod proizveden u reaktorima nema nikakve veze s mesom. Taj trend nisu inicirali ni potrošači ni poljoprivrednici, nego nekolicina velikih multinacionalnih koncerna, kao što su Cargill, Tyson Foods i Nestlé. Oni istraâuju odnosno razvijaju prakse za proizvodnju umjetnog mesnog tkiva u industrijskim reaktorima. Njihov je argument da ono što su poljoprivrednici postizali tijekom cijele povijesti čovječanstva baveći se tradicionalnim stočarstvom (tj. omogućivaaње rasta stanica) oni mogu postići u reaktoru uz mnogo manji utrošak zemljišta, dok i dalje postoji sumnja u pogledu uštede

⁽¹⁷⁾ Od 1995. do 2021. u Njemačkoj se konzumacija svinjetine po stanovniku smanjila s 39,8 kg na 31 kg.

⁽¹⁸⁾ Informativno izvješće EGSO-a „Koristi od ekstenzivnog stočarstva i organskih gnojiva u kontekstu europskog zelenog plana”.

⁽¹⁹⁾ Razmatračko mišljenje EGSO-a na zahtjev francuskog predsjedništva „Sigurnost opskrbe hranom i održivi prehrambeni sustavi” (SC 194, 12.5.2022., str. 72.).

vode i drugih korištenih resursa, baš kao i u pogledu drugih nepoznanica u vezi s „kvalitetom” i povezanim troškovima proizvodnje. EGSO poziva na pokretanje široke društvene rasprave o bojaznima u vezi s tim potencijalnim smjerom razvoja i njegovim negativnim posljedicama za uzgajivače stoke i lanac proizvodnje mesa, što bi moglo naškoditi gospodarstvima i razini zaposlenosti u svim državama članicama, kao i Europskoj uniji u cjelini.

Odgovori politike

3.8. Sada postoje i jasni odgovori politike, od kojih su neki po sadržaju još dalekosežniji od strategije „od polja do stola”, a usto su izrađeni u sasvim različitom društvenom diskursu. Primjerice, u Njemačkoj je u srpnju 2020. Savezna vlada osnovala Povjerenstvo za budućnost poljoprivrede, u čijem su sastavu 32 člana koja dolaze iz vrlo različitih društvenih skupina, među ostalima iz tradicionalnih udruga poljoprivrednika i znanstvene zajednice. Cilj je bio razviti viziju budućnosti poljoprivredno-prehrambenog sustava koja bi bila prihvatljiva širokim dijelovima društva. U lipnju 2021. njegove su preporuke jednoglasno usvojene i objavljene. U skladu su sa zajedničkim načelom: ekološka i etička (u smislu dobrobiti životinja) odgovornost poljoprivrede može se najučinkovitije i najtrajnije poboljšati tako da se pronađu načini na koje bi se održivije metode proizvodnje nagrađivale putem novouvedenih instrumenata i time učinile gospodarski isplativima.

3.9. Kad je riječ o uzgoju životinja, Povjerenstvo za budućnost poljoprivrede priključuje se preporukama Kompetencijske mreže za uzgoj životinja, koju je uspostavilo Savezno ministarstvo poljoprivrede. Njezini prijedlozi objavljeni su u veljači 2020. ⁽²⁰⁾. U njima se iznosi strategija transformacije za preobrazbu stočarstva sa znatnim povećanjem razine dobrobiti životinja, koja pretpostavlja financiranje putem poreza ili dažbina u kombinaciji s višim tržišnim cijenama i isplatama premija uvjetovanih obveznim označivanjem načina uzgoja životinja u skladu s odgovarajućim definiranim standardima uzgoja. Smatra da je to presudno kako bi se poljoprivrednicima čije poslovanje podliježe navedenoj preobrazbi pružila gospodarska perspektiva. Cilj je te strategije preobrazbe osigurati sredstva za život stočarskih gospodarstava uz istodobno smanjenje stočnog fonda.

3.10. Ukratko, postojeći oblici uzgoja životinja u Europi katkada se bitno međusobno razlikuju i u pogledu potražnje za uvozom (uglavnom soje) i u pogledu regionalnih utjecaja na okoliš. Dok se tradicionalniji, odnosno okolišno ekstenzivniji i površinom uvjetovani oblici uzgoja životinja uglavnom temelje na regionalnim pogonskim i prehrambenim sirovinama i imaju ograničen utjecaj na okoliš te su dijelom čak apsolutno nužne za očuvanje obrađenih površina, postojeći i rastući obujam intenzivnog uzgoja životinja opterećuje regionalni okoliš te se, unatoč već sada velikim zahtjevima za obradivim zemljištem u EU-u, uvelike temelji na uvezanoj hrani za životinje, čiji uzgoj ima goleme posljedice u zemljama podrijetla (npr. pridonosi globalnom krčenju šuma i klimatskim promjenama te društvenim previranjima).

3.11. Stoga važan dio europske strategije za bjelančevine mora biti usklađivanje uzgoja životinja u cjelini s ciljevima EU-a i ciljevima UN-a u pogledu europske i globalne sigurnosti opskrbe hranom, autonomije opskrbe i održivosti. Pojačani uzgoj bjelančevina u EU-u samo je jedan od aspekata te strategije, no gledano globalno, čini se da trend približavanja svjetske prosječne konzumacije mesa i mliječnih proizvoda po glavi stanovnika trenutačnoj razini njihove konzumacije u razvijenim nacionalnim gospodarstvima nije spojiv s UN-ovim ciljevima održivog razvoja. Smanjenje fonda domaćih životinja neizbježno je.

3.12. Načelno gledano, njemačko Povjerenstvo za budućnost poljoprivrede već je provelo takvu procjenu postojećeg poljoprivredno-prehrambenog sustava, i to u okviru postupka društvene rasprave koji je vrijedan toga da ga detaljnije analiziraju druge države članice EU-a i sama Europska komisija. U toj se procjeni, s jedne strane, hvale neosporne koristi koje poljoprivreda donosi društvu, dok se, s druge strane, kritički preispituju osnove na kojima se temelji razvoj proizvodnje zadnjih godina i posljedice koje je on izazvao: „Negativnu stranu tog napretka čine oblici prekomjernog

⁽²⁰⁾ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.html.

iskorištavanje prirode i okoliša – od životinja i bioloških kružnih tokova pa sve do opasne degradacije klime. Međutim, poljoprivreda se suočava i s ekonomskom krizom. Razni čimbenici, među ostalima i oni politički, doveli su do gospodarskih modela koji nisu održivi ni ekološki ni ekonomski/socijalno. [...] Imajući u vidu vanjske troškove uzrokovane prevladavajućim oblicima proizvodnje, postojeći poljoprivredno-prehrambeni sustav ne može se održati, kako iz razloga povezanih s ekologijom i etikom korištenja životinja tako i iz gospodarskih razloga”⁽²¹⁾.

4. Zahtjevi: održiva opskrba bjelančevinama i jačanje uljarica

4.1. U Europi, u kojoj se autonomija opskrbe sve više prepoznaje kao strateški cilj, posve su primjerene usporedbe s energetske politikama: ovisnost o uvozu trebalo bi svesti na najmanju moguću mjeru i usredotočiti se na održivo zadovoljavanje potreba vlastitim sredstvima.

4.2. Za razliku od energetskega sektora, u kojem nadoknađivanje manjka fosilnih goriva novim tehnologijama (energija vjetra, solarna energija, biomasa, vodik itd.) može biti uspješno, globalni prehrambeni sektor mora prilagoditi proizvodnju i potrošnju potencijalima ograničenog prirodnog kapitala (uglavnom zemljišta, ali i biološke raznolikosti). To se mora popratiti određivanjem prioriteta pri iskorištavanju poljoprivrednih prinosa. Glavni prioritet mora biti opskrba ljudi, osobito biljnim proizvodima (žitaricama, voćem, povrćem itd.). Srećom, nema razloga za bojazan da EU neće moći zadovoljiti te potrebe vlastitog stanovništva. Međutim, imajući u vidu sve veću zabrinutost zbog gladi u svijetu, treba uzeti u obzir da se taj problem ne može riješiti proizvodnjom mesa, nego upravo suprotno: hrana za životinje (jednako kao i biomasa za proizvodnju energije) konkurrira hrani za ljude.

4.3. Taj sukob oko iskorištavanja zemljišta dodatno se zaoštrava time što se poljoprivreda u gotovo svim regijama EU-a djelomično suočava sa znatnom konkurencijom u pogledu površina: prema izračunima EU-a, gubitak poljoprivrednih površina u korist urbanizacije, gradnje, infrastrukture itd. mogao bi do 2030. dovesti do smanjenja obradive površine za gotovo 1 milijun hektara.

4.4. Unatoč tomu, u usporedbi s drugim dijelovima svijeta EU ima relativno lagodnu situaciju: poljoprivreda EU-a temeljena na načelima europskog poljoprivrednog modela⁽²²⁾ nedvojbeno može osigurati dovoljno kvalitetnih biljnih proizvoda za sve svoje građane, a svakako i isporučivati velike količine hrane za životinje, no ne dovoljno za zadovoljavanje postojećih potreba. Nadalje, imajući u vidu vjerojatni izostanak isporuka žitarica iz Ukrajine i Rusije u regije u kojima vlada glad, valja postaviti pitanje o tome ne bismo li morali smanjiti količinu žitarica koja se iskorištava kao hrana za životinje (ili dodatak gorivu) kako bismo mogli pridonijeti rješavanju sve većeg globalnog problema gladi i povećati opskrbu bjelančevinama.

4.5. U okviru europske strategije za bjelančevine mora se uzeti u obzir da preživaci (ali ne samo oni) imaju sposobnost koju ljudi nemaju: mogu iskorištavati travu! Čak u slučaju monogastričnih životinja (svinja i peradi) travnjaci bi mogli poslužiti za obogaćivanje jednog dijela dnevnih porcija hrane koja im se daje. Stoga bi travnjaci morali biti ključan element za održivu opskrbu bjelančevinama, što se u trenutačnim političkim raspravama premalo tematizira. Prošle godine donesena odluka EU-a o ponovnom dopuštanju životinjskog brašna i brašna od kukaca u hrani za životinje također može pridonijeti smanjenju udjela biljnih bjelančevina u hranidbi životinja.

4.6. Iz novijih studija stručnih tijela njemačkog Saveza za promicanje uljarica i proteinskih usjeva (njem. Unio zure Derivirana von L- dnu Protektionismus – UFOP) o potencijalu uzgoja uljane repice i mahunarki te njihovu iskorištavanju kao hrane za životinje proizlazi optimistični zaključak da postoji potencijal za uzgoj mnogo većih količina uljane repice i mahunarki, uz istodobno znatno proširenje plodoreda. Uljana repica i mahunarke mogli bi zauzimati približno po 10 % obradive površine, što npr. za mahunarke (osobito za grašak, bob, soju i slatku vučiku) predstavlja više od udvostručenja postojećeg udjela. Dakle, više uljarica nije prepreka održivom korištenju zemljišta, već vrijedi upravo suprotno. Međutim, to se može učiniti samo nauštrb drugih vrsta uzgoja.

4.7. Spomenuta studija pokazuje i to da se potrebe postojećeg fonda domaćih životinja ne mogu zadovoljiti na samodostatan način i da se on mora smanjiti kako bi se ostvario pomak prema cilju „strateške autonomije opskrbe”.

⁽²¹⁾ Završno izvješće njemačkog Povjerenstva za budućnost poljoprivrede.

⁽²²⁾ Samoinicijativno mišljenje EGSO-a „Reforma zajedničke poljoprivredne politike 2013.” (SL C 354, 28.12.2010., str. 35.).

4.8. Stoga EGSO smatra prijeko potrebnim da EU izradi studiju o sveeuropskom potencijalu proteinskih usjeva i uljarica koje bi se mogle uzgajati unutar granica EU-a. Pritom se mora uzeti u obzir održivost iskorištavanja zemljišta (plodored, plodnost tla, uključujući biološku raznolikost). Tada bi iz rezultata te studije trebalo izvući zaključke o površinama koje su potrebne za zdravu prehranu europskih građana temeljenu na biljnim bjelančevinama. Zatim se iz toga mogu izvući zaključci o tome što preostaje za hranu za životinje (odnosno za energetske svrhe), a time i o tome što još treba uvesti za uzgoj životinja koji se uklapa u europske i globalne ekološke granice uzgoja životinja usmjerenog na održivost i dobrobit životinja. Europska strategija za bjelančevine također mora pružiti odgovor na pitanje koje će posljedice neminovno imati na postojeće trgovinske sporazume (npr. na sporazum s Mercosurom) i kako se poljoprivrednici iz EU-a koji se bave održivim uzgojem mogu zaštititi od uvoza proizvoda dobivenih neodrživom proizvodnjom.

4.9. EGSO smatra važnim naglasiti da bi ulje dobiveno proširenjem uzgoja uljarica na 10 % obradive površine EU-a moglo dovesti do energetske samodostatnosti u opskrbi traktora gorivom ako se koristi isključivo u tu svrhu. EGSO je već u svojim prethodnim mišljenjima⁽²³⁾ istaknuo da smatra svrsishodnim uspostaviti zaseban program za upotrebu neesterificiranih (tj. čistih) biljnih ulja u poljoprivrednim strojevima umjesto njihovog dodavanja dizelu. Međutim, trebalo bi razmotriti i uporabu goriva tipa B100 (100 % esterificirano biljno ulje). U njihovoj proizvodnji dobivena uljana pogača⁽²⁴⁾ izvrsna je proteinska hrana za životinje (to vrijedi npr. i za otpad nastao u proizvodnji alkohola).

4.10. Neke države članice, doduše iz vrlo različitih razloga, već rade na smanjenju fonda domaćih životinja (npr. Nizozemska). Ono se može propisati regulatornim mjerama ili oblikovati tržišnim instrumentima. Osim za jasne standarde zaštite okoliša i dobrobiti životinja, EGSO se zauzima prvenstveno za tržišna rješenja kojima se stvaraju uvjeti za izgradnju novih regionalnih lanaca vrijednosti koji su samoodrživi i ne ovise trajno o potporama. Istodobno bi ta rješenja morala pružiti perspektivu što većem broju gospodarstva koja uzgajaju životinje. Nadalje, ta bi rješenja morala omogućiti što većem broju poljoprivrednika u EU-u održivu proizvodnju i sigurnu egzistenciju. Za to je potrebna zaštita od nepoštenog tržišnog natjecanja i nepoštenih trgovačkih praksi, a za njezino ostvarenje potrebno je jačanje tržišne moći poljoprivrednika u procesu transformacije prema globalnom održivom prehrambenom sustavu.

4.11. Sve to još jednom pokazuje da se u okviru održive strategije EU-a za biljne bjelančevine i biljno ulje poljoprivredno-prehrambeni sustav mora promatrati u cjelini, a da izolirana strategija uzgoja nije svrsishodna.

4.12. Tržišni mehanizmi moraju se postaviti tako da odražavaju stvarne socijalne, društvene i okolišne troškove. Zakazivanje tržišnih mehanizama može se korigirati državnim intervencijama koje se temelje na činjenicama i znanosti te su, uz uvažavanje svih interesa, usmjerene na optimizaciju kompromisa između troškova i koristi za društvo.

Bruxelles, 27. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽²³⁾ Mišljenje EGSO-a o uporabi energije iz obnovljivih izvora (SL C 77, 31.3.2009., str. 43.).

⁽²⁴⁾ Prešanjem uljane repice dobivaju se približno 1/3 ulja i 2/3 uljane pogače.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Ususret okviru za označivanje održive hrane kojim bi se potrošačima omogućilo donošenje održivih odluka o prehrani”

(samoinicijativno mišljenje)

(2023/C 75/14)

Izjestitelj: **Andreas THURNER**

Odluka Plenarne skupštine:	20.01.2022
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	05.10.2022
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	27.10.2022
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	147/5/1

1. Zaključci i preporuke

Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO):

1.1. **pozdravlja** inicijativu Europske komisije za uspostavu pravnog okvira za održive prehrambene sustave koji će sadržavati, među ostalim, pravila za označivanje održivosti hrane. Postoji jasna potreba za regulacijom i određenim stupnjem standardizacije i usklađivanja kako bi se osigurali vjerodostojnost i jednaki uvjeti tržišnog natjecanja;

1.2. **naglašava** da je održivost višedimenzionalan koncept u kojem bi uvijek jednakomjerno trebalo uzimati u obzir gospodarsku, okolišnu i socijalnu dimenziju;

1.3. **ističe** da se prehrambene navike ljudi znatno razlikuju, da ovise o različitim čimbenicima te da su vrlo postojane. Zato bi očekivanja od sustava označivanja održivosti od samog početka trebala biti realna. Međutim, postoji opći interes za promjenom koja bi vodila k održivijim obrascima potrošnje;

1.4. stoga **preporučuje** da se uspostavi što jednostavniji i pragmatičniji okvir za označivanje održivosti hrane, koji bi bio transparentan i znanstveno utemeljen, i kojim bi se, s jedne strane, gospodarskim subjektima pomoglo u ocjenjivanju i poboljšavanju održivosti proizvoda i, s druge strane, potrošačima pružale korisne informacije na koje se mogu oslanjati pri donošenju odluka o kupnji;

1.5. **predlaže** da se u interesu jednostavnog i pragmatičnog pristupa treba zadovoljiti i podelementima sveobuhvatno definirane i ocijenjene održivosti, kao što su, primjerice, dobrobit životinja te socijalni i okolišni kriteriji. Međutim, u tom se slučaju ne bi smio koristiti pojam „održiv” jer bi ga trebalo upotrebljavati samo u slučaju sveobuhvatnog pristupa ocjenjivanju;

1.6. **za početak zagovara** dobrovoljni pristup kojim bi se, međutim, u slučaju njegove primjene morali predvidjeti obvezni uvjeti. Trebalo bi zabraniti oznake održivosti ili tvrdnje o održivosti koje se ne temelje na tim uvjetima;

1.7. **smatra** da se sustavima za označivanje s ljestvicom za ocjenjivanje (npr. u obliku semaforškog sustava) može pomoći potrošačima u donošenju informiranih odluka. Istodobno se takvim sustavom ocjenjivanja može promicati pionirska uloga u području održivosti i potaknuti poduzeća na odgovarajuće poboljšavanje procesa uzduž prehrambenog lanca;

1.8. **ističe** da su algoritmi ocjenjivanja ključni za model skaliranja. Oni se moraju temeljiti na znanstvenim spoznajama i na odgovarajući način učiniti transparentnima za potrošače;

1.9. **smatra** da postojeći sustavi kvalitete EU-a, kao što su oznake ekološkog uzgoja i zemljopisnog podrijetla, već sadržavaju elemente koji pridonose većoj održivosti u prehrambenom sustavu. To bi trebalo uvažiti na odgovarajući način. Nadalje, EGSO preporučuje da se postojeći sustavi podvrgnu provjeri održivosti i po potrebi dopune odgovarajućim odredbama o održivosti;

1.10. **naglašava** ključnu ulogu obrazovanja u pružanju osnovnog razumijevanja aspekata održivosti povezanih s hranom. Kampanjama za podizanje svijesti i odgovarajućim mjerama za potporu cjenovnoj pristupačnosti održivih prehrambenih proizvoda također se može promicati prelazak na održivije prehrambene sustave.

2. Kontekst mišljenja

2.1. Strategija „od polja do stola”⁽¹⁾ u središtu je europskog zelenog plana. Njezin je cilj osmišljavanje pravednih, zdravih i ekološki prihvatljivih prehrambenih sustava. Akcijski plan te strategije uključuje, među ostalim, mjere za promicanje održive potrošnje hrane i olakšavanje prelaska na zdravu i održivu prehranu. U međuvremenu je Europska komisija već počela pripremati horizontalni okvir kako bi ubrzala i olakšala prelazak na održivost. Također se nastoji osigurati da hrana koja se stavlja na tržište EU-a postane sve održivijom.

2.2. EGSO je svojim nacrtom strateške vizije za promicanje sveobuhvatne prehrambene politike već razvio čvrst okvir za djelovanje. Temelji te vizije utvrđeni su u mišljenjima o pitanjima kao što su sveobuhvatna prehrambena politika⁽²⁾, zdrava i održiva prehrana⁽³⁾, kratki lanci opskrbe hranom/agroekologija⁽⁴⁾, održiva potrošnja⁽⁵⁾ i usklađivanje strategija i aktivnosti u poslovanju s hranom s ciljevima održivog razvoja za održiv oporavak nakon krize izazvane bolešću COVID-19⁽⁶⁾.

2.3. Poduzeća imaju veliku odgovornost poticati, s jedne strane, potrošače da donesu zdrave odluke koje će manje štetno utjecati na okoliš i, s druge strane, održivu preobrazbu prehrambenih sustava usvajanjem praksi održive poljoprivrede, prerade i pakiranja. Ona bi trebala biti sastavni dio cijelog puta prema razvoju okvira za označivanje održive hrane.

2.4. Ključnu ulogu u prelasku na održivije prehrambene sustave imaju, uz poduzeća i aktere u proizvodnji hrane, i potrošači. Načelno se svakom odlukom o kupnji aktivira sljedeći nalog za proizvodnju. Stoga će pojačana potražnja za održivom hranom dovesti i do veće održivosti na strani ponude.

2.5. U tom se kontekstu ovim samoinicijativnim mišljenjem nastoje istražiti mogućnosti za okvir za označivanje održive hrane te predstaviti zaključci i preporuke kako bi se Komisiji pružila podrška već u ranoj fazi razvoja takvog političkog okvira.

3. Opće napomene

3.1. Održivost je višedimenzionalan koncept u kojem bi uvijek jednakomjerno trebalo uzimati u obzir gospodarsku, okolišnu i socijalnu dimenziju. Prema definiciji Organizacije Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu (FAO), održiv prehrambeni sustav „je sustav prehrane koji pruža sigurnost hrane i prehranu za sve na način koji ne ugrožava gospodarske,

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en.

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

⁽³⁾ Samoinicijativno mišljenje EGSO-a „Promicanje zdrave i održive prehrane u EU-u” (SL C 190, 5.6.2019., str. 9.).

⁽⁴⁾ Samoinicijativno mišljenje EGSO-a „Promicanje kratkih i alternativnih lanaca opskrbe hranom u Europskoj uniji: uloga agroekologije” (SL C 353, 18.10.2019., str. 65.).

⁽⁵⁾ Samoinicijativno mišljenje EGSO-a „Prema strategiji EU-a za održivu potrošnju” (SL C 429, 11.12.2020., str. 51.).

⁽⁶⁾ Samoinicijativno mišljenje EGSO-a o usklađivanju prehrambene industrije s ciljevima održivog razvoja (SL C 152, 6.4.2022., str. 63.).

društvene i okolišne temelje za stvaranje sigurnosti hrane i prehrane za buduće generacije" (⁷). Ukratko, jednostrana usmjerenost na okolišni dio održivosti, što je trenutačno čest slučaj, ili jednostrana usmjerenost na socioekonomske stupove održivosti, po definiciji nije održiva. Cilj bi trebao biti obuhvatiti cijeli lanac vrijednosti u sve tri dimenzije održivosti.

3.2. Cilj okvira za označavanje ne bi smio biti svrstavanje hrane u održivu ili neodrživu, nego podupiranje razvoja prema održivijem prehrambenom sustavu. Okvir za označavanje osmišljen je kako bi se gospodarskim subjektima pomoglo u procjeni i poboljšanju održivosti proizvoda (metodologije kojima se potiču poboljšanja, na primjer sustav referentnih vrijednosti ili referentni sustav) te kako bi se potrošačima pružile korisne smjernice. Taj okvir za označavanje trebalo bi razviti na otvoren i transparentan način uz sudjelovanje relevantnih dionika te bi se trebao temeljiti na jasnoj znanstveno utemeljenoj metodologiji. U tu bi svrhu poduzeća trebala imati pristup pokazateljima, metodologijama i rezultatima postignutima na temelju sustava označavanja. Prije svega, on mora biti jednostavan.

3.3. Potrebna su jasna pravila kako bi se smanjila zbunjenost koja trenutačno postoji na tržištu zbog inflatorne upotrebe pojma „održivo” (oblik lažnog ekološkog etiketiranja). Trebalo bi zabraniti oznake održivosti ili tvrdnje o održivosti koje se ne temelje na široko priznatom sustavu certificiranja.

3.4. Označavanje održivosti hrane trebalo bi se temeljiti na cijelom postupku proizvodnje, a u početku bi trebalo biti dobrovoljno. Međutim, svaki okvir za označavanje održivosti hrane mora se od samog početka obvezno temeljiti na jasnoj definiciji/metodologiji koja istodobno počiva na sva tri stupa održivosti (okolišnom, društvenom i gospodarskom). Njime bi trebalo obuhvatiti cijeli vrijednosni lanac prehrambenih proizvoda od proizvodnje do potrošnje. U kasnijoj fazi trebalo bi procijeniti hoće li biti potrebno uvesti obvezno označavanje održivosti. Okvirom EU-a trebalo bi nacionalnim i regionalnim sustavima ostaviti odgovarajuću slobodu djelovanja, ali definicije i pravila ocjenjivanja moraju se uskladiti diljem EU-a.

3.5. Međutim, uloga označavanja ne smije se precijeniti. Trebalo bi postojati realno i pragmatično razumijevanje onoga što se označavanjem održivosti može postići, a što ne može. Svjetska zdravstvena organizacija smatra da bi potrošači morali poznavati i prepoznavati oznaku, razumjeti njezino značenje, biti sposobni i zainteresirani za njezinu pravilnu uporabu kako bi s pomoću nje mogli donositi odluke o kupnji hrane i zdravijoj prehrani zasnovane na informacijama (⁸). Bit će važno podići svijest o sustavima EU-a za označavanje održivosti i kvalitete.

Time se, zajedno s mjerama u području javne nabave i obrazovanja, može povećati potražnja za održivim prehrambenim proizvodima. Tvorci politika također bi trebali razmotriti odgovarajuće mjere za potporu cjenovnoj pristupačnosti i dostupnosti održive hrane.

3.6. Označavanje održivosti od velike je važnosti kada proizvođač ne može izravno pružiti potrebne informacije. Ako proizvođač može relevantne informacije izravno pružiti potrošaču (npr. na lokalnoj tržnici ili izravnom prodajom na poljoprivrednim gospodarstvima), sustav označavanja nije potreban. To je važno i kako bi se izbjeglo birokratsko opterećenje za male proizvođače.

3.7. Obrazovanje ima ključnu ulogu u osiguravanju osnovnog razumijevanja aspekata održivosti povezanih s hranom. Potrebno je ulagati u mjere obrazovanja za održivu prehranu počevši od ranog djetinjstva kako bi mladi naučili cijeniti vrijednost prehrane. Nadalje, može se očekivati da će djeca „odgajati” roditelje da vode više računa o održivosti, što je bilo primjetno npr. u području razvrstavanja i recikliranja otpada. Primjerice, u okviru EU-ova programa distribucije voća, povrća i mlijeka u školama trebalo bi veću pozornost posvetiti i važnim aspektima održivosti.

3.8. EGSO ponavlja svoju preporuku da se razviju nove smjernice za održivu prehranu kojima se uzimaju u obzir kulturalne i zemljopisne razlike između i unutar pojedinih država članica. Takve smjernice trebale bi služiti poljoprivrednicima, prerađivačima, trgovcima na malo i ugostiteljima kao orijentacijska pomoć. Poljoprivredno-prehrambeni sustav imao bi koristi od novog „okvira” za proizvodnju, preradu, distribuciju i prodaju zdravije i održivije hrane po pravednijoj cijeni (⁹).

(⁷) <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/produccion-agricola/contexto-general/en/>.

(⁸) <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/336988/WHO-EURO-2020-1569-41320-56234-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

(⁹) Samoinicijativno mišljenje EGSO-a „Promicanje zdrave i održive prehrane u EU-u” (SL C 190, 5.6.2019., str. 9.).

4. Posebne napomene

4.1. Prehrambene navike ljudi razlikuju se te su snažno obilježene osobnim i kulturalnim okruženjem. Usto su vrlo postojane: ako je cilj da ljudi promijene svoju prehranu, on je ostvariv samo u malim koracima i duljim razdobljima. Način života i socijalno okruženje ljudi također su važni čimbenici o kojima ovisi ima li održivost ulogu u potrošačkim navikama. Međutim, velik i sve veći postotak potrošača tvrdi da su spremni promijeniti svoje potrošačke navike radi održivosti. Postoji interes za informacijama o održivosti kako bi se omogućilo donošenje informiranih odluka.

4.2. Općenito, označavanje održivosti obično zanima one koji su ionako već zainteresirani za predmetnu tematiku. Označavanje održivosti ima za cilj da se toj ključnoj skupini olakša donošenje odluka o održivoj potrošnji.

4.3. Stoga se postavlja i pitanje je li i na koji je način moguće doprijeti do onih koji nisu zainteresirani za tematiku održivosti. Međutim, zahvaljujući tomu što ključne ciljne skupine djeluju kao uzor u području održivosti, oponašanje može dovesti do promjene ponašanja. Napredak se ostvaruje i kada ciljne skupine koje nisu baš osobito zainteresirane za predmetnu tematiku donose održive prehrambene odluke barem povremeno ili u nekim segmentima.

To su samo neki od aspekata koji mogu pridonijeti tome da očekivanja od označavanja održivosti od samog početka budu realna.

4.4. Ključne preduvjete za uspješno označavanje održivosti hrane čine njegova odgovarajuća percepcija i prihvaćenost među potrošačima te razumljiva poruka. Samo označavanje mora biti razumljivo, jednostavno i vjerodostojno. Istodobno s njime trebalo bi uvesti popratne mjere na potrošačkoj strani kojima se promiče obrazovanje i informiranje o održivoj prehrani, jača povjerenje u sustav označavanja i njegova prihvaćenost te potiče održivija potrošnja.

4.5. Tvrdnje o održivosti trebale bi se temeljiti na sljedećim načelima: pouzdanost, transparentnost, relevantnost, dostupnost i jasnoća (vidjeti smjernice UN-a o pružanju informacija o održivosti proizvoda⁽¹⁰⁾). U okviru sustava certificiranja mora se voditi računa o primjerenom uvažavanju strukturnog konteksta kako se male strukture, poput poljoprivrednika, MSP-ova, izravne prodaje na poljoprivrednim gospodarstvima, tržnica itd., ne bi dovele u nepovoljniji položaj.

4.6. Oznakama s ljestvicom za ocjenjivanje (npr. u obliku semaforškog sustava) može se pomoći potrošačima u donošenju odluka zasnovanih na informacijama. Istodobno se takvim sustavom ocjenjivanja može promovirati pionirska uloga u području održivosti, a poduzeća potaknuti na odgovarajuće poboljšavanje procesa uzduž prehrambenog lanca. Međutim, kako bi se izbjegle nejasnoće, treba postojati određeni stupanj dosljednosti među različitim sustavima označavanja.

4.7. Pri razvoju odgovarajućeg okvira za označavanje održivosti trebalo bi po mogućnosti primijeniti cjelovit pristup koji obuhvaća ne samo „održivu hranu” nego i „održivu proizvodnju i potrošnju”. Ponašanje potrošača ključan je element ukupne slike održivog prehrambenog sustava. Pakiranje i prijevoz (podrijetlo proizvoda) također su važna područja. Istodobno će biti potrebno pokazati određeni pragmatizam u definiranju relevantnih pokazatelja održivosti (npr. što je od informacija/podataka dostupno u pouzdanom obliku). Svakako bi trebalo što prije uvesti usklađeni skup pravila o označavanju održivosti. Sve veći broj različitih etiketa održivosti na razini država i poduzeća samo izaziva zbunjenost i dovodi do gubitka povjerenja.

4.8. Europski trgovci hranom na malo već stječu prva iskustva s pilot-projektima označavanja održivosti hrane. Iz njih su stečene, među ostalima, sljedeće preliminarnе spoznaje: označeni proizvodi obično se percipiraju pozitivnijima nego neoznačeni proizvodi, no uz tek mali utjecaj na odluku o kupnji; pozitivne povratne informacije dolaze prvenstveno od mlađih ciljnih skupina; u slučaju primjene sustava s ocjenjivanjem ponekad dolazi do njegova brkanja s oznakom Nutri-Score; postoji želja da informacije budu na ambalaži (a ne samo na naljepnici s cijenom). Kao ključna pitanja pojavljuju se, među ostalima, vjerodostojnost sustava ocjenjivanja (neovisnost, znanstvena utemeljenost), jasnoća informacija (razumljivost), što usklađeniji pristup u cijelom sektoru i transparentnost („pojašnjenje” umjesto „pojednostavljenja”, primjerice s pomoću crtičnog koda koji sadržava relevantne informacije).

⁽¹⁰⁾ <https://www.oneplanetnetwork.org/knowledge-centre/resources/guidelines-providing-product-sustainability-information>.

4.9. Ključno je voditi računa o socijalnoj i socioekonomskoj dimenziji, iako odgovarajući pokazatelji još nisu nužno očit. Države članice imaju različite pravne odredbe, osobito u socijalnom području (radni uvjeti, minimalna plaća), što će vjerojatno otežati usklađeni pristup na razini EU-a. Unatoč tome, važno je u označivanje održivosti uključiti društveno-gospodarsku dimenziju.

4.10. U okviru pragmatičnog pristupa čini se logičnim priznati postojeće sustave certificiranja EU-a, kao što su ekološki uzgoj, zaštićena oznaka zemljopisnog podrijetla (ZOZP), zaštićena oznaka izvornosti (ZOI) ili zajamčeno tradicionalni specijalitet (ZTS), kako bi se promicala održivost u prehrambenom sustavu. Iako ti sustavi možda ne pokrivaju tematiku održivosti sveobuhvatno, ipak sadržavaju elemente koji pridonose većoj održivosti u prehrambenom sustavu. Postojeće sustave trebalo bi podvrgnuti provjeri održivosti i po potrebi dopuniti odgovarajućim odredbama o održivosti.

4.11. Regionalni/lokalni proizvodi i kratki lanci opskrbe mogu imati određenu ulogu u osmišljavanju održivijih prehrambenih sustava. Regionalni proizvođači često proizvode u neposrednoj blizini lokalnog stanovništva i time podliježu određenoj „društvenoj kontroli”, što će vjerojatno dovesti do trenda rasta održivih metoda proizvodnje.

4.12. Sezonalnost utječe na stupanj održivosti, osobito u slučaju voća i povrća. Informiranjem i obrazovanjem može se promicati takav način konzumacije te brzo kvarljive i vodom bogate kategorije hrane kojim se ne troši mnogo resursa.

4.13. Cilj nedavne reforme ZPP-a i provedbe europskog zelenog plana (strategija za biološku raznolikost, strategija „od polja do stola”) u europskoj poljoprivredi jest osigurati da poljoprivredna proizvodnja u Europi postane još održivijom. Stoga se označivanjem podrijetla poljoprivrednih sirovina omogućuje i izvođenje zaključaka o njihovoj razini održivosti.

Bruxelles, 27. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Strateška vizija energetske tranzicije za omogućavanje strateške autonomije EU-a”

(samoinicijativno mišljenje)

(2023/C 75/15)

Izvjestitelji: **Thomas KATTNIG**

Lutz RIBBE

Tomasz Andrzej WRÓBLEWSKI

Odluka Plenarne skupštine:	20.1.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	197/9/12

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO je krajem 2021. odlučio razviti sveobuhvatnu viziju energetske tranzicije. Nadalje, 18. siječnja 2022. donio je odluku da bi sve stručne skupine i CCMI svoja samoinicijativna mišljenja o različitim aspektima energetske tranzicije trebali uključiti u sveobuhvatno mišljenje „Strateška vizija energetske tranzicije za omogućavanje održivog razvoja”.

Međutim, trenutačna situacija u Ukrajini, nakon vojne invazije Ruske Federacije, postavila je energetske tranzicije na vrh prioriteta jer su posljedice na opskrbu energijom u EU-u i na cijene energije dosad nezabilježene.

U svjetlu aktualne krize i uzimajući u obzir cilj okončanja ovisnosti EU-a o ruskom plinu do 2030., ovo mišljenje EGSO-a predstavlja sveobuhvatnu viziju energetske tranzicije čiji je cilj izgraditi i promicati stratešku autonomiju EU-a u području energetike.

Kako bi se razvila dugoročna strateška vizija, u ovom se okvirnom mišljenju sažimaju:

- zaključci i preporuke iz sektorskih samoinicijativnih mišljenja ⁽¹⁾,
- zaključci iz mišljenja o temi REPowerEU i planu REPowerEU te o predstojećim zakonodavnim prijedlozima, i
- zaključci i preporuke iz prethodnih mišljenja EGSO-a.

1.2. EGSO skreće pozornost na rizik od kombiniranih gospodarskih i socijalnih posljedica aktualne energetske krize koje bi mogle, ne pronađu li se odgovarajuća rješenja, demokratski sustav izložiti pritisku. Stoga podržava provedbu hitnih mjera za rješavanje gorućih pitanja, posebno kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe po „cijeni što pristupačnijoj” za potrošače i industriju na koje neopravdano utječu trenutačna drastična povećanja cijena.

⁽¹⁾ SL C 486, 21.12.2022., str. 67.; SL C 486, 21.12.2022., str. 88.; SL C 486, 21.12.2022., str. 53.; SL C 486, 21.12.2022., str. 1.; SL C 486, 21.12.2022., str. 59.; SL C 486, 21.12.2022., str. 23.; SL C 486, 21.12.2022., str. 198.

1.3. Klimatske promjene u Europi sve više postaju surova stvarnost. Osim toga, aktualna energetska kriza, pogoršana ruskom agresivnom invazijom na Ukrajinu, jasno pokazuje da su ciljevi i mjere predloženi u okviru europske energetske unije i zelenog plana u osnovi ispravni, ali nisu dovoljno ambiciozni. Nisu još dovoljni da bi Europu doveli na put sigurne, održive i konkurentne „strateške energetske autonomije”. Prije svega, i dalje ih se provodi s prevelikim oklijevanjem, stoga je nužna promjena paradigme.

1.4. Potencijal koji Europa ima u području obnovljive energije mora se što točnije utvrditi i prenijeti široj javnosti kako bi se promicalo zajedničko razumijevanje razmjera u kojemu se može postići neovisnost o uvozu energije. Posebno se moraju uzeti u obzir elektrifikacija sektora grijanja i prometa i potreba za zelenim vodikom proizvedenim na domaćem tržištu.

1.5. Osim što se mora što prije iskoristiti taj potencijal, još odlučnije mora se iskoristiti i potencijal za uštedu energije. U trenutačnoj situaciji ušteda energije najbolji je način za postizanje neposrednih učinaka.

1.6. Istodobno će biti potrebne kratkoročne, a možda i srednjoročne mjere kako bi se nadoknadio gubitak opskrbe energijom iz Rusije. Uvoz UPP-a jedna je od tih mjera. EGSO, međutim, smatra da je važno da se time ne stvori dugoročna ovisnost o fosilnim gorivima. To treba unaprijed uzeti u obzir u sklopu ciklusa ulaganja. Općenito, cilj nije diversificirati ovisnosti, već postići najvišu moguću razinu „strateške autonomije”.

1.7. Ta transformacija nije samo golemi tehnički izazov nego podrazumijeva i strukturna pitanja. U buduću će energetska proizvodnja biti mnogo decentraliziranija nego prije. Time se otvaraju i mogućnosti za gradove, regije i druge nove dionike, npr. mikropoduzeća i mala i srednja poduzeća (u daljnjem tekstu: MMSP-ovi) te pojedince i zajednice proizumete. EGSO smatra da donositelji političkih odluka još uvijek nisu pružili jasne upute ili mjere u pogledu toga kako dosadašnji puki potrošači energije mogu postati novi akteri. U mnogim svojim mišljenjima istaknuo je da je prihvaćanje od strane stanovništva ključan preduvjet za brzu transformaciju. Prava i mogućnosti sudjelovanja najbolji su način za to prihvaćanje, stoga nije riječ samo o tome gdje se energija proizvodi i iz kojeg izvora nego i tko smije zarađivati na tome. EGSO ponovno poziva na uvođenje širokog spektra ciljanih mjera za informiranje i senzibilizaciju stanovništva koje bi, uz međusobnu koordinaciju i komplementarnost, provodile Europska komisija i države članice u suradnji s poslovnim organizacijama, komorama, socijalnim partnerima i ostalim mjerodavnim dionicima⁽²⁾.

1.8. EGSO ponavlja svoje uvjerenje koje je iznio u prethodnim mišljenjima: ne samo da se socijalni i regionalni kohezijski fondovi i pomoć za obnovu moraju upotrebljavati za podupiranje djelovanja u području klime i energetske tranzicije nego klimatska i energetska politika moraju biti osmišljene tako da promiču socijalnu i regionalnu koheziju.

2. Opće napomene

2.1. EGSO skreće pozornost na rizik od kombiniranih gospodarskih i socijalnih posljedica aktualne energetske krize koje bi mogle, ne pronađu li se odgovarajuća rješenja, demokratski sustav izložiti pritisku. Stoga podržava provedbu hitnih mjera za rješavanje gorućih pitanja, posebno kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe po „cijeni što pristupačnijoj” za potrošače i industriju na koje neopravdano utječu trenutačna drastična povećanja cijena.

2.2. Posljedice klimatske krize imaju golem utjecaj na Europu i svijet. EGSO ponovno izražava snažnu potporu ciljevima zelenog plana, jačanju strateške autonomije u opskrbi energijom i prelasku na održivo, klimatski neutralno gospodarstvo. Zbog „energetskog rata” koji je pokrenula Rusija, postala je jasnija potreba za značajnim ubrzavanjem transformacije koja je započela sa zelenim planom. REPowerEU i druge inicijative koje je predložila Komisija služe za odgovarajuću prilagodbu zelenog plana, ali još nisu dovoljno ambiciozne.

⁽²⁾ SL C 486, 21.12.2022., str. 1.

2.3. U svim mjerama planiranima u okviru energetske tranzicije mora se uzeti u obzir socijalna dimenzija. S jedne strane, to je potrebno kako se ne bi ugrozilo javno prihvaćanje potrebnih promjena i kako bi se osigurala pravedna tranzicija. S druge strane, ta će transformacija omogućiti i pozitivna kretanja u regionalnom gospodarstvu, uključujući otvaranje novih radnih mjesta ⁽³⁾, što će pak promicati prihvaćanje. Kao predstavnik civilnog društva, EGSO često pruža smjernice o tome kako bi se članovi javnosti trebali uključiti da bi ostvarili korist od „pravedne transformacije”. Nažalost, one se uglavnom zanemaruju, što bi moglo dovesti do većih poteškoća u prihvaćanju.

2.4. EGSO smatra da konkurentnost europskog gospodarstva, a osobito industrijskog sektora i MMSP-ova kao pokretača održivih inovacija, mora i može biti zaštićena. Inteligentni koncepti za korištenje energije, na primjer virtualne elektrane, nude znatne mogućnosti rasta manjim poduzećima. Budući da su MMSP-ovi glavni dio rješenja za konkurentno, klimatski neutralno, kružno i uključivo gospodarstvo u EU-u, moraju se stvarati i održavati pravi uvjeti s ciljanim oblicima potpore i okvirnim uvjetima. To je neophodno kako bi se osigurao gospodarski rast i stvorila visokokvalitetna radna mjesta.

2.5. EU je predvodnik u smanjenju emisija CO₂, ali u djelovanje u području klime moraju se uključiti i drugi akteri. Europska unija mora pojačati svoje diplomatske napore, stupati u nove oblike suradnje i upotrebljavati alate kao što su sporazumi o suradnji i trgovinski sporazumi kako bi poticala treće zemlje da rade intenzivnije na prevladavanju ove krize. Istodobno, EU treba raspraviti o tome treba li industrijske lance opskrbe vratiti u Europu kako bi se smanjila ovisnost o kineskim dobavljačima, primjerice u sektoru fotonaponskih modula i baterija, te istodobno zajamčio potpuno održiv lanac opskrbe, među ostalim i u pogledu socijalne politike i poštovanja ljudskih prava.

2.6. Aktualna kriza energetske cijene i nedostatak sigurnosti, stabilnosti i predvidljivosti opskrbe snažno opterećuju Europsku uniju. Ta kriza ne bi bila toliko ozbiljna da su se ranije poduzimale ciljanije mjere i, na primjer, da je EU vlastite ciljeve (kao što su ciljevi europske energetske unije) shvaćao ozbiljnije. EGSO pozdravlja mjere predložene u komunikaciji REPowerEU i planu REPowerEU za povećanje proizvodnje zelene energije, diversifikaciju opskrbe i smanjivanje potražnje za ruskim plinom jer su rješenja koja se u njima iznose u skladu s ciljevima zelenog plana i europske energetske unije. Odbor smatra da to ne bi trebalo u prvom redu biti pitanje diversifikacije ovisnosti, nego, u mjeri u kojoj je moguće, pitanje „strateške energetske neovisnosti i autonomije”. Kad je riječ o resursima koji bi zamijenili ruski plin, EGSO upozorava da EU mora biti posebno oprezan u pogledu utjecaja tih resursa na okoliš i nove ovisnosti o trećim zemljama koje ne dijele europske vrijednosti.

2.7. Stanje na energetskim tržištima u kolovozu 2022. jasno je pokazalo da nijedan izvor energije nije 100 % pouzdan u svakom trenutku. Na primjer, znatan broj francuskih nuklearnih elektrana već mjesecima nije priključen na mrežu zbog održavanja, utjecaja klimatskih promjena i drugih pitanja. Proizvodnja električne energije iz ugljena nije samo znatno utjecala na klimatsku krizu već je i izravno njome pogođena jer zbog niske razine vodostaja Rajne kao posljedice suše elektrane na ugljen više se ne mogu opskrbljivati. Zbog sličnih je razloga i opskrba hidroenergijom postala nestabilnija, kao što je, na primjer, vidljivo u Italiji. Osim toga, prirodni plin, bez obzira na to prevozi li se kao plin ili u tekućem obliku, nije samo štetan za klimu nego i nosi goleme geopolitičke rizike. Drugim riječima, pri razmatranju buduće energetske politike EU-a energija vjetera i solarna energija ističu se kao strateški i održivi izvori u okviru raznolike i sigurne kombinacije izvora energije koju trenutačno nastoje ostvariti sve države članice. Kompenzacija za fluktuacije tih dvaju izvora energije iziskuje, kao prvo i osnovno, skladišne objekte, a kao drugo, zeleni vodik, koji omogućuje dugoročno „skladištenje” energije vjetera i solarne energije. Presudno pitanje za stratešku autonomiju Europe jest koliko se zelenog vodika može proizvesti u samoj Europi, a koliko se mora uvoziti. Također, u fazi transformacije moramo imati na umu koji je izvor relativno najpouzdaniji i klimatski najučinkovitiji.

2.8. Razvoj događaja posljednjih desetljeća, a osobito događaji iz nedavne prošlosti, ukazuju na opasnost od kibernetičkih napada i sabotaze ključne infrastrukture kao što su energetska mreža ili elektrane. Prekid ili poremećaj u radu te infrastrukture može uzrokovati pogubne nestašice u opskrbi i ugroziti javnu sigurnost. Ključna infrastruktura kao što su plinske i

⁽³⁾ SL C 367, 10.10.2018., str. 1.

elektroenergetske mreže, dubokomorski internetski kabeli, postrojenja na moru te kopnene vjetroelektrane i terminali za UPP, elektrane na ugljen ili nuklearne elektrane, prijevoz i promet, zdravstvene usluge, financije i sigurnost mogli bi biti mete kibernetičkih i fizičkih napada. Bolja zaštita te ključne infrastrukture u interesu je svih stanovnika Europe. EU mora biti bolje pripremljen za moguće napade te vrste. Stoga EGSO poziva na hitnu kritičku evaluaciju dosad poduzetih mjera i na izradu sveobuhvatne strategije za zaštitu EU-a od prijetnji kao što su prirodne katastrofe, fizički napadi i kibernetički napadi. U tom kontekstu EGSO preporučuje da sva strana ulaganja u strateške sektore u Uniji budu u skladu sa sigurnosnom politikom EU-a.

2.9. EGSO pozdravlja osnivanje Socijalnog fonda za klimatsku politiku⁽⁴⁾. Međutim, uvjeren je da se tim fondom neće osigurati dostatna financijska potpora za odgovorno suočavanje sa socioekonomskim učincima. Golem izazov uspostave djelotvornog i pravednog kompenzacijskog mehanizma u heterogenom gospodarskom prostoru koji se sastoji od 27 država članica iziskuje dalekosežnije prateće mjere i resurse na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

2.10. Golemo povećanje cijena energije jasno je pokazalo da je današnje energetske tržište samo djelomično održivo. Predsjednica Komisije Ursula von der Leyen, pozivajući se na prekogranično određivanje cijene na europskoj burzi električne energije, temeljeno na troškovima, izjavila je da taj sustav više neće funkcionirati ako količina zelene električne energije nastavi rasti. Treba postaviti temeljna pitanja o budućnosti energije kako bi se osigurali čista, pristupačna i pouzdana opskrba energijom i pravo na energiju. EGSO smatra da se način na koji je energetske tržište osmišljeno i uređeno mora prilagoditi novoj stvarnosti s pretežito obnovljivom energijom, uz stvaranje potrebnih uvjeta za industriju, MMSP-ove i pojedinačne aktere, kao i novih mogućnosti za sudjelovanje prozumenata, energetske zajednice građana itd. te uz jačanje odgovarajuće zaštite potrošača. Pri preustroju tržišta posebnu pozornost treba posvetiti izbjegavanju postojećih strukturnih prepreka pristupu tržištu za male sudionike na tržištu. To se, primjerice, odnosi na pristup energiji uravnotežena i, ako je potrebno, tržištima kapaciteta, što može biti potrebno kako bi se osigurala sigurnost opskrbe.

2.11. Kako bi se osigurala društvena prihvatljivost i ponovna konkurentnost cijena energije, uz otvaranje puta za kontinuirano vodstvo EU-a u upotrebi obnovljive energije, EGSO poziva na usklađivanje i ubrzanje postupaka izdavanja odobrenja u području obnovljive energije jer se ti postupci smatraju glavnom preprekom bržem uvođenju obnovljivih izvora energije. Istodobno, okvirni uvjeti za mjere decentralizacije, energetske zadruga i sve oblike prozumerizma moraju se znatno poboljšati.

2.12. EGSO odlučno podupire prijedlog Komisije o skladištenju plina i uredbu o koordiniranim mjerama za smanjenje potražnje za plinom. Poziva institucije:

- da ih dopune kratkoročnim investicijskim instrumentom za potporu razvoju infrastrukture prilagođene vodikom kao što su spojni vodovi i objekti za skladištenje,
- da razmotre upotrebu objekata za skladištenje plina u susjednim trećim zemljama,
- da izrade planove za pojedinačne države članice kako bi se izbjegla neuravnotežena raspodjela tereta na regionalnoj razini.

2.13. EGSO ističe da je istodoban razvoj centralizirane i decentralizirane infrastrukture problematičan i da postoji rizik od pogrešnog ulaganja. Na primjer, moglo bi doći do nadmetanja u pogledu upotrebe nacionalnih mreža plinovoda za vodik i proširenja centraliziranih mreža za hlađenje i grijanje. EGSO stoga poziva na donošenje odgovarajućih temeljnih odluka u interesu sigurnosti ulaganja⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ SL C 152, 6.4.2022., str. 158.

⁽⁵⁾ Vidjeti SL C 429, 11.12.2020., str. 85.

3. Energetska tranzicija kao sveobuhvatna strategija u kontekstu EU-a i međunarodnom kontekstu

3.1. Ruska agresija prouzročila je svjetsku geopolitičku krizu, čije se posljedice na gospodarsku ravnotežu i globalnu energetska sigurnost eksponencijalno povećavaju. Dovela je u pitanje desetljeća energetske, obrambene i vanjske politike te prisilila EU da preispita i svoje planove i dosad pretjerano neodlučne mjere u pogledu zelene i digitalne transformacije, kao i da razmotri posljedice koje će ruska invazija i uvedene sankcije imati na nastavak energetske tranzicije u svijetu.

3.2. Zbog ovisnosti o uvozu primarne energije iz trećih zemalja izravno su ugrožene sigurnost i stabilnost EU-a. Iz tog je razloga Europska komisija brzo predložila donošenje skupa mjera kojima se europska energetska politika prilagođava aktualnoj geopolitičkoj situaciji u okviru inicijative REPowerEU. Prijedlogom uredbe o sigurnosti opskrbe plinom i uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina reklasificira se, na primjer, skladištenje plina kao ključna energetska infrastruktura i uvode se obvezno certificiranje operatora objekata za skladištenje plina i ciljevi u pogledu popunjenosti skladišta plina kako bi se pomoglo EU-u da preuzme kontrolu nad svojim energetske tržištem. EGSO pozdravlja sve te mjere i svakako bi trebao pomoći EU-u da vrati kontrolu nad svojim energetske tržištem.

3.3. Istodobno, s obzirom na aktualne političke napetosti, EGSO smatra da je potrebno još aktivnije surađivati s nizom zemalja koje su u mogućnosti kratkoročno opskrbljivati Europu energijom dok ne dođe do masovnog širenja obnovljive energije koje je predvidjela Komisija. Među njima su Sjedinjene Američke Države i, u različitoj mjeri, južnoameričke i afričke zemlje čiji izvoz fosilnih goriva, koja su kratkoročno postala neophodna, mora biti popraćen prijenosom znanja i razvojem tehnologija u području obnovljive energije kako bi se i tu ubrzalo ublažavanje klimatskih promjena.

4. Stvaranje poticajnog okruženja za energetska tranziciju

4.1. Javna ulaganja

4.1.1. Kako bi se odgovorilo na sve veću potražnju za električnom energijom i kako bi se postigli naši klimatski ciljevi, moramo udvostručiti ulaganja u elektroenergetsku mrežu na 55 milijardi EUR godišnje i povećati proračun za izgradnju kapaciteta za proizvodnju čiste energije na 75 milijardi EUR godišnje⁽⁶⁾. U tom kontekstu, javna ulaganja u pametne i obnovljive energetske sustave, kao i u infrastrukturu za skladištenje od iznimne su važnosti kad je riječ o osiguravanju sigurnosti opskrbe, rješavanju pitanja energetske siromaštva, održavanju pristupačnosti cijena i otvaranju visokokvalitetnih radnih mjesta.

4.1.2. EGSO ponovno preporučuje „zlatno pravilo” za javna ulaganja, kako je usvojeno u mišljenju ECO/569⁽⁷⁾, pod uvjetom da se ne ugrozi srednjoročna fiskalna stabilnost i vrijednost eura, kako bi se zaštitili produktivnost i društvena i ekološka osnova za dobrobit budućih generacija.

4.1.3. Mješovito financiranje koje uključuje privatne ulagače opcija je samo ako se može osigurati da dodjela sredstava bude transparentna, da nema klauzula o povjerljivosti i da nema neopravdanih troškova za javna tijela u usporedbi s javnim financiranjem. Mora postojati potpuna transparentnost u pogledu opravdanih dodatnih troškova. Stoga je još važnije da se u takvim mješovitim financijskim modelima prava i obveze jasno definiraju, da se pitanja odgovornosti razjasne i da se osigura učinkovit i brz sustav za rješavanje sukoba kako bi se izbjegli dugoročni dodatni troškovi i nepovoljna pitanja odgovornosti.

4.1.4. Kad je riječ o budućem osmišljavanju energetske sustava i infrastruktura, EGSO je u više navrata naglasio potrebu za aktivnim uključivanjem svih potrošača – kućanstava, poduzeća i energetske zajednice – u razvoj pametnih energetske sustava te za pružanjem poticaja civilnom društvu za sudjelovanje u energetske tranziciji. Jasno je da je uloga privatnih

⁽⁶⁾ To je zaključak europske udruge elektroprivrednih organizacija, Eurelectric.

⁽⁷⁾ SL C 275, 18.7.2022., str. 50.

građana, poljoprivrednika, gradova, MMSP-ova ili energetske zajednice u financiranju mjera podcijenjena. EGSO ističe, primjerice, da više od 90 % instaliranog kapaciteta u Njemačkoj nisu izgradili glavni dobavljači energije. Ne postoji strategija za iskorištavanje tih jasnih potencijala i spremnosti.

4.1.5. U europskom zakonodavstvu u području energetike zaštita klime nije prepoznata kao cilj regulacije mreže. Zbog toga je i nacionalnim regulatornim tijelima teško potaknuti preobrazbu, proširenje i modernizaciju mreža za distribuciju električne energije koje ispunjavaju zahtjeve klimatske neutralnosti. Stoga bi se u europskom zakonodavstvu o energetici klimatska neutralnost trebala izričito navesti kao cilj regulacije mreže.

4.1.6. Komisija s pravom ističe da se javnim ulaganjima može i mora potaknuti privatno ulaganje. Međutim, plan REPowerEU ne pokriva refinanciranje odgovarajućih javnih sredstava. Jedan od načina na koji bi se to moglo postići bio bi ukidanje subvencija za fosilne izvore, a drugi bi bio oporezivanje neočekivane dobiti ponajprije velikih naftnih poduzeća, koja proizlazi iz velike naftne i plinske krize. EGSO zabrinjava činjenica da iznimno visoka dobit energetske poduzeća, s jedne strane, i povećano energetske siromaštvo uzrokovano naglim rastom, s druge strane, dovode do destabilizacije društva. EGSO predlaže da se ta dobit umanjí pomoću poreza i preusmjeri kao financijska naknada potrošačima energije, npr. financijski slabijim kućanstvima ili energetske intenzivnijim poduzećima, te iskoristi za širenje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora i razvoj potrebne mrežne infrastrukture, pogotovo stoga što se u nekim državama članicama o tome već raspravlja ili se to već provodi. EGSO smatra da bi takvom oporezivanju trebalo vrlo pažljivo pristupiti kako se energetske poduzeća ne bi odvratilo od ulaganja u niskougljična rješenja. EGSO poziva Komisiju da bez daljnje odgode predloži odgovarajuće mjere.

4.1.7. Politika opskrbe mora biti u skladu s infrastrukturom koja omogućuje odgovarajući protok električne energije i plina na europskom tržištu i osigurava stabilnost elektroenergetske mreže. EGSO je uvjeren da posebnu pozornost treba posvetiti definiranju razvoja mreže kao prevladavajućeg javnog interesa, uključujući klimatsku zaštitu kao regulatorni cilj, i općenito učinkovitijoj sinkronizaciji planiranja obnovljive energije i elektroenergetske mreže. Hitno su potrebne posebne odredbe unutar prava EU-a.

4.2. Fond za klimatsku prilagodbu

4.2.1. Trenutačni mehanizam EU-a za odgovor na prirodne katastrofe jest Fond solidarnosti Europske unije (FSEU). Međutim, raspoloživi godišnji proračun FSEU-a smanjen je golemim troškom naknade štete⁽⁸⁾ koji su izazvale nedavne prirodne katastrofe te ga treba drastično povećati. EU izdvaja znatna financijska sredstva za prelazak na zelenu energiju, no pritom ne uzima u obzir hitnost aktualnih potreba EU-a za autonomijom u području zelene energije.

4.2.2. EGSO smatra da je EU-u potreban novi mehanizam financiranja kojim se državama članicama može osigurati neposredna i znatna potpora u slučaju takvih izvanrednih situacija. Stoga EGSO predlaže osnivanje novog Fonda za klimatsku prilagodbu. Financiranje bi se trebalo preusmjeriti iz postojećih fondova EU-a, konkretno iz Kohezijskog fonda i Mehanizma za oporavak i otpornost, no njime bi trebalo upravljati na pojednostavnjen i dosljedan način putem tog novog fonda.

4.2.3. U okviru modernizacije uvjeta financiranja moglo bi se proširiti i područje primjene postojećih programa, mogla bi se povećati njihova sredstva, a Next Generation EU mogao bi poslužiti kao uzor za novi instrument financiranja. EGSO ističe da će se možda morati stvoriti nova sredstva kako bi se prevladali golemi izazovi s kojima se suočavamo. Međutim, sva nova „vlastita sredstva” moraju se osmisliti na pravedan način kako bi se izbjeglo dodatno opterećenje skupina u nepovoljnom položaju. Osim toga, ona ne smiju otežavati gospodarski razvoj.

4.2.4. Ključno je da rad Fonda za klimatsku prilagodbu, koji je usmjereniji na brze i hitne odgovore, bude usklađen sa sveobuhvatnim klimatskim, okolišnim i energetske politikama EU-a, čime će se dugoročno smanjiti ovisnost o odgovorima na hitne situacije i zaštititi čovječanstvo, kao i priroda.

⁽⁸⁾ Zapanjujućih 80 milijardi EUR u Njemačkoj 2021.

4.3. Promicanje tehnologije

4.3.1. Da bi zelena tranzicija u proizvodnoj industriji bila uspješna, potrebna je dostatna i stalna količina kao i odgovarajuća kombinacija energije iz obnovljivih izvora za elektrifikaciju i proizvodnju zelenog vodika. Razvijaju se tehnologije skladištenja, a mogućnosti koje nudi digitalizacija u potpunosti se iskorištavaju. Stoga i dalje postoji velika potreba za istraživanjem i razvojem.

4.3.2. Od početka liberalizacije uspješnost ulaganja elektroenergetskih poduzeća bilježi pad. Udio javnih ulaganja u istraživanje i razvoj tehnologija dekarbonizacije niži je u EU-u nego u svim drugim velikim gospodarstvima, što ugrožava konkurentnost EU-a u ključnim budućim tehnologijama. EGSO poziva Komisiju da izradi nacrt strateškog plana za ulaganja i potakne države članice da optimalno i učinkovito koriste sredstva za razvoj čiste energije. Isto vrijedi i za ulaganja u elektroenergetsku mrežu.

4.3.3. Dekarbonizacija će iziskivati temeljitu preobrazbu industrijskih aktivnosti (u sljedećih 30 godina). Iako mnoge tehnologije s niskim emisijama ugljika već postoje, njihove su razine tehnološke spremnosti⁽⁹⁾ niske. Bit će potrebni ambiciozni planovi tehnološkog razvoja kako bi se te revolucionarne tehnologije unaprijedile i široko primijenile, a EU mora promicati inovacije putem fondova za klimu i inovacije.

4.3.4. Nesporno je da će se zelenim vodikom u budućnosti ostvariti doprinos sigurnom europskom energetsom sustavu. EGSO upućuje na svoja mišljenja o strategiji za vodik⁽¹⁰⁾ i strategiji za integraciju energetskeg sustava⁽¹¹⁾.

4.4. Potpora mikropoduzećima te malim i srednjim poduzećima (MMSP-ovi)⁽¹²⁾

4.4.1. Mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća, bilo da je riječ o tradicionalnim poduzećima, obiteljskim poduzećima, trgovcima, poduzećima socijalne ekonomije, obrtima ili slobodnim zanimanjima, ključan su dio rješenja usmjerenog na konkurentno, klimatski neutralno, kružno i uključivo gospodarstvo EU-a, pod uvjetom da se uspostave i održavaju odgovarajući uvjeti. MMSP-ovi ostvaruju korist od poboljšavanja vlastite okolišne učinkovitosti i pružanja stručnih znanja i rješenja drugim poduzećima, široj javnosti i javnom sektoru. EGSO prepoznaje i ističe različitost i različite potrebe MMSP-ova, ali istodobno poziva da se posebna pozornost obrati najmanjima i najranjivijima među njima.

4.4.2. EGSO stoga naglašava da je MMSP-ovima potrebno hitno pružiti potporu kako bi na najbolji mogući način razumjeli tranziciju i ovladali njome. Poziva na uvođenje širokog spektra ciljanih mjera za informiranje i senzibilizaciju stanovništva koje bi, uz međusobnu koordinaciju i komplementarnost, provodile Europska komisija i države članice, u suradnji s poslovnim organizacijama, komorama, socijalnim partnerima i ostalim mjerodavnim dionicima. S druge strane, treba istaknuti i važnu ulogu MMSP-ova u pogledu tehnologija i inovativnih rješenja za zelenu tranziciju u industriji EU-a te je uzeti u obzir u kriterijima pristupačnosti programa financiranja.

4.4.3. EGSO poziva EU i države članice da ubrzaju zelena ulaganja MMSP-ova tako što će im osigurati povoljno, predvidivo i poticajno regulatorno okruženje, uključujući jednostavne postupke za izdavanje dozvola i izbjegavanje opterećujućih administrativnih obveza, te tako što će im pružiti brz, lak, jednostavan i sljediv pristup financijama, prilagođen različitim potrebama svih raznolikih skupina MMSP-ova.

4.4.4. Kako bi se poboljšala učinkovitost upotrebe resursa za MMSP-ove, EGSO predlaže uspostavu „centara za kružnost” (H4C) u raznim regijama. Time bi se trebali pojačati suradnja među poduzećima u raznim sektorima i olakšati razvoj novih praksi i postupaka, uključujući predstavljanje novih tehnologija. Postupci nabave u EU-u moraju uključivati kriterije povezane s klimatskim, socijalnim i drugim aspektima. Time bi se promicale inovacije MMSP-ova te bi se olakšavao njihov pristup javnoj nabavi. Organizacije MMSP-ova, komore, akademska zajednica, socijalni partneri i ostali mjerodavni dionici trebali bi biti sastavni dio tog procesa.

⁽⁹⁾ Razine tehnološke spremnosti (TRL) različite su točke na ljestvici koja se primjenjuje za mjerenje napretka ili razine zrelosti tehnologije.

⁽¹⁰⁾ SL C 123, 9.4.2021., str. 30.

⁽¹¹⁾ SL C 123, 9.4.2021., str. 22.

⁽¹²⁾ SL C 486, 21.12.2022., str. 1.

4.4.5. EGSO poziva na to da pružatelji obrazovanja i MMSP-ovi blisko surađuju na osmišljavanju osposobljavanja kako bi se zadovoljile potrebe za kompetencijama i vještinama potrebnima za zelenu tranziciju, među ostalim putem usavršavanja i prekvalifikacije zaposlenika i poduzetnika. Nadalje, EGSO se zalaže za potporu inovacijskim aktivnostima za MMSP-ove kroz poticanje i olakšavanje suradnje s drugim poduzećima, njihovim organizacijama, komorama, sveučilištima i istraživačkim organizacijama.

5. Opće promicanje pravedne i uključive tranzicije

5.1. Pravedna tranzicija

5.1.1. Pravedna tranzicija podrazumijeva mjere i intervencije socijalne politike koje prate prelazak na održivo, ugljično neutralno gospodarstvo i sustav proizvodnje. EGSO naglašava da pravedna tranzicija nije samo financijske prirode nego su joj ciljevi i zaštita radničkih prava, osiguravanje dostojanstvenog rada, kvalitetnih radnih mjesta i socijalne sigurnosti, jačanje demokratskog sudjelovanja (među ostalim na razini poduzeća) te održavanje i dodatno povećanje konkurentnosti europskih poduzeća; za to su nužne posebne mjere na svim razinama, a osobito na regionalnoj razini.

5.1.2. Zbog ozbiljnih previranja u području zapošljavanja u tim ključnim sektorima, na koje su posebno utjecali okolišna modernizacija i industrijska revolucija usmjereni prema klimatski neutralnoj Europi, neophodni su prekvalifikacija i ulaganja u obrazovanje za visokokvalitetna zelena radna mjesta. U tom kontekstu dijeljenje najnovijih spoznaja i osiguravanje prava na obrazovanje jednako su važni kao i promicanje prihvaćanja žena u tehničkim zanimanjima.

5.1.3. Mjere i razne faze te tranzicije utvrđene u paketu „Spremni za 55 %” mogu dovesti do golemih promjena u gospodarstvu i društvenih previranja. EGSO stoga poziva Komisiju da pri ocjenjivanju nacionalnih energetske i klimatskih planova posveti više pozornosti primjerenosti strategija za pravednu tranziciju, posebno postizanju sljedećih ciljeva:

- olakšavanju promjene radnog mjesta,
- podršci radnicima koji izgube posao zbog dekarbonizacije (izgubljeno radno mjesto trebalo bi se barem zamijeniti drugim, istovjetnim radnim mjestom),
- razvoju regionalnog gospodarskog potencijala koji proizlazi iz obnovljivih izvora energije i novih oblika sudjelovanja u proizvodnji električne energije,
- djelotvornom suzbijanju energetske siromaštva.

5.1.4. EGSO poziva na blisku suradnju pružatelja usluga osposobljavanja i poduzeća na oblikovanju osposobljavanja za osiguravanje vještina i kompetencija potrebnih za zelenu tranziciju, među ostalim putem usavršavanja i prekvalifikacije zaposlenika i poduzetnika.

5.1.5. Kako je već iznio u prethodnim mišljenjima ⁽¹³⁾, EGSO je uvjeren u to da se sredstva za socijalnu i regionalnu koheziju te oporavak moraju upotrebljavati za potporu ublažavanju klimatskih promjena i energetske tranziciji, ali i da se klimatska i energetska politika moraju oblikovati na taj način da se njima potiče socijalna i regionalna kohezija. Takve strategije već postoje, kao što se vidjeti na primjeru projekata izgradnje solarnih elektrana u bivšim rudnicima lignita u Portugalu i Grčkoj ili strateški usmjerene potpore prozumentima u Litvi. Ipak, ti su primjeri daleko od uobičajene prakse.

5.2. Omogućavanje privatnih ulaganja

5.2.1. Pojednim državama članicama potrebni su programi za razvoj obnovljivih izvora energije „odozdo prema gore”, koji su neophodni za energetske transformacije i znatno utječu i na kvalitetu i, prije svega, na cijene isporučene energije. Zbog povećanja cijena energije (iz nacionalnih elektroenergetskih mreža) već postoji tendencija samostalnog zadovoljavanja energetske potrebe poduzeća kojima je zelena energija postala pitanje opstanka. Mnoga poduzeća već uvelike ulažu u

⁽¹³⁾ Vidjeti SL C 47, 11.2.2020., str. 30. i SL C 62, 15.2.2019., str. 269.

vlastite obnovljive izvore energije i topline. Budući da su ti izvori jeftiniji, privlačni su i lokalnim poduzećima i zajednicama koji bi mogli iskoristiti višak energije koji se isporučuje u elektroenergetsku mrežu. Nažalost, sustavi u mnogim dijelovima Europe nisu razvijeni i trenutačno nisu pripremljeni za prihvaćanje brojnih novih postrojenja. Osim toga, ta privatna ulaganja vrlo često ne bi trebala biti usmjerena samo na potrebe jednog poduzeća, već bi mogla donijeti koristi lokalnim zajednicama.

5.2.2. Čini se da je problem u razvoju sektora obnovljive energije izrazito povećanje proizvodnje električne energije u tom sektoru u iznimno kratkom razdoblju, što je velik izazov za domaće energetske sustave u državama članicama unatoč znatnim ulaganjima u modernizaciju mreže i povećanje kapaciteta prijenosa. Europa sada treba razviti lokalne energetske zajednice u kojima lokalne vlasti imaju dominantnu ulogu u ulaganju. Riječ je o takozvanim energetskim zadrugama koje su osnovane uz sudjelovanje stanovnika i koje se često financiraju iz lokalnih investicijskih fondova. Taj oblik uključivanja lokalnih društava u energetska transformaciju osigurava potporu tim inicijativama i smanjuje rizik od društvenog otpora smještavanju postrojenja za proizvodnju, distribuciju ili prijenos u lokalnom području.

5.2.3. Takve inicijative trebalo bi što prije uključiti u propise EU-a i poduprijeti državnim sustavom financiranja za tu vrstu ulaganja. U tom je slučaju ključno komercijalizirati srednjenaponske i niskonaponske vodove u elektroenergetskoj mreži kako bi se mrežna infrastruktura mogla izgraditi i uz sudjelovanje privatnih ulagača. Razvoj fotonaponske energije koju proizvode građani pokazuje veliki investicijski potencijal društva i poduzetnika. Odgovarajućim zakonodavstvom u tom području riješili bi se i problemi financiranja i problemi s povezivanjem takvih ulaganja s elektroenergetskim sustavom.

5.3. Energetsko siromaštvo

5.3.1. Osiguravanje jednakog pristupa energiji i sigurnosti opskrbe energijom po pristupačnim cijenama mora biti krajnji prioritet za EU i njegove države članice. Naglim skokom cijena energije, energetsko siromaštvo diljem Europe pogađa sve više građana i potrošača EU-a. Onima koji su se već suočavali s energetskim siromaštvom situacija se pogoršala, a potrošačima koji dosad nisu imali takve poteškoće pri plaćanju računa za energiju prijeto siromaštvo.

5.3.2. S obzirom na važnost tog pitanja, EGSO poziva EU da promiče zajednički pristup energetskom siromaštvu. Trenutačno svaka država članica može definirati pojam energetskog siromaštva u skladu s vlastitim kriterijima, a nepostojanje zajedničkog pristupa moglo bi dovesti do toga da Komisija ne može procijeniti stanje na odgovarajući način jer države članice pod tim pojmom ne podrazumijevaju istu pojavu te stoga postupaju različito. Definicija iz prijedloga za preinaku Direktive o energetske učinkovitosti i pokazatelji koje je prethodno utvrdio Opservatorij EU-a za energetsko siromaštvo dobar su početak. S obzirom na hitnost problema, EGSO smatra da Komisija i države članice moraju promicati zajednički pristup kojim se osigurava posebno zajedničko razumijevanje energetskog siromaštva i omogućuje prikupljanje statističkih podataka.

5.3.3. EGSO ističe važnost ulaganja u pravednu i učinkovitu opskrbu energijom kako bi se energetsko siromaštvo dugoročno ublažilo. Kako bi se to postiglo, važno je osigurati da se ulaganjima u energiju iz obnovljivih izvora i energetska učinkovitost, kao i u sveobuhvatnu obnovu zgrada, podupiru skupine s najnižim prihodima. Samo osiguravanjem da financijski slabija kućanstva imaju sredstva za potrebna ulaganja prozumenti mogu postići „stratešku autonomiju” za sebe ili kao dio zajednice s drugima, što je u konačnici najodrživiji način prevladavanja energetskog siromaštva.

5.3.4. S tim u vezi EGSO podsjeća na svoje stajalište da po svaku cijenu treba spriječiti nastanak dvoklasnog energetskog 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. EGSO stoga podržava poticaje i instrumente za provedbu Direktive o energetske učinkovitosti kako bi se pomoglo ugroženim korisnicima i kućanstvima te ističe da ambiciozni ciljevi za sustave centraliziranog grijanja i hlađenja mogu pogoršati uvjete socijalnog stanovanja. Odbor stoga pozdravlja prijedlog za stvaranje Socijalnog fonda za klimatsku politiku i poziva na poštovanje načela pravedne tranzicije kako bi se uzele u obzir različite okolnosti u državama članicama.

5.3.5. Budući da energetska siromaštvo proizlazi iz općeg siromaštva, ključno je i da Komisija i države članice i dalje budu usredotočene na opće smanjenje siromaštva. Ova kriza istaknula je potrebu za neprestanim poboljšanjem pristupa zaposlenju i socijalnoj uključenosti, osiguravanjem odgovarajućeg životnog standarda i poticanjem gospodarskog rasta u državama članicama.

5.4. Ruralna područja

5.4.1. EGSO smatra da kombiniranoj strategiji za energetska tranziciju i digitalizaciju u ruralnim područjima nije posvećena očekivana razina pozornosti i potpore. Poziva na brzu provedbu dugoročne vizije Komisije za ruralna područja EU-a i mobilizaciju dionika putem pakta EU-a za ruralna područja.

5.4.2. EGSO neprestano ističe da energetska tranzicija (odmak od velikih, centraliziranih proizvodnih postrojenja prema decentraliziranijim strukturama) nudi prave mogućnosti za nove izvore prihoda i nova radna mjesta u ruralnim područjima⁽¹⁴⁾. Odbor je i u tom pogledu vrlo razočaran idejama koje su dosad iznijele Komisija i države članice.

5.4.3. Stoga treba priznati i iskoristiti ulogu lokalnih i regionalnih energetske zajednice kako bi se postigla pravedna energetska tranzicija u kombinaciji s razvojem zajednice, uspostavom i širenjem energetske zajednice građana, što obuhvaća i dobrovoljno okupljanje građana, lokalnih vlasti i MMS-ova radi promicanja društvenih i gospodarskih koristi.

5.4.4. EGSO zaključuje da je uvođenje digitalnih tehnologija u ruralnim područjima osnovni uvjet za potporu energetske tranziciji. Ruralni energetska sustav mora biti decentraliziran, što podrazumijeva veliku potrebu za većom i boljom međupovezanošću, što samo po sebi zahtijeva uvođenje digitalnih tehnologija kako bi se uskladile ponuda i potražnja te osigurali učinkoviti tokovi energije.

6. Posebne napomene

6.1. Održavanjem čvrste industrijske osnove unutar EU-a europskom društvu će se osigurati blagostanje, kvalitetna radna mjesta i predanost borbi protiv klimatskih promjena. Da bi zadržala konkurentnost, europska industrija mora ulagati u Europu, kako u istraživanje, razvoj i inovacije tako i u postrojenja i opremu. Za to je potreban odgovarajući regulatorni okvir.

Energetska industrija čini vrlo velik sektor gospodarstva. Posebnost tog sektora njegova je uloga ključne poluge za druge sektore gospodarstva. Međutim, energetska sektor u svim svojim aspektima vrlo je stereotipan u rodnom smislu jer u njemu prevladavaju muškarci, što dovodi do velike profesionalne neravnoteže između muškaraca i žena u javnom i privatnom energetska sektoru⁽¹⁵⁾.

EGSO preporučuje sljedeće:

- jačanje i provedbu postojećeg zakonodavstva o ravnopravnosti na razini EU-a i nacionalnoj razini,
- stvaranje ravnopravnih uvjeta osposobljavanja za zanimanja u energetska sektoru u državama članicama i na europskoj razini te osnivanje europskog koledža za STEM (prirodne znanosti, tehnologiju, inženjerstvo i matematiku),
- osiguravanje jednakosti na tržištu rada u energetska sektoru istraživanjem mogućnosti za žene te istodobno sprječavanje da energetska i digitalna tranzicija postanu zamke za karijere i plaće žena, kao i razvoj socijalnog dijaloga i kolektivnih ugovora o jednakosti u energetska poduzećima diljem Europe.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹⁴⁾ SL C 367, 10.10.2018., str. 1.

⁽¹⁵⁾ UN-ovi ciljevi održivog razvoja br. 5, 7 i 8; Joy Clancy, Sveučilište Twente, *Give women a chance: engendering the energy supply chain* (Dajmo ženama šansu: uvođenje rodne ravnopravnosti u lanac opskrbe energijom).

PRILOG

Sljedeći su amandmani odbijeni tijekom rasprave premda su dobili barem četvrtinu glasova:

Točka 2.6.

Izmijeniti kako slijedi:

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>Aktualna kriza energetske cijene i nedostatak sigurnosti, stabilnosti i predvidljivosti opskrbe snažno opterećuju Europsku uniju. Ta kriza ne bi bila toliko ozbiljna da su se ranije poduzimale ciljanije mjere i, na primjer, da je EU vlastite ciljeve (kao što su ciljevi europske energetske unije) shvaćao ozbiljnije. EGSO pozdravlja mjere predložene u komunikaciji REPowerEU i planu REPowerEU za povećanje proizvodnje zelene energije, diversifikaciju opskrbe i smanjivanje potražnje za ruskim plinom jer su rješenja koja se u njima iznose u skladu s ciljevima zelenog plana i europske energetske unije. Odbor smatra da to ne bi trebalo u prvom redu biti pitanje diversifikacije ovisnosti, nego, u mjeri u kojoj je moguće, pitanje „strateške energetske neovisnosti i autonomije”. Kad je riječ o resursima koji bi zamijenili ruski plin, EGSO upozorava da EU mora biti posebno oprezan u pogledu utjecaja tih resursa na okoliš i nove ovisnosti o trećim zemljama koje ne dijele europske vrijednosti.</p>	<p>Aktualna kriza energetske cijene i nedostatak sigurnosti, stabilnosti i predvidljivosti opskrbe snažno opterećuju Europsku uniju. Ta kriza ne bi bila toliko ozbiljna da su se ranije poduzimale ciljanije mjere i, na primjer, da je EU vlastite ciljeve (kao što su ciljevi europske energetske unije) shvaćao ozbiljnije. EGSO pozdravlja mjere predložene u komunikaciji REPowerEU i planu REPowerEU za povećanje proizvodnje zelene energije, diversifikaciju opskrbe i smanjivanje potražnje za ruskim plinom jer su rješenja koja se u njima iznose u skladu s ciljevima zelenog plana i europske energetske unije. Odbor smatra da bi to u prvom redu trebalo biti pitanje diversifikacije izvora i osiguravanja, u mjeri u kojoj je moguće, „otvorene strateške energetske neovisnosti i autonomije”. Kad je riječ o resursima koji bi zamijenili ruski plin, EGSO upozorava da EU mora biti posebno oprezan u pogledu utjecaja tih resursa na okoliš i nove ovisnosti o trećim zemljama koje ne dijele europske vrijednosti. Istodobno, u situaciji u kojoj se nalazimo moramo zadržati sve svoje funkcionalne izvore energije jer opasnost za nas trenutno nije mogući utjecaj zamjenskih izvora na okoliš, već nedostatak energije i prekidi napajanja. Ne smijemo izgubiti kapacitet za proizvodnju energije koji trenutačno opskrbljuje europsko energetske tržište.</p>

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 77

Protiv: 113

Suzdržani: 14

Točka 4.3.1.**Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>Da bi zelena tranzicija u proizvodnoj industriji bila uspješna, potrebna je dostatna i stalna količina kao i odgovarajuća kombinacija energije iz obnovljivih izvora za elektrifikaciju i proizvodnju zelenog vodika. Razvijaju se tehnologije skladištenja, a mogućnosti koje nudi digitalizacija u potpunosti se iskorištavaju. Stoga i dalje postoji velika potreba za istraživanjem i razvojem.</p>	<p>Da bi zelena tranzicija u proizvodnoj industriji bila uspješna, potrebna je dostatna i stalna količina kao i odgovarajuća kombinacija energije iz obnovljivih izvora za elektrifikaciju i proizvodnju vodika. Razvijaju se tehnologije skladištenja, a mogućnosti koje nudi digitalizacija u potpunosti se iskorištavaju. Stoga i dalje postoji velika potreba za istraživanjem i razvojem.</p>

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 92

Protiv: 112

Suzdržani: 9

Točka 4.3.4.**Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>Nesporno je da će se zelenim vodikom u budućnosti ostvariti doprinos sigurnom europskom energetsom sustavu. EGSO upućuje na svoja mišljenja o strategiji za vodik ⁽¹⁾ i strategiji za integraciju energetskeg sustava ⁽²⁾.</p> <p>⁽¹⁾ SL C 123, 9.4.2021., str. 30. ⁽²⁾ SL C 123, 9.4.2021., str. 22.</p>	<p>Nesporno je da će se vodikom u budućnosti ostvariti doprinos sigurnom europskom energetsom sustavu. EGSO upućuje na svoja mišljenja o strategiji za vodik ⁽¹⁾ i strategiji za integraciju energetskeg sustava ⁽²⁾.</p> <p>⁽¹⁾ SL C 123, 9.4.2021., str. 30. ⁽²⁾ SL C 123, 9.4.2021., str. 22.</p>

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 92

Protiv: 112

Suzdržani: 9

Točka 1.4.**Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
Potencijal koji Europa ima u području obnovljive energije mora se što točnije utvrditi i prenijeti široj javnosti kako bi se promicalo zajedničko razumijevanje razmjera u kojemu se može postići neovisnost o uvozu energije. Posebno se moraju uzeti u obzir elektrifikacija sektora grijanja i prometa i potreba za zelenim vodikom proizvedenim na domaćem tržištu.	Potencijal koji Europa ima u području obnovljive energije mora se što točnije utvrditi i prenijeti široj javnosti kako bi se promicalo zajedničko razumijevanje razmjera u kojemu se može postići neovisnost o uvozu energije. Posebno se moraju uzeti u obzir elektrifikacija sektora grijanja i prometa i potreba za vodikom proizvedenim na domaćem tržištu.

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 92

Protiv: 112

Suzdržani: 9

Točka 1.6.**Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
Istodobno će biti potrebne kratkoročne, a možda i srednjoročne mjere kako bi se nadoknadio gubitak opskrbe energijom iz Rusije. Uvoz UPP-a jedna je od tih mjera. EGSO, međutim, smatra da je važno da se time ne stvori dugoročna ovisnost o fosilnim gorivima. To treba unaprijed uzeti u obzir u sklopu ciklusa ulaganja. Općenito, cilj nije diversificirati ovisnosti, već postići najvišu moguću razinu „strateške autonomije”.	Istodobno će biti potrebne kratkoročne, a možda i srednjoročne mjere kako bi se nadoknadio gubitak opskrbe energijom iz Rusije. Uvoz UPP-a jedna je od tih mjera. EGSO, međutim, smatra da je važno da se time ne stvori dugoročna ovisnost o fosilnim gorivima. To treba unaprijed uzeti u obzir u sklopu ciklusa ulaganja. Općenito, cilj je diversificirati izvore i istodobno smanjiti veliku ovisnost o jednom uvozniku kako bi se postigla najviša moguća razina otvorene „strateške autonomije”.

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 77

Protiv: 113

Suzdržani: 14

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Važnost javnog prijevoza za zeleni oporavak Europe”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2023/C 75/16)

Izvjestiteljica: **Kristina KRUPAVIČIENĖ**Suizvjestiteljica: **Dovilė JUODKAITĖ**

Odluka Plenarne skupštine:	20.1.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	173/1/2

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) uvažava činjenicu da javni prijevoz ima ključnu ulogu u zelenom oporavku Europe nakon pandemije. Pandemija je djelovala kao katalizator, pokazavši nam da javni prijevoz istodobno pruža uslugu u javnom interesu i omogućuje radnicima na terenu i ranjivim skupinama pristup radnom mjestu i uslugama. EGSO poziva na priznavanje mobilnosti kao prava pojedinca i javnog dobra koje mora biti dostupno svima, budući da se njime jamči pristup gospodarskom, društvenom i kulturnom životu. Pružiti svima pristupačne, cjenovno povoljne, sigurne i kvalitetne usluge javnog prijevoza s dovoljnim brojem osoblja mora biti prioritetni cilj EU-a.

1.2. EGSO je svjestan važnosti javnog prijevoza za pojedince, korisnike i radnike te stoga ponavlja svoj poziv na **participativni pristup** planiranju javnog prijevoza na regionalnoj, nacionalnoj i europskoj razini⁽¹⁾. To je jedini način kojim se može zajamčiti da strategije i mjere za oporavak ispunjavaju potrebe i očekivanja svih osoba koje upravljaju i koriste se javnim prijevozom.

1.3. EGSO napominje da je razvoj **visokokvalitetne usluge** od ključne važnosti za oporavak javnog prijevoza nakon pandemije. Za takvu razinu usluge neophodni su **dobri radni uvjeti** te motivirano i kvalitetno osposobljeno osoblje. EGSO poziva oblikovatelje politika na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini da razviju, a one na razini EU-a da u potpunosti podrže, **poslovne modele** koji bi vodili k boljem inovativnom i privlačnom sustavu prijevoza u kojem bi se osigurale kako visokokvalitetne usluge tako i odgovarajući uvjeti i socijalna zaštita za zaposlenike.

1.4. Javni prijevoz je **radno intenzivna usluga** sa zelenim radnim mjestima koja se ne mogu izmjestiti. Javni prijevoznici su među najvećim poslodavcima u urbanim područjima koji zapošljavaju raznovrsne profile radnika i pridonose uključivanju radnika migranata na tržište rada. Kako bi se očuvao socijalni karakter tog sektora, EGSO poziva donositelje odluka da u ugovore o javnoj nabavi usluga prijevoza uključe obavezne kriterije za kvalitetu usluga i socijalne kriterije, kao što su primjena kolektivnih ugovora i adekvatno rješavanje situacije u kojoj se osoblje može naći nakon promjene prijevoznika. EGSO također poziva oblikovatelje politika da zajamče uspostavu snažnih mehanizama socijalnog

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a TEN/766 o temi „Novi okvir EU-a za gradsku mobilnost” (SL C 323, 26.8.2022., str. 107.).

dijaloga kako bi taj sektor postao gospodarski i socijalno održiv. Nadalje, poziva na potpunu usklađenost s postupcima javne nabave (Uredba (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾ ili Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽³⁾).

1.5. EGSO skreće pozornost na činjenicu da je za postizanje održive mobilnosti **potrebna velika politička predanost** svih aktera na svim razinama. Institucije EU-a moraju imati važnu ulogu u smislu političkog vodstva i usmjeravanja, utvrditi jasne ciljeve te staviti na raspolaganje potrebna financijska sredstva. EGSO stoga poziva Europsku komisiju da utvrdi mjerljive i ambiciozne ciljeve za prelazak s upotrebe privatnih automobila na kolektivni prijevoz i aktivnu mobilnost.

1.6. Kontinuirana ulaganja od presudne su važnosti za uspjeh politika usmjerenih na održivi javni prijevoz i time i na zeleni oporavak. Putem Mehanizma za oporavak i otpornost državama članicama EU-a stavljena su na raspolaganje znatna financijska sredstva, a mnoge od njih pokrenule su ulaganja u svoje sustave javnog prijevoza. EGSO poziva Komisiju da prati ispunjavanje tih obveza i izvješćuje o njemu te da zajamči da zeleni oporavak prate očuvanje i poboljšanje radnih mjesta, kvalitete usluga i socijalne uključenosti. EGSO poziva države članice da uspostave mehanizme sudjelovanja u okviru kojih će se provoditi savjetovanje s korisnicima i socijalnim partnerima o načinu iskorištavanja tih financijskih sredstava, koja su od ključne važnosti za oporavak javnog prijevoza. EGSO ističe da bi za sva financijska sredstva EU-a i javna financijska sredstva koja se dodjeljuju za razvoj prijevoznih rješenja trebalo utvrditi kriterije za uključenost, pristupačnost i održivost prijevoza.

1.7. EGSO stoga poziva oblikovatelje politika da procese digitalne tranzicije čija je svrha ostvariti održiv i pravedan prijevoz za sve provode na uključiv i participativan način.

1.8. EGSO poziva Europsku uniju i njezine države članice da doprinesu prelasku na zelenije načine prijevoza povećanjem njihove opće privlačnosti. Podizanje razine osviještenosti o utjecaju koji na okoliš imaju promet i osobne odluke povezane s mobilnošću također je važno za promicanje prelaska na javni i održivi prijevoz. EGSO stoga poziva Komisiju da proglasi 2024. godinom javnog prijevoza, njegovih korisnika i zaposlenika u javnom prijevozu.

2. Kontekst mišljenja

2.1. Promet i mobilnost sastavni su dio svakodnevnog života Europljana koji omogućuje mobilnost građana u svim segmentima društva i u svakom kutku Europe. Istodobno je u europskom zelenom planu utvrđen cilj smanjenja emisija iz prometa za 90 % do 2050. kako bi se postigla klimatska neutralnost. Tom smanjenju moraju pridonijeti svi prometni sektori. U zelenom planu navodi se da je „potrebno je snažno potaknuti multimodalni prijevoz” jer će se na taj način povećati učinkovitost prometnog sustava.

2.2. Održiva gradska i međugradska mobilnost vodeći je projekt u strategiji Komisije za održivu i pametnu mobilnost, pri čemu se naglašava potreba da mobilnost bude „poštena i pravedna za sve” i da se povećava udio kolektivnog prijevoza među ostalim načinima prijevoza, uz poboljšanje neometane multimodalnosti u gradskim i prigradskim područjima. U toj se strategiji također ukazuje na sve veću potražnju za novim i inovativnim rješenjima, uključujući usluge dostupne na zahtjev i kolaborativnu mobilnost. U strategiji se kao prioritet određuje potreba za boljim okvirom za gradsku mobilnost.

— Komisija u svojem Okviru za gradsku mobilnost ⁽⁴⁾ ističe da na gradsku mobilnost otpada 23 % **sve većeg udjela prometa u potrošnji energije u EU-u** i emisijama stakleničkih plinova; gradovi se suočavaju s najvećim izazovima u smislu **kvalitete zraka**, pri čemu koncentracije NO₂ i PM₁₀ prekoračuju granične vrijednosti koje je utvrdio EU; **razine zagušenja** u gradovima EU-a stagniraju od 2013. ili su se pogoršale, što uzrokuje znatne troškove za društvo i negativno utječe na dnevne migracije; **udio urbanih područja u ukupnom broju smrtnih slučajeva i teških ozljeda u cestovnom prometu u EU-u iznosi 38 %**; više od 70 % Europljana živi u gradovima i očekuje rješenja za bolju i sigurniju mobilnost, zagušenje i onečišćenje zraka te onečišćenje bukom; dok ih 30 % živi u selima, malim gradovima i prigradskim područjima i često ovisi o privatnim automobilima za prijevoz do obližnjih gradskih čvorišta;

⁽²⁾ Uredba (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredbama Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL L 315, 3.12.2007., str. 1.).

⁽³⁾ Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (SL L 94, 28.3.2014., str. 1.).

⁽⁴⁾ Novi okvir za gradsku mobilnost (COM(2021) 811 final).

— potrebna je prilagodba infrastrukture i usluga javnog prijevoza u urbanim područjima radi veće pristupačnosti, uključujući prilagodbu sve starijem stanovništvu brojnih gradova, kao i osobama s invaliditetom ili osobama smanjene pokretljivosti.

2.3. Komisija također naglašava hitnu potrebu da se poduzmu mjere u vezi s klimatskim promjenama i ulogu toga u socijalnoj uključenosti i dobrobiti ljudi, posebno kad su posrijedi skupine u nepovoljnom položaju. Komisija je stoga utvrdila izgradnju **snažnije mreže javnog prijevoza kao jedan od ciljeva Okvira za gradsku mobilnost**.

2.4. U protekle dvije godine **pandemija** je dovela do preokreta u gospodarskom rastu te pravilima i mehanizmima na kojima on počiva. **Uslijed pandemije do izražaja su došli nedostaci u razvoju jedinstvenog tržišta EU-a, a njegova vrijednost se našla u središtu pozornosti**. Međutim, pandemija je također stvorila prilike za bržu provedbu politika kao što je zeleni plan, ukazala na to koliko je važno da ljudi budu u središtu procesa oporavka, što se odražava u konceptu **pravedne tranzicije**, te je potaknula Komisiju na usvajanje **Mehanizma za oporavak i otpornost**, njezinog najvećeg programa financijske pomoći, čiji je cilj ublažiti društvene i gospodarske posljedice pandemije bolesti COVID-19 i koji počiva na šest stupova, uključujući zelenu tranziciju i digitalnu transformaciju.

2.5. U segmentu javnog prijevoza pandemija je utjecala na radna mjesta, korisnike javnog prijevoza, prijevoznike i javna tijela. Vijeće ministara napomenulo je u svojim zaključcima o strategiji za održivu i pametnu mobilnost da je kriza prouzročena pandemijom bolesti COVID-19 ozbiljno utjecala na javni prijevoz i da bi odgovor politika na tu krizu trebao biti usmjeren na obnovu povjerenja u javni prijevoz i poboljšanje njegove otpornosti, uz ubrzavanje njegove održive transformacije i modernizacije te jamčenje cjenovne pristupačnosti s obzirom na ključnu ulogu javnog prijevoza u socijalnoj i teritorijalnoj koheziji.

2.6. EGSO naglašava iznimno važnu činjenicu da je tijekom pandemije do izražaja došla važnost javnog prijevoza, koji pruža prijeko potrebnu mobilnost radnicima na terenu i skupinama u nepovoljnom položaju. U tim je skupinama velik udio radnika migranata i žena, za koje znamo da se u velikoj mjeri oslanjaju na javni prijevoz kako bi mogli pristupiti radnim mjestima i osnovnim uslugama. Podaci Eurobarometra za 2020. pokazuju da se javnim prijevozom koristi znatno veći postotak žena nego muškaraca. U studiji Europskog parlamenta „Žene i prijevoz” ukazuje se na nedostatak podataka raščlanjenih po spolu o obrascima mobilnosti spolova, ali se ipak pruža zanimljiv uvid u stanje koje utječe na te odluke (°).

2.7. EGSO također uvažava činjenicu da se **pružatelji usluga prijevoza i javna tijela zbog pandemije suočavaju s povećanjem troškova i smanjenjem sredstava**. Iako su preventivne mjere za sprečavanje zaraze bolešću COVID-19 dovele do povećanih troškova, dok je prihod poduzeća znatno smanjen uslijed znatnog smanjenja broja korisnika, lokalna, javna i vladina tijela shvatila su da je održavanje funkcioniranja javnog prijevoza dio njihove dužnosti da služe interesima zajednica, a posebno da služe osobama koje služe drugima.

2.8. **Cilj je ovog samoinicijativnog mišljenja iznijeti ključne preporuke za oporavak i budući razvoj održivog, pouzdanog, uključivog, pristupačnog i otpornog javnog prijevoza nakon krize prouzročene pandemijom bolesti COVID-19**, koji bi, s obzirom na starenje stanovništva EU-a, mogao služiti budućim generacijama (°). U njemu će biti riječi o pitanjima financiranja, atraktivnosti i uloge javnog prijevoza u zelenom oporavku EU-a, s naglaskom na socijalnim uvjetima radnika u javnom prijevozu. Takav je pristup potreban zbog manjka radne snage u svim prometnim sektorima.

(°) *Women and transport* (Žene i prijevoz), Europski parlament, odbor FEMM, prosinac 2021., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/701004/IPOL_STU\(2021\)701004_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/701004/IPOL_STU(2021)701004_EN.pdf), str. 34-35. „Prikupljeni materijal treba razmatrati u kontekstu potreba žena za mobilnošću. Kao što smo spomenuli u prethodnim odjeljcima, žene češće rade na nepuno radno vrijeme, skrbe o djeci i drugim članovima obitelji, duže žive, manje je vjerojatno da će imati vozačku dozvolu ili posjedovati automobil te se koriste javnim prijevozom i pješake češće nego što to čine muškarci. Obrasci dnevne mobilnosti žena složeniji su nego obrasci muškaraca. Žene istodobno imaju ograničenu kontrolu nad financijskim sredstvima kućanstva jer je za njih vjerojatnije da će biti primatelji drugog dohotka u kućanstvu (Borgato i dr., 2021.; Rastrigina i Verashchagina, 2015.). Općenito, vjerojatnije je da će žene biti izložene riziku od siromaštva i društvene isključenosti (EIGE, 2020.), budući da je vjerojatnije da će one pripadati ranjivim skupinama, pa je cjenovna pristupačnost ključan element za njihovu mobilnost.”

(°) *Ageing Europe – statistics on population developments* (Europa koja stari – statistika o kretanju stanovništva), Eurostat.

3. Opće napomene

3.1. EGSO uvažava činjenicu da je javni prijevoz značajan dio rješenja za zeleni oporavak Europe nakon pandemije. Osim što odgovora na zabrinutost u pogledu klime, javni prijevoz doprinosi kvaliteti života ublažavanjem prometnog zagušenja. „Do 2020. javnim prijevozom u gradskim područjima u Europi obavljalo se gotovo 60 milijardi pojedinačnih vožnji godišnje, uz trend rasta. [...] Prometno zagušenje već košta europsko gospodarstvo 1 % njegovog BDP-a, što iznosi 100 milijardi EUR godišnje” (7).

3.2. EGSO napominje da je pandemija dovela do promjene u ponašanju ljudi i ponovno skrenula pozornost javnih i lokalnih tijela na društvenu vrijednost javnog prijevoza. Međutim, javni prijevoz bio je jedan od sektora najteže pogođenih drastičnim padom broja korisnika i sektor kojem je trebalo najduže vremena da se oporavi. Do toga je došlo jer su se građani okrenuli aktivnoj mobilnosti i vožnji privatnim automobilima kako bi izbjegli zarazu. Iako je povećanje aktivne mobilnosti trend koji treba pozdraviti i poticati, povećana upotreba privatnih automobila pitanje je koje europski oblikovatelji politika te nacionalna, lokalna i regionalna tijela moraju ozbiljno razmotriti.

3.3. EGSO uvažava da je zaposlenost u sektoru javnog prijevoza pretrpjela težak udarac unatoč održavanju kontinuiteta javnog prijevoza tijekom pandemije. Prije nego što je uvedeno prvo ograničenje kretanja, u Europi je u tom sektoru bilo izravno zaposleno dva milijuna ljudi (8). Važno je napomenuti da javni prijevoz jamči sigurna lokalna radna mjesta i zapošljava osoblje vrlo različitih profila i širokog raspona kvalifikacija, od niskokvalificiranog do visokokvalificiranog (9). Međutim, velik dio tih zaposlenika bio je prisiljen koristiti se vladinim programima za privremeno nezaposlene, a mnogi od njih odlučili su da se neće vratiti na svoja prijašnja radna mjesta. To posebno vrijedi za države članice koje imaju mala davanja iz sustava socijalne sigurnosti i slabu pokrivenost kolektivnim pregoaranjem.

3.4. EGSO upozorava da je kao posljedica toga došlo do kritičnog manjka osoblja u svim prometnim sektorima u Europi, uključujući javni prijevoz. Kvaliteta i sigurnost radnog mjesta postali su ključni kriteriji kojima se vode tražitelji posla, a socijalna sigurnost i pokrivenost kolektivnim pregoaranjem ključna su jamstva u tom pogledu.

3.5. EGSO pozdravlja napore koje su javna, regionalna i vladina tijela uložila u održavanje potrebne razine usluge javnog prijevoza tijekom pandemije u složenim okolnostima koje su zahtijevale financijsku potporu i ulaganje u sigurnosne protokole za suzbijanje bolesti COVID-19. Uvažavamo činjenicu da su nadležna tijela morala uvesti drastična ograničenja kapaciteta vozila (10), uvesti digitalna rješenja kako bi smanjila izravan kontakt između korisnika i radnika, povećati potrošnju na zdravstvenu i higijensku opremu i nadoknaditi pad prihoda uzrokovan iznenadnim i dugotrajnim smanjenjem broja korisnika javnog prijevoza.

3.6. EGSO istodobno izražavanja žaljenje zbog toga što sigurnosni protokoli za suzbijanje bolesti COVID-19 u prometnom sektoru nisu uvijek donošeni na uključiv način, uzimajući u obzir sve osobe na koje su utjecali. Primjerice, javni prijevoz je u određenim slučajevima postao nedostupan osobama s invaliditetom i starijim osobama jer je pomoć koja se pruža putnicima smanjena pokretljivosti smanjena ili obustavljena (11), a iz digitalnih rješenja isključene su osobe slabijih digitalnih vještina i osobe koje si ne mogu priuštiti digitalne uređaje ili elektroničke komunikacijske usluge; osim toga ta rješenja nisu bila osmišljena u skladu s politikama pristupačnosti EU-a i pripadajućim standardima.

(7) Zajednička izjava Europskog saveza transportnih radnika (ETF) i Međunarodnog udruženja pružatelja usluga javnog prijevoza (UITP) za sastanak COP 26 *Tackling climate action with public transport is one of the EU's largest economic opportunities of the 21st century* (Rješavanje problema klimatskih promjena uz pomoć javnog prijevoza jedna je od najvećih gospodarskih prilika EU-a u 21. stoljeću).

(8) *Relaunching Transport and Tourism in the EU after COVID-19* (Ponovno pokretanje prometa i turizma u EU-u nakon pandemije bolesti COVID-19), svibanj 2021., istraživanje koje je naručio odbor TRAN Europskog parlamenta, a proveo ga je Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku Glavne uprave za unutarnju politiku.

(9) Zajednička izjava Europskog saveza transportnih radnika (ETF) i Međunarodnog udruženja pružatelja usluga javnog prijevoza (UITP) za sastanak COP 26 *Tackling climate action with public transport is one of the EU's largest economic opportunities of the 21st century* (Rješavanje problema klimatskih promjena uz pomoć javnog prijevoza jedna je od najvećih gospodarskih prilika EU-a u 21. stoljeću).

(10) Tijekom prvog ograničenja kretanja u 2020., Milano je smanjio popunjenost vozila na 25 %, a Barcelona na 50 %, dok ju je Irska smanjila na 20 %, a Portugal na dvije trećine – *COVID-19 and urban mobility: impacts and perspectives* (COVID-19 i gradska mobilnost: posljedice i izgledi), rujna 2020., istraživanje za odbor TRAN Europskog parlamenta, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Glavna uprava za unutarnju politiku, PE 652.213.

(11) *EDF Recommendations on exit measures for transport services in light of covid-19* (Preporuke Europskog foruma osoba s invaliditetom o izlaznim mjerama za usluge prijevoza u kontekstu pandemije bolesti COVID-19).

3.7. EGSO ističe da su sada potrebne strategije za razdoblje nakon pandemije kako bi javni prijevoz postao atraktivan i kako bi se omogućilo većem broju osoba da se njime koriste. Kao što je EGSO naglasio u mišljenju INT/909, sada je „prilika za osiguravanje pravednog oporavka i brzu ponovnu izgradnju europskih gospodarstava kako bi ona bila zelenija, pravednija i otpornija na buduće šokove”⁽¹²⁾. EGSO je ponovio taj poziv u mišljenju TEN/728, u kojem se napominje da „zelena tranzicija mora istodobno biti socijalno pravedna i zadržati konkurentnost europskog prometnog sektora, među ostalim potpunom provedbom europskog prometnog prostora, uz potpunu provedbu jedinstvenog tržišta”⁽¹³⁾.

3.8. U svjetlu navedenog, **kako bi javni prijevoz postao atraktivniji potrebni su sljedeći ključni elementi:**

- **dostupnost**, što znači dovoljan kapacitet raznih načina javnog prijevoza koji će se moći nositi s povećanom potražnjom, posebno u ruralnim i rubnim područjima gdje je građanima često na raspolaganju manje mogućnosti;
- **dovoljan broj osoblja koje radi u odgovarajućim uvjetima i prošlo je odgovarajuće osposobljavanje**, stabilna i kvalitetna radna mjesta i puni raspon prava i povlastica;
- **povezivost** – povećana i djelotvorna – s različitim načinima prijevoza unutar urbanih i neurbanih područja te između njih kako bi svi putnici imali mogućnost neometanog intermodalnog putovanja, među ostalim između različitih geografskih regija;
- **cjenovna pristupačnost** za sve članove društva. Kako bi se to ostvarilo, pri izračunu troškova javnog prijevoza trebalo bi uzeti u obzir cjenovnu pristupačnost za osobe pogođene socioekonomskim siromaštvom i isključenošću. Uz blisko savjetovanje s relevantnim zajednicama, trebalo bi razmotriti ciljane programe za potporu skupinama u najnepovoljnijem socioekonomskom položaju;
- **pristupačnost** kojom će se svima omogućiti neometano i samostalno korištenje javnog prijevoza, uključujući osobama s invaliditetom, starijim osobama i osobama (privremeno) smanjene pokretljivosti;
- **sigurnost korisnika i radnika**, pri čemu bi u središtu trebala biti rodna i intersekcijaska dimenzija. Uključive mjere zaštite javnog zdravlja jednako su važne za sigurno putovanje, kao što se pokazalo proteklih godina. Radnicima u javnom prijevozu potrebno je sigurno radno okruženje bez nasilja i uznemiravanja;
- **kvaliteta** u pogledu praktičnosti, vremenâ putovanja, pomoći od strane osoblja, koje je dovoljno brojno, pristupačnih digitalnih rješenja te informacija o mogućnostima prijevoza i voznim redovima.

3.9. EGSO ističe da su u razdoblju prije pandemije Uredbom (EZ) br. 1370/2007 o obvezi pružanja javnih usluga uvedene mogućnosti za otvaranje usluga javnog prijevoza privatnim subjektima putem konkurentnog postupka nadmetanja i ugovora o javnoj nabavi usluga, koji se zaključuju u skladu s općim pravilima EU-a za javnu nabavu. Budući da je pandemija ukazala na stratešku važnost javnog prijevoza za društvo i mobilnost te s obzirom na to da se taj sektor suočava s dosad nezabilježenim manjkom osoblja, EGSO naglašava potrebu da se u ugovorima o javnoj nabavi usluga pruža zaštita osiguravanjem socijalnih uvjeta i uvjeta zapošljavanja kako bi se u tom sektoru zadržale vještine.

3.10. Javni prijevoz je usluga od koje mora imati koristi cijelo društvo, u svojoj raznolikosti. Imajući to na umu, od presudne je važnosti osigurati transparentnost postupaka javne nabave i sudjelovanje radnika i korisnika u odlukama o javnoj nabavi.

⁽¹²⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 219.

⁽¹³⁾ SL C 341, 24.8.2021., str. 100.

3.11. EGSO pozdravlja **Mehanizam za oporavak i otpornost** koji je **Komisija** pokrenula kako bi se ublažile društvene i gospodarske posljedice pandemije bolesti COVID-19. Uvjeti pod kojima države članice mogu ostvariti pristup bespovratnim sredstvima iz Mehanizma EU-a za oporavak i otpornost utvrđeni su Uredbom (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁴⁾. Države članice morale su predati nacionalne planove i obvezati se da će 37 % bespovratnih sredstava EU-a utrošiti na ulaganja i reforme povezane s borbom protiv klimatskih promjena, a 20 % na digitalnu tranziciju. U središtu tih planova i dalje je čista mobilnost. Međutim, EGSO napominje da će provedba tih mjera utjecati i na društvo i na radnike te se stoga ne smije odvijati iza zatvorenih vrata. U razvoj politika za zeleniji i održiviji javni prijevoz trebali bi biti uključeni svi društveni dionici ⁽¹⁵⁾. Slično tomu, javni dionici trebali bi imati mogućnost djelotvornog praćenja provedbe javnih politika i potrošnje relevantnih javnih financijskih sredstava.

3.12. **Trebalo bi promicati uključivo sudjelovanje u rješenjima za razvoj javnog prijevoza** kako bi se svim interesnim skupinama, uključujući javna tijela, pružatelje usluga, korisnike javnog prijevoza i stručnjake za pristupačnost i urbanističko planiranje, omogućilo da odigraju svoju ulogu ⁽¹⁶⁾. Trebalo bi promicati najbolje prakse za zajedničko stvaranje rješenja za javni prijevoz ⁽¹⁷⁾. Na razvoj usluga trebalo bi primijeniti pristup „univerzalnog dizajna” iz Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom ⁽¹⁸⁾ kako bi se tim uslugama mogao koristiti najširi mogući krug korisnika, uključujući osobe s invaliditetom, starije osobe i osobe smanjene pokretljivosti.

3.13. U Komunikaciji Komisije „Spremni za 55 %” navodi se sljedeće: „Brojni građani, a posebno mladi, spremni su promijeniti svoje obrasce potrošnje i mobilnosti kad ih na to potaknu relevantne informacije kako bi ograničili svoj ugljični otisak i živjeli u zelenijem i zdravijem okolišu” ⁽¹⁹⁾. Veća privlačnost tih vrsta prijevoza za sve pridonijet će prelasku na zelenije i održivije načine prijevoza. Važno je podići svijest o utjecaju koji odluke o prijevozu i osobnoj mobilnosti imaju na okoliš. Međutim, samo promotivne mjere neće biti dovoljne ako se ti problemi u pogledu dostupnog, cjenovno i fizički pristupačnog i sigurnog javnog prijevoza ne riješe na odgovarajući način. Iako su mnogi građani svjesni da su zbog okoliša hitno potrebni ekološki prihvatljiviji načini prijevoza, neće moći dati vrijedan doprinos zelenoj tranziciji ako si jednostavno ne mogu priuštiti zeleniji prijevoz ili mu nemaju pristup. To će biti golema izgubljena prilika za EU.

3.14. EGSO bi želio naglasiti činjenicu da je **COVID-19 potaknuo bržu integraciju digitalnih tehnologija u javni prijevoz**. Vrlo je vjerojatno da će se ti trendovi nastaviti i da će se poticati provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost i nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Iako digitalizacija može doprinijeti učinkovitosti i održivosti javnog prijevoza i korisnicima donijeti korist (npr. digitalni planeri putovanja, informacije o prijevozu u stvarnom vremenu), treba paziti na to da se digitalna tranzicija ne provodi nauštrb mogućnosti rada za osoblje u prometnom sektoru i nauštrb usluga

⁽¹⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

⁽¹⁵⁾ U Konvenciji UN-a o pravima osoba s invaliditetom zahtijeva se sljedeće: „U razvoju i provedbi zakona i politika za primjenu ove Konvencije, kao i u drugim procesima donošenja odluka koje se odnose na osobe s invaliditetom, države potpisnice će se blisko savjetovati s osobama s invaliditetom, uključujući djecu s poteškoćama u razvoju, putem organizacija koje ih predstavljaju, te ih aktivno uključivati u navedene procese.” članak 4.3 Konvencije. Osim toga, u mišljenju EGSO-a o temi „Ususret konkurentnom prometnom sustavu u kojem se učinkovito gospodari resursima” navodi se da „EGSO želi poticati otvorenu, trajnu i transparentnu razmjenu stajališta o provedbi Bijele knjige između civilnog društva (poduzeća, poslodavaca, zaposlenika, korisnika, nevladinih organizacija i akademske zajednice itd.), Komisije i drugih relevantnih aktera kao što su nacionalna tijela na različitim razinama. Na taj će se način poboljšati prihvaćanje i razumijevanje civilnog društva i pružiti korisne povratne informacije onima koji oblikuju i provode politike” (SL C 341, 24.8.2021., str. 100.).

⁽¹⁶⁾ U skladu s preporukama iznesenim u mišljenju EGSO-a o temi „Društveni izazovi ozelenjivanja pomorskog i riječnog prometa”, „EGSO smatra da je uključivanje svih dionika, pa i socijalnih partnera, nužno kako bi se pronašla važna i održiva rješenja u kontekstu ozelenjivanja pomorskog prometa” (SL C 275, 18.7.2022., str. 18.).

⁽¹⁷⁾ Vidjeti, na primjer, projekt TRIPS „Transport Innovation for disabled People needs Satisfaction” (Inovacije u transportu za zadovoljavanje potreba osoba s invaliditetom).

⁽¹⁸⁾ Članak 2. Konvencije.

⁽¹⁹⁾ Spremni za 55 % (COM(2021) 550 final).

podrške korisnicima koje pružaju ljudi, te da se zbog nje ne poveća jaz u pogledu mobilnosti između korisnika koji mogu ostvariti korist od digitalizacije i onih koji to ne mogu zbog nedostupnosti i cjenovne nepristupačnosti digitalnih usluga i slabijih digitalnih vještina. EGSO stoga poziva oblikovatelje politika da procese digitalne tranzicije čija je svrha ostvariti održiv i pravedan prijevoz za sve provode na uključiv i participativan način.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Kulturna diplomacija kao nositelj vanjskih odnosa EU-a – Nova partnerstva i uloga organizacija civilnog društva”

(samoinicijativno mišljenje)

(2023/C 75/17)

Izvjestitelj: **Luca JAHIER**

Odluka Plenarne skupštine:	20.1.2022.
Pravna osnova:	pravilo 32. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna Stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	14.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	27.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	178/1/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Kultura je uključiva. Kultura je kapital koji nam omogućuje da osvijetlimo svoj europski put i sliku koju šaljemo svijetu. U vrijeme kad se rat vratio na europski kontinent sa strašnim razaranjima i uništavanjem ljudskih života i mjesta, potrebni su nam kulturni odnosi koji će više nego ranije predstavljati instrument dijaloga, mira i budućnosti. Oni prioritetno moraju postati poticajan i strateški nositelj vanjske politike Europske unije, kako se to više puta tražilo u brojnim dokumentima i važnim inicijativama u posljednjih 17 godina.

1.2. Na temelju komunikacije Komisije iz 2016., brojnih odluka i smjernica Vijeća te preporuka Europskog parlamenta, došlo je vrijeme za donošenje **pravog višegodišnjeg strateškog akcijskog plana**, čiju će provedbu koordinirati Europska služba za vanjsko djelovanje i kojim će se stvoriti djelotvorna sinergija raznih politika i odnosa Europske komisije i država članica te koji će biti platforma za učinkovito povezivanje u širem kontekstu, kako u pogledu uključenih teritorijalnih tijela tako i brojnih privatnih i institucionalnih subjekata, koji su već aktivni. Riječ je planu za koji moraju biti osigurana potrebna financijska sredstva.

1.3. Stoga treba **odmah ojačati djelovanje** u području zaštite, obnove i rekonstrukcije baštine u područjima pogođenima prirodnim katastrofama, krizom i ratom i to opsežnijim osposobljavanjem lokalnih aktera i izgradnjom kapaciteta institucija i organizacija lokalnog civilnog društva. Treba razviti jače djelovanje u području **kreativnih industrija**. Treba pokrenuti značajne **pilot-projekte** na područjima poput zapadnog Balkana, Sredozemlja i Bliskog istoka te afričkog kontinenta i Ukrajine.

1.4. Isto tako, treba izraditi pregled postojećeg djelovanja i inicijativa na razini europskih institucija i organizacija te država članica i brojnih organizacija civilnog društva u državama članicama, kao i u okviru raznih međunarodnih partnerstava, s ciljem stvaranja **platforme EU-a za međunarodne kulturne odnose**.

1.5. Postoji potreba za **značajnom namjenskom strukturom u okviru ESVD-a**, kojom bi upravljao „**posebni izaslanik EU-a za kulturne odnose**” i koja bi razvila sveobuhvatan politički smjer, imala potreban proračun i mogla uspostaviti mrežu s državama članicama i raznim organizacijama te osigurala instrumente i odobravalala mala financijska sredstva delegacijama EU-a za razvoj mjera u predmetnim zemljama.

2. Opći kontekst

2.1. Kultura kao instrument vanjske politike Europske unije, čiji je cilj jačati dijalog između kulturnih raznolikosti, ljudskih prava te socijalne i gospodarske kohezije, te kao sila koja potiče rast kreativne i kulturne industrije, dugo se nalazi na dnevnom redu europskih institucija. Posebnost kulturne diplomacije, koju je Europska unija utvrdila kao instrument djelovanja u vanjskoj politici, jest da se za kulturnu suradnju ne postavljaju uvjeti te da se potiče pristup koji nadilazi puko promicanje kulturne proizvodnje država članica i daje prednost dijeljenju prostora za zajedničku kulturnu proizvodnju s partnerskim zemljama na razini civilnog društva.

2.2. Europska komisija već je 2007. donijela komunikaciju o europskoj agendi za kulturu u globaliziranom svijetu ⁽¹⁾, također s ciljem davanja važnije uloge kulturnoj dimenziji u okviru vanjskih odnosa EU-a. To je stajalište snažno podržano u rezoluciji Parlamenta iz 2008. kao i u njegovoj rezoluciji iz 2011. te je u proračunu za narednu godinu bio predviđen poseban iznos od 500 000 EUR za provedbu pripremnih djelovanja u području kulture u međunarodnim odnosima, iz čega je 2014. proizašla relevantna okvirna studija ⁽²⁾.

2.3. Europsko vijeće u nekoliko je navrata podržalo diplomatski potencijal kulturnih odnosa, posebno u svojim zaključcima iz 2007., 2008., 2014. i 2015., kao i u akcijskim planovima Komisije od 2014. nadalje.

2.4. Rezultati pripremnog rada obavljenog u tom desetljeću uzeti su u obzir u zajedničkoj komunikaciji Komisije i Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku „**Ususret Strategiji EU-a za međunarodne kulturne odnose**” iz lipnja 2016. ⁽³⁾. U Komunikaciji su navedena tri područja rada za razvoj te strategije:

- društveno-gospodarski razvoj usmjeren na kulturne politike, ulogu lokalnih tijela u kulturnim inicijativama te ulogu kulturnih i kreativnih industrija u partnerskim zemljama,
- međukulturni dijalog za mir i stabilnost,
- zaštita kulturne baštine od prirodnih katastrofa, oružanih sukoba i nezakonite trgovine umjetninama kojom se, među ostalim, financiraju terorističke aktivnosti.

2.5. U Komunikaciji je navedena i potreba za promicanjem postupne koordinacije djelovanja država članica kako bi se prevladala velika rascjepkanost, ojačala uloga određenih delegacija EU-a kao centara u trećim zemljama, ojačala suradnja s mrežom Nacionalnih instituta EU-a za kulturu (European Union National Institutes for Culture, EUNIC) kao jamcem ovlasti država članica u području kulture te iskoristili postojeći instrumenti i linije financiranja u različitim područjima. Njome je uspostavljena i Platforma za kulturnu diplomaciju ⁽⁴⁾ kako bi se olakšalo utvrđivanje odgovarajućih programa i resursa te koordinacija različitih dionika.

2.6. EGSO se u svibnju 2017. očitovao o toj komunikaciji ⁽⁵⁾ iskazavši svoju snažnu potporu, ali je i ukazao na potrebu da se učini korak naprijed od dokumenta naslovljenog „Ususret strategiji EU-a” prema donošenju, a potom i provedbi strategije i akcijskog plana u pravom smislu riječi. Navedeno je da taj plan mora udovoljiti četirima strukturnim zahtjevima: pružiti jasnoću u pogledu upravljanja na razini EU-a, osigurati koordinaciju i dodatnu potporu na razini država članica, pojasniti financijske aspekte te poticati mreže međusobno povezanih kulturnih aktera koje predstavljaju dinamično kulturno civilno društvo.

EGSO je zatražio i da kulturna dimenzija postane četvrti stup strategije održivog razvoja te da se razviju odgovarajuće mreže koje će uključivati različite oblike organiziranog civilnog društva i drugih organizacija različitih razina koje su već aktivne u tom području.

⁽¹⁾ COM(2007) 242 final.

⁽²⁾ *Engaging the World: Towards Global Cultural Citizenship* (Uključivanje svijeta: susret globalnom kulturnom građanstvu) (europa.eu).

⁽³⁾ JOIN(2016) 029 final.

⁽⁴⁾ Cultural Relations Platform (cultureinexternalrelations.eu).

⁽⁵⁾ „Ususret Strategiji EU-a za međunarodne kulturne odnose” (SL C 288, 31.8.2017., str. 120.).

2.7. Europski parlament u svojoj je Rezoluciji ⁽⁶⁾ iz srpnja 2017. istaknuo da Komunikaciji nedostaje čvršća formulacija koja bi omogućila razvoj učinkovite strategije kulturne diplomacije EU-a i utvrđivanje odgovarajućih sredstava. I OR je u lipnju 2017. donio mišljenje ⁽⁷⁾ s čvrstim stavom, u kojem je osobito podsjetio na temeljnu ulogu koju mogu imati gradovi i lokalne vlasti u razvoju mreža kulturne suradnje na razini susjedstva. Ta je tema u velikoj mjeri obuhvaćena u opsežnoj studiji iz 2020. ⁽⁸⁾, u kojoj je utvrđena višerazinska strategija za međunarodne kulturne odnose.

2.8. Vijeće je u svojim zaključcima iz svibnja 2017. prikupilo i ponovilo prijedloge Komisije te je preporučilo i osnivanje skupine „Prijatelji predsjedništva” kao međusektorske platforme za olakšavanje provedbe strategije. Vijeće se ponovno bavilo temom kulturne diplomacije u svojim važnim zaključcima iz lipnja 2019. o strateškom pristupu EU-a međunarodnim kulturnim odnosima i okviru za djelovanje ⁽⁹⁾, zaključcima iz rujna 2019. o kulturnoj dimenziji održivog razvoja ⁽¹⁰⁾, zaključcima iz svibnja 2020. o upravljanju rizicima u području kulturne baštine ⁽¹¹⁾ i naposljetku, u zaključcima iz lipnja 2021. o pristupu EU-a kulturnoj baštini u sukobima i krizama ⁽¹²⁾.

2.9. Naposljetku, u Europskom okviru za djelovanje ⁽¹³⁾, objavljenom nakon Europske godine kulturne baštine (2018.), Komisija je utvrdila da je „kulturna baština za snažnija globalna partnerstva: jačanje međunarodne suradnje” jedan od pet ključnih stupova djelovanja EU-a.

3. Napomene i prijedlozi

3.1. U navedenom okviru stoga se prepoznaje širina nacрта, smjernica, prijedloga i odluka koje su donesene tijekom godina te već ustaljen konsenzus da se kultura prepoznaje kao nositelj izgradnje identiteta i kohezije, pokretač društveno-gospodarskog razvoja i važan čimbenik u izgradnji mirovnih odnosa, uključujući suradnju „od građana za građane” (koja se odnosi i na organizacije civilnog društva i na sveučilišta, kulturne centre, muzeje, gradove i druge posredničke organizacije).

Osim toga, postoji sve veći konsenzus da je naglašavanje kulturne dimenzije važno za ostvarivanje ciljeva Programa održivog razvoja do 2030.

3.2. Slično tome, kultura je već uključena u glavne instrumente EU-a za suradnju i nekolicinu bilateralnih sporazuma Unije s trećim zemljama, a mnoštvo kulturnih projekata već se dugi niz godina provodi i u okviru tehničke i financijske pomoći EU-a.

To djelovanje za cilj ima očuvanje i obnovu lokaliteta kulturne baštine, proizvodnju i optjecaj umjetničkih djela, izgradnju i obnovu muzeja, jačanje kapaciteta kulturnih subjekata i umjetnika na lokalnoj razini, promicanje njihova slobodnog kretanja među zemljama, organizaciju važnih kulturnih manifestacija, informiranje stanovništva o zaštiti kulturne baštine i razvoj novog modela održivog turizma. Komisija podupire i stvaranje i jačanje kulturnih industrija u partnerskim zemljama, osobito u audiovizualnom i filmskom sektoru, te promicanje lokalnog pristupa kulturi.

3.3. **Međutim, to je djelovanje rascjepkanije nego ikad, nije vidljivo u cjelini i nedostaje mu strateška vizija**, što znači da ne može ostvariti svoj puni potencijal kao sve važniji „nositelj” vanjske politike EU-a i kao instrument za promicanje partnerstava u mnogim dijelovima svijeta. Riječ je o pravom skrivenom blagu koje ogroman kapital tekućih i raspoloživih inicijativa mora pretvoriti u kritičnu masu na razini država članica, ali i ogromnog broja dionika i lokalnih institucija te organizacija civilnog društva.

⁽⁶⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 5. srpnja 2017. „Ususret Strategiji EU-a za međunarodne kulturne odnose” (2016/2240(INI)) (SL C 334, 19.9.2018., str. 112.).

⁽⁷⁾ Mišljenje Europskog odbora regija – „Ususret strategiji EU-a za međunarodne kulturne odnose” (SL C 207, 30.6.2017., str. 95.).

⁽⁸⁾ *Towards a multi-level strategy for EU external cultural relations (Ususret višerazinskoj strategiji za vanjske kulturne odnose EU-a)* – dostupno putem Ureda za publikacije EU-a (op.europa.eu).

⁽⁹⁾ Zaključci Vijeća o strateškom pristupu EU-a međunarodnim kulturnim odnosima i okviru za djelovanje (SL C 192, 7.6.2019., str. 6.).

⁽¹⁰⁾ Rezolucija Vijeća o kulturnoj dimenziji održivog razvoja (SL C 410, 6.12.2019., str. 1.).

⁽¹¹⁾ Zaključci Vijeća o upravljanju rizicima u području kulturne baštine (SL C 186, 5.6.2020., str. 5.).

⁽¹²⁾ Zaključci Vijeća o pristupu EU-a kulturnoj baštini u sukobima i krizama (21.6.2021.).

⁽¹³⁾ Radni dokument službi Komisije, „Europski okvir za djelovanje u području kulturne baštine” (SWD(2018) 491 final, 5.12.2018., str. 29.).

3.4. Usto, valja podsjetiti da kulturnu diplomaciju Unije, kako bi imala smisla, treba osmisliti i razviti kao instrument vanjske politike Unije s nužnom sferom utjecaja, koji se u slučaju Unije odražava u promicanju u svijetu njezina modela mirnog suživota i integracije naroda, poštovanja temeljnih prava i slobode umjetničkog izražavanja u skladu s načelima demokracije i vladavine prava.

3.5. Nadalje, kultura je rezultat rada, a rad je stup na kojem je izgrađena Europa. Rad je omogućio razvoj industrije i smještanje Europe u središte trgovine, oblikovao je povijest europskih gradova jer je poslužio kao sredstvo emancipacije njihovih stanovnika i istodobno učvrstio socijalna prava i europski socijalni model. Kultura rada mora i dalje biti u središtu europskog djelovanja.

3.6. Kulturna baština, u svojoj materijalnoj i nematerijalnoj dimenziji, po svojoj je prirodi politički osjetljiva i iznimno složena, s brojnim simboličkim i emotivnim značenjima, a time i visokim rizikom od političkih manipulacija s obzirom na svoju povijest, pripadnost jednoj ili drugoj komponenti društva te upotrebu, osobito kad je riječ o manjinama ili u slučaju sukoba. Stoga kulturna baština može postati sredstvo sukoba, ali i nositelj mira, pomirenja i zajedničkog razvoja. To jasno ukazuje na snagu i komplementarnost diplomatske komponente pristupa EU-a miru, sigurnosti i održivom razvoju.

3.7. U odluci Vijeća od 21. lipnja 2021., koja je uglavnom usmjerena na zaštitu baštine u sukobima i krizama, ponovno je iskazana ambicija da „kulturna diplomacija” postane važan nositelj mira i razvoja u okviru europske zajedničke sigurnosne i obrambene politike. ESVD-u, Komisiji i svim relevantnim agencijama i tijelima EU-a odlukom se nalaže da osmisle konkretne mjere u tom smjeru, među ostalim osnivanjem posebne radne skupine pod vodstvom ESVD-a koja će biti obvezna Vijeću podnositi godišnje izvješće o ostvarenom napretku. U točki 8. naglašava se važnost jačanja svih potrebnih partnerstava s relevantnim međunarodnim i regionalnim organizacijama, kao i s međuvladinim i nevladinim organizacijama.

3.8. Stoga je nužno odlučno ponoviti ono što je već zatraženo u našem mišljenju iz 2017. i u rezoluciji Europskog parlamenta iz 2017., a to je da treba usvojiti **istinski akcijski plan**, kao što je to već učinjeno u raznim drugim područjima djelovanja EU-a, i utvrditi prilagodljivu referentnu operativnu strukturu i osigurati financijska sredstva, kako vlastita tako i ona koja se mogu aktivirati u okviru drugih postojećih programa.

Taj bi plan trebao biti posebno usmjeren na sljedeće aspekte: jačanje usklađenosti vanjskih politika i instrumenata EU-a; komplementarnost materijalne i nematerijalne baštine; povezanost s klimatskim promjenama kao izvorom krize; uključivanje i osnaživanje lokalnih aktera, žena i mladih; osposobljavanje i razmjenu znanja; umrežavanje i povezivanje s postojećim mrežama kao što je Erasmus Plus; razne mogućnosti razvoja konkretne suradnje i partnerstva između kulturnih institucija EU-a i aktera organizacija civilnog društva u tom području i sličnih organizacija u trećim zemljama te jačanje suradnje s raznim postojećim regionalnim i međunarodnim tijelima kako bi kultura bila relevantna okosnica tih sinergija.

Njime bi se osobito trebale razviti veze između sljedećih dimenzija:

- kulturnih odnosa i održivog razvoja,
- kulturnih odnosa i kružnoga gospodarstva,
- kulturnih odnosa i digitalne tranzicije,
- kulturnih odnosa, mira i stabilnosti,
- kulturnih odnosa i promicanja temeljnih prava i slobode govora,
- kulturnih odnosa i manjina, zaštite i promicanja manjinskih kultura i jezika, i
- kulturnih odnosa i promicanja rodne ravnopravnosti.

3.9. Iako se taj plan izrađuje uz najširu uključenost dionika, kako je to već uobičajeno, i s jednakim značajem i relevantnošću kao u slučaju drugih nedavnih planova, ipak je potrebno odmah pokrenuti niz konkretnih mjera kako bi se napokon konkretizirali mandat Vijeća i brojne preporuke i prijedlozi drugih navedenih institucija te kako bi se omogućilo da taj proces dođe u prvi plan. Neki primjeri tih mjera navedeni su u nastavku.

3.9.1. **Zaštita, obnova i rekonstrukcija baštine u područjima prirodnih katastrofa, kriza i sukoba**, polazeći od već postojećih misija ZSOP-a u Afganistanu, Ukrajini, Gruziji, Kosovu, Libiji, na palestinskim područjima (Ramallah i Rafah), u Nigeru, Maliju i Rogu Afrike (Somalija i Somaliland) te prilagođavajući njihovu zadaću kad je to potrebno. U tu svrhu potrebno je ulagati u dijalog unutar zajednica i među etničkim skupinama (i gdje je to relevantno među vjerskim zajednicama); obnovu i očuvanje kulturne baštine pretvoriti u instrument rekonstrukcije zajedničkog sjećanja i pomirenja, ali i priliku za otvaranje održivih radnih mjesta i stvaranje gospodarskih i turističkih djelatnosti; razviti „izgradnju kapaciteta” na lokalnoj razini i potrebne aktivnosti osposobljavanja; povećati upotrebu izrade satelitskih karata i digitalnih snimaka za razvoj preventivnih mjera.

3.9.2. **Jačanje borbe protiv nezakonite trgovine kulturnim dobrima** koja se koristi i za financiranje međunarodnog terorizma, što je iznimno važno u područjima sukoba, u koordinaciji s Europolom i Interpolom, te bolje osposobljavanje granične policije.

3.9.3. **Razvoj posebnih inicijativa za kreativne industrije**, osobito u pogledu suvremene umjetnosti i novih tehnologija, s posebnim naglaskom na novim generacijama. To područje, u kojem su već razvijene neke značajne inicijative u suradnji sa Svjetskom trgovinskom organizacijom (WTO), zasigurno je jedan od najperspektivnijih načina ostvarivanja održivog razvoja; njegova važnost već je istaknuta u okviru novog sporazuma o partnerstvu sa zemljama AKP-a. Očekivano osnivanje kulturne zaklade AKP-a u skoroj budućnosti i prijedlog o prvom sastanku ministara kulture AKP-a i EU-a pružaju vrlo zanimljiv politički okvir koji mora dobiti prioritet koji zaslužuje. U tom smislu ističe se i *Creative Forum 2021* ⁽¹⁴⁾ u Ljubljani, koji **okuplja kreativna poduzeća iz cijelog Sredozemlja** koja pridonose zelenoj tranziciji, socijalnim inovacijama i gospodarskom rastu.

3.9.4. **Sustavno mapiranje** raznolikosti i bogatstva postojećih inicijativa na svim razinama, uključujući izradu interaktivne internetske stranice za razmjenu najboljih praksi i razvoj novih sinergija među akterima na različitim razinama i transnacionalno. Cilj je stvaranje platforme EU-a za međunarodne kulturne odnose po uzoru na druge uspješne inicijative koje su već pokrenute u drugim područjima (vidjeti npr. platformu za kružno gospodarstvo, festival Novi europski Bauhaus itd.). U tom području EGSO, u suradnji s glavnim relevantnim europskim kulturnim organizacijama, zasigurno može služiti kao vrijedan i stabilan institucionalni forum.

3.9.5. Pokretanje **pilot-projekata u posebnim područjima**, povezanih s političkim prioritetima koji su već utvrđeni u svakom području. U nastavku je navedeno nekoliko područja u kojima koordinirano djelovanje EU-a može imati pozitivan učinak.

3.9.5.1. **Zapadni Balkan** područje je u kojem vrijedi snažno razviti kulturnu dimenziju, među ostalim zbog njegove perspektive pridruživanja Europskoj uniji, primjerice podupiranjem **regionalne mreže organizacija civilnog društva** posvećenih očuvanju kulturne i prirodne baštine kao zajedničke baštine **u svim zemljama zapadnog Balkana**. U okviru **pregovora između Beograda i Prištine** o normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova tema kulturne i vjerske baštine trebala bi dobiti veći prioritet s obzirom na njezin velik značaj za identitet različitih zajednica. Potporu bi trebalo pružiti i **projektima regionalne suradnje koji uključuju povjesničare i povjesničare umjetnosti** u širem području jugoistočne Europe kako bi se prevladale sve veće tendencije revizije i ponovnog pisanja povijesti u kojima se narušava (višestruki) identitet povijesnih spomenika i lokaliteta kulturne baštine. To uključuje izgradnju kapaciteta organizacija civilnog društva i

⁽¹⁴⁾ *Future Unlocked! – Cultural and Creative Sectors as Agents of Change* („Otključajmo budućnost – Kulturni i kreativni sektor kao pokretač promjena”) (creativeforum.si).

lokalnih institucija, na primjer putem programa povezivanja s muzejima, zakladama itd. država članica EU-a; pokretanje programa **EU-Western Balkans Heritage Champions**, koji bi se temeljio na metodologiji postojećeg programa „ILUCIDARE Champions” i omogućio stručnjacima za europsku kulturnu baštinu i kulturnu baštinu zapadnog Balkana razmjenu iskustava i dobrih praksi; korištenje programa **Europske snage solidarnosti** kako bi se promicalo sudjelovanje mladih u projektima za obnovu kulturne baštine. Nadalje, posebnim programom volontiranja u području kulturne baštine (*Cultural Heritage Volunteering scheme*) na regionalnoj razini (otvorenim za građane država članica EU-a i one koji to nisu) moglo bi se uvelike pridonijeti obnovi duha solidarnosti u tom području.

3.9.5.2. **Sredozemlje i Bliski istok.** Nema sumnje da je to prioritetno područje na kojem postoje brojni sukobi, ali i brojni lokaliteti kulturne baštine neprocjenjive vrijednosti, koja može imati značajnu ulogu u promicanju pomirenja, mira, obnove, pa i održivog razvoja, kao i u sprečavanju novih kriza mobiliziranjem dragocjene energije lokalnih zajednica i tradicija. Trebalo bi u svakom slučaju nastaviti i ojačati projekt koji je svojedobno pokrenuo GU DEVCO **u području Mosula** s ciljem oporavka teško oštećenih identiteta i kulturne baštine kojoj prijete opasnost od nestajanja, osposobljavanjem lokalnih kulturnih subjekata i stručnjaka te razvojem povezanih gospodarskih djelatnosti. Sličnu mjeru trebalo bi provesti i **u Siriji radi obnove Palmire**. Stoga se ni u okviru složenog procesa u **Libiji** ne smije podcijeniti ogromna vrijednost njezine kulturne baštine. **Za lokalitete Sabrata, Leptis Magna, Cirena, Apolonija i Gadames** odavno je utvrđeno da su najviše izloženi riziku od početka sukoba, a na njima se nalaze dobra od goleme vrijednosti koja bi mogla nestati u mrežama nezakonite trgovine.

Unija za Mediteran od 2015. promiče **neovisnu mrežu mediteranskih stručnjaka za klimatske promjene** ⁽¹⁵⁾, čiji su zaključci relevantni, kao i **akcijski plan strateškog urbanog razvoja do 2040.** ⁽¹⁶⁾ **Poseban projekt koji bi se proveo s Unijom za Mediteran** radi izrade zajedničke strategije osiguravanja različitih lokaliteta materijalne kulturne baštine imao bi veliku političku vrijednost, čime bi se očuvala i sve povezane turističke i gospodarske djelatnosti.

Glavni referentni dokument sada je **Završna izjava s Konferencije ministara kulture Mediterana**, održane u **Napulju** 16. i 17. lipnja 2022. s ciljem razvoja zajedničkih strategija i djelovanja za zaštitu i promicanje kulture kao zajedničkog dobra te regije, kao i pokretanja tzv. **Napuljskog procesa** za kulturnu suradnju na Sredozemlju ⁽¹⁷⁾.

3.9.5.3. Važnost kulture **na afričkom kontinentu** zacijelo nije novost, ali je ona često vrlo marginalizirana kako u političkim odnosima tako i u konkretnim projektima i ulaganjima. Unatoč tome postoje primjeri dobre prakse, njezin prioritet u okviru zajednice AKP-a sve je veći, a postoji i potencijal u odnosima s Afričkom unijom. Središte pozornosti svakako zauzimaju **Muzej crnih civilizacija u Dakaru**, projekt prvog senegalskog predsjednika Léopolda Sédara Senghora otvoren krajem 2018. kao glavno središte kulturne razmjene na cijelom kontinentu, povezan s idejom **afričke renesanse**. Tomu valja dodati i **Tigre**, sada područje sukoba i teške humanitarne krize, u kojem se nalazi golema kulturna baština i koji je kolijevka koptske religije, s važnim samostanima i crkvama.

Usto, Afrika je i kontinent s najvećim brojem **izbjeglica i raseljenih osoba** na svijetu te bi trebalo ulagati u kulturnu dimenziju te velike skupine stanovništva, među ostalim kako bi se poticala sposobnost očuvanja tradicija, koje bi se mogle pretvoriti u temelj za oporavak i obnovu. Tu je i pitanje kulturne dimenzije odnosâ s **njihovim dijasporama**, koje su brojne i mogu biti pokretači razvoja.

⁽¹⁵⁾ <https://www.medecc.org/>.

⁽¹⁶⁾ *Towards a new UfM Strategic Urban Development Action Plan 2040 – Union for the Mediterranean* („Ususret novom akcijskom planu strateškog urbanog razvoja do 2040. – Unija za Mediteran”), Unija za Mediteran (ufmsecretariat.org).

⁽¹⁷⁾ <https://cultura.gov.it/medculture>.

Naposljetku, **modna industrija**, posebno na razini obrta i MSP-ova, u pravom je procvatu na afričkom kontinentu i ne donosi samo gospodarsko blagostanje i radna mjesta nego i gradi identitet i budi ponos na kreativnost kontinenta. Potrebno je znatno ojačati konkretne projekte osposobljavanja i partnerstava između gospodarskih subjekata na dvama kontinentima.

3.9.5.4. Treba razviti i posebnu inicijativu za **Ukrajinu** s obzirom na dosad zabilježeno golemo uništenje kulturne baštine u mnogim regijama te zemlje. Europski muzeji mogli bi organizirati prikupljanje sredstava za **potporu ukrajinskoj kulturnoj baštini**, a države članice mogle bi potaknuti javno-privatna partnerstva za **financiranje projekata obnove**. Pilot-projekt EP-a *European places of culture* („Europska mjesta kulture”) mogao bi se usmjeriti na Ukrajinu uspostavljanjem europske kuće kulture u Kijevu u obliku knjižnice ili nekog drugog prostora za kulturu u organizaciji EUNIC-a u suradnji s ESVD-om.

3.9.5.5. Također treba poduzeti posebne korake u cilju prenošenja pozitivne poruke mira i poštovanja sa zapada **narodu Rusije i Bjelorusije**, kao i ruskoj kulturi, s namjerom narušavanja Putinove propagande.

3.9.6. Koordinacija s Vijećem Europe, koje već provodi kulturne politike na razini našeg kontinenta, primjerice program ruta kulturne baštine s Unesco-om, ICCROM-om i ICOM-om, jačanje multilateralne suradnje uoči Svjetske konferencije Unesco-a o kulturnim politikama i održivom razvoju – MONDIACULT 2022., koja će se održati od 28. do 30. rujna 2022. u Meksiku.

3.9.7. Izrada smjernica za **politiku povrata ukradenih umjetničkih djela** te za izgradnju kapaciteta zemalja i muzeja koji su domaćini tih djela, s ciljem obnove opljačkanih i prevarenih kultura. U slučaju antikviteta od posebne važnosti za čovječanstvo koji su uklonjeni s državnog područja određene zemlje na način koji negativno utječe na spomenik ili šire arheološko okruženje, potreba za repatriacijom još je veća zbog temeljnih načela zakona o kulturnoj baštini kao i potrebe za obnovom integriteta spomenika u njegovu povijesnom, kulturnom i prirodnom kontekstu. To je načelo izraženo i u Konvenciji Unesco-a o kulturnim dobrima iz 1970. kojom se međunarodna repatriacija olakšava borbom protiv pljačkanja arheoloških nalazišta, nezakonite trgovine antikviteta i krijumčarenja umjetničkog blaga. Neki su od primjera grobovi američkih indijanaca, „beninske bronce”, kip majstora Zhang Gonga i skulpture s Partenona.

3.9.8. Jačanje **izgradnje kapaciteta civilnog društva** aktivnog u kulturnom sektoru i međunarodnih kulturnih odnosa u svim zemljama te potpora razvoju neovisnih i lokalnih organizacija.

3.10. Takav pothvat ne može se pokrenuti bez uspostave **značajne namjenske strukture u okviru ESVD-a** koja bi bila umrežena s relevantnim glavnim upravama Europske komisije. U središtu te strukture bio bi **„posebni izaslanik EU-a za kulturne odnose”**, a radila bi na razvoju sveobuhvatnog, priznatog i snažnog političkog usmjerenja, kao i umrežavanju te općenitom usmjeravanju spomenutog akcijskog plana.

Proračunom koji će se donijeti za tu strukturu mora se prije svega osigurati ta funkcija.

Ona mora biti popraćena mrežom kontaktnih točaka za kulturu u raznim delegacijama EU-a na temelju različitih političkih prioriteta, ali uvijek u skladu s prepoznatljivim temeljnim stupom za Europu koja ostvaruje mir. Delegacijama EU-a treba zatim dodijeliti posebna sredstva koja će biti namijenjena kulturnom djelovanju na terenu.

3.11. Naposljetku, kako bi se kulturna dimenzija u međunarodnim odnosima EU-a povezala s perspektivom digitalne i održive tranzicije, u sve mjere koje se razvijaju u partnerskim zemljama treba ugraditi **jasna načela kvalitete za ulaganja u kulturu**. Ulaganja u materijalnu baštinu, primjerice, moraju uključivati načela novog europskog Bauhausa (održivost, estetika, uključenost) i sustava kvalitete Baukultur iz Davosa.

Bruxelles, 27. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Multilateralni arbitražni sud za rješavanje sporova između ulagača i država: ocjena postupka UNCITRAL i njegovih rezultata u svjetlu preporuka civilnog društva”

(samoinicijativno mišljenje)

(2023/C 75/18)

Izvjestitelj: **Christophe QUAREZ**

Odluka Plenarne skupštine:	20.1.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna Stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	14.9.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	176/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. Uspostava djelotvornog i funkcionalnog međunarodnog sustava zaštite ulaganja s rješavanjem sporova u interesu je Europskog gospodarskog i socijalnog odbora (EGSO). Međutim, EGSO se pridružio kritikama mehanizma za rješavanje sporova između ulagača i država predviđenog trgovinskim sporazumima i sporazumima o ulaganjima. Te kritike, koje je iznijelo civilno društvo, odnose se uglavnom na pitanja legitimnosti, dosljednosti i transparentnosti tog arbitražnog sustava.

1.2. EGSO prima na znanje mandat Europske komisije da pod okriljem Komisije Ujedinjenih naroda za međunarodno trgovačko pravo (UNCITRAL) pregovara o mogućem osnivanju multilateralnog suda za ulaganja, ali izražava žaljenje zbog toga što su tekući pregovori više usredotočeni na postupovna pitanja nego na temeljne probleme.

1.3. Pet godina od početka tog prvog multilateralnog procesa reforme mehanizma za rješavanje sporova između ulagača i država nije ostvaren bitan napredak, osim u pogledu izrade kodeksa ponašanja za arbitre, čije pojedinosti još treba utvrditi. Za dio rasprava o strukturnoj reformi sustava rješavanja sporova između ulagača i država, pri čemu je ključni element prijedlog osnivanja stalnog suda, teško je pronaći rješenje s kojim bi bile suglasne sve države članice UNCITRAL-a.

1.4. Budući da države članice u relevantnim međunarodnim organizacijama nisu postigle dogovor, zasad nije predviđena revizija materijalnog prava. EGSO stoga poziva Europsku komisiju da pored postupovnih pravila nastavi ustrajati na reformi pitanja materijalnog prava. Među materijalnim pitanjima, nejasne ili preopsežne odredbe poštenog i pravičnog postupanja (FET) trebale bi biti ograničene na nediskriminaciju i izravno izvlaštenje kao ključne elemente zaštite ulaganja.

1.5. Nadalje, EGSO poziva na to da se u pregovorima zadrže neka od pitanja koja su u većoj mjeri međusektorska, uključujući odvracajući učinak rješavanja sporova između ulagača i država, iscrpljivanje lokalnih pravnih lijekova i pristup trećih strana, kao što su lokalne zajednice na koje utječu ulaganja. Ishodi tog procesa moraju biti vidljivi i dovesti do promjena. On se ne smije zaustaviti na preinakama sadašnjeg sustava arbitraže za rješavanje sporova između ulagača i država, koje bi se onda pozdravile kao uspjeh.

1.6. EGSO ističe da reforma postupovnih pravila (posebno u pogledu transparentnosti, etičkih pravila, pristupa arbitraži ili njezinih troškova) ipak otvara put za raspravu o reformi materijalnog prava.

1.7. EGSO bi želio da se u model *amicus curiae* ⁽¹⁾ uključe intervencije trećih strana svih dionika (kao što su lokalno stanovništvo, radnici, sindikati, skupine za zaštitu okoliša ili potrošači) te da se osigura da ih suci na odgovarajući način uzmu u obzir.

1.8. EGSO pozdravlja rad OECD-a na tome da se u sporazumima o ulaganjima uzmu u obzir pitanja održivog razvoja, ali poziva na to da OECD dopuni svoj rad vodeći računa i o socijalnim pitanjima, a posebno da dužnu pažnju postavi kao kriterij prihvatljivosti za strane ulagače.

1.9. EGSO je uvijek naglašavao, posebno u mišljenju REX/501 o multilateralnom sudu za ulaganja ⁽²⁾, da je ključno da taj sud ni na koji način ne utječe na sposobnost Unije i država članica da ispunjavaju svoje obveze u okviru međunarodnih sporazuma u području zaštite okoliša, ljudskih prava, prava radnika i, naravno, zaštite potrošača. Moraju se predvidjeti i postupovna jamstva protiv žalbi na nacionalno zakonodavstvo u javnom interesu. EGSO smatra da bi se taj cilj mogao postići uvođenjem odredbe o hijerarhiji ⁽³⁾ i izuzeća u javnom interesu.

1.10. EGSO napominje da bi, iako je Radna skupina III. UNCITRAL-a usmjerena na postupovne elemente, to u budućnosti moglo pozitivno utjecati na postizanje jasnije i stabilnije sudske prakse, što bi olakšalo i reformu primjenjivog materijalnog prava iz ugovora o ulaganjima.

1.11. EGSO ističe da u skladu s međunarodnim običajnim pravom i međunarodnim pravom o ljudskim pravima pojedinci prvo moraju zatražiti pravnu zaštitu pred nacionalnim sudovima da bi mogli pokrenuti međunarodni postupak protiv neke države. S druge strane, izražava žaljenje zbog toga što se u okviru međunarodnog prava o ulaganjima općenito ne zahtijeva da se iscrpe domaći pravni lijekovi. EGSO napominje da se tim sustavom diskriminiraju MSP-ovi zbog njihovih ograničenih finansijskih sredstava. Stoga EGSO potiče Komisiju da se u okviru procesa UNCITRAL-a zalaže za pitanje iscrpljivanja lokalnih pravnih lijekova prije pokretanja bilo kakvog međunarodnog postupka. Rješavanje sporova između ulagača i država trebalo bi smatrati izvanrednim pravnim lijekom.

1.12. EGSO podsjeća Komisiju da je zatražio da ga se više uključi u rad UNCITRAL-a.

1.13. EGSO ponovno ističe da je potrebno uskladiti Unijine ambiciozne ciljeve održivog razvoja i okvir reforme mehanizma za rješavanje sporova između ulagača i država. Loše sastavljeni ugovori o ulaganjima mogu kočiti napredak, dok bi dobro sastavljeni ugovori mogli pomoći poduzećima da se nose s aktualnim izazovima. Moramo razviti novi model za međunarodno upravljanje ulaganjima kojim bi se popunio velik raskorak između sustava ulaganja s jedne strane te ljudskih i radničkih prava i okoliša s druge.

2. Uvod

2.1. Rješavanje sporova između ulagača i država mehanizam je prisutan u brojnim sporazumima o slobodnoj trgovini i međunarodnim sporazumima o ulaganjima kojim se omogućuje rješavanje sporova povezanih s provedbom sporazuma o zaštiti ulaganja.

2.2. To je sredstvo pravne zaštite pred privatnim arbitražnim sudom koje pokreće strani ulagač iz države ugovornice protiv države koja ne poštuje odredbe predmetnog ugovora.

2.3. Jednog arbitra imenuje trgovačko društvo, drugog država, a trećeg glavni tajnik Stalnog arbitražnog suda.

2.4. EGSO se već u nekoliko navrata bavio pitanjima rješavanja sporova između ulagača i država ⁽⁴⁾. Stoga cilj ovog mišljenja nije analizirati sve nedostatke i probleme povezane s arbitražom u okviru rješavanja sporova između ulagača i država, nego razmotriti proces reforme i modernizacije tog mehanizma o kojemu se trenutačno raspravlja u UNCITRAL-u i u kojem Komisija ima središnju ulogu te o njemu zauzeti stajalište.

⁽¹⁾ Postupak *amicus curiae* (prijatelj suda) označava subjekta ili osobu koja nije stranka u sporu, a koja sudu želi iznijeti pravne argumente. Očitovanja u svojstvu *amicus curiae* prihvaćaju se na temelju strogih uvjeta kako bi se osiguralo poštovanje ravnoteže prava stranaka tijekom postupka. Time se osigurava i legitimnost koju podnesci *amicus curiae* pružaju arbitražnim postupcima za rješavanje investicijskih sporova.
<https://www.iisd.org/itn/fr/2019/04/23/protecting-social-rights-using-the-amicus-curiae-procedure-in-investment-arbitration-a-smokescreen-against-third-parties-maxime-somda/>.

⁽²⁾ SL C 110, 22.3.2019., str. 145.

⁽³⁾ Kada države koje su sudjelovale u pregovorima žele odrediti pravo prvenstva uzastopnih ugovora o istoj stvari, završne klauzule sadržavaju odredbe kojima se utvrđuje odnos između novih ugovora i postojećih ili budućih ugovora o istoj stvari.

⁽⁴⁾ SL C 110, 22.3.2019., str. 145., SL C 487, 28.12.2016., str. 30., SL C 332, 8.10.2015., str. 45.

3. Opće napomene

3.1. Model rješavanja sporova između ulagača i država posljednjih je godina predmet brojnih kritika te se interes za reformu ugovora o ulaganjima stalno povećava zbog narušavanja prava država na donošenje zakona i dovođenja u pitanje demokratskog legitimiteta, potkopavanja europskih regulatornih standarda (sanitarnih, fitosanitarnih, socijalnih ili ekoloških) ili neutralnosti i neovisnosti arbitara.

3.2. Najčešće utvrđeni problemi odnose se na nedostatak **transparentnosti** u sporovima o ulaganjima, nedostatak dosljednosti i **predvidljivosti arbitražnih odluka**, ulogu i neovisnost arbitara, sumnje u njihovu legitimnost i odvrćući učinak pravorijeka na regulatorne ovlasti države. **Odvraćajući učinak** osobito se odnosi na činjenicu da bi se države moglo, na štetu građana i poreznih obveznika, odvratiti od donošenja zakonodavstva koje je po definiciji u javnom interesu zbog straha od podlijevanja obvezama iz ugovora o ulaganjima i mogućnosti plaćanja visokih iznosa stranim ulagačima u slučaju spora.

3.3. Kritike se često odnose i na klauzule mehanizma za rješavanje sporova između ulagača i država koje sadržavaju nejasne i preopsežne pojmove kao što je „pošteno i pravično postupanje” i „neizravno izvlaštenje”, koji mogu dovesti do pravne nesigurnosti i potencijalne zlouporabe.

3.4. Isto tako, **načelo nepostojanja žalbe, tužbe za poništenje i revizije**, osim ako je drukčije dogovoreno, utječe na pravo na djelotvoran pravni lijek. Ulagачi su posljednjih godina iskorištavali nedostatke tradicionalnih sustava rješavanja sporova između ulagača i država, što je dovelo do nezapamćenog porasta broja sporova između ulagača i država, znatnog porasta iznosa koje su potraživali ulagači te povećanja troškova postupka.

3.5. Budući da se aktualni izazovi, kao što su klimatske promjene, koje iziskuju pravednu tranziciju, za radnike, na niskouglično gospodarstvo, mjere kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, digitalna tranzicija i postizanje ciljeva održivog razvoja, uključujući koncept dostojanstvenog rada, mogu riješiti samo međunarodnim i domaćim ulaganjima, potrebno je iz temelja reformirati mehanizme za rješavanje sporova između ulagača i država.

3.6. EGSO ponovno ističe potrebu za modernim, djelotvornim i funkcionalnim međunarodnim sustavom zaštite ulaganja s rješavanjem sporova, ali i za usklađivanjem ambicioznih ciljeva održivog razvoja EU-a i okvira reforme modela rješavanja sporova između ulagača i država. Loše sastavljeni ugovori mogu kočiti napredak, dok bi dobro sastavljeni ugovori o ulaganjima mogli pomoći poduzećima da se suoče s aktualnim izazovima.

4. Teme rasprave u Europskoj uniji

4.1. Zbog kritika modela rješavanja sporova između ulagača i država Europska komisija ga je 2015. zamijenila uspostavom stalnog tijela za rješavanje sporova o ulaganjima, posebno osmišljenog kako bi riješilo navedene probleme.

4.2. Valja pojasniti da se Komisija uspostavom multilateralnog suda za ulaganja bavi samo postupovnim pitanjima povezanima s **rješavanjem sporova i da ne odgovara u potpunosti na temeljne kritike mehanizma za rješavanje sporova između ulagača i država**.

4.3. U okviru aktualnog pristupa reformi temeljna pitanja kao što su mjerodavno pravo ili pravila tumačenja, uključujući usklađenost s drugim međunarodnim obvezama (npr. onima povezanima s Međunarodnom organizacijom rada i konvencijama UN-a) mogu se rješavati samo u okviru relevantnih sporazuma o ulaganjima koje će morati primjenjivati multilateralni sud za ulaganja.

4.4. EGSO stoga izražava zabrinutost zbog toga što se, čak i ako se novi sustav rješavanja sporova dogovori na multilateralnoj razini, njime ne bi riješio temeljni problem bilateralnih sporazuma o zaštiti ulaganja koji sadržavaju nejasne ili preopsežne odredbe koje bi se mogle zloupotrijebiti (kao što su prethodno navedene odredbe o poštenom i pravičnom postupanju, uključujući neizravno izvlaštenje). EGSO se stoga zalaže za ograničavanje odredbi o poštenom i pravičnom postupanju isključivo na nediskriminaciju i izravno izvlaštenje te potiče Europsku komisiju da ne uzme u obzir samo postupovne elemente već i da riješi ta pitanja primjenjivog materijalnog prava.

4.5. Točan način funkcioniranja multilateralnog suda za ulaganja (kao što su njegov sastav, proračun, mogućnost da mu pomaže tajništvo itd.) ovisit će o ishodu predstojećih pregovora između zemalja koje će se pridružiti novom sustavu.

5. Potreba za pristupom usklađenim s ciljevima održivog razvoja i socijalne pravde

5.1. Danas je stajalište javnosti, pa i struke, da postoji velik raskorak između zaštite ulaganja, koja je pravno obvezujuća i čija je provedba uređena obvezujućim pravnim instrumentima, i zaštite ljudskih i socijalnih prava te prava u području okoliša i zdravlja, u pogledu kojih međunarodni mehanizmi nisu uopće ili su ograničeno obvezujući, a ako su obvezujući, nedostaju instrumenti za njihovu pravilnu provedbu.

5.2. U raspravi o reformi sustava rješavanja sporova između ulagača i država mora se uzeti u obzir i novi pristup Europske komisije primjeni i provedbi poglavlja o trgovini i održivom razvoju u sporazumima EU-a o slobodnoj trgovini kojim se revidira **akcijski plan u 15 točaka** iz 2018. ⁽⁵⁾.

5.3. EGSO pozdravlja to što je Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) pokrenula inicijativu ⁽⁶⁾ o budućnosti sporazuma o ulaganjima u kojoj se istražuje kako bi se budućim sporazumima moglo odgovoriti na prethodno navedene probleme i osmisliti ideje za reformu. U središtu te inicijative temeljna je potreba da se riješi klimatska kriza. Međutim, EGSO poziva na to da se taj rad dopuni uzimanjem u obzir socijalnih pitanja, a posebno postavljanjem dužne pažnje kao kriterija prihvatljivosti za strane ulagače.

5.4. Rad OECD-a uključuje važne ključne etape jedne preporuke Vijeća o kvaliteti izravnih stranih ulaganja u održivi razvoj ⁽⁷⁾ koju su ministri OECD-a donijeli u lipnju 2022. To je prvi multilateralni instrument kojim se tvorcima politika pomaže da povećaju pozitivan doprinos međunarodnih ulaganja ciljevima održivog razvoja. Dopunjen je skupom alata za politiku kvalitete izravnih stranih ulaganja ⁽⁸⁾ i pokazateljima kvalitete izravnih stranih ulaganja za 2022. ⁽⁹⁾.

5.5. Kao i Europski parlament ⁽¹⁰⁾, EGSO smatra da investicijska politika Unije mora ispuniti očekivanja ulagača i država korisnica, ali **odgovoriti na šire gospodarske interese Unije, ciljeve njezine vanjske politike i prioritete Unije**, posebno u pogledu zaštite okoliša i ljudskih i temeljnih prava.

5.6. EGSO ističe da u skladu s međunarodnim običajnim pravom i međunarodnim pravom o ljudskim pravima pojedinci prvo moraju zatražiti pravnu zaštitu pred nacionalnim sudovima da bi mogli pokrenuti međunarodni postupak protiv neke države. S druge strane, izražava žaljenje zbog toga što se u okviru međunarodnog prava o ulaganjima općenito ne zahtijeva da se iscrpe domaći pravni lijekovi prije pokretanja bilo kakvog međunarodnog postupka.

5.7. EGSO stoga potiče Komisiju da dodatno prouči pitanje iscrpljivanja lokalnih pravnih lijekova.

6. Uloga Radne skupine III. Komisije Ujedinjenih naroda za međunarodno trgovačko pravo (UNCITRAL)

6.1. Na temelju mandata koji joj je dodijelilo Vijeće, Komisija je u okviru Radne skupine III. započela pregovore s državama članicama UN-a pod okriljem UNCITRAL-a.

6.2. EGSO podsjeća Komisiju da je zatražio da ga se više uključi u rad UNCITRAL-a.

6.3. UNCITRAL je u studenome 2017. dodijelio svojoj Radnoj skupini III. „opsežan mandat za rad na mogućoj reformi rješavanja sporova između ulagača i država”. U prvoj fazi svojih rasprava Radna skupina III. utvrdila je niz problematičnih pitanja.

⁽⁵⁾ EGSO je tu temu razmotrio u svojem mišljenju „Trgovina i održivi razvoj nove generacije – preispitivanje akcijskog plana u 15 točaka” (SL C 105, 4.3.2022., str. 40.).

⁽⁶⁾ <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/investment-treaties.htm>.

⁽⁷⁾ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0476>

⁽⁸⁾ https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/fdi-qualities-policy-toolkit_7ba74100-en

⁽⁹⁾ https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1144_1144750-u5ks4jvtnl&title=FDI-Qualities-Indicators-2022

⁽¹⁰⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 23. lipnja 2022. o budućnosti međunarodne investicijske politike EU-a (2021/2176 (INI)).

U vezi s globalnim troškovima i trajanjem rješavanja sporova između ulagača i država ⁽¹⁾:

- Radna skupina primila je na znanje analize koje se temelje na ograničenim dostupnim podacima, prema kojima je 80 do 90 % troškova mehanizma za rješavanje sporova između ulagača i država bilo povezano s troškovima pravnog zastupanja i naknadama za vještake, a troškovi su iznosili u prosjeku 8 milijuna USD po postupku.
- Posebna pozornost skrenuta je na činjenicu da je visoke troškove javno financiranih postupaka rješavanja sporova između ulagača i država bilo teško opravdati za države u razvoju s ograničenim financijskim sredstvima.
- Istaknuto je da posljedice u pogledu trajanja i troškova postupka proizlaze i iz činjenice da mehanizam za rješavanje sporova između ulagača i država ne poštuje načelo presedana, što dovodi do nedostatka predvidljivosti.
- Osim toga, istaknuto je i da u nekim sustavima visoki troškovi postupaka MSP-ovima ograničavaju pristup tom mehanizmu, čime im se uskraćuje zaštita koja im je zajamčena ugovorima o ulaganjima.
- Međutim, navedeno je i da viši troškovi u nekim sustavima također mogu djelomično proizlaziti iz zlouporaba, postojanja paralelnih postupaka, nepostojanja jasnih postupovnih pravila i nepostojanja mehanizma za brzo odbijanje neosnovanih zahtjeva.
- Istaknuto je i da je povećanje troškova povezano sa sustavnim problemima i strukturom mehanizma za rješavanje sporova između ulagača i država ili čak s nepostojanjem mehanizma. Dodaje se i da su ti problemi doveli do nedostatka dosljednosti i predvidljivosti rezultata, što posebno utječe na tužene države.

U vezi s postojećim temeljnim pitanjima uzimajući u obzir interakciju s temeljnim standardima ⁽²⁾:

- Druga sredstva osim arbitraže za rješavanje ulagačkih sporova, kao i metode sprečavanja sporova
- Iscrpljivanje lokalnih pravnih lijekova
- Sudjelovanje trećih strana
- Protutužbe
- Regulatorni zazor
- Izračun naknade štete

6.4. Od početka rada Radna skupina III. imala je dva glavna cilja djelovanja: prvi je moguća strukturna reforma uspostavljanjem stalnog suda i žalbenog sustava, imenovanjem sudaca i određivanjem opsega žalbi. Drugi paralelni cilj odnosi se na nestrukturne i postupne elemente reforme, kao što je izrada kodeksa ponašanja za arbitre i suce kako bi se povećala transparentnost i izbjegli sukobi interesa, utvrđivanje metodologije za procjenu štete i kamata i načini poticanja posredovanja između stranaka. Međutim, nije ostvaren veći napredak u pogledu strukturnih reformi i međusektorskih pitanja. Na primjer, delegacije i dalje raspravljaju o nadležnosti stalnog suda, njegovu sastavu i postupku imenovanja članova suda.

6.5. Europska komisija u raspravu uvodi jasna pravila o etičnosti i nepristranosti, imenovanjima koja se ne mogu obnoviti, zapošljavanju arbitara na puno radno vrijeme i mehanizmima za imenovanje neovisnih sudaca. EGSO podržava to stajalište jer su potrebna stroga pravila kako bi se izbjegli sukobi interesa.

6.6. Prvotno istaknuta pitanja koja su u većoj mjeri međusektorska, primjerice odvrćući učinak rješavanja sporova između ulagača i država, iscrpljivanje lokalnih pravnih lijekova i pristup trećih strana, kao što su lokalne zajednice na koje utječu ulaganja, izazvala su manje pozornosti, što je uzrokovalo nezadovoljstvo brojnih skupina civilnog društva koje su pratile proces. U potpunosti u skladu s vlastitim preporukama iz dosjea REX/501, EGSO potiče Komisiju da se pobrine za to da ta temeljna pitanja ostanu aktualna i da se na njih primjereno odgovori.

6.7. EGSO izražava žaljenje zbog nedovoljno jasnih zapisnika i internetske stranice Radne skupine III. zbog čega zainteresirane strane nemaju pristup točnim informacijama o radu skupine.

⁽¹⁾ Izvješće Radne skupine III. (Reforma rješavanja sporova između ulagača i država) o radu njezine 34. sjednice (Beč, 27. studenoga – 1. prosinca 2017.).

⁽²⁾ Izvješće Radne skupine III. (Reforma rješavanja sporova između ulagača i država) o radu njezine 37. sjednice (New York, 1.–5. travnja 2019.).

6.8. EGSO napominje da bi, iako su aktivnosti Radne skupine III. usmjerene na postupovne elemente, one mogle imati pozitivne učinke u budućnosti, primjerice jasniju i stabilniju sudsku praksu, što bi olakšalo i reformu primjenjivog materijalnog prava u ugovorima o ulaganjima. Međutim, da bi multilateralni proces reforme rješavanja sporova između ulagača i država bio djelotvoran, EGSO smatra da je ključno da se institucionalna reforma odmakne od *ad hoc* arbitraže i da se zauzme cjelovitiji pristup uređenju međunarodnih ulaganja, a ne da se arbitražu za rješavanje sporova između ulagača i država samo zamijeni sudom za sporove između ulagača i država.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

573. PLENARNO ZASJEDANJE EUROPSKOG GOSPODARSKOG I SOCIJALNOG ODBORA,
26.10.2022.–27.10.2022.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom

(COM(2022) 650 – final)

Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici

(COM(2022) 655 – final)

i Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Privlačenje vještina i talenata u EU

(COM(2022) 657 – final)

(2023/C 75/19)

Izvjestitelj: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Suizvjestiteljica: **Milena ANGELOVA**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 26.7.2022.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	29.9.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	179/0/6

1. Uvod

1.1. Europska komisija predstavila je u travnju 2022. paket mjera za vještine i talente u skladu s programom rada novog pakta o migracijama i azilu koji je donesen u rujnu 2020. Cilj je novog paketa promicati zakonite migracije u Uniju i poticati privlačenje talenata i vještina koji će koristiti i zemljama podrijetla i zemljama odredišta. Revizijama se isto tako nastoji promicati učinkovitiji i usklađeniji sustav prava i mogućnosti za zapošljavanje državljana trećih zemalja koji borave u Uniji te istodobno pomoći povećati privlačnost Unije kao odredišta kvalificiranih državljana trećih zemalja.

1.2. EGSO pozdravlja taj paket kojim se zauzima konstruktivan i dosljedan pristup migracijama i odgovara na potrebu za poboljšanjem instrumenata Unije za zakonite migracije. S obzirom na to da se digitalna i zelena tranzicija ubrzavaju i u vrijeme kada je nedostatak radne snage i vještina očit u svim sektorima gospodarske aktivnosti, EGSO naglašava ulogu koju zakonite migracije mogu imati kao pomoć pri rješavanju nedostatka radne snage i vještina u područjima u kojima je dokazana potreba za njima.

1.3. EGSO je već izrazio zabrinutost zbog toga što se novi pakt o migracijama i azilu usmjerava na upravljanje državnom granicom i kontrolu migracija te stoga smatra da je ostvareni napredak u upravljanju organiziranim i zakonitim imigracijama pozitivan.

1.4. EGSO cijeni to što Komisija prepoznaje ključnu ulogu koju migranti već imaju u europskom gospodarstvu i društvu s obzirom na to da pomažu ispuniti potrebe promjenjivog tržišta rada i, prema potrebi, prevladati nedostatak radne snage i vještina. Vrlo je važno promijeniti način gledanja i usvojiti pozitivan diskurs prema migracijama koji bi doveo do normalizacije u tom području.

1.5. EGSO stoga pozdravlja činjenicu da se omogućuje priljev talenata iz trećih zemalja radi pomoći u ispunjavanju tih sve većih potreba, posebno u sektorima sa strukturnim nedostacima.

1.6. Ne dovodeći u pitanje njegovu važnost, EGSO smatra da treba ispitati kontekst koji povezuje dolazak radnika iz trećih zemalja s potrebama tržišta rada država članica kako bi se spriječili podzaposlenost i loši radni uvjeti novopridošlih radnika iz trećih zemalja.

1.7. EGSO smatra da je neophodno raditi na novim kanalima za privlačenje talenata u Uniju, no također naglašava da postoje i druge potrebe na tržištima rada država članica; za ispunjavanje tih potreba neophodno je osmisliti mjere, uz one predviđene u predloženom paketu. Posebno je važno ojačati napore za potporu integraciji nezaposlenih i neaktivnih osoba na tržište rada putem ciljanih mjera potpore.

1.8. EGSO smatra da bi Komisija trebala biti poduzetnija u traženju kanala za zakonite i organizirane migracije radne snage, pri čemu bi se uzimalo u obzir i osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita.

1.9. EGSO pozdravlja komunikaciju o privlačenju vještina i talenata u EU jer to smatra pozitivnim pomakom u području migracija radne snage, što iziskuje odgovarajuće, realne i djelotvorne instrumente u novim kontekstima.

1.10. EGSO smatra da je potrebno ostvariti napredak u pogledu baze talenata EU-a⁽¹⁾, počevši od početne pilot-verzije do konačne verzije koja će se pokrenuti sljedeće godine, te ističe da će uspjeh i doseg platforme ovisiti o korištenju odgovarajućih resursa kako bi taj alat postao dostupan i operativan. Također pozdravlja partnerstva za traženje talenata i smatra da ih treba razvijati u suradnji s trećim zemljama. EGSO poziva na uspostavu odgovarajućih evaluacijskih mehanizama kojima bi se osigurala vidljivost i transparentnost u provedbi partnerstava za traženje talenata, ne samo za same instrumente, nego i za utvrđivanje zemalja za suradnju: vladavina prava i ljudska prava uvijek se moraju poštovati u vanjskim odnosima politike Unije o imigraciji i azilu.

1.11. Iako žene predstavljaju značajan udio radne snage u nekim ključnim industrijama, mobilne građanke i migrantice mogu biti primorane prihvatiti nesigurna radna mjesta i rad u neformalnom gospodarstvu te su često posebno izložene diskriminaciji, socijalnoj isključenosti i nedostatku mogućnosti zapošljavanja i osposobljavanja, kao i zlostavljanju, nasilju i uznemiravanju. EGSO smatra da je potrebno dati veću važnost zaštiti prava žena i rodnoj perspektivi.

1.12. EGSO pozdravlja predloženu reviziju Direktive o dugotrajnom boravku u Europskoj uniji. EGSO je zadovoljan što se tim prijedlogom olakšava postupak za stjecanje tog statusa prikupljanjem potrebnog broja godina ukupnog razdoblja boravka u različitim državama članicama, potiče mobilnost unutar EU-a i nastoji proširiti jednak pristup socijalnoj zaštiti državljana EU-a koji dugotrajno borave u drugoj državi članici.

(¹) U EU-ovoj bazi talenata na razini EU-a bit će dostupni podaci o kandidatima iz trećih zemalja, koji će se nakon provjere kvalifikacija birati na temelju posebnih razina vještina, kriterija i zahtjeva za useljenje. To će biti prva platforma na razini EU-a i alat za usklađivanje ponude i potražnje u tu svrhu (COM(2022) 657 final).

1.13. EGSO pozdravlja reviziju Direktive o jedinstvenoj dozvoli, uključujući cilj da se olakša i pojednostavni postupak podnošenja zahtjeva i da se osigura da jedinstvena dozvola nije vezana uz jednog konkretnog zaposlenika, iako smatra da se mogao pokušati proširiti skup prava u skladu sa sadržajem prvog prijedloga direktive koji je predstavljen 2011.

1.14. EGSO smatra da je ključno da se u reviziji istakne potreba za jačanjem jednakog postupanja prema radnicima koji su državljani trećih zemalja, posebno u pogledu radnih uvjeta, slobode udruživanja i povezivanja te socijalnih naknada.

1.15. EGSO također naglašava važnost uključivanja socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika u raspravu o poboljšanju upravljanja migracijama radne snage na razini EU-a. U tu svrhu pozdravljamo uspostavu predložene platforme za dijalog na razini EU-a.

2. Opće napomene

2.1. Europska komisija predstavila je u travnju 2022. paket mjera za vještine i talente u skladu s programom rada novog pakta o migracijama i azilu koji je donesen u rujnu 2020. Taj paket obuhvaća reviziju Direktive 2003/109/EZ o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem⁽²⁾, reviziju Direktive 2011/98/EU o jedinstvenoj dozvoli⁽³⁾ i Komunikaciju o privlačenju vještina i talenata u EU⁽⁴⁾.

2.2. Cilj je novog paketa promicati zakonite migracije u Uniju i poticati privlačenje talenata i vještina koji će koristiti i zemljama podrijetla i zemljama odredišta. Revizijama se isto tako nastoji potaknuti učinkovitiji i usklađeniji sustav prava i mogućnosti za zapošljavanje državljana trećih zemalja koji borave u Uniji te istodobno pomoći povećati privlačnost Unije kao odredišta kvalificiranih državljana trećih zemalja.

2.3. Cilj je komunikacije o privlačenju talenata i vještina dovesti u red načela kojima se uređuju zakonite gospodarske migracije u Uniju. U njoj se odražava volja za poboljšanjem zakonodavnog stupa s pomoću tih dvaju prijedloga revizije, za razvojem partnerstava za traženje talenata i baze talenata Unije te za unapređenjem politike o zakonitim migracijama u područjima skrbi, mladih i inovacija.

2.4. EGSO naglašava da u tom prijedlogu nema postupka analize i evaluacije kojim bi se ispitalo zašto aktualne direktive o jedinstvenoj dozvoli ili dugoročnim odobrenjima ne funkcioniraju pravilno. Komisija bi trebala analizirati i priopćiti uzroke tog nefunkcioniranja te utvrditi je li riječ, među ostalim, o nedostatku volje država članica da provedu te direktive ili o prekomjernoj birokraciji, kako bi se spriječilo ponavljanje istih problema u budućnosti.

2.5. Prijedlog revizije Direktive o jedinstvenoj dozvoli nudi priliku za proširenje pristupa tom instrumentu i olakšavanje sudjelovanja radnika iz trećih zemalja na tržištu rada te istodobno konsolidira prava koja su joj svojstvena, čime se postiže napredak u usklađivanju njezine primjene među državama članicama.

2.6. Prijedlogom revizije Direktive EU-a o dugotrajnom boravku također se nastoji poboljšati njezina primjena u raznim državama članicama, uz istodobno omogućivanje mobilnosti unutar EU-a pojednostavnjenjem tog postupka i smanjenjem potrebnog vremena za stjecanje dozvola za dugotrajni boravak.

2.7. EGSO općenito pozdravlja taj paket kojim se zauzima konstruktivan i dosljedan pristup migracijama, pruža odgovor na potrebu za poboljšanjem instrumenata Unije za zakonite migracije i ističe uloga koju zakonite migracije mogu imati kao pomoć pri rješavanju nedostatka radne snage u područjima u kojima je dokazana potreba za njome, i nedostatka vještina. EGSO je već izrazio zabrinutost zbog toga što je naglasak novog pakta o migracijama i azilu na upravljanju državnom granicom i kontroli migracija te stoga pozdravlja ostvareni napredak u upravljanju organiziranim i zakonitim migracijama.

2.8. EGSO cijeni ključnu ulogu koju migranti već imaju u europskom gospodarstvu i društvu time što pomažu ispuniti potrebe tržišta rada i prevladati, prema potrebi, nedostatak radne snage i vještina. EGSO stoga pozdravlja olakšavanje priljeva talenata iz trećih zemalja radi pomoći u ispunjavanju tih sve većih potreba, posebno u sektorima sa strukturnim nedostacima. EGSO također pozdravlja mjere za privlačenje inovativnih i prilagodljivih poduzeća koja donose značajnu

⁽²⁾ COM(2022) 650.

⁽³⁾ COM(2022) 655.

⁽⁴⁾ COM(2022) 657.

dodanu vrijednost gospodarstvu i društvu EU-a. Međunarodni istraživački projekti i dalje su još jedan djelotvoran način za promicanje, privlačenje i zadržavanje vrhunskih talenata. U tom je cilju potrebno ubrzati i pojednostavniti pristup tržištu rada EU-a stručnjacima iz trećih zemalja za kojima postoji potražnja kako bi Europa postala privlačnija drugim dijelovima svijeta. EGSO također potiče i pozdravlja razvoj i provedbu praktičnih alata za lakše povezivanje i usklađivanje talenata iz trećih zemalja s potencijalnim poslodavcima u državama članicama.

2.9. Potrebno je osvrnuti se na kontekst koji povezuje priljev strane radne snage s potrebama tržišta rada država članica. U određenim sektorima zapošljavanja i zanimanjima u nekim državama članicama EU-a prisutna je strukturna nezaposlenost koja može biti posljedica neusklađenosti ponuđenih i traženih vještina, neprivlačnosti određenih sektora/zanimanja i upitnih radnih uvjeta. U tim je zemljama važno nastojati povećati privlačnost takvih sektora i zanimanja radnicima na domaćem tržištu (državljanima te zemlje, radnicima iz EU-a i trećih zemalja s radnim dozvolama) kako bi se spriječili podzaposlenost i loši radni uvjeti za novopridošle radnike iz trećih zemalja. Istodobno, baza talenata EU-a može pomoći olakšati ciljano povezivanje radnika iz trećih zemalja s radnim mjestima u EU-u kako bi se izbjegla podzaposlenost tih radnika.

2.10. Iako EGSO smatra da je neophodno raditi na novim kanalima za privlačenje talenata u EU, također naglašava da postoje i druge potrebe na tržištima rada država članica; za ispunjavanje tih potreba neophodno je osmisliti mjere uz one predviđene u predloženom paketu.

2.11. U tom pogledu EGSO se nada da se može postići napredak (kako je planirano s izvješćima o praćenju) u poboljšanju Direktive o sezonskim radnicima i Direktive o osobama premještenima unutar društva, što je predviđeno za 2023. U tom pogledu i u skladu s rezolucijom Europskog parlamenta i vlastitom rezolucijom naglašava potrebu za osiguravanjem zaštite sezonskih radnika i posebno za borbom protiv izrabljivanja radne snage tamo gdje se ono otkrije te za jačanjem i povećanjem inspekcija rada u tu svrhu, u skladu s radom Europskog nadzornog tijela za rad.

2.12. Uzimajući u obzir usvajanje **Programa vještina za Europu** ⁽⁵⁾ 1. srpnja 2020., EGSO smatra da prema migrantima, izbjeglicama i tražiteljima međunarodne zaštite treba jednako postupati, bez obzira na njihovu razinu vještina i kvalifikacija. Stoga bi svi radnici trebali moći vrednovati svoje vještine i kompetencije i sudjelovati u kvalitetnom i učinkovitom naukovanju, prekvalifikaciji i usavršavanju kako bi se mogli integrirati na tržište rada na temelju fleksibilnih načina učenja koji odgovaraju njihovim specifičnim potrebama, vodeći računa i o njihovim različitim dobnim skupinama.

2.13. EGSO smatra da bi Komisija trebala biti poduzetnija u traženju kanala za zakonite i organizirane migracije radne snage, pri čemu bi se uzimalo u obzir i osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita.

2.14. Kad je riječ o studentima iz trećih zemalja koji se nalaze u EU-u za potrebe studiranja, potrebno je razmotriti njihovo neometano uključivanje na tržište rada EU-a uz istodobno ublažavanje odljeva mozgova: bilo bi poželjno uključiti preventivne mjere kao što su etičke klauzule o zapošljavanju ⁽⁶⁾ i mehanizmi za potpomognuti povratak i reintegraciju u njihove zemlje podrijetla ili uvesti posebne klauzule o tom pitanju u bilateralne sporazume o migraciji radne snage.

3. Komunikacija o privlačenju vještina i talenata u EU

3.1. U komunikaciji predstavljenoj u travnju 2022. preuzete su preporuke iz pakta o migracijama i azilu iz 2020. o zakonitim migracijama u cilju promicanja zakonodavnih i operativnih inicijativa u tom području.

3.2. EGSO pozdravlja tu komunikaciju koju smatra pozitivnim pomakom u području migracija radne snage koje zahtijevaju odgovarajuće instrumente u tim novim kontekstima. U tom pogledu EGSO smatra da je uključivanje niza posebnih mjera za ukrajinske izbjeglice pravodobno te također izražava žaljenje zbog toga što te mjere nisu provedene ranije za ljude kojima je općenito potrebna međunarodna zaštita, posebno tijekom krize koju je izazvao rat u Siriji 2015. EGSO je uvjeren da mjere i inicijative poduzete u vezi s ljudima koji bježe iz Ukrajine predstavljaju prekretnicu i da bi trebale biti standard za djelovanje EU-a u sličnim slučajevima u budućnosti.

⁽⁵⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=hr&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9723>.

⁽⁶⁾ Opća načela i operativne smjernice za pravedno zapošljavanje i definiranje naknada za zapošljavanje i povezanih troškova.

3.3. EGSO smatra da je potrebno ostvariti napredak u pogledu partnerstava za traženje talenata u suradnji s trećim zemljama. Međutim, poziva na uspostavu odgovarajućih evaluacijskih mehanizama, ne samo za same instrumente, nego i za utvrđivanje zemalja s kojima treba surađivati. Vladavina prava i ljudska prava moraju se uvijek poštovati u vanjskim odnosima politike imigracije i azila EU-a. EGSO također smatra da je potrebno provjeriti i ocijeniti postupke i rezultate već dovršenih pilot-projekata, uzeti ih u obzir i iskoristiti tijekom pokretanja novih projekata.

3.4. Tijekom predstavljanja prijedloga za bazu talenata EU-a važno je da Europska komisija surađuje s državama članicama i socijalnim partnerima na razvoju te baze tako da se maksimalno smanji birokracija i da se izbjegnu nepotrebne komplikacije kako bi što prije bila spremna za upotrebu. Cilj bi te baze trebao biti pomoć u ispunjavanju trenutačnih i budućih potreba u pogledu vještina. Trebala bi iskoristiti mogućnosti koje nude umjetna inteligencija i druge napredne tehnologije tako da se u potpunosti iskoriste vještine i talenti državljana trećih zemalja i dopuni uloga državljana država članica i mobilnosti radne snage unutar Unije.

3.5. Uzimajući u obzir akutni nedostatak radne snage i vještina s kojim se suočavaju poslodavci, a koji je u mnogim slučajevima strukturne prirode, relevantna polazna točka za pokretanje cjelovite verzije baze talenata bila bi da se ciljani pristup temelji na usklađivanju popisa deficitarnih zanimanja. Budući da je važno osigurati ažuriranost nacionalnih popisa deficitarnih zanimanja, Komisija bi trebala u tom pogledu utvrditi mogućnosti za uzajamno učenje i istorazinsku ocjenu.

3.6. Usporedno s razvojem baze talenata potrebno je, uz sudjelovanje poslodavaca i sindikata, nastaviti razvijati informacije u realnom vremenu o tržištu rada i vještinama, čime će se omogućiti uspješan rad baze. Istodobno je važno poboljšati kapacitet Unije u prikupljanju i tumačenju usporednih i vjerodostojnih podataka o potrebi za migracijama iz trećih zemalja.

3.7. EGSO pozdravlja uvođenje alata za usklađivanje kako bi se lakše povezale ponuda i potražnja. Smatra da su ti koraci potrebni za zapošljavanje talenata, no ponovno ističe stvarnu potrebu da se istodobno uzmu u obzir i drugi sektori tržišta rada država članica.

3.8. EGSO se slaže s Komisijom u tome da uspjeh tih inicijativa zahtijeva suradnju i sudjelovanje socijalnih i gospodarskih aktera te smatra da je ključno ostvariti napredak u stvaranju mogućnosti za dijalog među njima na europskoj razini. EGSO je privilegirani forum za raspravu o operativnim i praktičnim pitanjima povezanim s migracijama radne snage. U tom pogledu EGSO bi trebao sudjelovati u konferenciji na visokoj razini o novoj platformi za migracije radne snage koju je Komisija predvidjela za kraj 2022. EGSO također naglašava važnost uključivanja socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika u raspravu o poboljšanju upravljanja migracijama radne snage na razini EU-a. U tu svrhu pozdravljamo uspostavu predložene platforme za dijalog na razini EU-a.

3.9. EGSO smatra da je istraživanje budućih mogućnosti za migracije radne snage u sektoru kao što je sektor skrbi korak prema naprijed, iako žali zbog toga što se napredak u tim pitanjima temelji na posebnim postupcima kojima se rascjepkava integritet zajedničke europske politike imigracije i azila i time sprečava integralna vizija. U svakom slučaju EGSO je suglasan s tim da se mora postići napredak u tim područjima pokretanjem pitanja kao što su etičko zapošljavanje i standardi zaštite radničkih prava.

3.10. Iako žene predstavljaju značajan udio radne snage u nekim ključnim industrijama, mobilne građanke i migrantice mogu biti primorane prihvatiti nesigurna radna mjesta i rad u neformalnom gospodarstvu te su često posebno izložene diskriminaciji, socijalnoj isključenosti i nedostatku mogućnosti zapošljavanja i osposobljavanja, kao i zlostavljanju, nasilju i uznemiravanju. EGSO smatra da je potrebno dati veću važnost zaštiti prava žena i rodnoj perspektivi.

3.11. EGSO također pozdravlja promicanje programa mobilnosti za mlade, no ponovno ističe potrebu za osiguravanjem mobilnosti i integracije tržišta rada kojima se štite prava mladih radnika koji se katkad suočavaju s lošijim radnim uvjetima (privremeno zapošljavanje, niske plaće itd.). Isto tako, trebalo bi uvesti posebne mjere za radnike s invaliditetom kako bi se olakšala njihova istinska integracija.

3.12. EGSO pozdravlja inicijativu da se istraže programi prihvata za inovativno poduzetništvo iz trećih zemalja. U tom pogledu EGSO smatra da je dobro što se istražuju ti programi prihvata u kontekstu digitalnog i održivog gospodarstva, no smatra da, uz odgovarajuću strukturu, oni mogu imati i široko područje primjene za olakšavanje ulaska raznih drugih stručnih profila u zemlje EU-a.

4. O reviziji Direktive o dugotrajnom boravku u Uniji

4.1. EGSO pozdravlja taj prijedlog direktive čiji je cilj učvrstiti status dugotrajnog boravka u Uniji poboljšanjem načina stjecanja dugotrajnog boravka, posebno u slučaju boravka u drugoj državi članici. Također pozdravlja činjenicu da se tim prijedlogom nastoji proširiti jednak pristup socijalnoj zaštiti na državljane EU-a koji dugotrajno borave u drugoj državi članici. EGSO također pozdravlja pokušaj da se osigura jednako postupanje i da se olakša pristup informacijama o spajanju obitelji u vezi s tom direktivom.

4.2. Dugotrajni boravak u Uniji jedan je od glavnih instrumenata europske politike imigracije i azila. Postupci za stjecanje dugotrajnog boravka u Uniji, koji su usvojeni 2003., nejednako su se razvijali diljem Unije, a revizijom koju je predložila Komisija nastoji se stvoriti usklađeniji sustav.

4.3. Državljanima Unije mogu podnijeti zahtjev za dugotrajni boravak nakon petogodišnjeg boravka u drugoj državi članici, kako je propisano odredbom koja je zadržana u predloženoj reviziji Direktive. Tim prijedlogom nastoji se pojednostavniti mobilnost unutar Unije osobama s tom vrstom boravka smanjenjem propisanog razdoblja boravka na tri godine. Osim toga, taj prijedlog uključuje kumulativna razdoblja boravka u različitim državama članicama.

4.4. EGSO smatra da je dopuštanje podnositeljima zahtjeva da zbrajaju razdoblja boravka u različitim državama članicama kako bi ispunili uvjete za pravo na dugotrajni boravak u Uniji korak naprijed, iako smatra da treba poboljšati mehanizme za praćenje i koordinaciju te odredbe u različitim državama članicama.

4.5. EGSO pozdravlja uključivanje različitih modela boravka, kao što su boravak u svrhu studiranja, međunarodna zaštita i privremeni boravak. Isključene su vize za kratkotrajni boravak, iako bi se mogle razmotriti u okviru te odredbe ako podnositelj zahtjeva može dokazati da je u redovnom radnom odnosu ili slično.

4.6. EGSO također pozdravlja jačanje prava koja se odnose na dugotrajni boravak u Uniji i na članove obitelji, uključujući pravo rada i preseljenja u drugu državu članicu ili promjene radnog mjesta i preseljenja u drugu državu članicu. EGSO posebno zanimljivim smatra to što se, u skladu s predloženim člankom, pri podnošenju zahtjeva za dugotrajni boravak u drugoj državi članici (tj. ondje gdje je već dobivena dozvola za dugotrajni boravak u Uniji) mora uzeti u obzir stanje na nacionalnom tržištu rada i za zaposlene i za samozaposlene osobe.

4.7. EGSO pozdravlja pojednostavnjenje mogućnosti rada i studiranja u roku od 30 dana od podnošenja zahtjeva za dugotrajni boravak u drugoj državi članici. Također pozdravlja priznavanje prava na obavljanje redovnog zanimanja (osobe s dugotrajnim boravkom u drugoj državi članici) pod jednakim uvjetima kao građani EU-a.

4.8. EGSO prepoznaje važnost toga da države članice zajamče jednake slobode i prava osobama s dugotrajnim boravkom u Uniji (i članovima njihovih obitelji) kao i osobama sa stalnim nacionalnim prebivalištem. Osim toga, pozitivno je i to što države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva za dozvolu za dugotrajni boravak u Uniji ne moraju plaćati više pristojbe za obradu njihovih zahtjeva od podnositelja zahtjeva za nacionalne boravišne dozvole.

4.9. EGSO smatra da je pravo na obiteljski život temeljno pitanje koje olakšava socijalnu integraciju: stoga pozdravlja uklanjanje administrativnih i birokratskih prepreka, naročito uvjeta za integraciju u slučaju osoba s dugotrajnim boravištem. Također pozdravlja automatsko stjecanje dugotrajnog boravišta za djecu osoba s dugotrajnim boravištem rođenu (ili posvojenu) u EU-u.

5. O reviziji Direktive o jedinstvenoj dozvoli

5.1. EGSO pozdravlja reviziju Direktive o jedinstvenoj dozvoli, kojom se unosi nekoliko poboljšanja u aktualnu Direktivu:

— smanjenje trajanja postupka izdavanja dozvole na četiri mjeseca,

— postupak se može pokrenuti bilo iz zemlje podrijetla bilo iz države članice odredišta,

- Direktiva također obuhvaća strane državljane koji rade posredstvom agencije za privremeno zapošljavanje,
- mogućnost promjene poslodavca tijekom razdoblja valjanosti dozvole, iako se zadržava mogućnost da vlada to odbije,
- jedinstvena dozvola ne može se opozvati najmanje tri mjeseca nakon što nositelj dozvole ostane bez zaposlenja, čime se pruža stabilnost i poboljšava kvaliteta zaposlenja i radnih uvjeta za radnike migrante,
- proširenje područja primjene Direktive o jedinstvenoj dozvoli na osobe pod privremenom zaštitom,
- traže se načini za pružanje informacija o pravima pridruženima jedinstvenoj dozvoli.

5.2. Ipak, EGSO smatra da je neproširenje skupa prava u skladu sa sadržajem prvog prijedloga direktive predstavljenog 2011. propuštena prilika. To se odnosi na pitanja kao što je pristup naknadama za nezaposlenost, dok EGSO i dalje ističe kako je važno da se državama članicama u tom pitanju dopusti određena razina fleksibilnosti predviđena u trenutačnoj Direktivi. Osim toga, EGSO žali zbog toga što nije istražena mogućnost proširenja područja primjene Direktive na migrante koji su privremeno zaposleni.

5.3. EGSO smatra da je ključno da se u reviziji istakne potreba za jačanjem jednakog postupanja prema radnicima koji su državljani trećih zemalja, posebno u pogledu socijalnih prava i radnih uvjeta, slobode udruživanja i povezivanja te socijalnih naknada kako bi se olakšala integracija na tržište rada pod jednakim uvjetima.

5.4. EGSO podupire poziv državama članicama da razviju odgovarajuće mehanizme za procjenu rizika, inspekcije i sankcije, kao i za praćenje zaposlenika. Međutim, s obzirom na to da su inspekcije rada u nacionalnoj nadležnosti, napominje da bi poruke i alate za praćenje koji se mogu razviti na razini EU-a trebalo učvrstiti u skladu s ovlastima Europskog nadzornog tijela za rad⁽⁷⁾.

5.5. EGSO smatra da bi trebalo ostvariti daljnji napredak u zaštiti radnika migranata koji upotrebljavaju pritužbene mehanizme inspekcije rada. Bez mehanizama koji sprečavaju da se pritužbe radnika upotrebljavaju u svrhu kontrole migracija postoji opasnost da će poslodavci kažnjavati osobe koje prijave izrabljivačke radne uvjete, uz negativne posljedice za njihov boravišni status. U tom pogledu, potrebno je dodatno razviti i bolje provesti mjere za borbu protiv izrabljivanja radne snage.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽⁷⁾ <https://www.ela.europa.eu/en/what-we-do>.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”)

(COM(2022) 177 final – 2022/0117 COD)

(2023/C 75/20)

Izvjestitelj: **Tomasz Andrzej WRÓBLEWSKI**

Suizvjestitelj: **Christian MOOS**

Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini	29.9.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani)	143/2/6

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja inicijativu Komisije, koju smatra korakom naprijed u borbi protiv gušenja slobode izražavanja. Pritom treba istaknuti da je broj slučajeva gušenja medija u Europi od 2015. godine u porastu ⁽¹⁾. Suzbijanje strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja (engl. *strategic lawsuits against public participation* (SLAPP)), odnosno sudskih postupaka pokrenutih u vezi s javnim sudjelovanjem koji su potpuno ili djelomično neosnovani i čija je glavna svrha spriječiti, ograničiti ili kazniti javno sudjelovanje, ključno je za izgradnju informiranog civilnog društva i transparentnosti u javnom životu. Budući da strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja pokreću i stranke izvan EU-a, mjere protiv takvih sudskih postupaka predstavljaju doprinos zaštiti europske demokracije od vanjskih prijetnji.

1.2. U postupcima povezanim sa strateškim tužbama protiv javnog sudjelovanja često postoji značajna neravnoteža moći. Naime, tužitelji raspolazu većim financijskim ili institucionalnim resursima, zbog čega im je razmjerno lako pokrenuti postupak. U tom je kontekstu važno zajamčiti da se tuženicima pružaju pravi alati koji su im potrebni kako bi se obranili u toj trenutačno neravnopravnoj borbi.

1.3. Valja naglasiti da strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja često predstavljaju zlouporabu prava i da ne mogu biti prihvaćene u demokratskim zemljama u kojima postoji vladavina prava. Novinari, osobito neovisni novinari, najizloženiji su toj prijetnji, ali taj problem može utjecati i na sve druge sudionike u javnoj raspravi.

1.4. Važno je razlikovati strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja od zaštite osobnih prava i mogućnosti obrane vlastitog ugleda u slučajevima klevete. Pojmom strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja obuhvaćeno je neutemeljeno postupanje usmjereno na suzbijanje javne rasprave i ušutkavanje njezinih sudionika. Prema tome, protutužbama pokrenutima zbog strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja ne ugrožava se ostvarivanje prava na sud i njima se ne štite osobe koje šire lažan ili klevetnički sadržaj.

1.5. EGSO pozdravlja predložene mehanizme, ali smatra da bi tijekom zakonodavnog rada trebalo razmotriti proširenje popisa mjera. Što se tiče prijedloga, može se istaknuti uvođenje prethodne odluke kojom se zaustavljaju postupci za koje je utvrđeno da su nesukladni, spajanje postupaka na zahtjev tuženika u njegovoj jurisdikciji, utvrđivanje vremenskog roka za postupak odnosno uvođenje ubrzanog postupka ili isključenje mogućnosti da osoba koja nije tužitelj financira tužbu.

⁽¹⁾ Izvješće mreže CASE (<https://www.the-case.eu/slapps-in-europe>).

1.6. Osim provedbe novog zakonodavstva, što bi zajedno s čitavim zakonodavnim postupkom moglo potrajati nekoliko godina, vrijedi preispitati nacionalno zakonodavstvo kako bi se utvrdili mehanizmi koji bi se već sada mogli primjenjivati za suzbijanje strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja. Utvrđivanje razloga zbog kojih se postojeći mehanizmi ne upotrebljavaju na učinkovit način moglo bi pomoći u pružanju bolje zaštite za sudionike u javnoj raspravi.

1.7. I praćenje strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja i djelotvornosti provedenih rješenja važno je pitanje. Valja razmotriti tko bi ta ocjenjivanja trebao provoditi, osobito imajući na umu da strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja mogu pokretati i javne institucije. Prema tome, prijenosom te ovlasti na države članice možda se neće na zadovoljavajući način postići željeni ciljevi.

1.8. Istodobno, kako bi se zajamčilo što učinkovitije postizanje cilja direktive, njezinu primjenu valja ocijeniti tijekom najkraćeg mogućeg razdoblja. EGSO smatra da je kraće razdoblje prikladnije od trenutno predloženog petogodišnjeg razdoblja.

1.9. Budući da je primjena predviđene direktive ograničena samo na prekogranične postupke, također je važno raditi na tome da pojedinačne države članice uvedu jednake inicijative za nacionalne postupke. Ograničenjem na prekogranične postupke zaštita će se pružiti samo nekim sudionicima u javnoj raspravi, pri čemu će osobito biti zanemareni lokalni novinari, aktivisti ili zviždači. Sveobuhvatno djelovanje protiv strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja zahtijeva ujednačeni pristup u prekograničnim i nacionalnim predmetima.

1.10. Države članice također bi trebalo poticati da preispitaju svoje nacionalno pravo u svrhu dekriminalizacije klevete. U svim postupcima koji se odnose na osobna prava trebalo bi se primjenjivati građansko pravo. Mogućnost kaznene odgovornosti dovodi do situacije u kojoj su sudionici javne rasprave možda manje spremni iznijeti svoja mišljenja ili osuditi prijestepe.

1.11. EGSO ističe da je, osim pravnih propisa, od iznimne važnosti provesti odgovarajuće edukativne mjere i osposobljavanje za pravne stručnjake (osobito suce i odvjetnike stranaka) i za sudionike u javnoj raspravi, odnosno novinare, društvene aktiviste, borce za ljudska prava, zviždače i obične građane.

2. Opće napomene

2.1. Sloboda izražavanja, kao i sloboda medija koja iz nje proizlazi, jedna je od temeljnih vrijednosti koju bi demokratske zemlje u kojima postoji vladavina prava trebale jamčiti.

2.2. Pravo na slobodu izražavanja, kako je utvrđeno u članku 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, uključuje slobodu mišljenja te primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja tijela javne vlasti i bez obzira na granice. Istodobno se naglašava poštovanje slobode i pluralizma medija. Slična su jamstva sadržana u brojnim drugim pravnim aktima, kao što su Opća deklaracija o ljudskim pravima, Europska konvencija o ljudskim pravima, Direktiva (EU) 2019/1537 Europskog parlamenta i Vijeća ^(?) o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (Direktiva o zviždačima) i pravni akti koje su donijele pojedinačne države članice, što ukazuje na njihovu univerzalnost i važnu ulogu.

2.3. Tijekom posljednjih nekoliko desetljeća tehnološki je razvoj stubokom promijenio oblik u kojem se održava javna rasprava. Sve donedavno glavni su mediji za održavanje te rasprave bili televizija, radio i novine, pri čemu su sadržaj prvenstveno stvarali profesionalni novinari, te zviždači. Danas su važnu ulogu preuzeli internetski mediji, što omogućuje svima da iznesu svoja mišljenja i da ih upute širokoj publici, među ostalim i u anonimnom obliku.

^(?) Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL L 305, 26.11.2019., str. 17.).

2.4. U kontekstu razvoja medija i tehnoloških promjena od ključne je važnosti uvesti mehanizme kojima će se zajamčiti stvarna zaštita slobode izražavanja za sve sudionike u javnoj raspravi, ne samo za profesionalne novinare, nego i za aktiviste za zaštitu okoliša ⁽³⁾ i društvene aktiviste, borce za ljudska prava, nevladine organizacije, zviždače ⁽⁴⁾ u širokom smislu riječi, angažirane građane, sindikate te sve ostale pojedince i organizacije koji javno govore o društveno značajnim pitanjima.

2.5. Važno je istaknuti ne samo važnost slobode medija, nego i potrebu za osiguravanjem pluralizma medija. EGSO ponavlja svoje zaključke o „osiguravanju slobode i raznolikosti medija u Europi” ⁽⁵⁾. Otvorena rasprava koja ni na koji način nije ograničena temelj je za participativno društvo, bez kojeg demokracija ne može ispravno funkcionirati ⁽⁶⁾. Isključenje bilo kojeg glasa iz javne rasprave može dovesti, a u prošlosti i jest dovelo, do društvenih napetosti i nasilja. Medije ne bi trebalo shvaćati u uskom smislu, kao specijaliziranu skupinu subjekata koji sudjeluju u medijskim aktivnostima na profesionalnoj osnovi, nego i kao aktivno sudjelovanje pojedinaca koji dijele mišljenja i stavljaju svoja stajališta na raspolaganje, neovisno o tome jesu li njihov izvor internet, forumi, blogovi ili podcasti. To je osobito važno u zemljama u kojima su javni mediji pod kontrolom vladajućih političkih stranaka ili u zemljama u kojima su privatni mediji pod kontrolom malobrojnih vlasnika, koji nastoje dominirati porukom i ograničiti raznolikost u javnim raspravama.

2.6. Unutar EU-a prostori za javnu raspravu koji se sve više smanjuju ugrožavaju sposobnost organizacija civilnog društva da imaju ključnu ulogu u funkcioniranju i zaštiti demokracije i vladavine prava. Strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja jedan su od instrumenata koji se upotrebljava za ušutkavanje kritičkog civilnog društva. EGSO pozdravlja rezoluciju Europskog parlamenta o mjerama za borbu protiv smanjenja prostora za djelovanje civilnog društva ⁽⁷⁾ i predloženu direktivu smatra ne samo jednom mjerom u paketu mjera EU-a, nego i odlučujućim korakom prema zaustavljanju tih praksi.

2.7. Šire mogućnosti za objavu izjava, upozorenja i pojačani društveni aktivizam ne omogućuju samo širenje javne rasprave, nego i eliminiranje društveno zabrinjavajućih pojava jer se njima otkrivaju zlouporabe ovlasti koje su počinile državne ili privatne institucije, uključujući korupciju ili protupravno iskorištavanje javnih sredstava. EGSO ističe da mediji (u širokom smislu riječi, uključujući profesionalne i amaterske aktivnosti sudionika u javnoj raspravi), kao „četvrta vlast”, ne oblikuju samo mišljenja, nego imaju i zadaću pratiti aktivnosti tijela javne vlasti i privatnih aktera. Stoga je zaštita „četvrte vlasti” izrazito važna za osiguravanje demokratskih standarda i vladavine prava.

2.8. Zlouporaba pravnih postupaka u svrhu utišavanja javne rasprave sve je češća pojava u državama članicama. Utjecajni pojedinci, institucije i trgovačka društva koji raspolažu opsežnim financijskim i organizacijskim sredstvima koriste svoju moć kako bi utišali kritičare, pri čemu koriste inovativne instrumente kao što su zlouporaba odredbi Opće uredbe o zaštiti podataka ili zahtijevaju da se otkriju izvori informacija novinara, dok ti kritičari, uključujući pojedinačne novinare i aktere civilnog društva koji djeluju kao zviždači, često nemaju financijska ili organizacijska sredstva potrebna za obranu od neutemeljenih sudskih postupaka. Neke fizičke i pravne osobe koje upotrebljavaju strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja protiv građana i aktera civilnog društva u EU-u potječu izvan EU-a. U vremenima obilježenima rastućim geopolitičkim napetostima EU mora raspolagati paketom mjera za zaštitu vlastite demokracije od vanjskih prijetnji, uključujući mjere protiv strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja.

⁽³⁾ NAT/824 – Informativno izvješće Europskog gospodarskog i socijalnog odbora „Zaštita okoliša kao preduvjet za poštovanje temeljnih prava”.

⁽⁴⁾ SOC/593 – Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora „Jačanje zaštite zviždača na razini EU-a” (SL C 62, 15.2.2019., str. 155.).

⁽⁵⁾ SOC/635 – Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora „Osiguravanje slobode i raznolikosti medija u Europi” (samoinicijativno mišljenje) (EGSO 2021/01539) (SL C 517, 22.12.2021., str. 9.).

⁽⁶⁾ REX/545 – Informativno izvješće Europskog gospodarskog i socijalnog odbora „Potpora sektoru neovisnih medija u Bjelorusiji”.

⁽⁷⁾ Rezolucija Europskog parlamenta o smanjenju prostora za djelovanje civilnog društva u Europi (2021/2103(INI)) (SL C 347, 9.9.2022., str. 2.).

2.9. Postupci povezani sa strateškim tužbama protiv javnog sudjelovanja nisu obuhvaćeni pravom na sud. Naime, njihov cilj nije ostvarivanje prava tužitelja, nego zastrašivanje i slabljenje suprotstavljene strane i crpljenje sredstava tuženika. Sudske tužbe često se pokreću bez osnove, opetovano, a njihov je stvarni učinak zastrašivanje i ušutkavanje tuženih organizacija, pojedinaca, pa čak i njihove rodbine u javnoj raspravi i odvratanje od daljnjeg djelovanja. Ako se takvi zastrašujući učinci na djelovanje ne suzbiju, moglo bi doći do monopolizacije ili oligopolizacije medija, što je nespojivo s načelima demokratske vladavine prava.

2.10. S obzirom na ključnu ulogu medija, nevladinih organizacija, ostalih subjekata i zviždača koji sudjeluju u izgradnji civilnog društva i koji djeluju u interesu javnosti, od iznimne je važnosti zajamčiti njihovu odgovarajuću zaštitu u slučaju povreda ili pokušaja povrede slobode izražavanja, osobito u situacijama očite neravnoteže moći i dostupnih sredstava. Ta neravnoteža može dovesti do negativnih učinaka u smislu tuženikove odluke da prestane sudjelovati u javnoj raspravi i da više ne ukazuje na zlouporabe, korupciju ili povrede ljudskih prava. Visoki troškovi sudskog postupka, koji se povećavaju zbog strateškog ponašanja kojim se produljuje postupak, predstavljaju značajan problem za osobe koje su očite mete strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja.

2.11. Strateške tužbe usmjerene na suzbijanje javne rasprave ponekad su popraćene drugim aktivnostima vrijednima osude, kao što su prijetnje tuženicima i njihovo zastrašivanje i uznemiravanje. Ti su postupci također destruktivni za civilno društvo i javni interes i na njih valja odgovoriti oštro i bez odlaganja, neovisno o financijskim sredstvima ili privilegiju koji uživaju uključeni sudionici.

2.12. Istodobno ne smijemo zanemariti problem dezinformacija ili očitog govora mržnje, koji trebaju biti predmet provjere i koje, u slučaju utvrđivanja povreda, treba ukloniti iz javnog prostora. Međutim, EGSO traži strogu i ispravnu primjenu postojećih protokola koji proizlaze iz primjene Direktive 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁸⁾ jer mjere koje se na to odnose ne smiju dovesti do ograničenja slobode govora u slučajevima kada iznesene informacije i mišljenje ne predstavljaju lažne vijesti i kad se njima ne potiče mržnja ⁽⁹⁾. U svakom slučaju, ta praksa ne smije služiti kao izgovor za ograničavanje prava na slobodu izražavanja.

2.13. EGSO pozdravlja Prijedlog direktive Europske komisije o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka ⁽¹⁰⁾ i Preporuku Komisije (EU) 2022/758 ⁽¹¹⁾ o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka.

2.14. Budući da je pitanje provedbe mjera za zaštitu novinara, aktera civilnog društva i ostalih osoba koje doprinose javnom sudjelovanju hitno, EGSO poziva Europski parlament i Vijeće da direktivu donesu bez odlaganja.

2.15. EGSO pozdravlja odluku irske Vlade da sudjeluje u donošenju i primjeni predložene direktive. U skladu s člankom 3. i člankom 4.a stavkom 1. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Irska može odlučiti da želi sudjelovati u donošenju i primjeni predmetne direktive i obavijestiti o tome.

2.16. Osim preporuka iz Uredbe Komisije o strateškim tužbama protiv javnog sudjelovanja, EGSO potiče Vladu Kraljevine Danske da donese nacionalno zakonodavstvo kojim bi se jamčila ista razina zaštite osoba uključenih u javno sudjelovanje od strateških tužbi kao i u predloženoj direktivi. U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska neće sudjelovati u donošenju predmetne direktive te ona za nju neće biti obvezujuća niti će se primjenjivati na nju.

⁽⁸⁾ Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP (SL L 315, 14.11.2012., str. 57.).

⁽⁹⁾ SOC/712 – Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Uključivija Europa koja štiti: proširenje popisa područja kriminaliteta u EU-u na govor mržnje i zločine iz mržnje (EGSO 2022/00299) (SL C 323, 26.8.2022., str. 83.).

⁽¹⁰⁾ COM(2022) 177.

⁽¹¹⁾ Preporuka Komisije (EU) 2022/758 od 27. travnja 2022. o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”) (SL L 138, 17.5.2022., str. 30.).

2.17. EGSO smatra da se donesenim mjerama ne smije neopravdano ograničiti pravo na pristup pravosuđu i da se one trebaju upotrebljavati samo u slučajevima zlorabne ili pogrešne upotrebe.

2.18. Prema mišljenju EGSO-a, pravne mjere kojima se sprečava uporaba neutemeljenih i zlonamjernih sudskih postupaka trebalo bi dopuniti edukativnim mjerama i mrežom organizacija koje pružaju pravnu potporu osobama i institucijama protiv kojih su takvi postupci pokrenuti. Konkretno, s obzirom na važnu ulogu koju imaju, pravnim stručnjacima – sucima i odvjetnicima koji brane tuženike u postupcima – potrebno je odgovarajuće osposobljavanje jer su njihove odluke i postupci ključni za cilj koji se želi postići i za jamčenje slobode izražavanja.

3. Posebne napomene

3.1. Širenje negativne pojave strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja predstavlja ozbiljan problem. Zbog toga su mjere koje Europska komisija i Europski parlament poduzimaju u svrhu suzbijanja te pojave od velike važnosti i neophodne su za pružanje odgovarajuće zaštite sudionicima u javnim raspravama u slučajevima kada je pravo na sudski postupak zlopotrijebljeno kako bi se stvorio uznemirujući učinak kojim se tuženik ušutkuje i odvraća od daljnjeg djelovanja.

3.2. Zaštitu od strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja valja pružiti svim sudionicima u javnoj raspravi, neovisno o tome jesu li tužbe domaće ili prekogranične naravi. EGSO se slaže s tvrdnjom da su postupci pokrenuti u nadležnosti jedne države članice protiv osobe s boravištem u drugoj državi članici obično složeniji i skuplji za tuženika. Međutim, isti problem postoji i kod pokretanja tužbe u drugom gradu ili uporabe postupovnih taktika kojima se postupci u istoj zemlji žele učiniti dugotrajnijima i skupljima. Ograničavanje regulacije samo na slučajeve s prekograničnim učinkom može dovesti do stvaranja neopravdane razlike u pravima pojedinaca i organizacija čije djelovanje ima lokalni učinak, koji najčešće imaju ograničene financijske, kadrovske i organizacijske resurse.

3.3. Kako bi direktiva ispravno funkcionirala, nužno je definirati primjerenu i nedvosmislenu pravnu osnovu za pokretanje postupka. Valja primijetiti da glavna svrha mehanizma za suzbijanje strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja nije zajamčiti pravilno odvijanje postupka (koji se može pravilno provoditi u skladu s nacionalnim postupcima), nego zaštita prava tuženika koji možda ne raspolažu odgovarajućim pravnim i financijskim sredstvima. EGSO smatra da je tuženicima, koji su često u slabijem položaju u odnosu na tužitelje, potrebno pružiti mehanizme kojima će im se omogućiti da se obrane od neosnovanih tužbi koje predstavljaju zlorabnu prava na sud.

3.4. EGSO ističe da je zbog uvođenja prekograničnog uvjeta nužno na osnovi svakog pojedinačnog slučaja ispitati sljedeće: 1. imaju li obje stranke u postupku domicil, odnosno poslovni nastan u drugoj državi članici; 2. je li čin sudjelovanja u javnoj raspravi o pitanju od javnog interesa relevantan za više od jedne države; i 3. jesu li tužitelj, odnosno povezani subjekti, pokrenuli istovremene ili prethodne pravne postupke protiv istog ili povezanih tuženika u nekoj drugoj državi članici. Drugi uvjet osobito može dovesti do diskrecijske ocjene i ograničenja zaštite koja se pruža tuženiku.

3.5. EGSO dijeli mišljenje da zaštita od strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja ne bi trebala biti usmjerena isključivo na pitanja građanskog prava. Osobitu pozornost valja pridati stajalištima međunarodnih organizacija (Odbor UN-a za ljudska prava, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, Vijeće Europe) o uklanjanju klevete iz kaznenog prava. Dosad poduzete mjere nisu dale očekivane rezultate jer je kleveta u nekim državama članicama i dalje kazneno djelo kažnjivo novčanom i zatvorskom kaznom. Nije moguće slobodno sudjelovati u javnoj raspravi ako postoji opasnost od kaznenog progona. EGSO preporučuje donošenje učinkovitih i djelotvornih mjera kako bi se zajamčilo da države članice ukinu kazneno djelo klevete, koje pripada sramotnoj povijesti i kojim se ugrožava sloboda govora i izražavanja.

3.6. Neovisno o njihovoj krajnjoj primjeni, svrha kaznenopravnih sankcija jest odvraćanje. Prema tome, još je vjerojatnije da će one dovesti do ograničenja javne rasprave nego građanski postupci. Napuštanje zaštite u okviru sustava kaznenog prava može dovesti do namjernog prelaska s građanskih na kaznene tužbe u slučaju nepostojanja dodatne zaštite za tuženika u kaznenom postupku.

3.7. EGSO ističe da strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja osim tijela ili institucija privatnog prava mogu pokretati i državna tijela, kao što je državno odvjetništvo, zbog čega područjem primjene direktive moraju biti obuhvaćene sve te institucije. EGSO poziva na to da se i u tim slučajevima zaštita fizičkih i pravnih osoba koje sudjeluju u javnoj raspravi i njihovih izvora primjenjuje na odgovarajući način. U tom pogledu osobitu pozornost valja pridati praćenju strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja. Uzimajući u obzir činjenicu da javna tijela mogu biti i tužitelji u postupcima povezanim sa strateškim tužbama protiv javnog sudjelovanja, prijenos te zadaće na države članice izaziva opravdanu zabrinutost. Potrebno je razmotriti uključivanje neovisnih organizacija u te aktivnosti ili uvođenje postupka praćenja na nadnacionalnoj razini.

3.8. Važno je istaknuti da osobe za koje se smatra da su izložene riziku od strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja nisu samo novinari ili borci za ljudska prava, iako se članove tih struka treba smatrati osobito izloženima takvim tužbama. Ciljna skupina treba biti definirana funkcionalno (na temelju aktivnosti koje se provode), a ne prema obrazovanju ili zanimanju. Na taj je način također moguće zaštititi ne samo osobe koje nisu izravno uključene u medijske aktivnosti, nego i, primjerice, predane građane koji javno govore o zlouporabama u svojim lokalnim zajednicama ili druge vrste zviždača u širem kontekstu.

3.9. Valja pozdraviti postupovna jamstva predložena u nacrtu direktive: zaštitne mjere, rano odbacivanje očito neosnovanih navoda u sudskim postupcima, pravne lijekove protiv zlonamjernih sudskih postupaka i zaštitu od sudskih odluka iz trećih zemalja. Međutim, valja razmotriti mogućnost uvođenja daljnjih mjera kojima bi se dopunio i olakšao rad pravosuđa, kao što su olakšavanje ili davanje naloga za spajanje različitih postupaka koji se vode protiv istog tuženika u slučaju tužbi koje su pokrenuli isti tužitelj ili povezani tužitelji.

3.10. Prema mišljenju EGSO-a, također bi bilo korisno uvesti određeni stupanj automatizma u obliku „prethodne odluke”, u skladu s kojom bi se određeni sudski postupci smatrali nesukladnima ako nepobitno ispunjavaju kriterij strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja. Time bi se čak omogućilo da u očitim slučajevima ne dođe do pokretanja pravnog postupka. To bi dovelo do smanjenja troškova (ne samo privatnih, nego i javnih) i ograničenja broja predmeta koji se mogu nastaviti.

3.11. Također valja razmotriti dodatna rješenja, osmišljena na temelju postojećih mehanizama, kao što su:

- spajanje postupaka na zahtjev tuženika u njegovoj jurisdikciji;
- utvrđivanje vremenskog roka za postupak ili uvođenje ubrzanog postupka (po uzoru na izborne postupke);
- isključenje mogućnosti da osoba koja nije tužitelj financira tužbu (financiranje treće strane).

3.12. S obzirom na sve veći broj strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja, EGSO preporučuje da države članice primijene vremensku valjanost novih pravila iz direktive na predmete u tijeku ili pokrenute kada nova pravila stupe na snagu.

3.13. Istodobno je nužno preispitati nacionalno zakonodavstvo u pogledu postojećih mjera za suzbijanje strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja. Djelotvornost postojećih mehanizama može omogućiti poboljšanje planiranih mjera i stvarno pružanje zaštite ugroženim osobama. Ako u nacionalnom zakonodavstvu već postoje pravila kojima bi se barem djelomično mogao riješiti predmetni problem, trebalo bi utvrditi razloge zbog kojih se ne primjenjuju na odgovarajući način. Takvom bi se analizom, s jedne strane, poboljšala situacija sudionika u društvenoj raspravi izloženih prijetnji od strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja neovisno o planiranoj direktivi, a ona bi, s druge strane, mogla biti i zanimljiva studija o izradi i provedbi novog zakonodavstva.

3.14. Budući da predloženom direktivom nisu obuhvaćeni domaći predmeti, EGSO pozdravlja Preporuku (EU) 2022/758 o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka i poziva državu članicu da pruže istu razinu zaštite kao što je utvrđeno u predloženoj direktivi. Međutim, djelovanje EU-a ne bi trebalo biti ograničeno na preporuke, nego bi od država članica trebalo zahtijevati da usklade svoje zakonodavstvo u tom području kako bi se osigurala jednaka razina zaštite od strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja u svim državama članicama. To osobito vrijedi za pravne definicije i opseg zaštite u slučaju strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja da bi se izbjegla različita tumačenja i različite razine zaštite u državama članicama.

3.15. S obzirom na dinamiku problema strateških tužbi usmjerenih na suzbijanje javne rasprave, EGSO preporučuje da se primjena direktive preispita nakon najviše tri godine, a ne nakon pet godina, kako je trenutačno predviđeno. Stoga bi države članice trebale dostaviti Komisiji informacije o primjeni direktive dvije godine nakon njezina prenošenja. Komisija bi trebala podnijeti izvješće o primjeni direktive godinu dana nakon toga, odnosno tri godine nakon njezina prenošenja.

3.16. EGSO poziva Komisiju da prilikom pripreme preispitivanja provede savjetovanje s novinarima i svim dionicima, socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva kako bi se informacije koje dostavljaju države članice dopunile neovisnim ocjenama o primjeni direktive.

3.17. Od ključne je važnosti provesti edukativne mjere navedene u Preporuci (EU) 2022/758. Osobito postoji potreba za provedbom odgovarajućeg osposobljavanja za pravne stručnjake (suce i odvjetnike koji brane tuženike u postupcima), kao i općenitijih edukacijskih aktivnosti za širu javnost u državama članicama, jer svatko može postati sudionik u javnoj raspravi izložen prijetnji od strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja. Tim bi se edukativnim mjerama trebala pridati dovoljna pozornost strateškim tužbama protiv javnog sudjelovanja koje imaju transnacionalnu dimenziju, koje su obuhvaćene predloženom direktivom. Osim toga, radi dopune i jačanja direktive, u svim državama članicama moraju se organizirati opće kampanje za širenje i promicanje prava i sloboda izražavanja.

3.18. Važan element sustava za suzbijanje strateških tužbi usmjerenih na suzbijanje javne rasprave također bi trebalo biti pružanje besplatne pravne pomoći ugroženim pojedincima i organizacijama. EGSO podržava uspostavu i razvoj pravnih instituta na sveučilištima te onih koje pokreću udruge pravnih stručnjaka, kao i drugi subjekti koji mogu pružati takvu potporu. Međutim, potrebno je zajamčiti da tijela za koja države članice predlažu da provode te aktivnosti budu vjerodostojna, neovisna i profesionalna te da njihove aktivnosti podliježu odgovarajućoj neovisnoj provjeri koju provode nadležna tijela predmetne države članice.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredbi (EZ) br. 767/2008, (EZ) br. 810/2009 i (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća, uredbi Vijeća (EZ) br. 1683/95, (EZ) br. 333/2002, (EZ) br. 693/2003 i (EZ) br. 694/2003 te Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma u pogledu digitalizacije postupka izdavanja viza

(COM(2022) 658 final)

(2023/C 75/21)

Izvjestitelj: **Ionuț SIBIAN**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 28.6.2022.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	29.9.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	187/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO odlučno podupire inicijativu za uvođenje potpuno digitalnog postupka izdavanja viza. Pristupačnom, brzom i pouzdanom digitalnom vizom, kao i općenito imigracijskim sustavom s manje papira, znatno bi se smanjilo administrativno opterećenje povezano s imigracijom.

1.2. EGSO pozdravlja inicijativu za digitalizaciju jer je usklađena s općim pristupom EU-a za poticanje modernizacije i digitalizacije javnih usluga i komunikacijom Komisije „Digitalni kompas 2030.: europski pristup za digitalno desetljeće”.

1.3. EGSO smatra da je aktualni prijedlog prilika da se postupak podnošenja zahtjeva za vizu istinski poboljša smanjenjem troškova i opterećenja država članica i podnositelja zahtjeva, da se zajamči pravna sigurnost i istodobno poboljša sigurnost schengenskog područja.

1.4. EGSO pozdravlja činjenicu da će predložena digitalizacija postupka podnošenja zahtjeva svesti na najmanju moguću mjeru ograničenja mobilnosti državljana trećih zemalja koji podnose zahtjev za izdavanje vize jer više neće morati osobno podnijeti putnu ispravu.

1.5. Pri digitalizaciji postupka podnošenja zahtjeva za izdavanje vize treba izbjeći svaku (nenamjernu) diskriminaciju: moraju se poštovati prava osoba s invaliditetom i osoba koje nisu informatički odnosno digitalno pismene ili nemaju pristup internetu. Digitalizacija postupka izdavanja viza mora ispunjavati zahtjeve pristupačnosti iz Europske direktive o pristupačnosti interneta ⁽¹⁾ i Europskog akta o pristupačnosti ⁽²⁾.

1.6. EGSO odlučno preporučuje da IT rješenja koja se koriste u platformi EU-a za podnošenje zahtjeva osiguraju alate odnosno sredstva za zaštitu prava djeteta i sprečavanje trgovine ljudima.

1.7. Platformu EU-a za podnošenje zahtjeva za izdavanje digitalnih viza trebalo bi u potpunosti povezati s nacionalnim viznim sustavima kojima upravlja svaka država članica.

⁽¹⁾ Direktiva (EU) 2016/2102 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora (SL L 327, 2.12.2016., str. 1.).

⁽²⁾ Direktiva (EU) 2019/882 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o zahtjevima za pristupačnost proizvoda i usluga (SL L 151, 7.6.2019., str. 70.).

1.8. EGSO smatra da bi na razini EU-a trebalo postojati jedinstveno „digitalno veleposlanstvo EU-a“, koje bi postavilo usklađene zahtjeve na razini EU-a za popratne dokumente i pružalo informacije i smjernice o postupku podnošenja zahtjeva za putnike.

1.9. EGSO smatra da će digitalizacija postupka izdavanja viza povećati privlačnost EU-a kao destinacije i potaknuti putovanje u EU.

1.10. EGSO uviđa da bi digitalizacija postupka izdavanja viza mogla pozitivno utjecati na okoliš i da je centralizirana platforma za podnošenje zahtjeva energetski učinkovito rješenje.

1.11. EGSO predlaže da se Komisija čvrsto obveže na suradnju s vladama trećih zemalja, veleposlanstvima i konzulatima država članica i organiziranim civilnim društvom s ciljem informiranja, pripreme i pomaganja podnositeljima zahtjeva tijekom cijelog postupka podnošenja zahtjeva za vizu.

2. Opće napomene

2.1. Kontekst mišljenja, uključujući predmetni zakonodavni prijedlog

2.1.1. Ideja o digitaliziranoj schengenskoj vizi potječe iz 2018. **Te je godine Europska komisija predložila izmjenu Zakonika o vizama** i naglasila da su digitalne vize put kojim treba ići naprijed, dugoročno gledajući. Europski parlament i Vijeće zatim su 2019. počeli revidirati Zakonik EU-a o vizama. Naveli su da je cilj u potpunosti iskoristiti najnovija pravna i tehnološka dostignuća kako bi se razvilo zajedničko rješenje za **podnošenje zahtjeva za schengensku vizu putem interneta**.

2.1.2. **Pandemija bolesti COVID-19 uzrokovala je 2020. usporavanje operacija izdavanja schengenskih viza** diljem svijeta zbog poteškoća s primanjem zahtjeva u veleposlanstvima i konzulatima. To je dovelo do novog poziva država članica na digitalizaciju postupka.

2.1.3. Europska komisija najavila je u svojem programu rada za 2021. godinu zakonodavni prijedlog o digitalizaciji postupka izdavanja viza, koji je planiran za četvrto tromjesečje 2021. U novom paktu o migracijama i azilu, predstavljenom u rujnu 2020., postavljen je cilj potpune digitalizacije postupka izdavanja viza do 2025., čime bi se omogućile digitalne vize i podnošenje zahtjeva za izdavanje vize putem interneta.

2.1.4. Komisija je 27. travnja 2022. predstavila prijedlog o digitalizaciji viza EU-a. Cilj je tog prijedloga:

- modernizirati, pojednostavniti i uskladiti postupak podnošenja zahtjeva za izdavanje vize digitalizacijom postupka izdavanja viza, i
- smanjiti rizike od prijevara (povezanih s identitetom) i krivotvorenja te olakšati postupak provjere na granici putem digitalizacije.

2.1.5. Prijedlogom se uspostavlja **jedinstvena internetska platforma**, a sustav će imati sljedeće prednosti:

- podnositelji zahtjeva za vizu moći će **podnijeti zahtjev za vizu putem interneta**, uključujući plaćanje vizne pristojbe putem jedinstvene platforme EU-a, neovisno o zemlji schengenskog područja koju žele posjetiti,
- platforma će **automatski odrediti koja je zemlja schengenskog područja odgovorna** za razmatranje zahtjeva, posebno kada podnositelj zahtjeva namjerava posjetiti nekoliko zemalja schengenskog područja,
- platforma će podnositeljima zahtjeva pružiti **ažurirane informacije o schengenskim vizama za kratkotrajni boravak**, kao i sve potrebne informacije o zahtjevima i postupcima (kao što su popratne isprave, vizna pristojba i potreba za zakazivanjem termina radi prikupljanja biometrijskih identifikatora),
- osobno pojavljivanje u konzulatu bilo bi obvezno samo za podnositelje zahtjeva koji prvi put podnose zahtjev, za prikupljanje biometrijskih identifikatora, za podnositelje zahtjeva čiji biometrijski podaci više nisu valjani i za one koji su dobili novu putnu ispravu,
- viza će sadržavati **najsuvremenije sigurnosne značajke** koje će biti sigurnije od trenutačne naljepnice vize.

2.1.6. U prijedlogu uredbe istaknuto je da će se novim sustavom osigurati trajna zaštita temeljnih prava.

2.1.7. Agencija Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (**eu-LISA**) bit će odgovorna za tehnički razvoj platforme EU-a za podnošenje zahtjeva i njezinih sastavnica i operativno upravljanje tom platformom i sastavnicama, u okviru VIS-a.

2.1.8. Svi strani **državljeni kojima je potrebna viza za bilo koju od 26 zemalja schengenskog područja** moći će se koristiti digitalnom platformom za podnošenje zahtjeva za schengensku vizu čim se ona uspostavi. Platforma se neće primjenjivati na preostalih pet zemalja EU-a koje nisu članice schengenskog područja jer one još nemaju ovlasti za izdavanje schengenskih viza.

2.1.9. Putnici iz **zemalja koje su izuzete od obveze posjedovanja vize za schengensko područje** neće se morati koristiti tom platformom. Umjesto toga, ti će putnici od studenoga 2023. za putovanje u Europu morati podnijeti zahtjev za odobrenje u sustavu ETIAS ⁽³⁾.

2.2. Opće napomene

2.2.1. EGSO odlučno podupire inicijativu za uvođenje potpuno digitalnog viznog sustava. Pristupačnom, brzom i pouzdanom digitalnom vizom, kao i općenito imigracijskim sustavom bez papira, znatno bi se smanjilo administrativno opterećenje povezano s imigracijom. Upravljanje papirnatim dokumentima, njihova obrada i arhiviranje (kao i uništavanje) dugačak je i skup postupak za konzulate te bi države članice, kao i državljani trećih zemalja koji podnose postupak za izdavanje vize imali uvelike koristi od digitalizacije tog postupka.

2.2.2. Predloženi internetski sustav mora biti osmišljen tako da bude brz, prilagođen korisnicima, siguran (u dovoljnoj mjeri jamči sigurnost unesenih podataka) i predvidljiv (u skladu s načelom pravne sigurnosti). Sustav mora funkcionirati pouzdano i podnositelji zahtjeva moraju moći računati na to da postupak podnošenja zahtjeva na internetu neće trajati dulje od nekoliko dana.

2.2.3. Usklađivanjem i ujednačavanjem postupaka podnošenja zahtjeva za vizu unutar schengenskog područja moći će se spriječiti takozvano trgovanje vizama, odnosno situacija u kojoj bi određeni podnositelji zahtjeva mogli biti u iskušenju podnijeti zahtjev za vizu u zemlji schengenskog područja koja nudi bržu i pogodniju obradu zahtjeva za vizu umjesto u zemlji koja je zapravo njihovo odredište (na primjer, trgovanje vizama od strane ruskih državljana u slučaju da se ne postigne opći dogovor o suspenziji sporazuma EU-a o pojednostavnjenju izdavanja viza). Digitalizacijom postupka izdavanja viza smanjit će se i sigurnosni rizici koje predstavljaju fizičke naljepnice vize, koje bi i dalje mogle biti podložne krivotvorenju, prijevarama i krađi. Prijedlog je u skladu i s općim pristupom EU-a poticanju modernizacije i digitalizacije javnih usluga.

2.2.4. EGSO smatra da je trenutачni prijedlog prilika za stvarno poboljšanje postupka podnošenja zahtjeva za vizu smanjenjem troškova i opterećenja država članica i podnositelja zahtjeva, uz istodobno poboljšanje sigurnosti schengenskog područja.

2.2.5. EGSO pozdravlja činjenicu da će predložena digitalizacija postupka podnošenja zahtjeva svesti na najmanju moguću mjeru ograničenja mobilnosti državljana trećih zemalja koji podnose zahtjev za izdavanje vize. Budući da podnositelji zahtjeva više neće morati osobno podnijeti putnu ispravu u konzulatu odnosno centru za podnošenje zahtjeva za izdavanje vize, oni će moći slobodno putovati u inozemstvo tijekom razdoblja obrade njihova zahtjeva. EGSO smatra da će to biti korisno za osobe koje redovito putuju ⁽⁴⁾ zbog posla, kao i za aktiviste i članove manjina (npr. LGBTQI+, Romi) kojima se otvara više mogućnosti da, prema potrebi, pronađu mjesto gdje će se osjećati sigurno.

2.2.6. Platformu za podnošenje zahtjeva za izdavanje digitalnih viza trebalo bi u potpunosti povezati s nacionalnim viznim sustavima kojima upravlja svaka država članica. Time bi se osiguralo da se novi digitalni vizni sustav, uključujući samu digitalnu vizu, od samog početka integrira u digitalne vizne sustave država članica i osmisli tako da bude potpuno interoperabilan među državama članicama.

⁽³⁾ <https://www.etiasvisa.com/etias-form-application>.

⁽⁴⁾ Primjerice, predstavnici poduzeća, sindikata ili organiziranog civilnog društva.

2.2.7. Ipak, na razini EU-a trebalo bi postojati jedinstveno „digitalno veleposlanstvo EU-a“, koje bi postavilo usklađene zahtjeve na razini EU-a za popratne dokumente i pružalo informacije i smjernice o postupku podnošenja zahtjeva za putnike.

2.2.8. EGSO podržava ideju da će digitalizacija postupka izdavanja viza povećati privlačnost EU-a kao destinacije i potaknuti putovanje u EU.

2.2.9. EGSO predlaže da se Komisija čvrsto obveže na suradnju s vladama i organiziranim civilnim društvom u trećim zemljama s ciljem informiranja, pripreme i pomaganja državljanima tih zemalja tijekom cijelog postupka podnošenja zahtjeva za vizu.

2.3. Posebne napomene

2.3.1. Digitalizacija postupka podnošenja zahtjeva za izdavanje vize smanjit će ovisnost država članica o vanjskim pružateljima usluga, čime će se smanjiti rizik izloženosti osobnih podataka trećim stranama.

2.3.2. Digitalna viza otežat će krivotvorenje naljepnica vize jer viza više neće biti fizička. Osim toga, ukinuli bi se veliki operativni troškovi povezani s naljepnicom vize.

2.3.3. Jedna od prednosti digitalne vize bila bi vidljiva i u slučaju krađe ili gubitka putne isprave jer bi se nova putna isprava lako mogla povezati s postojećom vizom bez potrebe za podnošenjem zahtjeva za izdavanje nove vize, što je trenutno slučaj zbog fizičke veze između naljepnice vize i putne isprave. Stoga se u predloženom novom sustavu digitalizacije ukidaju dodatni troškovi za države članice koji proizlaze iz izdavanja nove vize i dodatni troškovi za podnositelje zahtjeva.

2.3.4. Pri digitalizaciji postupka izdavanja viza treba zajamčiti ispunjavanje posebnih potreba i poštovanje prava osoba s invaliditetom te im omogućiti da se prijave bez diskriminacije, među ostalim ispunjavanjem zahtjeva pristupačnosti iz Europske direktive o pristupačnosti interneta (Direktiva o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija) i Europskog akta o pristupačnosti.

2.3.5. EGSO odlučno preporučuje da IT rješenja koja se koriste u platformi EU-a za podnošenje zahtjeva osiguraju alate odnosno sredstva za zaštitu prava djeteta i sprečavanje trgovine ljudima.

2.3.6. Digitalizacija ne smije biti sinonim za automatizaciju i puku primjenu umjetne inteligencije, stoga se broj zaposlenog osoblja ne smije smanjiti isključivo zbog digitalizacije postupka izdavanja viza.

2.3.7. Administrativno osoblje zaduženo za obradu viza treba dobiti i primjereno osposobljavanje kako bi moglo iskoristiti pozitivne značajke digitalizacije postupka i izbjevalo pogreške.

2.3.8. Veleposlanstvima i konzulatima država članica EU-a i civilnom društvu treba pružiti dodatnu potporu za prevladavanje mogućih izazova povezanih s pristupom internetu i informatičkom pismenošću podnositelja zahtjeva u trećim zemljama kako oni ne bi bili diskriminirani u pogledu svojeg pristupa sustavu za podnošenje zahtjeva za izdavanje vize.

2.3.9. EGSO smatra da bi digitalizacija postupka izdavanja viza mogla imati pozitivan učinak na okoliš zbog smanjenog korištenja i rasipanja papira povezanog sa sustavom za podnošenje zahtjeva za vizu i izdavanjem naljepnica vize i zbog činjenice da podnositelji zahtjeva za vizu više ne bi morali putovati kako bi podnijeli zahtjev i preuzeli putne isprave po završetku postupka podnošenja i provjere zahtjeva. Iako je EGSO svjestan da je za digitalizaciju (upravljanje podacima i njihova pohrana) potrebna energija koja stvara emisije CO₂, smatra da je centralizirana platforma za podnošenje zahtjeva energetski učinkovitije rješenje od zasebne platforme za svaku državu članicu.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o standardima kvalitete i sigurnosti za tvari ljudskog podrijetla namijenjene primjeni kod ljudi i stavljanju izvan snage direktiva 2002/98/EZ i 2004/23/EZ

(COM(2022) 338 – 2022/0216 (COD))

(2023/C 75/22)

Glavni izvjestitelj: **Tymoteusz Adam ZYCH**

Zahtjev za savjetovanje	Europski parlament, 12.9.2022. Vijeće Europske unije, 22.7.2022.
Pravna osnova	članak 168. stavak 4. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju	27.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani)	151/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) podržava Komisijin Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o standardima kvalitete i sigurnosti za tvari ljudskog podrijetla namijenjene primjeni kod ljudi i stavljanju izvan snage direktiva 2002/98/EZ i 2004/23/EZ⁽¹⁾, s obzirom na njihovu ključnu važnost za zaštitu javnog zdravlja, dobrobit pacijenata u državama članicama Europske unije i inovacijski potencijal EU-a.

1.2. Definicija zajedničkih osnovnih standarda kvalitete i sigurnosti za tvari ljudskog podrijetla u skladu s trenutnom razinom medicinske znanosti korisna je i EGSO se slaže da su u tom području potrebna nova dosljedna pravila.

1.3. EGSO smatra primjerenim definirati područje primjene Uredbe tako da ono obuhvaća ne samo tvari ljudskog podrijetla koje još nisu regulirane na europskoj razini (npr. majčino mlijeko) nego i sve takve tvari koje bi se mogle upotrebljavati u budućnosti.

1.4. Odbor podržava zakonodavne promjene kojima će se smanjiti troškovi za institucije EU-a, države članice i građane, posebno uklanjanjem zastarjelih testova i sustavnih testova probira iz zakonodavstva. Učinkovitost odredbi Uredbe trebalo bi kontinuirano pratiti, uzimajući u obzir potrebu za očuvanjem sigurnosti i kvalitete tvari ljudskog podrijetla i poštovanjem standarda koji proizlaze iz Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

1.5. EGSO pozdravlja uvođenje jedinstvenih osnovnih standarda za vođenje registara organizacija koje djeluju u području tvari ljudskog podrijetla. To će se potaknuti stvaranjem platforme EU-a za tvari ljudskog podrijetla, koja će stalnom i brzom razmjenom informacija pomoći da se poboljša sigurnost javnog zdravlja u EU-u.

⁽¹⁾ COM(2022) 338.

1.6. Odbor podržava usvajanje rješenja kojima se jača pravo darivatelja tvari ljudskog podrijetla i uklanjaju nedostaci u postojećim pravilima. U tom pogledu EGSO naglašava da je ponovno potvrđivanje načela besplatne donacije tvari ljudskog podrijetla u Prijedlogu od presudne važnosti za uklanjanje zlouporabe i sigurnost nabave tih tvari. Odbor ističe da je strogo poštovanje tog načela uvjet iz članka 3. stavka 2. točke (c) Povelje EU-a o temeljnim pravima, u skladu s kojim se u području medicine i biologije mora poštovati „zabrana korištenja ljudskog tijela i njegovih dijelova kao izvora financijske koristi”.

1.7. EGSO smatra da bi posebnu pozornost trebalo posvetiti potrebi za pouzdanim i sustavnim praćenjem organizacija koje djeluju u području tvari ljudskog podrijetla u pogledu sigurnosti, kvalitete i izvora tih tvari. Od posebne je važnosti stalno praćenje i kontrola ispravnosti rada organizacija koje uvoze tvari ljudskog podrijetla. Tvari ljudskog podrijetla koje se uvoze iz zemalja izvan Europske unije trebale bi zadovoljavati iste standarde kvalitete i sigurnosti kao i one podrijetlom iz EU-a.

2. Uvod

2.1. Predmet ovog Mišljenja jest Komisijin Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o standardima kvalitete i sigurnosti za tvari ljudskog podrijetla namijenjene primjeni kod ljudi i stavljanju izvan snage direktiva 2002/98/EZ i 2004/23/EZ (dalje u tekstu „Uredba o tvarima ljudskog podrijetla”).

2.2. Kao što je navedeno u obrazloženju, Uredbom o tvarima ljudskog podrijetla nastoje se postići sljedeći ciljevi: 1. osigurati sigurnost i kvalitetu pacijentima koji se liječe uz upotrebu tvari ljudskog podrijetla te potpunu zaštitu pacijenata od rizika povezanih s tvarima ljudskog podrijetla koji se mogu izbjeći; 2. osigurati sigurnost i kvalitetu darivateljima tvari ljudskog podrijetla i djeci rođenoj zahvaljujući darovanim jajašcima, spermiji i zamecima; 3. ojačati i omogućiti usklađivanje prakse nadzora među državama članicama; 4. olakšati razvoj sigurnih i učinkovitih inovativnih terapija u kojima se upotrebljavaju tvari ljudskog podrijetla; i 5. jačanje otpornosti ovog sektora i ublažavanje rizika od nestašica. Predložena rješenja reakcija su na nedostatnu zaštitu pacijenata, darivatelja krvi, tkiva i stanica te potomstva rođenog iz darovanih stanica ili zametaka od rizika koji se mogu izbjeći, a povezani su sa zastarjelim tehničkim pravilima, razlikama u pristupu nadzoru među državama članicama koje ometaju prekograničnu razmjenu krvi, tkiva i stanica, izloženošću pacijenata poremećajima u opskrbi krvlju, tkivima i stanicama te neiskorištavanjem punog potencijala krvi, tkiva i stanica koji se obrađuju ili upotrebljavaju na nove načine.

3. Opće napomene

3.1. EGSO je svjestan zahtjeva povezanih s novim dostignućima u medicini (pogotovo biotehnologiji), koja nude nove mogućnosti za upotrebu tvari ljudskog podrijetla u mnogim vrstama terapije pacijenata diljem EU-a. Odbor istodobno napominje da zbog razvoja novih načina liječenja neki od postojećih standarda više nisu valjani.

3.2. EGSO stoga pozdravlja Komisijin Prijedlog uredbe o tvarima ljudskog podrijetla, jer se u njemu o tim tvarima govori općenito kao o „krvi, tkivima i stanicama”. To je primjeren i pronicljiv pristup jer će tvari o kojima trenutačno nemamo saznanja, a koje bi se mogle primjenjivati u budućnosti, biti obuhvaćene postojećim zakonskim odredbama o sigurnosti i kvaliteti.

3.3. EGSO pozdravlja usklađivanje pravnog okvira s načelom financijske neutralnosti koje je preporučio Odbor za bioetiku Vijeća Europe. Prijedlogom se također usklađuje postojeći pravni okvir, a posebno jačaju odredbe o zaštiti i praćenju darivatelja te izvješćivanju o genetskim bolestima djece rođene medicinski potpomognutom oplodnjom.

3.4. EGSO smatra prikladnim i podržava prijedlog za primjenu jedinstvenog regulatornog pristupa u svim državama članicama. To će izravno pridonijeti poštovanju standarda kvalitete i sigurnosti tvari ljudskog podrijetla u svim državama članicama EU-a.

3.5. EGSO pozdravlja očekivane učinke stupanja na snagu Uredbe, uključujući definiranje zajedničkih općih standarda sigurnosti i kvalitete, uvrštavanje svih tvari ljudskog podrijetla koje još nisu regulirane u područje primjene Uredbe, olakšavanje razmjene tih tvari među državama članicama, uvođenje obveza radi osiguravanja mjera pripravnosti na krize na razini organizacije i na nacionalnoj razini te radi praćenja opskrbe, kao i stvaranje regulatornog okruženja koje pogoduje inovacijama, poboljšava sigurnost, dostupnost i učinkovitost tvari ljudskog podrijetla i otporno je na buduće promjene.

3.6. EGSO posebno pozdravlja činjenicu da se tehničke smjernice temelje na zaključcima europskih stručnih tijela. To je najučinkovitiji način da se osigura da zakonodavstvo bude ažurirano u skladu s medicinskim pristupom koji se temelji na dokazima.

3.7. EGSO pozdravlja činjenicu da je načelo dobrovoljnog i neplaćenog darivanja, kako je jasno izraženo u postojećim standardima o darivanju krvi, prošireno i na sve ostale tvari ljudskog podrijetla koje se trenutačno koriste (npr. majčino mlijeko) i na tvari ljudskog podrijetla koje se trenutačno ne mogu definirati, ali bi se mogle upotrebljavati u budućnosti. Treba napomenuti da se Uredbom omogućuje kompenzacija kako darivatelji zbog darivanja ne bi bili financijski prikraćeni, ali se propisuje da ona nikako ne bi smjela predstavljati poticaj koji bi potencijalne darivatelje mogao navesti na ideju da daju lažne informacije ili daruju češće no što je dopušteno. U tom kontekstu treba podsjetiti da je načelo besplatnog darivanja tvari ljudskog podrijetla od presudne važnosti za uklanjanje zlorabe i sigurnost nabave tih tvari. Odbor ističe da je strogo poštovanje tog načela uvjet iz članka 3. stavka 2. točke (c) Povelje EU-a o temeljnim pravima, u skladu s kojim se u području medicine i biologije mora poštovati „zabrana korištenja ljudskog tijela i njegovih dijelova kao izvora financijske koristi”. Države članice trebale bi to imati na umu pri utvrđivanju pravila o odobravanju takvih naknada u svojem nacionalnom zakonodavstvu.

3.8. EGSO podržava uvođenje jedinstvenih osnovnih standarda za registre organizacija u području tvari ljudskog podrijetla koje bi vodile države članice. To će se potaknuti stvaranjem platforme EU-a za tvari ljudskog podrijetla, koja će stalnom i brzom razmjenom informacija pomoći u poboljšanju sigurnosti javnog zdravlja u EU-u. Treba pozdraviti i osnivanje koordinacijskog odbora za tvari ljudskog podrijetla jer to može biti učinkovit instrument za istinsku provedbu standarda kvalitete i sigurnosti koji proizlaze iz Uredbe.

3.9. U prijedlogu se navodi da su za etičke i organizacijske odluke nadležne države članice. To bi stajalište trebalo smatrati primjerenim s obzirom na područje primjene nadležnosti EU-a i država članica zasnovano na Ugovoru te logičnim u kontekstu područja primjene predložene uredbe, koja ima organizacijski i tehnički karakter. Cilj je Uredbe o tvarima ljudskog podrijetla osigurati kvalitetu, sigurnost i dostupnost tih tvari te kontrolu postupaka njihove proizvodnje i prijevoza. Međutim, EGSO želi istaknuti da se, kao i u slučaju kontrole sigurnosti i kvalitete, razvoj biotehnologije mora ocjenjivati u skladu sa standardima utvrđenima u Povelji EU-a o temeljnim pravima.

3.10. Prijedlogom uredbe utvrđuju se nadležnosti pojedinaca zaduženih za provođenje nadzornih aktivnosti, kao i osoblja za to zaduženih tijela. U Uredbi se upućuje na odgovarajuće stručno iskustvo i redovito osposobljavanje, među ostalim na razini EU-a. Međutim, Uredbom se ne utvrđuju pojedinosti u vezi s osposobljavanjem i iskustvom osoblja (s izuzetkom članka 51., kojim se definiraju kvalifikacije liječnika koje imenuju ustanove za provođenje djelatnosti u području tvari ljudskog podrijetla). Međutim, posebna priroda rada s tvarima ljudskog podrijetla iziskuje timsku suradnju brojnih stručnjaka; u nekim će slučajevima relevantne kompetencije imati biotehnološki stručnjak, u drugima liječnik odgovarajuće specijalizacije, a ponekad će možda biti potrebna potpora etičara ili odvjetnika. EGSO stoga predlaže da se u sastav nadležnih tijela uključi interdisciplinarni tim stručnjaka.

4. Razina i područje primjene Uredbe

4.1. EGSO sa zadovoljstvom primjećuje da je Uredba u skladu s načelom supsidijarnosti. Naime, državama članicama bilo bi znatno teže samostalno ostvariti ciljeve iz Uredbe, odnosno ne bi ih mogle ostvariti na usporedno učinkovit način. Uredba stoga donosi jasnu dodanu vrijednost. Neke od koristi koje valja istaknuti jesu to da će se provedba standarda i smjernica zasnivati na radu stručnih tijela kao što su Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti ili Europska uprava za kakvoću lijekova i zdravstvenu skrb te da će se razmjena podataka odvijati putem platforme EU-a za tvari ljudskog podrijetla.

4.2. Predložena definicija „medicinski potpomognute oplodnje” jest „olakšavanje začeća intrauterinom inseminacijom spermom, in vitro oplodnjom ili bilo kojom drugom laboratorijskom ili medicinskom intervencijom kojom se potiče začeće”. EGSO smatra da bi se ona mogla pojasniti. Čini se logičnim da bi područje primjene Uredbe trebalo obuhvaćati i postupke u kojima se upotrebljavaju ili stvaraju tvari ljudskog podrijetla. Međutim, upotreba izraza „bilo kojom drugom [...] medicinskom intervencijom kojom se potiče začeće” u ranije navedenoj definiciji dovodi do toga da se u područje primjene uvode druge metode koje nisu povezane ni s upotrebom tvari ljudskog podrijetla ni sa standardima Uredbe.

5. Sigurnost pripravaka i kontrola organizacija u području tvari ljudskog podrijetla

5.1. EGSO pozdravlja pojašnjenje standarda kvalitete i sigurnosti tvari ljudskog podrijetla te uvođenje učinkovitih kontrolnih mehanizama u pogledu organizacija u području tvari ljudskog podrijetla. Predloženim rješenjima poboljšat će se pristup pacijenata kvalitetnom liječenju i pozitivno utjecati na stanje javnog zdravlja u Europskoj uniji.

5.2. S tim u vezi Odbor ističe da bi se standardi kvalitete i sigurnosti trebali primjenjivati na sve tvari ljudskog podrijetla koje se koriste u Europskoj uniji, uključujući one koje se uvoze iz zemalja izvan EU-a. EGSO skreće pozornost na potrebu za djelotvornom i sustavnom primjenom kontrolnih mehanizama predviđenih Uredbom u pogledu organizacija koje uvoze tvari ljudskog podrijetla, posebno u pogledu kvalitete i sigurnosti pripravaka. To je posebno važno s obzirom na olakšavanje uvoza tvari ljudskog podrijetla iz zemalja izvan EU-a. EGSO poziva vlasti EU-a da poduzmu sve potrebne korake kako bi spriječile razvoj sektora plaćenog darivanja stanica i tkiva, što već postoji u nekim dijelovima svijeta.

5.3. U skladu s odredbama Prijedloga uredbe, ako država članica odluči dopustiti novu praksu, sigurnost i kvaliteta te prakse uređene su pravilima EU-a o kvaliteti i sigurnosti sadržanima u Uredbi o tvarima ljudskog podrijetla. EGSO ističe da bi nove prakse koje se primjenjuju izvan EU-a također trebale podlijegati kontinuiranom ocjenjivanju od strane nadležnih stručnih tijela na razini Europske unije.

5.4. Člankom 7. Prijedloga uredbe od nadležnih se tijela zahtijeva da osiguraju nepristranost svojeg osoblja kako bi se izbjegao sukob interesa. Radi djelotvornog postizanja tog cilja EGSO predlaže da se taj zahtjev proširi na razdoblje neposredno prije zapošljavanja osoblja.

5.5. Člankom 29. stavkom 7. Prijedloga uredbe utvrđuju se ovlasti inspektora koji provjeravaju ispunjavaju li organizacije u području tvari ljudskog podrijetla standarde zaštite darivatelja i primatelja, informiranja te dobrovoljne i neplaćene naravi donacije. EGSO smatra da bi trebalo povećati ovlasti inspektora, koje bi trebale uključivati i sveobuhvatan postupak inspekcije.

6. Prava darivatelja tvari ljudskog podrijetla

6.1. EGSO pozdravlja to što su u Prijedlog uredbe o tvarima ljudskog podrijetla uključena rješenja kojima se sustavno jačaju prava darivatelja tvari ljudskog podrijetla i popunjavaju praznine u postojećem zakonodavstvu.

6.2. U stavku 1. točki (b) članka 53., kojim se utvrđuju standardi za zaštitu darivatelja, navodi se da bi se informacije za darivatelje ili osobe koje djeluju u njihovo ime trebale priopćavati na način koji je prikladan s obzirom na njihovu sposobnost da ih razumiju. Kako bi se izbjegle dvojbe u pogledu tumačenja, EGSO smatra da priopćene informacije moraju biti potpune i jasne, čime bi bili ispunjeni uvjeti informiranog pristanka, u skladu s općeprihvaćenom praksom u medicini.

6.3. Člankom 55. stavkom 3. točkom (c) utvrđuje se obveza gospodarskih subjekata da dostave informacije darivateljima o pravu na povlačenje pristanka i svim ograničenjima prava na povlačenje pristanka. EGSO smatra da pravo na povlačenje pristanka može biti ograničeno samo činjeničnim okolnostima, npr. u slučaju već pokrenutog postupka. Kako bi se spriječilo kršenje prava na autonomiju kao jednog od temeljnih prava pacijenta, čini se razumnim iscrpno navesti situacije u kojima se pravo na povlačenje pristanka može ograničiti.

7. Zaštita podataka

7.1. EGSO pozdravlja činjenicu da se Uredbom ponovno potvrđuje potreba za zadržavanjem strogih zahtjeva povjerljivosti koji proizlaze iz Opće uredbe o zaštiti podataka⁽²⁾ u vezi s obradom osobnih podataka darivatelja i primatelja tvari ljudskog podrijetla, uključujući ograničavanje svrhe obrade osobnih podataka i smanjenje količine podataka.

(²) Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.).

7.2. EGSO smatra da je razumno razlikovati zahtjev u pogledu slobodnog i informiranog pristanka na darivanje iz Prijedloga uredbe od posebnog zahtjeva za pristanak na obradu osobnih podataka o zdravlju darivatelja u smislu Opće uredbe o zaštiti podataka. Ta dva zahtjeva nisu istovjetna.

Bruxelles, 27. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište građevnih proizvoda, izmjeni Uredbe (EU) 2019/1020 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 305/2011)

(COM(2022) 144 final)

(2023/C 75/23)

Izvjestitelj: **Manuel GARCÍA SALGADO**

Suizvjestitelj: **Domenico CAMPOGRANDE**

Zahtjev za savjetovanje	Europski parlament, 18.5.2022. Vijeće Europske unije, 30.5.2022.
Pravna osnova	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležno tijelo	Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI)
Datum usvajanja u Stručnoj skupini	13.9.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju	27.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani)	139/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) smatra da Europska komisija ne nudi nikakva kratkoročna rješenja za trenutačno kašnjenje u objavi novih normi u *Službenom listu Europske unije*. Njegov je cilj izmijeniti Uredbu o građevnim proizvodima⁽¹⁾ koja će, čak i ako bude uspješna, dati rezultate tek u roku od deset godina.

1.2. EGSO sa zabrinutošću primjećuje da je predloženo prijelazno razdoblje između postojeće Uredbe i revidirane Uredbe 20 godina, što može uzrokovati praktične probleme jer je postupno uvođenje usklađenih tehničkih specifikacija u razdoblju od 20 godina predugo. Trenutačno je normizacijski sustav nefunkcionalan jer ne raspolaže sredstvima za reagiranje na pitanja koja postavlja Europska komisija i za odgovor na postavljene političke prioritete.

1.3. EGSO sa zabrinutošću primjećuje da se Europska komisija, iako je državama članicama predstavila nekoliko političkih opcija, vraća na stari pristup u kojem tehničke norme pišu regulatori na europskoj razini, što je posebno zabrinjavajuće jer bi se takvim centraliziranim postupkom ograničila mogućnost da manji članovi industrije izraze svoja mišljenja i da njihova stajališta budu uvažena.

1.4. EGSO, u dogovoru s građevinskim sektorom, podržava razvoj opcije alternativne onoj koju je predstavila Europska komisija, zadržavajući normizaciju u središtu. Bit će potrebno nastaviti s raspravama i pozvati sve zainteresirane strane (države članice, Europski odbor za normizaciju, Europsku komisiju itd.) da rade zajedno kako bi predložile održivo rješenje u kojem usklađene norme imaju temeljnu ulogu u sustavu. Cilj je uključiti sve zainteresirane strane u dijalog kako bi se pronašao odgovarajući sustav kojim se omogućava slobodno kretanje građevnih proizvoda. Ključni je alat u tom procesu socijalni dijalog s poslodavcima i radnicima i sudjelovanje drugih relevantnih dionika u normizaciji.

1.5. Iako EGSO prima na znanje činjenicu da se normizaciju često smatra procesom odozdo prema gore potaknutim industrijom, od ključne je važnosti osigurati da svi dionici surađuju uz fleksibilnost kako bi imali ažurirane norme koje su ključne za omogućavanje održivosti i digitalizacije i da olakšavaju inovacije u građevinskom sektoru. Taj bi proces također trebalo poduprijeti socijalnim dijalogom i osigurati sudjelovanje poslodavaca, radnika i drugih relevantnih dionika u normizaciji.

⁽¹⁾ Uredba (EU) br. 305/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o utvrđivanju usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište građevnih proizvoda i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 89/106/EEZ (SL L 88. 4.4.2011., str. 5.).

1.6. EGSO smatra da funkcionalan europski regulatorni okvir za građevne proizvode integriran u normizacijski sustav neće zadovoljiti samo potrebe industrije, nego će služiti i društvu općenito, što objašnjava važnost uključenosti socijalnih partnera. Omogućit će EU-u postizanje digitalnog unutarnjeg tržišta, gospodarski oporavak nakon pandemije bolesti COVID-19, ostvarivanje strateških planova u okviru europskog zelenog plana i ciljeva kružnog gospodarstva.

1.7. EGSO primjećuje da predložena nova Uredba o građevnim proizvodima sadrži obveznu primjenu europskih metoda evaluacije, klasifikacije i kriterija od strane svih sudionika u građevinskom sektoru. To utječe na više od tri milijuna poduzeća u EU-u, od kojih su većina MSP-ovi. Zahtjevi moraju biti opravdani i razmjerni te ne smiju uključivati nepotrebna birokratska i administrativna opterećenja, osobito ako je njihova dodana vrijednost ograničena. EGSO smatra da je taj problem podcijenjen u predloženoj revidiranoj Uredbi o građevnim proizvodima.

1.8. EGSO smatra da bi bila poželjna potpuna izjava o svojstvima, kao i prilagodba članka 6. i Priloga III. s obzirom na zahtjeve navedene u Prilogu I., budući da građevni proizvodi s oznakom CE ne jamče usklađenost s osnovnim zahtjevima za građevine. Zbog toga nije moguće uspostaviti jedinstveno europsko unutarnje tržište za građevne proizvode, budući da bi prema članku 8. države članice mogle biti obvezne spriječiti stavljanje na tržište i uporabu takvih građevnih proizvoda koji mogu ugroziti sigurnost gradilišta.

1.9. EGSO naglašava da je potrebno poboljšati ili dalje razvijati postupke povezane s Uredbom o građevnim proizvodima, osobito u pogledu normizacije i definiranja veza s nacionalnim provedbenim normama. Trebalo bi osigurati da Europska komisija uvede sve zahtjeve u pogledu ispitivanja/svojstava/karakteristika kao usklađene norme. Ako se to ne učini, nacionalni zahtjevi za građevne proizvode trebali bi biti mogući tamo gdje postoje posebni nacionalni problemi u pogledu upotrebe građevnih proizvoda. To bi značilo da bi nacionalni zahtjevi i dodaci morali biti odobreni na određeno vrijeme. U slučaju opsežnije izjave o svojstvima potrebno je poduzeti potrebne korake kako bi se osiguralo postizanje usklađenosti na razini radova (projektiranje, instalacija...), kako u pogledu sadržaja informacija tako i u pogledu njihove vjerodostojnosti.

1.10. EGSO primjećuje problem u tome što se u predloženoj revidiranoj Uredbi o građevnim proizvodima ne navodi mehanizam za prikupljanje informacija o proizvodima iz specifikacija javne nabave jer je uključen u novi članak 7. Prikupljanje informacija o svojstvima i karakteristikama koji odgovaraju potrebama svih javnih kupaca i svim namjenama bit će golem i beskrajn zadatak.

1.11. EGSO smatra ključnim da se naponi koje građevinska poduzeća ulažu u provedbu kružnosti odgode, otežaju ili čak zaustave zbog nedostatka regulatorne jasnoće u novoj Uredbi o građevnim proizvodima. Stoga je potrebna jasna uredba kako bi se spriječilo zaustavljanje kružnosti.

1.12. EGSO smatra da predložena revidirana Uredba o građevnim proizvodima mora sadržavati jasne i proporcionalne odredbe kojima se u obzir uzima činjenica da za proizvode koji se ponovno upotrebljavaju ili proizvode te za proizvode koji su uvedeni prije 20, 50 ili 150 godina, nema informacija jer su za te proizvode s oznakom CE informacije o svojstvima dostupne samo lokalno.

1.13. EGSO je uvjeren da je za konkurentnost sektora važno da revidirani prijedlog Uredbe o građevnim proizvodima bude alat kojim se ne samo omogućuje stavljanje inovativnog proizvoda na tržište, već i olakšava njegova uporaba. Stoga je potrebno da europska tehnička ocjena uključuje i informacije kojima se smanjuje nevoljkost korisnika da počnu primjenjivati inovacije.

1.14. EGSO naglašava da mora biti jasno da izraz „građevni proizvod” i dalje odgovara samo definiciji iz članka 2. stavka 1. važeće Uredbe o građevnim proizvodima i da nema proširenja. Nije jasno što se podrazumijeva pod izrazom „usluga” u novom nacrtu Uredbe o građevnim proizvodima. Mora se osigurati da proizvodi izrađeni po narudžbi i dalje budu isključeni iz područja primjene Uredbe o građevnim proizvodima.

1.15. EGSO se slaže s pozitivnom ocjenom koju je Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA) dala prijedlogu Europske komisije u pogledu dodatnih kriterija za funkcionalne i sigurnosne zahtjeve za građevne proizvode, osobito kriterija zaštite okoliša te zdravlja i sigurnosti na radu koji su često povezani s kružnim gospodarstvom i održivošću. Sve to učvršćuje dokaze o pozitivnom učinku dobrog upravljanja zaštitom zdravlja i sigurnosti na radu.

1.16. EGSO izražava zabrinutost jer je nacionalnim propisima općenito omogućena upotreba kontaminiranog otpada ispod cesta (onečišćenog starim katranom, polikloriranim bifenilom (PCB), pentaklorofenolom (PCP), azbestom, do određenog postotka i starom mineralnom vunom) ili odlaganje na posebna odlagališta. Građevinski otpad i otpad od rušenja čini više od trećine ukupnog otpada koji nastaje u EU-u⁽²⁾. U nekim područjima postoje različite oprečne zabrinutosti, na primjer, ako se podtlo od izgradnje cesta i druge infrastrukture ne koristi kao veliko odlagalište građevinskog otpada.

1.17. EGSO izražava zabrinutost zbog činjenice da priprema za ponovnu uporabu, ponovnu proizvodnju i recikliranje iziskuje dizajn kojim se olakšava odvajanje komponenti i materijala u fazi recikliranja i izbjegavaju miješani ili složeni materijali, a da će zbog svega toga radnici biti u velikoj mjeri izloženi tim tvarima. EU-OSHA potiče poduzeća koja su predložila inovativna rješenja za takve probleme, na primjer „Uklonite opasna otapala iz analize recikliranog materijala u sektoru izgradnje i popravaka cesta”. Stoga EGSO smatra da se u novoj uredbi u obzir moraju uzeti ti ključni aspekti sigurnosti i zdravlja na radu. EGSO smatra da se moraju osigurati ne samo radna mjesta i gospodarski napredak već i socioekonomska i ekološka poboljšanja na temelju načela društveno odgovornog poslovanja i relevantnih propisa.

1.18. EGSO smatra da je potrebno uvelike revidirati prijedlog kako bi se mogli ostvariti njegovi glavni ciljevi.

2. Opće napomene

2.1. U izvješću Komisije o provedbi Uredbe o građevnim proizvodima iz 2016. utvrđeni su određeni nedostaci u njezinoj provedbi. Evaluacija Uredbe o građevnim proizvodima, mišljenja platforme REFIT te povratne informacije država članica i dionika jasno su ukazali na nedostatke u okviru, koji ometaju funkcioniranje jedinstvenog tržišta za građevne proizvode i zbog kojih ciljevi Uredbe o građevnim proizvodima nisu ostvareni.

2.2. U Komunikaciji o europskom zelenom planu⁽³⁾, akcijskom planu za kružno gospodarstvo i Komunikaciji o valu obnove⁽⁴⁾ istaknuta je važnost Uredbe o građevnim proizvodima za ostvarivanje cilja izgradnje energetski i resursno učinkovitih zgrada i obnove te rješavanje pitanja održivosti građevnih proizvoda i prelaska na kružno gospodarstvo. U prijedlogu revidirane Direktive o energetske svojstvima zgrada⁽⁵⁾ istaknuta je važnost emisija stakleničkih plinova u životnom ciklusu zgrada i građevinskih materijala za izračun potencijala za globalno zagrijavanje novih zgrada od 2030.

2.3. U kontekstu revizije Uredbe o građevnim proizvodima u strategiji EU-a za šume i Komunikaciji o održivom ciklusu ugljika⁽⁶⁾ najavljena je izrada metodologije te pouzdane i transparentne norme za kvantificiranje klimatskih koristi građevnih proizvoda te hvatanja i upotrebe ugljika.

2.4. I Europski parlament i Vijeće zalažu se za poduzimanje mjera za promicanje kružnosti građevnih proizvoda, uklanjanje prepreka na jedinstvenom tržištu građevnih proizvoda i doprinos ciljevima europskog zelenog plana i akcijskog plana za kružno gospodarstvo.

2.5. Revizija Uredbe o građevnim proizvodima ima dva opća cilja: 1. postizanje jedinstvenog tržišta građevnih proizvoda koje dobro funkcionira i 2. doprinos ciljevima zelene i digitalne tranzicije, posebno modernom i učinkovitom tržištu u pogledu upotrebe resursa i konkurentnosti.

2.6. Uredbom o građevnim proizvodima znatno se ograničavaju mogućnosti sektora da dosljedno i usklađeno objavljuje svojstva svojih proizvoda i razlikuje proizvode s obzirom na njihova klimatska i okolišna svojstva te svojstva održivosti. Njome se ujedno znatno ograničavaju mogućnosti država članica da utvrde nacionalne zahtjeve za zgrade ili da u javnu nabavu uključe kriterije o ciljevima održivosti, a da pritom ne ugroze funkcioniranje jedinstvenog tržišta.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/construction-and-demolition-waste_en

⁽³⁾ COM(2019) 640 final.

⁽⁴⁾ COM(2020) 662 final.

⁽⁵⁾ COM(2021) 802 final.

⁽⁶⁾ COM(2021) 800 final.

2.7. Komunikacija „Nova industrijska strategija za Europu“⁽⁷⁾ iz ožujka 2020. sadrži plan da industrija EU-a predvodi dvostruku zelenu i digitalnu tranziciju. U Komunikaciji o ažuriranju nove industrijske strategije za 2020. građevinarstvo je utvrđeno kao jedan od prioritetnih ekosustava koji se suočavaju s najvećim izazovima pri ispunjavanju klimatskih ciljeva i ciljeva održivosti te prihvaćanju digitalne transformacije, a čija konkurentnost o tome ovisi.

2.8. Cilj prijedloga uredbe kojim se izvan snage stavlja postojeća Uredba o građevnim proizvodima je riješiti utvrđene nedostatke Uredbe o građevnim proizvodima te ciljeva europskog zelenog plana i akcijskog plana za kružno gospodarstvo u pogledu građevnih proizvoda. Poboľšanje temeljnog funkcioniranja okvira Uredbe o građevnim proizvodima, posebno postupka normizacije, od ključne je važnosti za ostvarivanje ciljeva politike. Međutim, nisu uzeti u obzir potrebni aspekti koji se odnose na zdravlje i sigurnost na radu te druge preporuke EU-OSHA-e.

2.9. EGSO smatra da su obrazovanje, osposobljavanje, prekvalifikacija, cjeloživotno učenje i certificiranje iznimno važni te da je za budućnost industrije bitno da se ti procesi odvijaju putem socijalnog dijaloga. EGSO također napominje da su za stjecanje nužnih vještina potrebni vrijeme i financijska sredstva.

3. Posebne napomene

3.1. Normizacija igra ključnu ulogu u europskom građevinskom sektoru. Glavni je stup unutarnjeg tržišta, olakšava slobodno kretanje građevnih proizvoda u EU-u i potiče građevinske aktivnosti. Ta važna uloga prepoznata je u europskom zakonodavstvu, osobito u Uredbi o građevnim proizvodima i Uredbi o europskoj normizaciji⁽⁸⁾.

3.2. Cilj rada na normizaciji u području održivosti građevinarstva trebala bi biti i jednaka ocjena okolišnih, ekonomskih i socijalnih aspekata održivosti proizvoda, zgrada i usluga, kao i informiranje potrošača o tome (po mogućnosti označavanjem).

3.3. Bez ažuriranih normi ne bi se moglo postići ni održavati unutarnje tržište građevnih proizvoda. Međutim, posljednjih godina integracija normi u regulatorni sustav često nije bila uspješna, što je dovelo do manje učinkovitosti u građevinskom sektoru i štete za unutarnje tržište, uključujući povećanje izravnih ili neizravnih troškova za poduzeća (osobito mala i srednja).

3.4. Europska komisija može postaviti mjerila za razvoj usklađenih normi primjenom zahtjeva za normizaciju. Međutim, Europska komisija bila je pasivna u nekorisćenju tog pristupa pa je Europski odbor za normizaciju (CEN) bio prisiljen nastaviti raditi sa zastarjelim ovlaštenjima i obeshrabrivati rad stručnjaka na normama, koje su često blokirane iz razloga izvan njihove kontrole.

3.5. Europska komisija ističe probleme u postojećem postupku normizacije u okviru CEN-a (koji bi se svakako mogao poboljšati) i zbog kojih je Komisija blokirala mnoge norme. EGSO smatra da rješenje koje predlaže Europska komisija, odnosno korištenje sve većeg broja „delegiranih akata“, ne može biti zadovoljavajuće jer iz postupka normizacije izostavlja poslodavce, radnike i druge relevantne dionike. Osim toga, Europska komisija blokira brojne norme te je potrebno pronaći kratkoročno rješenje za njihovu deblokadu. EGSO se pita dovodi li taj oblik proširenja u konačnici do preklapanja ovlasti s državama članicama. Smatramo da bi se to trebalo primjenjivati samo u iznimnim slučajevima u kojima je provedba opravdana kao i da bi trebalo utvrditi jasan skup uvjeta koji omogućuju provedbu.

3.6. Prijedlog nove uredbe Europske komisije odnosi se na utjecaj upravljanja opskrbnim lancem i praksi javne nabave na okoliš, sigurnost i zdravlje na radu, kako bi se potaknula upotreba i komercijalizacija kvalitetnih proizvoda i materijala. EU-OSHA je isto tako utvrdila da je ta činjenica važan utjecajni čimbenik koji može dovesti do veće upotrebe proizvoda koji poštuju okoliš i koji su sigurniji za radnike.

3.7. Novi projekt EU-OSHA-e LIFT-OSH (iskorištavanje instrumenata za zdravlje i sigurnost na radu) učvršćuje dokaze o pozitivnom učinku dobrog upravljanja zaštitom zdravlja i sigurnosti na radu.

⁽⁷⁾ COM(2020) 102 final.

⁽⁸⁾ Uredba (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o europskoj normizaciji, o izmjeni direktiva Vijeća 89/686/EEZ i 93/15/EEZ i direktiva 94/9/EZ, 94/25/EZ, 95/16/EZ, 97/23/EZ, 98/34/EZ, 2004/22/EZ, 2007/23/EZ, 2009/23/EZ i 2009/105/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 87/95/EEZ i Odluke br. 1673/2006/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 316, 14.11.2012., str. 12.).

3.8. EGSO izražava zabrinutost zbog činjenice da priprema za ponovnu uporabu, ponovnu proizvodnju i recikliranje iziskuje dizajn kojim se olakšava odvajanje komponenti i materijala u fazi recikliranja i izbjegavaju miješani ili složeni materijali, a da će zbog svega toga radnici biti u velikoj mjeri izloženi tim tvarima. EU-OSHA potiče poduzeća koja su predložila inovativna rješenja za takve probleme, na primjer „Uklonite opasna otapala iz analize recikliranog materijala u sektoru izgradnje i popravaka cesta”. Stoga EGSO smatra da se u novoj uredbi u obzir moraju uzeti ti ključni aspekti sigurnosti i zdravlja na radu. EGSO smatra da se moraju osigurati ne samo radna mjesta i gospodarski napredak već i socioekonomska i ekološka poboljšanja na temelju načela društveno odgovornog poslovanja i relevantnih propisa.

3.9. U predloženoj revidiranoj Uredbi o građevnim proizvodima navodi se da bi, s ciljem osiguravanja sigurnosti i zaštite okoliša te uklanjanja mogućih regulatornih nedostataka, građevni „proizvodi” proizvedeni na gradilištu za neposrednu ugradnju u građevinu podlijegali istim pravilima kao i ostali građevni proizvodi koje na tržište stavljaju proizvođači. Odbor smatra da takav regulatorni nedostatak ne postoji u slučaju kada se ti proizvodi ne stavljaju na tržište. Izvođači koji „proizvode” proizvode na gradilištu za neposrednu ugradnju u građevine (npr. betonski nadvratnik, prskana poliuretanska pjena, okviri prozora i vrata itd.) podliježu regulatornim zahtjevima koji se primjenjuju na (dijelove) građevina i koji se uglavnom, ako ne i uvijek, temelje na potpuno istim tehničkim zahtjevima kao i za proizvođače, tj. upravljanje tvorničkim sustavom kontrole proizvodnje, izrada tehničke dokumentacije, ocjenjivanje „proizvoda”, objavljivanje svojstava i sukladnosti te stavljanje oznake CE. Ta bi nepotrebna odredba bila osobito štetna za mala i srednja poduzeća.

3.10. Člankom 7. predložene revidirane Uredbe o građevnim proizvodima proširuje se područje primjene na sve zahtjeve za proizvode iz specifikacija javne nabave. Međutim, ne navodi se mehanizam za prikupljanje takvih informacija, koje se mogu odnositi na širok i raznolik skup građevina, kao što su kućice za policijske pse, upravne zgrade, autoceste i nuklearna postrojenja itd. EGSO je zabrinut zbog izvedivosti prikupljanja svih informacija o svojstvima i karakteristikama, kao i o načinima za određivanje odgovarajućih metoda procjene koje odgovaraju potrebama svih javnih naručitelja i svim namjenama. Štoviše, ovisno o namjeni, razlikuje se i vjerodostojnost koju traže javni naručitelji (vjerodostojnost izvedbe vodootpornih membrana namijenjenih upotrebi na kućicama za pse bit će drugačija u usporedbi s istim proizvodom koji se upotrebljava za krov muzeja likovnih umjetnosti) i možda neće odgovarati sustavima ocjenjivanja i provjere navedenima u predloženoj revidiranoj Uredbi o građevnim proizvodima. EGSO se pita je li taj pristup realističan.

Bruxelles, 27. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijelaz na sustav podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava (FSDN)”

(COM(2022) 296 final – 2022/0192 (COD))

(2023/C 75/24)

Izvjestitelj: **Florian MARIN**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 04.07.2022 Vijeće, 11.7.2022.
Odluka Plenarne skupštine:	17.5.2022.
Pravna osnova:	članak 43. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	188/0/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja i podržava pretvaranje sustava poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka (FADN) u sustav podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava (FSDN), kako je predviđeno strategijom „od polja do stola”, sa zadaćom prikupljanja podataka o održivosti, poboljšanja savjetodavnih usluga i pružanja povratnih informacija poljoprivrednicima.

1.2. EGSO smatra da je FSDN važan alat za politike utemeljene na dokazima te preporučuje sljedeće:

- smatrati podatke o klimatskim promjenama, kvaliteti tla i sekvencijama ugljika, korištenim pesticidima, kvaliteti vode i zraka, energiji i biološkoj raznolikosti okolišnim podacima koje trebaju prikupljati poljoprivrednici ili drugi instrumenti interoperabilni s FSDN-om. Prikupljeni podaci trebali bi biti raščlanjeni prema vrsti proizvoda (ekološki itd.); varijable podataka o održivosti moraju se temeljito ocijeniti s obzirom na valjanost, kvalitetu i usporedivost kako bi se uključile u mrežu ako bi se upotrebljavale kao alat za politike,
- smatrati podatke o radnim uvjetima, vrstama ugovora, zdravlju i sigurnosti (postojanje plana zaštite zdravlja i sigurnosti na razini poljoprivrednog gospodarstva, broj nesreća uključujući samozaposlene radnike), vještinama i plaćama, socijalnoj uvjetovanosti povezanoj sa zajedničkom poljoprivrednom politikom, o broju samozaposlenih radnika, broju privremenih/sezonskih radnika socijalnim podacima koje trebaju prikupljati poljoprivrednici ili drugi instrumenti interoperabilni s FSDN-om. Poseban naglasak trebalo bi staviti na žene i mlade,
- okolišnim i socijalnim podacima trebalo bi pridavati jednaku važnost kao i ekonomskim podacima; s obzirom na činjenicu da se u okviru FSDN-a posljednjih desetljeća uglavnom procjenjivala ekonomska situacija poljoprivrednika, ekonomska dimenzija ostaje ključna, ali uz bok okolišnim i socijalnim izazovima,
- pristup koji se temelji na međusobnom povezivanju s integriranim administrativnim i kontrolnim sustavom (IAKS) i podacima koji proizlaze iz provedbe zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) te s Eurostatom, posebno kad je riječ o okolišnim i socijalnim podacima,

- mogućnost da svi poljoprivrednici daju doprinos FSDN-u, ako to žele i mogu, na temelju posebne metodologije i uzimajući u obzir reprezentativnost i proračunska ograničenja; ne bi smjele postojati nikakve sankcije ako su dio skupine uzoraka, ali ne žele dati svoj doprinos; pružanje podataka od strane poljoprivrednika mora ostati dobrovoljno. Međutim, države članice trebale bi utvrditi odgovarajuće načine i poticaje za poticanje poljoprivrednika da sudjeluju u FSDN-u,
- trebalo bi posvetiti kontinuiranu pozornost smanjenju birokracije, a trebalo bi koristiti i moderne podatkovne tehnologije poput umjetne inteligencije, interneta stvari, infrastrukture za automatsku provjeru valjanosti ili daljinsko prikupljanje,
- FSDN bi trebao pridonijeti boljem razumijevanju cjelokupnog ekosustava poljoprivrednog gospodarstva i za to bi trebalo osigurati interoperabilnost s drugim bazama podataka; trebalo bi predvidjeti i analizu zasebnih podataka koji obuhvaćaju druge dijelove lanca opskrbe,
- osigurati da samoopskrbna i djelomično samoopskrbna poljoprivredna gospodarstva budu uključena u uzorkovanje FSDN-a,
- uključivanje različitih karakteristika, izvora, formata, dimenzija i razina detaljnosti podataka zbog različitih situacija među državama članicama,
- osiguravanje stalne razmjene najboljih poljoprivrednih praksa između država članica i poljoprivrednika; u tom bi pogledu trebalo razviti posebne instrumente,
- potrebno je učiniti više kako bi se konsolidirali kapaciteti za prikupljanje, razmjenu i upotrebu podataka te upravljanje njima kako bi se poboljšala učinkovitost i postupak donošenja odluka na razini poljoprivrednog gospodarstva, posebno za mala poljoprivredna gospodarstva,
- FSDN bi trebao doprinijeti poboljšanju upravljanja poljoprivrednim gospodarstvima, a prilagođene savjetodavne usluge trebale bi se pružati i stvaranjem jasne poveznice s podacima o vanjskim varijablama procesa poljoprivredne proizvodnje kao što su vremenske prognoze itd.,
- potrebno je utvrditi posebne kriterije povezane s održivošću postupaka koje zahtijeva FSDN i kriterije radnih uvjeta za osobe koje prikupljaju podatke;

1.3. EGSO smatra da bi uvijek trebalo osigurati zaštitu podataka, vlasništvo, privatnost i povjerljivost (jamstvo potpune anonimizacije) te da bi poljoprivrednici trebali imati stalnu kontrolu nad svojim podacima. Nadalje, interesi poljoprivrednika trebali bi biti zaštićeni i prilikom razmjene njihovih podataka trebao bi se dobiti njihov pristanak, bez obzira na odredište i upotrebu podataka.

1.4. EGSO preporučuje da se poljoprivrednicima osiguraju poticaji za doprinos FSDN-u te da, uz savjetodavne usluge, imaju jasne i izravne koristi od razmjene svojih podataka, kao što su financijske koristi ili pristup namjenskim pozivima na podnošenje prijedloga koji se financiraju iz fondova EU-a.

1.5. Podaci prikupljeni za FSDN ni u kojem se slučaju ne smiju upotrebljavati za kontrolu i sankcioniranje poljoprivrednika. Dovede li se to načelo u pitanje, poljoprivrednici bi morali imati mogućnost odustajanja od dostavljanja podataka, ali će tada upotreba FSDN-a kao političkog instrumenta biti znatno otežana.

1.6. Opći je pristup FSDN-a upotreba digitalnih tehnologija te EGSO stoga preporučuje da se učini više za izgradnju zajedničkog podatkovnog prostora za poljoprivredu, čime bi se promicalo suvlasništvo nad podacima i podatkovnim zadržanima. EGSO smatra da u poljoprivredno-prehrambenom sektoru nedostaje zajednička metodologija kojom bi se jamčila usporedivost i zajednička upotreba podataka.

1.7. EGSO predlaže uspostavu posebnog integriranog programa za digitalizaciju poljoprivredno-prehrambenog sektora jer neki poljoprivrednici već imaju obvezu prikupljati okolišne podatke kako bi prodavali svoje proizvode, a autonomni i pametni strojevi ili senzori generiraju podatke. Trebalo bi razmisliti o digitalnoj uključenosti i pismenosti uz olakšavanje pristupa podatkovnim, hardverskim i softverskim tehnologijama.

1.8. EGSO predlaže da se ulože dodatni napor u smanjenje bijelih zona i pružanje telefonske povezivosti i širokopojasnog interneta u ruralnim područjima.

1.9. Naposlijetku, EGSO preporučuje da sredstva za provedbu FSDN-a osiguraju Komisija i države članice te da se prikupljenim podacima uzmu u obzir nestabilnost cijena i razne krize u lancu opskrbe poljoprivredno-prehrambenim proizvodima.

2. Uvod

2.1. U strategiji „od polja do stola”⁽¹⁾ Europska komisija planirala je transformirati sustav poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka u sustav podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava, namijenjen prikupljanju podataka o održivosti, poboljšanju savjetodavnih usluga i pružanju povratnih informacija poljoprivrednicima. Podaci će se prikupljati na razini poljoprivrednog gospodarstva u skladu s posebnim kriterijima i posebnom periodičnošću u svim državama članicama. Sustav poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka prilagodit će se kako bi se zajamčio učinkovit postupak prikupljanja podataka u okviru sustava podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava.

2.2. Svaka država članica sastavit će poseban plan za odabir izvještajnih gospodarstava kojim će se jamčiti reprezentativan uzorak podataka. Poljoprivredna gospodarstva klasificirat će se ujednačeno, a prikupljači podataka kao što su računovodstveni uredi bit će uključeni u taj postupak, pri čemu će za koordinaciju biti zaduženi uredi za vezu na razini države članice.

2.3. Podaci koje dostave poljoprivredna gospodarstva upotrijebit će se za određivanje izvještajnog gospodarstva, za procjenu prihoda i gospodarske, ekološke i socijalne održivosti gospodarstva te za ispitivanje istinitosti dostavljenih podataka putem provjera na terenu.

3. Funkcionalnost sustava podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava

3.1. EGSO smatra da se isti podaci ne bi smjeli prikupljati više puta s obzirom na to da neke države članice već prikupljaju određene socijalne i okolišne podatke te da bi trebalo zajamčiti pristup temeljen na umrežavanju s integriranim administrativnim i kontrolnim sustavom i Eurostatom te podacima dobivenima provedbom zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), posebno u slučaju socijalnih i okolišnih podataka.

3.2. Razmjena podataka između sustava podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava i različitih subjekata kao što su uprave te tijela za statistiku i privatna tijela trebala bi se provoditi kontrolirano i prilagođeno. Promicanjem digitalnih tehnologija koje je EU već razvio i financirao (FAIRshare⁽²⁾), projekti u okviru programa Obzor itd.) doprinijet će se unapređenju upravljanja poljoprivrednim gospodarstvima i primjeni digitalnih tehnologija na razini poljoprivrednih gospodarstava.

3.3. Vremenski razmak između prikupljanja i obrade podataka ne bi trebao utjecati na kvalitetu sustava podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava i savjetodavnih usluga koje se pružaju poljoprivrednicima. U slučaju da se njihovi podaci upotrebljavaju za dodatne svrhe povezane sa sustavom podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava kao što su istraživanje, inovacije, osposobljavanje itd., poljoprivrednici bi trebali dati privolu.

3.4. Pri zaštiti podataka, odgovarajuća pravila Opće uredbe o zaštiti podataka⁽³⁾ i podataka iz senzora, povjerenju u upotrebu podataka, postupcima provjere i kontrole, vlasništvu, privatnosti i pravima proizvodnje ili transparentnosti trebalo bi voditi računa o interesima poljoprivrednika te bi oni trebali imati koristi od prikupljenih podataka. Smanjenje birokracije trebalo bi biti stalni prioritet. Potrebna je jasna metodologija na razini EU-a kako bi se poljoprivrednicima pružio poticaj u tom smislu. Valjalo bi razmotriti mogućnost uključivanja udruženja poljoprivrednika.

3.5. EGSO smatra da bi trebalo uzeti u obzir održivost provedbe sustava i radne uvjete osoba koje sudjeluju u provedbi FSDN-a u području prikupljanja, pohrane i obrade podataka te upravljanja podacima. Ukazuje na svoje mišljenje o digitalizaciji i održivosti⁽⁴⁾: energetske najučinkovitiji podatkovni centri trebali bi postati standard, a nove podatkovne centre trebala bi u cijelosti pokretati obnovljiva energija. Komisija bi trebala utvrditi posebne kriterije povezane s održivošću postupka i radnim uvjetima prikupljača podataka, koje bi sve države članice trebale uzeti u obzir.

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Od polja do stola: strategija održive prehrane” (SL C 429, 11.12.2020., str. 268.).

⁽²⁾ <https://www.h2020fairshare.eu/>.

⁽³⁾ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.).

⁽⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Digitalizacija i održivost – trenutačno stanje i potreba za djelovanjem iz perspektive civilnog društva” (SL C 429, 11.12.2020., str. 187.).

3.6. FSDN ne bi trebao biti samo instrument kojim će se javna tijela koristiti u osmišljavanju javnih politika, već je u njega potrebno uključiti i socijalne partnere, istraživačke subjekte, sveučilišta, poljoprivrednike i nevladine organizacije. Sustav bi mogao poslužiti za snažnije uključivanje poljoprivrednika u financijski sustav (krediti itd.). FSDN-om bi se trebao redovito obavljati pregled poljoprivrede na europskoj, nacionalnoj i regionalnoj razini, kao i pregled raznih vrsta poljoprivredne djelatnosti.

3.7. Svi poljoprivrednici u EU-u morali bi imati mogućnost slanja podataka u sustav podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava ako to žele, uzimajući u obzir reprezentativnost, proračunska ograničenja i ciljeve FSDN-a. Za poljoprivredna gospodarstva koja nisu obuhvaćena uzorkovanjem trebala bi postojati mogućnost dobrovoljnog slanja podataka u taj sustav na temelju prilagođenih posebnih znanstvenih kriterija i metodologija. Poljoprivrednici ne bi trebali imati obvezu dostave podataka za sustav podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava i s time u vezi ne bi trebalo uvoditi sankcije. Valjalo bi uzeti u obzir i samoopisna i djelomično samoopisna poljoprivredna gospodarstva. Prikupljeni podaci trebali bi biti raščlanjeni prema vrsti proizvoda (ekološki itd.).

3.8. Trebalo bi razmotriti moderne i inovativne načine prikupljanja i obrade podataka temeljene na umjetnoj inteligenciji, internetu stvari, automatskoj provjeri valjanosti, programu za optičko prepoznavanje znakova ili infrastrukturi za daljinsko prikupljanje kako bi sustav podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava bio učinkovitiji, uz geoprostorne podatke generirane u okviru europskog svemirskog programa. Trebalo bi uspostaviti jasnu vezu između sustava podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava, zajedničke poljoprivredne politike i europskog oblaka za otvorenu znanost.

3.9. Taj bi sustav trebao uzeti u obzir razlike u zakonodavstvima država članica, posebno u vezi s okolišnim i socijalnim aspektima, te bi trebao biti dovoljno fleksibilan za integraciju novih pokazatelja. Kako bi sustav bio uspješan suradnja uređâ za vezu, uređâ država članica i Glavne uprave Komisije za poljoprivredu mora biti djelotvorna. Okolišnim i socijalnim podacima trebalo bi pridati jednaku važnost kao i ekonomskim podacima, a tako i malim i velikim poljoprivrednicima i različitim regijama. Države članice razlikuju se po otvorenosti i spremnosti da daju doprinos sustavu podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava, a u obzir bi trebalo uzeti razinu osjetljivosti i precizno određenu vrijednost nekih elemenata.

3.10. EGSO predlaže da se pravi jasna razlika između podataka koje je potrebno prikupljati na godišnjoj osnovi i podataka koje je potrebno prikupljati periodički. Različite karakteristike, izvori, formati, dimenzije i razine detaljnosti podataka izazov su za sustav podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava s obzirom na to da se isti podaci ne bi smjeli prikupljati više puta. Budući da među državama članicama postoje velike razlike u troškovima struktura za prikupljanje podataka, potrebna je veća fleksibilnost.

3.11. Pri prikupljanju podataka trebalo bi uzeti u obzir razne krize i povećanu nestabilnost cijena, koja postaje stalna varijabla u poljoprivredno-prehrambenim lancima. Toj nestabilnosti doprinosi rat u Ukrajini, a zbog špekulacija hranom dolazi do pritiska na lance opskrbe. Financijska sredstva dodijeljena FSDN-u trebale bi osigurati Komisija i države članice.

3.12. EGSO predlaže uspostavu europskog savjetodavnog tijela u kojem će sudjelovati civilno društvo, a članovi bi se birali na temelju transparentnih kriterija za praćenje prikupljanja podataka te za odlučivanje o korištenju podataka i strateškim promjenama u zahtjevima u pogledu podataka, s obzirom na društvene izazove i dinamiku potražnje za podacima.

3.13. Nadalje, EGSO smatra da bi u sustav podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava trebalo uključiti podatke o poljoprivrednim praksama, konkretnije o upravljanju zemljištem, zaštiti bilja, prihrani bilja, zdravlju i dobrobiti životinja. Kao rezultat FSDN-a trebalo bi prikupljati i širiti najbolje poljoprivredne prakse, posebno u području okoliša i društva (osposobljavanje, uzorni alati, dobre prakse, razmjene među savjetnicima itd.).

3.14. Podatke o klimatskim promjenama, kvaliteti tla i sekvencijama ugljika, korištenim pesticidima, kvaliteti vode i zraka, energiji i biološkoj raznolikosti trebalo bi smatrati okolišnim podacima o koje trebaju prikupljati poljoprivrednici ili ih treba prikupljati drugim instrumentima interoperabilnima s FSDN-om.

3.15. Podatke o radnim uvjetima, vrstama ugovora, zdravlju i sigurnosti (postojanje plana zaštite zdravlja i sigurnosti na razini poljoprivrednog gospodarstva, broj nesreća uključujući samozaposlene radnike), socijalnoj uvjetovanosti povezanoj sa zajedničkom poljoprivrednom politikom, broju samozaposlenih radnika, broju privremenih/sezonskih radnika, vještinama i plaćama trebalo bi smatrati socijalnim podacima koje trebaju prikupljati poljoprivrednici ili drugim instrumentima interoperabilnima s FSDN-om. Također bi trebalo stalno paziti da se prikupljeni podaci upotrebljavaju za praćenje napretka u postizanju ciljeva održivog razvoja.

3.16. EGSO predlaže da se posebna pozornost posveti ženama i mladima kao središnjoj okosnici za budućnost ruralnog razvoja. Olakšavanje pristupa mogućnostima, stabilni ugovori o radu, prilagođene javne usluge i visoka kvaliteta života aspekti su koje je moguće neizravno potaknuti sustavom podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava. Osim toga, posebnu pozornost trebalo bi posvetiti podacima o poljoprivrednim gospodarstvima koja posluju na međunarodnoj razini jer organizacija poljoprivrednih gospodarstava postaje sve složenija, a neka od njih proizvode i izvan EU-a.

3.17. Kad je riječ o provedbi zakonodavstva o FSDN-u, EGSO je zabrinut zbog predložene ovlasti dodijeljene Europskoj komisiji za donošenje znatnog broja delegiranih akata (primjerice o upravljanju podacima, o identifikaciji poljoprivrednih gospodarstava, upotrebi podataka ili pristupu primarnim podacima i njihovu prijenosu). To bi trebalo biti ograničeno na najmanju moguću mjeru i trebalo bi se provesti provedbenim aktima.

4. Doprinos FSDN-a poboljšanju ekološke, gospodarske i socijalne uspješnosti poljoprivrednih gospodarstava te transparentnosti i pravednosti lanca opskrbe poljoprivredno-prehrambenim proizvodima

4.1. Sustav podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava mogao bi biti instrument kojim bi se doprinijelo većoj uspješnosti poljoprivrede (uključujući promicanjem precizne poljoprivrede) kroz prikupljanje i analizu podataka; države članice trebalo bi voditi u tom smjeru. Savjetodavne usluge proizašle iz tog sustava mogle bi imati koristi od bolje integracije skupova podataka kako bi se pružili informirani savjeti u svim dimenzijama održivosti (gospodarska, ekološka, socijalna).

4.2. Podaci prikupljeni na razini poljoprivrednih gospodarstava djelomično se upotrebljavaju za povećanje potencijalne i održive uspješnosti gospodarstva. Poljoprivrednici moraju imati kontrolu nad svojim podacima i morali bi dobiti pomoć i savjete kako bi se svojim podacima mogli koristiti za precizniji, djelotvorniji i održiviji rad u svrhu poticanja održivih poljoprivrednih praksi. Podaci bi se trebali upotrebljavati u posebnu svrhu u koju su prikupljeni. Države članice trebale bi se na odgovarajući način uključiti u ta nastojanja, a Komisija bi trebala izraditi jasne preporuke i otvorena softverska rješenja prilagođena ekosustavu poljoprivrednih gospodarstava.

4.3. EGSO predlaže razvoj zajedničkog podatkovnog prostora temeljenog na oznaci povjerenja za javne podatke za poljoprivredno-prehrambeni sektor u EU-u radi boljeg i učinkovitijeg pristupa lancima opskrbe. U svakoj državi članici trebalo bi utvrditi konkretne ciljeve. Suvlasništvo nad podacima, podatkovne zadruge za poljoprivredu i razvoj partnerstava za proizvodnju podataka iziskuju posebna financijska sredstva i posebnu strategiju.

4.4. U poljoprivredno-prehrambenom sektoru nedostaje razvoj standarda i zajedničke metodologije kojima bi se jamčile usporedivost i zajednička upotreba podataka. U tom bi pogledu trebalo provesti konkretne mjere, uz sudjelovanje država članica, jer su neki poljoprivrednici obvezni prikupljati podatke kako bi prodali svoje proizvode trgovcima na malo.

4.5. EGSO smatra da bi FSDN trebao doprinijeti boljem razumijevanju cjelokupnog ekosustava poljoprivrednog gospodarstva i biti interoperabilan s drugim bazama podataka koje obuhvaćaju podatke o lancu opskrbe ili zajedno analiziraju zasebne skupove kako bi se mogla pratiti raspodjela dodane vrijednosti i zajamčiti pravedno postupanje za sve subjekte u prehrambenom lancu. Sustav podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava trebao bi rezultirati osnovnim ključnim pokazateljima uspješnosti koji će biti povezani s uspješnošću poljoprivrednih gospodarstava, ali također s regionalnom situacijom i situacijom na području proizvoda.

4.6. Sustavom podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava trebalo bi doprinijeti ostvarenju pametnog, inovativnog i održivog upravljanja tim poljoprivrednim gospodarstvima, unapređenju upravljanja poljoprivrednim gospodarstvima i proizvodnje te povezivanju s egzogenim varijablama poljoprivredne proizvodnje (vremenske prilike itd.). Poljoprivrednici i zadruge trebali bi biti uključeni u istraživačke projekte, a financijska sredstva EU-a trebala bi se dodijeliti posebno za digitalizaciju poljoprivredno-prehrambenog sektora. Zbog specifičnog karaktera tog sektora trebalo bi pokrenuti namjenski poziv za podnošenje prijedloga, uz sudjelovanje država članica.

5. Doprinos FSDN-a digitalizaciji poljoprivrede i poljoprivredno-prehrambenog sektora

5.1. Internalizacija informatičkih tehnologija proces je koji sporo napreduje jer je poljoprivreda i dalje jedan od najslabije digitaliziranih sektora, a u tom pogledu postoje znatne razlike među državama, regijama i poljoprivrednim gospodarstvima. Digitalna uključenost golem je problem na koji se potrebno usredotočiti kako bi se smanjile nejednakosti. Većom digitalizacijom poljoprivredno-prehrambenog sektora doprinjet će se većoj transparentnosti u lancu opskrbe i smanjit će se rizik od špekulacija hranom. EGSO predlaže da Komisija, države članice i civilno društvo, surađujući kao partneri, uspostave poseban integriran program za digitalizaciju poljoprivredno-prehrambenog sektora. Olakšavanje pristupa hardverskim i softverskim tehnologijama za države članice, i posebno za male poljoprivrednike, trebalo bi biti obuhvaćeno posebnim programima jer je digitalna tranzicija prioritet. Periodički bi trebala biti obuhvaćena obnova licencija za softver koji se upotrebljava za prikupljanje i razmjenu podataka. U tom se pogledu mogu iskoristiti financijska sredstva EU-a, pri čemu je sudjelovanje država članica važan čimbenik.

5.2. Autonomni i pametni strojevi ili senzori generatori su podataka koji mogu pomoći u postupku odlučivanja na razini poljoprivrednog gospodarstva i mogu učvrstiti upravljanje podacima na razini lanca opskrbe. Međusobno povezivanje i interoperabilnost subjekata u lancu opskrbe, uz geoprostorne podatke, trebali bi doprinijeti osiguravanju veze s tržištem za male poljoprivrednike i konsolidaciji lanaca opskrbe.

5.3. Konsolidacija kapaciteta za prikupljanje, razmjenu i upotrebu podataka te upravljanje podacima na razini poljoprivrednog gospodarstva, posebno za mala poljoprivredna gospodarstva, važna je za bolju integraciju poljoprivrednika u lance opskrbe i za povećanje učinkovitosti poljoprivrednika. Ti bi se troškovi trebali podmiriti u okviru zajedničke poljoprivredne politike, a države članice trebale bi ugraditi posebne mjere u strateške planove. Sa slabim znanjem malih poljoprivrednika o digitalnom procesu treba pažljivo postupati, pri čemu se treba jasno i trajno usredotočiti na povećanje digitalnog znanja u okviru ZPP-a i drugih relevantnih politika.

5.4. Prikupljanje socijalnih i okolišnih podataka ne bi trebalo biti izoliran proces niti dodatna aktivnost, već stalna aktivnost na razini poljoprivrednog gospodarstva, neovisno o njegovoj veličini ili vrsti, a države članice trebale bi pružati potporu toj stalnoj aktivnosti.

5.5. EGSO je zabrinut zbog činjenice da bi potražnja za podacima i digitalizacijom u poljoprivredno-prehrambenom sektoru mogla dovesti do cjenovne diskriminacije i špekulacija na tržištima robe. Koncentracijom tržišta podataka u rukama malog broja poduzeća mora se upravljati na način kojim će se zajamčiti suverenitet nad podacima. Nadalje, razmjena podataka među subjektima u lancu opskrbe mora se odvijati pravedno, transparentno i bez diskriminacije, čime bi se omogućilo da sustav podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava doprinese ostvarenju pravednijeg lanca opskrbe i smanjenju neizravnih emisija.

5.6. Naglasak bi stalno trebao biti na uspostavi okvira za demokraciju u području podataka i uravnoteženu pregovaračku moć u vezi s koristima od podataka u poljoprivredno-prehrambenom sektoru. EGSO pozdravlja uvođenje identifikacijske oznake za poljoprivredna gospodarstva i predlaže veću jasnoću u pogledu privatnosti podataka, vlasništva nad podacima, odgovornosti za podatke i prenosivosti podataka u poljoprivredi. Trebalo bi omogućiti pravednu podjelu koristi proizašlih iz podataka na temelju reciprociteta između onih koji doprinose podacima i onih koji ih objedinjuju, uz laku mogućnost otkrivanja podataka FSDN-a.

5.7. Kampanje za podizanje razine osviještenosti, u kojima će se naglašavati važnost podataka za gospodarsku, socijalnu i ekološku uspješnost poljoprivrednih gospodarstava, posebno za male poljoprivrednike, potrebne su kako bi se učvrstilo povjerenje i povećalo razumijevanje načina na koji podaci doprinose relevantnosti i učinkovitosti budućih javnih politika. Subjekti u poljoprivredno-prehrambenim lancima opskrbe trebali bi imati pristup otvorenim podatkovnim platformama kako bi se zajamčila usporedivost i transparentnost u okviru lanaca opskrbe proizvodima. Sustavom podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava moglo bi se motivirati poljoprivrednike da se koriste digitalnim platformama za lakšu integraciju u lance opskrbe i prenošenje najboljih praksi.

5.8. Trebalo bi stalno raditi na digitalnoj pismenosti, posebno s obzirom na mala poljoprivredna gospodarstva i starije poljoprivrednike, uz osposobljavanje prikupljača podataka. Trebalo bi stalno provoditi osposobljavanja, prakse i kampanje u području kibersigurnosti. Unatoč primjetnom napretku ostvarenom u području digitalizacije i podataka, potrebni su sustavi koji će biti jednostavniji za upotrebu. EGSO naglašava da je potrebno osigurati pokrivenost širokopojasnom mrežom i digitalizacijom kao preduvjet za preciznu poljoprivredu i robotiku te je potrebno pružiti potporu ulaganjima u održive tehnike. Trebalo bi razmotriti jasnu vezu između sustava podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava i Instrumenta za povezivanje Europe, ali i Fonda za širokopojasno povezivanje Europe.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

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 „Aksijski plan za trake solidarnosti između EU-a i Ukrajine za olakšavanje izvoza ukrajinskih poljoprivrednih proizvoda i bilateralne trgovine s EU-om”

(COM(2022) 217 final)

(2023/C 75/25)

Izvjestitelj: **Marcin NOWACKI**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 28.6.2022.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	156/12/17

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO ističe da je ničim izazvana vojna agresija Ruske Federacije na Ukrajinu dovela do uništenja znatnog dijela infrastrukture i blokade morskih luka i putova, što je rezultiralo slomom ukrajinske vanjske trgovine. Stoga je potrebno istražiti alternativne trgovinske putove za cestovni i željeznički prijevoz između EU-a i Ukrajine.

1.2. EGSO poziva države članice, Komisiju i Vijeće da poduzmu mjere za poboljšanje carinjenja na graničnim prijelazima tako što će povećati broj službenika i suradnju između službenika EU-a i Ukrajine. Te bi mjere trebale biti nastavak trenda koji se već razvija u nekim državama EU-a. Na primjer, Poljska je otvorila namjenske trake za teretni promet na graničnim prijelazima Korczowa – Krakowiec i Dorohusk – Jagodzin. Trebalo bi istaknuti i da postoji potreba za suradnjom između država EU-a i Ukrajine radi poboljšanja carinjenja, među ostalim istovremenim carinjenjem koje provode sve relevantne službe, uz poštovanje svih postupaka država članica EU-a i Ukrajine.

1.3. Važno je napomenuti da je jedan od posljednjih ključnih koraka za povećanje trgovine kopnom potpisivanje dvaju sporazuma između EU-a, Ukrajine i Moldavije o liberalizaciji cestovnog prijevoza robe u EU preko Moldavije. Sporazumima o cestovnom prometu doprinijet će se tim nastojanjima tako što će se olakšati cestovni prijevoz robe između EU-a i Ukrajine i Moldavije, jer će se ukrajinskim, moldavskim i europskim prijevoznicima omogućiti provoz i operacije na državnim područjima tih zemalja, a da ne moraju ishoditi dozvole za to. Sporazumom između EU-a i Ukrajine predviđa se i priznavanje ukrajinskih vozačkih dozvola i potvrda o stručnim kvalifikacijama ⁽¹⁾.

1.4. EGSO ukazuje na potrebu za hitnim ulaganjima u infrastrukturu kako bi se povećao broj graničnih prijelaza i omogućilo trgovinsku razmjenu željezničkim putovima. Ta se ulaganja mogu poduzeti samo s pomoću sredstava iz europskih fondova. Za povećanje opsega prijevoza potrebni su potpora procesu ulaganja, jamstva za plaćanje i osiguranje za poduzeća koja sudjeluju u prijevozu robe između EU-a i Ukrajine.

⁽¹⁾ Supporting Ukrainian exports and improving connections to the EU: EU strengthens cooperation with Ukraine and Moldova (Potpora izvozu iz Ukrajine i poboljšanje veza s EU-om: EU jača suradnju s Ukrajinom i Moldavijom), europa.eu.

1.5. EGSO naglašava potrebu za bliskom suradnjom s ukrajinskim partnerima, ne samo u provedbi ulaganja i poboljšanju postupaka za prijevoz robe, nego i u omogućavanju ukrajinskim radnicima da rade u EU-u. To se tiče i vladinih partnera i socijalnih partnera.

1.6. EGSO napominje da su u Komunikaciji Europske komisije točno utvrđene glavne prepreke trgovini između EU-a i Ukrajine i njihovi uzroci. Oružani sukob koji se vodi na ukrajinskom državnom području uzrokovan potpuno neopravdanom invazijom Rusije doveo je do masovnog uništenja ukrajinske infrastrukture i blokade njezinih luka na Crnom moru, čime je Ukrajina isključena iz međunarodnog trgovinskog kanala.

2. Kontekst mišljenja

2.1. Ovo mišljenje odgovor je na komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Akcijski plan za trake solidarnosti između EU-a i Ukrajine za olakšavanje izvoza ukrajinskih poljoprivrednih proizvoda i bilateralne trgovine s EU-om”⁽²⁾ od 12. svibnja 2022.

2.2. Jedan od glavnih proizvoda koji Ukrajina proizvodi i izvozi u EU kao i u brojne zemlje Afrike i Azije je hrana, a prije svega žitarice. Ukrajina je jedan od najvećih proizvođača hrane. Blokada njezine vanjske trgovine znači znatno smanjenje opskrbe mnogim prehrambenim proizvodima u EU-u i svijetu. Ukrajina i Rusija zajedno proizvode 10 % svjetske pšenice, što predstavlja 30 % svjetske trgovine pšenicom.

2.3. EGSO pozdravlja prijedlog Europske komisije za stvaranje alternativnih i optimiziranih logističkih ruta, novih „traka solidarnosti između EU-a i Ukrajine”, kako bi se olakšala trgovina ukrajinskim poljoprivrednim proizvodima i bilateralna vanjska trgovina. Nadalje, koridorima će se Ukrajini omogućiti pristup europskim trgovinskim putovima, što će našem istočnom susjedu omogućiti sudjelovanje u globalnoj trgovini. Međutim, opće je mišljenje da se izvozom preko kopna može nadoknaditi samo od oko 30 % do 50 % onoga što Ukrajina normalno izvozi preko Crnog mora. Osim toga, troškovi prijevoza preko kopna u Europu mnogo su veći od troškova izvoza brodovima preko Crnog mora. Štoviše, ukrajinski je izvoz ograničen na unutarnje tržište EU-a. To poljoprivrednicima uskraćuje prilike, a istodobno ne zadovoljava hitnu potrebu za opskrbom hranom u mnogim afričkim i azijskim zemljama.

2.4. Otvaranje sigurnog koridora za žitarice na Crnom moru može biti dobra vijest za zemlje uvoznice hrane i ukrajinske poljoprivrednike, ali u to se tek treba uvjeriti jer je povjerenje u Rusiju slabo. Povrh toga, suočavamo se s razdobljem visokih cijena goriva i gnojiva. Velik dio ukrajinskog poljoprivrednog zemljišta pod kontrolom je Rusije ili mu prijete opasnost od ruskih napada. Ne budu li poljoprivrednici zbog visokih troškova i niske razine sigurnosti mogli obrađivati zemlju, mogli bi napustiti poljoprivredu, čime bi se dodatno opteretila međunarodna sigurnost opskrbe hranom i oduzela radna mjesta radnicima. Potrebno je hitno pronaći rješenja. Ne smijemo gubiti vrijeme.

2.5. EGSO primjećuje da je Komisija pravilno utvrdila ključne probleme, odnosno najproblematičnija područja koja ometaju trgovinu između EU-a i Ukrajine, te predlaže nekoliko mjera za rješavanje utvrđenih problema.

2.6. Glavne prepreke u razvoju trgovine između EU-a i Ukrajine povezane su s infrastrukturom. Stoga su potrebna hitna ulaganja kako bi granični prijelazi bili prohodni i kako bi se olakšao željeznički prijevoz između Ukrajine i država članica EU-a. Trebalo bi uspostaviti i proširiti suradnju između institucija EU-a, država članica, Ukrajine i Moldavije, koja može aktivno sudjelovati u prijevozu robe.

⁽²⁾ COM(2022) 217 final.

3. Opće napomene

3.1. Teško je procijeniti štetu koju je prouzročila ruska invazija na Ukrajinu, osobito zato što ne znamo koliko će dugo rat trajati. Ipak, već bi sada trebalo razmišljati o planiranju obnove, gospodarskog razvoja i integracije Ukrajine u gospodarski ekosustav Europske unije. Važan korak prema obnovi Ukrajine bila je konferencija u Luganu, koja je održana 4. i 5. srpnja 2022. Utoliko važniji što su čelnici EU-a 23. lipnja 2022. odlučili Ukrajini dodijeliti status kandidata za pristupanje Europskoj uniji. Plan koji je predložila Europska komisija za stvaranje „koridora solidarnosti” kako bi se povećala trgovina između Europske unije i Ukrajine svakako je ključan korak prema tom cilju.

3.2. Ukrajina ima 18 luka iz kojih se roba može izvoziti u europske zemlje i druge dijelove svijeta. Prema nedavnim informacijama iz Ukrajine, 15 ih je blokirano. Trenutačno rade samo tri luke: Reni, Izmail i Ust-Dunaisk. Rusija je također spriječila isplavljanje gotovo 80 stranih brodova s njihovim posadama. Ukrajinski izvori tvrde da je u ožujku samo 400 000 tona tereta napustilo luke. U svibnju se pretovar količinski povećao na 1,3 milijuna tona ⁽³⁾. No, to je samo kap u moru u odnosu na ono što je potrebno. Razloga za nadu u povećanu pomorsku trgovinu daje sporazum na temelju kojeg bi Rusija trebala dopustiti trgovačkim brodovima da isplovljavaju iz ukrajinskih luka. Prvi brodovi s ukrajinskim žitaricama već su napustili luku u Odesi. Treba naglasiti da je sporazum s Rusijom krhak i da bi luke u svakom trenutku mogle ponovno biti potpuno blokirane. ⁽⁴⁾

3.3. Naposljetku, Ukrajina je jedan od najvećih proizvođača hrane u svijetu. Otprilike polovica svjetskog izvoza suncokretova ulja, 16 % kukuruza i 10 % pšenice dolazi iz te zemlje. Ukrajina je i važan proizvođač i izvoznik ostalih žitarica i prehrambenih proizvoda. ⁽⁵⁾ Izvoz hrane ključan je izvor prihoda za Ukrajinu, kojim je 2021. ostvareno 27,7 milijardi USD. ⁽⁶⁾ Ukrajinski poljoprivredni proizvodi prodaju se u zemljama jugoistočne Azije, Bliskog istoka i Afrike. Države EU-a poput Španjolske, Nizozemske i Italije također su među najvećim uvoznicima tih proizvoda.

3.4. Prije ruske invazije na Ukrajinu oko dvije trećine ukrajinskog izvoza robe odvijalo se morskim putem. U to su se vrijeme žitarice izvozile gotovo isključivo morskim putem, a u slučaju biljnih ulja taj je broj bio veći od 90 % ⁽⁷⁾. Blokada trgovačkih luka u Crnom moru izravno utječe na međunarodnu sigurnost opskrbe hranom i gospodarsku situaciju u mnogim zemljama u svijetu. Ograničena opskrba hranom iz Ukrajine svakako je važan čimbenik inflacije u cijelom EU-u, a tako će biti i dalje. Žetvu je omeo rat jer su ruske postrojbe krale usjeve na okupiranim područjima. Osim toga, minirale su ta područja i spaljivale usjeve. U tim je uvjetima ukrajinska žetva znatno slabija nego prethodnih godina. To bi u kombinaciji s poteškoćama u izvozu moglo dovesti do gladi u mnogim dijelovima svijeta. Nadalje, procjenjuje se da Rusija sada (kolovoz 2022.) kontrolira oko 30 % područja Ukrajine koja proizvode pšenicu. Stanje u proizvodnji na okupiranim područjima je nejasno, ne zna se tko kontrolira te zalihe i mogu li one ipak stići na svjetska tržišta. Osim toga, kada je izbio rat, bilo je procijenjeno da je u Ukrajini zadržano između 20 i 25 milijuna tona žita od žetve iz 2021.

⁽³⁾ <https://ubn.news/russian-invaders-have-seized-and-blocked-15-ukrainian-ports/>

⁽⁴⁾ https://www.business-standard.com/article/international/ukraine-russia-sign-un-deal-to-export-grain-and-fertiliser-on-black-sea-122072201213_1.html

⁽⁵⁾ <https://www.bbc.com/news/world-europe-61583492>; <https://www.apk-inform.com/en/news/1526701>; vidjeti također *The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the war in Ukraine* (Važnost Ukrajine i Ruske Federacije za svjetska tržišta poljoprivrednih proizvoda i rizici povezani s ratom u Ukrajini), Organizacija za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih naroda.

⁽⁶⁾ <https://www.weforum.org/agenda/2022/07/ukraine-s-food-exports-by-the-numbers/>

⁽⁷⁾ <https://www.bbc.com/news/world-europe-61583492>

3.5. Ti problemi u potpunosti opravdavaju prijedloge Komisije za stvaranje „traka solidarnosti”. Međutim, EGSO ističe da bi prijedlog Komisije trebao uključivati mjere za povećanje sigurnosti ulaganja, uz mjere kojima se povećava kapacitet prelaska granica.

4. Posebne napomene

4.1. Koordinacija rada carinskih službi država članica EU-a i Ukrajine

4.1.1. Zajedničke carinske kontrole na granici EU-a s Ukrajinom nisu novost. Sličan mehanizam korišten je za vrijeme europskog nogometnog prvenstva 2012. Tada je više od milijun ljudi prešlo poljsko-ukrajinsku granicu. Međutim, tadašnji su posebni postupci obuhvaćali samo kretanje osoba, a ne i robe. Ipak, koordinacija carinskih službi omogućila je povećanje kapaciteta graničnih prijelaza. Posebne okolnosti izazvane ruskom invazijom na Ukrajinu svakako opravdavaju razmatranje sličnih mjera za kretanje robe. Nema sumnje da su na graničnim prijelazima s Ukrajinom potrebne carinske kontrole. Međutim, preporučujemo da se one provedu uz punu suradnju i koordinaciju na jednom mjestu te da ih istodobno provode službenici države članice EU-a i Ukrajine.

4.2. Povećanje kapaciteta graničnih prijelaza. Rješenja za cestovni prijevoz. Otvaranje novih graničnih prijelaza i traka za carinjenje robe, osobito poljoprivredno-prehrambenih proizvoda.

4.2.1. Otvaranje graničnih prijelaza i povećanje njihova kapaciteta ključno je za omogućavanje slobodne razmjene robe između država članica EU-a i Ukrajine. Taj se trend pojavljuje u zemljama koje graniče s Ukrajinom i treba ga podržati, i financijski, ulaganjima u potrebnu infrastrukturu. Potrebno je povećati kapacitete postojećih graničnih prijelaza, npr. povećanjem broja carinskog osoblja, i otvoriti nove granične prijelaze, tamo gdje je to moguće, osobito za carinjenje robe. Vrijedi spomenuti primjer Poljske koja je povećala kapacitet za prijelaz robe na graničnim prijelazima Korczowa – Krakowiec i Dorohusk – Jagodzín. Zahvaljujući proširenju i uporabi postojeće infrastrukture Poljska je u kratkom vremenu smanjila vrijeme čekanja da se roba ocarini na drugim graničnim prijelazima.

4.2.2. Važno je napomenuti da postoji mogućnost korištenja morskih luka za trgovinu ukrajinskim žitaricama ne samo u Poljskoj nego i u baltičkim zemljama. Potrebno je učinkovito koristiti željezničku mrežu u Poljskoj i ukrajinskim vlastima i poduzećima omogućiti korištenje luka u Poljskoj, Litvi, Latviji i Estoniji. Važno je istaknuti da se znatna količina ukrajinskih žitarica skladišti u skladištima na poljsko-ukrajinskoj granici. To znači da još uvijek postoje prepreke trgovinskoj logistici koje je potrebno ukloniti.

4.2.3. Treba napomenuti da Komisija predlaže i otvaranje pregovora o sklapanju sporazuma između Europske unije i Ukrajine o cestovnom prijevozu tereta. On bi nakon početnog razdoblja valjanosti mogao ostati na snazi sve dok traju ozbiljni učinci ruske vojne agresije na Ukrajinu u pogledu prometne infrastrukture i operacija. Međutim, treba naglasiti da se ukrajinsko i europsko poslovno okruženje znatno razlikuju. Stoga je ključno da svaki sporazum između EU-a i Ukrajine uključuje plan za regulatorne promjene u Ukrajini tako da se tamošnji propisi usklade s europskim standardima, uključujući paket za mobilnost. U suprotnom bi ukrajinska prijevozna poduzeća mogla steći znatnu konkurentsku prednost nad europskim partnerima, što bi dovelo do ozbiljnih gospodarskih posljedica za europsku prijevoznu industriju.

4.2.4. U mjeri br. 4 Komisija poziva na prioritarno preusmjeravanje izvoznih pošiljki poljoprivrednih proizvoda iz Ukrajine prema teretnim koridorima s najboljim raspoloživim kapacitetima. To je važno u administrativnom smislu. Međutim, treba naglasiti da bez dodatnih gospodarskih poticaja i odgovarajućeg osiguranja privatni prijevoznici možda neće biti spremni preuzeti rizike povezane s prijevozom poljoprivrednih proizvoda. Privatna poduzeća slijedit će načelo maksimiziranja dobiti i minimiziranja rizika, tako da umjesto prijevoza poljoprivrednih proizvoda iz Ukrajine bi mogli odabrati druge proizvode ili potpuno različit smjer djelovanja.

4.2.5. EGSO pozdravlja činjenicu da je Komisija pravilno utvrdila potrebu za uklanjanjem brojnih prepreka za rad ukrajinskih vozača u EU-u. Trebalo bi poduzeti zajedničke mjere s ukrajinskim partnerima kako bi se Ukrajincima omogućilo da slobodno rade u europskim prijevoznim poduzećima i prelaze granice. Uostalom, europska prijevozna poduzeća koja posluju u regiji bore se s velikim nedostatkom radnika. Mnogi građani Ukrajine radili su u državama EU-a prije rata, ali su nakon izbijanja rata bili prisiljeni vratiti se u domovinu. Oni trenutno ne mogu napustiti Ukrajinu i raditi u EU-u, što utječe na stanje u europskim poduzećima.

4.3. *Željezničke veze između EU-a i Ukrajine*

4.3.1. EGSO primjećuje da je Europska komisija pravilno utvrdila probleme u području željezničkog teretnog prijevoza. Profil kolosijeka u EU-u iznosi 1 435 mm, a u Ukrajini 1 520 mm. Time je onemogućeno prometovanje europskih teretnih vlakova po ukrajinskim tračnicama i obrnuto. Međutim, Komisija spominje praksu promjene okretnih postolja vagona, što možda nije dovoljno u svakom slučaju. Treba napomenuti da su ukrajinski vagoni ponekad širi od onih koji se upotrebljavaju u Europi, što može onemogućiti njihovo prometovanje po europskim tračnicama.

4.3.2. U mjeri br. 5 Komisija se obvezuje da će surađivati s državama članicama i industrijom na utvrđivanju ključnih centara za pretovar i izmjenu širine kolosijeka na granicama EU-a i Ukrajine i izvan njih kako bi se utvrdile količine koje bi se mogle dnevno pretovarivati za prijevoz rasutog tereta i putem kontejnerskog prijevoza. Treba istaknuti da se koordinacijska pomoć EU-a ne treba ograničiti samo na prijevoz već obuhvaćati i otpremu robe. Ukrajinska poduzeća trenutačno se suočavaju s velikim poteškoćama u uspostavljanju novih logističkih lanaca (rezervacija graničnih terminala i organiziranje željezničkog prijevoza robe, rezervacija terminala u lukama, ugovori s brodarskim poduzećima). Često isporučuju žito samo do granice, što stvara uska grla. Taj bi se problem mogao riješiti velikim događanjima i mehanizmima namijenjenima povezivanju (i putem interneta), kao što je povezivanje ukrajinskih izvoznika s europskim otpremnicima, logističkim poduzećima itd.

4.3.3. Za uvođenje koridora solidarnosti potrebna su neka ulaganja u infrastrukturu, posebno u željeznice. Važan je primjer proširenje europske željezničke infrastrukture u okviru predloženog koridora Poljska-Ukrajina-Rumunjska na pruži Gdanjsk-Lublin/Przemysł-Lavov-Černovice-Suceava-Constanța. Taj bi projekt mogao biti istočni dio novog koridora TEN-T Baltik-Crno more-Egej, o kojem se raspravlja u okviru periodičke revizije mreže TEN-T. Kad se u Poljskoj provedu potrebna ulaganja, kao što su ona za središnje prometno čvorište i prilagodbu brzih željeznica prijevozu tereta, to će vjerojatno biti najbrži put za prijevoz robe iz Ukrajine u baltičke morske luke. Provedba ulaganja u željeznicu u okviru mreže TEN-T omogućit će Moldaviji da se bolje poveže s EU-om i otvori više putova za prijevoz tereta prema Odesi i Kišinjevu.

4.4. *Financijska potpora i smanjenje rizika za poduzetnike*

4.4.1. Obnova Ukrajine iziskuje izuzetno velika ulaganja. Znatan dio infrastrukture i poljoprivrede zemlje uništen je vojnim djelovanjem. Ta ulaganja zahtijevaju izvore financiranja i jamstva plaćanja kako bi se pružila sigurnost u slučajevima kada ulagatelj nije u mogućnosti platiti izvođača. Stoga je potrebno uključiti europske fondove kojima se pruža potpora poduzetnicima koji ulažu u Ukrajinu. Zbog visokih troškova goriva, gnojiva i osiguranja mnogi poljoprivrednici ne žele riskirati s ulaganjima. Mnoga poljoprivredna gospodarstva u okupiranim područjima ostat će napuštena, što znači da neće biti posla za stanovnike ni proizvodnje hrane.

4.4.2. Komisija pravilno ističe da vlasnici vagona iz EU-a oklijevaju poslati svoja željeznička vozila i vozila u Ukrajinu. Ukrajinski odgovor na taj problem je odluka vlade kojom se Ukrajina obvezala pokriti troškove koji proizlaze iz gubitka vagona ili teglenica. Međutim, tom se odlukom ne kompenziraju rizici osiguranja i ona se ne odnosi na cestovni prijevoz. Europska željeznička vozila djelomično već ulaze u Ukrajinu, no još uvijek u ograničenom broju. Bilo bi poželjno podržati EU u suradnji s Ukrajinom i izdvojiti određena sredstva za taj instrument. Rizik povezan s vojnom aktivnošću na teritoriju Ukrajine znatno utječe na spremnost poduzeća (i u sektoru cestovnog prijevoza) da se uključe u prijevoz tereta između EU-a i Ukrajine.

4.4.3. Komisija u nekoliko točaka navodi potrebu za znatnim ulaganjima, npr. u izgradnju željezničkih veza, infrastrukturu za pretovar tereta ili infrastrukturu za skladištenje. Treba istaknuti da je ključni izazov za privatna ulaganja u infrastrukturu za žitarice (terminali, dizala, kupnja vagona i željezničkih vozila, izgradnja lučkih dokova itd.) neizvjesnost zbog rata i s time povezani rizik od prekomjernih ulaganja. S obzirom na globalnu dimenziju problema, postoje dobri razlozi za pozive na potporu država i međunarodnih organizacija u cilju uspostave financijskih instrumenata za pokrivanje rizika ključnih ulaganja u infrastrukturu za prijevoz i skladištenje žitarica za privatna poduzeća. Potencijalni dionici su Europska investicijska banka ili druge razvojne banke zemalja u regiji.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

PRILOG

Sljedeći je amandman odbijen tijekom rasprave premda je dobio barem četvrtinu glasova:

AMANDMAN**Podnose:**

CAÑO AGUILAR Isabel

HAJNOŠ Miroslav

QUAREZ Christophe

SZYMAŃSKI Mateusz

TEN/781 – Koridori solidarnosti između EU-a i Ukrajine**Točka 4.5.****Dodati novu točku nakon točke 4.4.3.**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
	<p>4.5. Zaštita prava radnika u novom nacrtu Zakona o radu</p> <p>Ukrajinski parlament nedavno je napustio svoje dugogodišnje načelo savjetovanja sa sindikatima i udrugama poslodavaca o politikama povezanim s promjenama radnog zakonodavstva. Kao rezultat toga, ukrajinski parlament donio je Zakon 2434-IX, koji je stupio na snagu u kolovozu 2022., kojim se diskriminiraju radnici koji su zaposleni u organizacijama s manje od 250 zaposlenika i koji primaju plaće osam puta veće od minimalne plaće tako što poslodavcu dopušta da zaposlenicima ponudi sklapanje pojedinačnih ugovora o radu kojima se, ako budu prihvaćeni, tim zaposlenicima mogu nametnuti dodatne odgovornosti i obveze koje nisu predviđene radnim zakonodavstvom ili kolektivnim ugovorima. Zakon je donesen za izvanredno stanje, no to je očito dio šireg programa deregulacije i smanjenja prava radnika. Usvajanje tog zakona i uključivanje njegovih odredbi u novo radno zakonodavstvo u mirnodopskom razdoblju bilo bi protivno pravnoj stečevini EU-a, uključujući slobodu pružanja usluga, radne i životne uvjete radnika, održive uvjete zapošljavanja i načelo nediskriminacije, kao i obveze iz ratificiranih konvencija Međunarodne organizacije rada i europskog stupa socijalnih prava o sigurnom i prilagodljivom zapošljavanju, primjerenim minimalnim plaćama i minimalnom dohotku.</p>

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 81

Protiv: 97

Suzdržani: 17

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Strategija EU-a za solarnu energiju

(COM(2022) 221 final)

i

Preporuci Komisije o ubravanju postupaka izdavanja dozvola za projekte u području energije iz obnovljivih izvora i pojednostavnjenju sklapanja ugovora o kupnji energije

(C(2022) 3219 final)

(2023/C 75/26)

Izvjestitelj: **Kęstutis KUPŠYS**

Suizvjestiteljica: **Alena MASTANTUONO**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 28.6.2022.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	171/1/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) naglašava da EU treba hitno pospješiti razvoj solarne energije i ojačati europske kapacitete u tom području, i to iz više razloga: kako bi ostvario klimatske ciljeve, povećao stratešku energetska autonomiju EU-a, promicao javna i privatna ulaganja i otvaranje pristojnih radnih mjesta, ojačao industrijsku bazu i donio poslovne mogućnosti te doprinio tome da se domaćinstvima osigura pristup cjenovno pristupačnoj energiji.

1.2. EGSO istodobno ističe da treba uvažiti činjenicu da se države članice razlikuju po kombinaciji izvora energije, koji ovise o njihovim geografskim i klimatskim uvjetima i dostupnosti različitih obnovljivih izvora energije. Veće korištenje solarne energije mora biti u skladu s tehničkim uvjetima i okolišnom održivošću. Za iskorištavanje punog potencijala solarne energije u Europi potrebna je veća suradnja među državama članicama.

1.3. EGSO pozdravlja Strategiju EU-a za solarnu energiju⁽¹⁾ (u daljnjem tekstu „Strategija“), ali izražava žaljenje zbog toga što će njezini rezultati biti tako kasno ostvareni. Poručuje državama članicama da ne čekaju donošenje novih pravila EU-a već da odmah počnu pojednostavljivati administrativne postupke i skraćivati postupak izdavanja dozvola. Poziva države članice da potiču jedinstvene i integrirane postupke za izdavanje dozvola na jedinstvenim kontaktnim točkama, smjesta ubrzaju određivanje „glavnih područja“ i ograniče cijeli provedbeni postupak na najviše dvije godine. Također naglašava da Strategija zahtijeva velike količine skladišnih kapaciteta i spremnost prijenosnih i distribucijskih mreža.

EGSO poziva tvorce politika da građane i građanke potiču i podupiru i da im omoguće da postanu prozumenti solarne energije i izgrade vlastite energetske zajednice. Lokalnim vlastima preporučuje da pokrenu projekte za borbu protiv energetske siromaštva u područjima u kojima građanstvo nema sredstava za ulaganje posredstvom energetskih zajednica. Poziva da se veći naglasak stavi na poljoprivredne fotonaponske sustave (eng. *agri-PV*) kako bi se poljoprivrednicima pružile nove mogućnosti i koristi.

⁽¹⁾ Prijedlog COM(2022) 221 final.

1.4. Odbor napominje da širenje uporabe dizalice topline treba promatrati u tandemu s povećanjem ugradnje solarnih fotonaponskih sustava jer je kombinacija (krovnog) solarnog fotonaponskog sustava i dizalice topline energetski najučinkovitije i ekonomski najpristupačnije rješenje za hlađenje kada to dopuštaju klimatski uvjeti. EGSO također smatra da je potrebno promicati velike solarne termalne sustave.

1.5. Da bi se osiguralo opsežno uvođenje solarnih fotonaponskih sustava, potrebno je ojačati europsku industrijsku bazu i osigurati neometane i pouzdane lance opskrbe u području solarne energije. EGSO stoga smatra da je od ključne važnosti da EU pronade načine za proizvodnju solarnih fotonaponskih sustava u Europi, poboljša okruženje za javna i privatna ulaganja i stvori uvjete pogodne za poslovanje, uključujući odgovarajući pristup financiranju i jak naglasak na istraživanju i inovacijama.

1.6. Ozbiljne probleme pri uvođenju solarne sustava energije stvaraju velik nedostatak kvalificiranih radnika i regulatorne, pa čak i tehničke prepreke. EGSO poziva na intenzivno promicanje osposobljavanja i razvoja vještina u suradnji s relevantnim dionicima.

1.7. EGSO ističe važnost izgradnje domaćih industrijskih kapaciteta EU-a za proizvodnju održivih proizvoda potrebnih za solarnu energiju po razumnim cijenama i poziva na čvrstu potporu Savezu za solarnu fotonaponsku industriju. Naglašava i da je očito potrebno mobilizirati sve uključene dionike, uz potporu javnih tijela i socijalnih partnera, kako bi se za uvođenje solarnih fotonaponskih sustava osiguralo potrebno praktično znanje, stručnost i široka potpora.

2. Kontekst

2.1. U kontekstu rata u Ukrajini, uvođenja sankcija EU-a Rusiji i napora koji se poduzimaju za rješavanje problema energetske suverenosti, Europska komisija je 18. svibnja 2022. predložila plan REPowerEU ⁽²⁾, čiji je cilj „što prije smanjiti našu ovisnost o ruskim fosilnim gorivima ubrzanjem prelaska na čistu energiju i udruživanjem snaga kako bi se postigao otporniji energetski sustav i istinska energetska unija”.

2.2. U vezi s proizvodnjom čiste energije, u planu REPowerEU predlažu se načini na koje EU može ubrzati zelenu tranziciju i potaknuti masivna ulaganja u obnovljivu energiju ⁽³⁾. U okviru tog plana Europska komisija usvojila je Strategiju EU-a za solarnu energiju, koja se temelji na četiri inicijative:

- a) europskoj inicijativi za solarne krovove;
- b) paketu za izdavanje dozvola;
- c) velikom partnerstvu na razini EU-a za vještine;
- d) Savezu EU-a za solarnu fotonaponsku industriju.

2.3. Strategija se temelji na predloženim inicijativama EU-a o energiji iz obnovljivih izvora, energetskim svojstvima zgrada i energetske učinkovitosti (dalje u tekstu: „Prijedlog direktive” ⁽⁴⁾). U Prijedlogu direktive predviđa se utvrđivanje maksimalnog trajanja postupka izdavanja dozvola koji se primjenjuje na postrojenja za proizvodnju obnovljive energije. Komisija je predložila inicijativu za povećanje ciljeva utvrđenih u ranijim prijedlozima za reviziju Direktive o energiji iz obnovljivih izvora ⁽⁵⁾ (RED II) i Direktive o energetske učinkovitosti ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ COM(2022) 230 final.

⁽³⁾ Mišljenje EGSO-a „REPowerEU: zajedničko europsko djelovanje za povoljniju, sigurniju i održiviju energiju” (SL C 323, 26.8.2022., str. 123.) i mišljenje EGSO-a „Plan RePowerEU” (SL C 486, 21.12.2022., str. 185.).

⁽⁴⁾ COM(2022) 222 final.

⁽⁵⁾ Direktiva (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL L 328, 21.12.2018., str. 82.).

⁽⁶⁾ Direktiva 2012/27/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o energetske učinkovitosti, izmjeni direktiva 2009/125/EZ i 2010/30/EU i stavljanju izvan snage direktiva 2004/8/EZ i 2006/32/EZ (SL L 315, 14.11.2012., str. 1.).

2.4. Ovo je mišljenje jedno od nekoliko EGSO-ovih mišljenja o energetici i treba ga sagledati u širem kontekstu mišljenja o Planu REPowerEU⁽⁷⁾, energetskim tržištima, energetske sigurnosti i cijenama energije.

3. Opće napomene

3.1. EGSO pozdravlja predloženu Strategiju, a osobito činjenicu da se bavi potrebom za poduzimanjem mjera u cijelom području solarne energije (ulaganja, inovacije, proizvodnja energije, električna energija, model tržišta, poticaji, infrastruktura, kvalificirani radnici, podizanje razine osviještenosti, održivost i lanci vrijednosti).

3.2. Poticanje solarne energije i unapređenje europskih kapaciteta u tom području hitno je iz više razloga. Potrebno je postići klimatske ciljeve i povećati stratešku energetske autonomiju EU-a. Strategija također potiče javna i privatna ulaganja i otvaranje pristojnih radnih mjesta, donosi poslovne mogućnosti i doprinosi tome da se kućanstvima osigura pristup cjenovno pristupačnoj energiji.

3.3. Za dosljednu i održivu Strategiju EU-a za solarnu energiju EU mora osigurati:

1. odgovarajuće regulatorne okvire koji omogućuju uštedu vremena i smanjenje troškova;
2. aktivni doprinos potrošača proizvodnji solarne energije;
3. korištenje ekonomije razmjera;
4. robustna javna i privatna ulaganja u infrastrukturu;
5. poticaje za istraživanje, razvoj i inovacije;
6. kvalificiranu radnu snagu i kvalitetna radna mjesta kojim će je privući;
7. dostatnost sirovina;
8. kružnost i energetske učinkovitost u cijelom sektoru solarne fotonaponske energije;
9. odgovarajuća financijska sredstva.

3.4. EGSO također ističe da u Strategiji treba uzeti u obzir činjenicu da se države članice razlikuju po kombinaciji izvora energije, koji ovise o njihovim geografskim i klimatskim uvjetima i dostupnosti različitih obnovljivih izvora energije. Veće korištenje solarne energije mora biti u skladu s tehničkim uvjetima i okolišnom održivošću.

3.5. Odbor se nada da će Strategija za solarnu energiju postati kamen temeljac prijelaza na klimatski neutralan energetske sustav u kojem ključnu ulogu ima energija iz obnovljivih izvora. Zato treba staviti snažan naglasak na razvoj tehnologije skladištenja, upravljanje potražnjom i integraciju cjelokupnog energetske sustava.

3.6. EGSO skreće pozornost na hitnu potrebu za stvaranjem uvjeta povoljnih za istraživanje, razvoj proizvoda i stvaranje industrijskih kapaciteta EU-a za proizvodnju održive opreme za solarnu energiju po konkurentnim cijenama. EGSO stoga čvrsto podržava Savez za solarnu fotonaponsku industriju od kojeg se očekuje da pronađe rješenja za stalno prisutan problem smanjenja industrijskih kapaciteta u EU-u. Pritom bi trebalo iskoristiti iskustvo i moguće sinergije s drugim savezima poput Europskog saveza za baterije. Od samog bi početka trebalo uključiti dionike civilnog društva, koji imaju ključnu ulogu u pružanju praktičnog znanja i stručnosti, dopiranjima do široke javnosti i osiguravanju potpore društva i savjetovanja s njime.

(7) Mišljenje EGSO-a „Plan RePowerEU” (SL C 486, 21.12.2022., str. 185.).

Povećanje upotrebe solarne energije

3.7. Da bi se povećalo usvajanje solarne energije, potrebna nam je politika koja će motivirati potrošače i sve dionike u energetsom sustavu da pri nabavi energije vode računa o tom cilju. Istodobno ih treba poticati da se obvežu na mjere energetske učinkovitosti i uštede energije. To bi se moglo ostvariti kad bi ih se informiralo o koristima koje bi od toga imali (npr. smanjenje računa za energiju, poboljšanje svakodnevnih dobrobiti i povećanje vrijednosti imovine) i kad bi se osmislili odgovarajući financijski instrumenti.

3.8. EGSO poziva tvorce politika da građane i građanke potiču i podupiru i da im omoguće da postanu ne samo savjesni potrošači energije, već i prozumenti i da izgrade lokalne energetske zajednice. To bi im pomoglo da budu osvješteniji i manje ovisе o cijenama na zajedničkom tržištu. EGSO lokalnim vlastima preporučuje da pokrenu kolektivne projekte solarne energije i u tu svrhu koriste javne zgrade poput ureda, škola i bolnica, kako bi se u područjima u kojima građanstvo nema sredstava za ulaganje putem energetske zajednice mogle boriti protiv energetske siromaštva.

3.9. S obzirom na to da su energetska učinkovitost i ušteda energije prioriteta, države članice trebale bi olakšati uvođenje pametnih brojlara kako bi korisnicima energije omogućile bolji uvid u vlastitu potrošnju i bolje razumijevanje načina na koji mogu njome upravljati. EGSO smatra da treba razmotriti vezu između poboljšanja energetske učinkovitosti i povećanja uloge solarne energije u obnovi zgrada. Države članice potiču se da korisnicima energije pruže smjernice o tome kako da na promišljen način raspodijele svoje energetske potrebe tijekom 24-satnih razdoblja kako bi se smanjila vršna potražnja.

3.10. Odbor napominje da bi se povećanje ugradnje solarnih fotonaponskih sustava trebalo razmatrati zajedno s povećanom uporabom dizalica topline s obzirom na to da se razdoblja najveće proizvodnje solarne energije podudaraju s povećanjem potražnje za električnom energijom radi hlađenja zgrada. Kombinacija (krovnog) solarnog fotonaponskog sustava i dizalice topline stoga pruža energetski najučinkovitije i najjeftinije rješenje za hlađenje (u određenim dijelovima dana) kada to klimatski uvjeti dopuštaju. Ostatak vremena proizvodnja ovisi o nestabilnom intenzitetu solarne energije, što znači da se za zadovoljenje potražnje mora koristiti drugi izvor energije. Nestabilnost se može djelomično ublažiti uvođenjem pouzdanih skladišnih kapaciteta, kojih još uvijek nema dovoljno, i boljim prijenosnim vezama, za što je potrebna bolja suradnja među državama članicama.

3.11. Solarna termalna energija u većini je država članica znatno podcijenjena. EGSO poziva na to da se, po mogućnosti, u planovima energetske tranzicije na nacionalnoj, regionalnoj i općinskoj razini u većoj mjeri koriste veliki solarni termalni sustavi. S obzirom na postojeću krizu opskrbe plinom i potrebu pronalazanja zamjene za prirodni plin, koji se većinom koristi za potrebe grijanja i industrijske potrebe, solarna termalna energija postat će značajan čimbenik u energetsom sustavu.

3.12. EGSO smatra da je potrebno dalje procjenjivati i povećavati potencijal za uvođenje krovni solarnih fotonaponskih modula stvaranjem trajnih mehanizama savjetovanja i suradnje u kojima sudjeluje široki spektar relevantnih dionika. To bi zahtijevalo osnivanje i odgovarajuće financiranje lokalnih i regionalnih agencija i tijela za obnovljivu energiju koji bi pružali potporu građanima, MSP-ovima i lokalnim vlastima, a istodobno organizirali inicijative za osposobljavanje i promicali nova i pristojna radna mjesta.

3.13. Solarni fotonaponski sustavi integrirani u zgrade imaju važnu ulogu u povećanju proizvodnje solarne energije. Ako površinama koje stvaraju solarnu električnu energiju nije pokriven samo krov već i dijelovi fasade, korisnik može sunce iskoristavati tijekom znatno većeg dijela dana. Taj je pristup dobar za cijeli energetski sustav jer omogućava ublažavanje fluktuacija u proizvodnji solarne fotonaponske energije. Odbor preporučuje poticanje daljnjeg istraživanja fotonaponskih sustava integriranih u zgrade i dodavanje novog aspekta inicijativi za krovne fotonaponske sustave, uz pojačani naglasak na potpori za solarne fotonaponske instalacije orijentirane u smjeru istok–zapad.

Ubrzavanje postupaka izdavanja dozvola i osiguravanje financijskih sredstava

3.14. EGSO ističe da će biti hitno potrebno ubrzati postupke izdavanja dozvola kako bi se olakšalo uvođenje energije iz obnovljivih izvora, uključujući njezinu proizvodnju, skladištenje, distribuciju i prijenos. Iako izdavanje dozvola spada u nadležnost država članica, EGSO podupire glavne smjernice utvrđene u Prijedlogu direktive i Preporuci Komisije C(2022) 3219 final⁽⁸⁾ i potiče države članice da napore usmjere na razvoj svojih postupaka.

3.15. Prema analizi industrije⁽⁹⁾, postupak izdavanja dozvole za postavljanje solarne fotonaponske instalacije traje od 12 mjeseci u Litvi do 48 mjeseci u Hrvatskoj. Od 12 zemalja s dostupnim informacijama, u samo tri izdavanje dozvole traje kraće od 24 mjeseca, što je rok koji je odredio EU. Stoga EGSO poziva države članice da za administrativne postupke i postupke izdavanja dozvole odrede jasno definirane kraće rokove i pojednostave ih poticanjem jedinstvenih i integriranih postupaka za izdavanje dozvola na jedinstvenim kontaktnim točkama. Odbor smatra da države članice ne bi trebale čekati donošenje ovog Prijedloga, već odmah početi skraćivati postupke. Nadalje, ističe da treba digitalizirati što više procedura u raznim fazama postupka izdavanja dozvola.

3.16. EGSO u potpunosti podržava odjeljak „Olakšavanje sudjelovanja građana i zajednice” iz Preporuke Komisije⁽¹⁰⁾. Sudjelovanje građana i energetske zajednice u projektima u području energije iz obnovljivih izvora od ključne je važnosti za uključivanje građana u energetske tranzicije i njihovu potporu toj tranziciji. Naglašava da uvođenje solarne energije ne bi trebalo biti povlastica samo nekih potrošača i da joj pristup moraju imati i energetski siromašni i ranjivi potrošači, npr. putem instalacija na socijalnim stambenim objektima, energetske zajednice ili financijske potpore za pojedinačna postrojenja.

3.17. U skladu s Prijedlogom direktive, države članice bi u roku od dvije godine nakon stupanja na snagu izmjena Direktive trebale donijeti plan ili planove kojima se utvrđuju „glavna područja” za jedan ili više obnovljivih izvora energije. Odbor naglašava da te planove treba što prije provesti i tako cjelokupni postupak provedbe ograničiti na najviše dvije godine. Krovovi su homogeno područje, osim, naravno, u zaštićenim kulturnim objektima. EGSO zagovara kraća razdoblja za pokretanje inicijativa u kojima su tehnička rješenja dobro poznata, kao što je slučaj krovnih fotonaponskih sustava.

3.18. EECS također napominje da fotonaponski moduli koji plutaju na površinama jezera i akumulacijskih jezera smanjuju gubitak vode isparavanjem i istodobno poboljšavaju učinkovitost pretvorbe fotonaponske energije zahvaljujući inherentnom hlađenju koje osigurava voda. Kad je riječ o branama, dnevnu električnu energiju mogu generirati plutajući fotonaponski sustavi, a noćnu voda koja se ispušta iz brane, a sve uz pomoć postojećeg priključka na mrežu.

3.19. Međutim, potreban je pažljiv pristup u slučajevima kada su tehnička rješenja manje napredna, a posljedice u smislu gubitka biološke raznolikosti nisu u potpunosti ispitane. Jedan od takvih primjera mogli bi biti projekti plutajućih fotonaponskih sustava, posebno u prirodnim vodnim tijelima. Nedostatak detaljnijeg pristupa jedan je od rijetkih nedostataka navedenog prijedloga.

3.20. EGSO poziva da se veći naglasak stavi na poljoprivredne fotonaponske sustave, eventualno u obliku dodatne preporuke Komisije. Djelovanje država članica u tom području ne bi smjelo narušiti korištenje produktivnog poljoprivrednog zemljišta ni naštetiti proizvodnji hrane (zbog čega treba poticati proizvodnju solarne energije na manje vrijednim zemljištima). Istodobno bi u području poljoprivredne politike trebalo naglasiti mogućnosti koje poljoprivrednicima pružaju dodatni prihodi od proizvodnje energije i bolju zaštitu usjeva i životinja (učinak sjene i hlađenja, smanjenje toplinskog stresa, zaštita od tuče i mraza). Potonji faktor trebao bi se razmatrati kroz prizmu bolje prilagodivosti klimatskim promjenama. Postavljanje velikih solarnih elektrana trebalo bi biti prioritet na marginalnim i napuštenim zemljištima.

3.21. Poticanje solarne energije hitno je pitanje te stoga takvi projekti iz nacionalnih planova za oporavak i otpornost trebaju biti prioritet. Budući da se sposobnost regija za proizvodnju zelene, a osobito solarne energije, znatno razlikuje, kohezijska politika mogla bi i trebala znatno doprinijeti ukupnoj opskrbi EU-a energijom, a važnu bi ulogu trebao imati i

⁽⁸⁾ Preporuka Komisije od 18. svibnja 2022. o ubrzanju postupaka izdavanja dozvola za projekte u području energije iz obnovljivih izvora i pojednostavnjenju sklapanja ugovora o kupnji energije (C(2022) 3219 final).

⁽⁹⁾ <https://ember-climate.org/insights/research/europes-race-for-wind-and-solar/>.

⁽¹⁰⁾ C(2022) 3219 final.

program InvestEU ili neki njemu sličan program. EGSO pozdravlja to što je Strategija usmjerena na prenamjenu nekadašnjih industrijskih ili rudarskih zemljišta jer je to prilika za instaliranje sustava solarne energije. EGSO u tom pogledu podržava ideju da se za „glavna područja” koriste Fond za modernizaciju i Fond za pravednu tranziciju.

Jačanje proizvodnih i instalacijskih kapaciteta

3.22. Postojeći cilj EU-a da do 2025. godine dosegne 320 GW solarne fotonaponske energije, a do 2030. godine 600 GW (Njemačka sama želi 215 GW) vrlo je ambiciozan, ali nužan za postizanje klimatskih ciljeva EU-a. Prema planu REPowerEU, do 2025. svake godine treba postići 42 GW, a nakon 2025. to ubrzati na 53 GW godišnje. Prema tom planu, EU mora udvostručiti brzinu ugradnje solarnih sustava zabilježenu 2021., što znači da je odmah potreban skok s 21 GW godišnje na 42 GW godišnje.

3.23. Zbog nedostatka proizvodnih kapaciteta europsko gospodarstvo u ovom trenutku nije spremno isporučiti potrebne komponente za tako opsežno uvođenje solarnih fotonaponskih sustava. Ozbiljne probleme pri uvođenju sustava solarne energije stvaraju velik nedostatak kvalificiranih radnika i regulatorne, pa čak i tehničke prepreke. Za razliku od EU-a, očekuje se da će Kina 2022. godine ugraditi dodatnih 100 GW fotonaponskog kapaciteta, čime će gotovo udvostručiti svoju brzinu ugradnje ⁽¹⁾ a pritom pokriva gotovo cijeli lanac vrijednosti svoje fotonaponske industrije.

3.24. EGSO stoga naglašava da treba ojačati europsku industrijsku bazu i gospodarstvo, očuvati stratešku autonomiju (osobito autonomiju opskrbe energijom) i osigurati neometane i pouzdane lance opskrbe. Ističe da EU može imati vodeću ulogu u solarnoj industriji samo ako se ispune uvjeti za komercijalni uspjeh tog sektora i naglašava jasnu potrebu da se uključe svi predmetni dionici, uz potporu javnih tijela i socijalnih partnera.

3.25 EGSO poziva Komisiju i države članice da stvore sve uvjete potrebne da se duž cijelog vrijednosnog lanca solarne energije europska inovativna fotonaponska rješenja komercijaliziraju putem važnih projekata od zajedničkog europskog interesa (IPCEI). Takav bi okvir osigurao dugoročne i održive konkurentne uvjete za europsku proizvodnju fotonaponskih proizvoda, kao i vodeći položaj EU-a u fotonaponskoj tehnologiji, održivosti, recikliranju i integriranim fotonaponskim rješenjima.

3.26 EGSO smatra da je od ključne važnosti da EU poveća javna i privatna ulaganja i stvori povoljne uvjete za razvoj sektora solarne energije, primjerice unapređenjem osposobljavanja u tom području i osiguravanjem odgovarajućeg pristupa financiranju, među ostalim s pomoću alata EU-a za taksonomiju održivih aktivnosti. U skladu s očekivanom preobrazbom Europske investicijske banke u Europsku banku za klimu, EGSO je poziva da u svojim programima financiranja naglasak stavi na potporu proizvodnji solarnih fotonaponskih proizvoda.

3.27 EGSO poziva na uvođenje poticaja za istraživanje novih fotonaponskih tehnologija, npr. od alternativnih materijala. Za rješavanje problema nedostatka kvalificirane radne snage izuzetno je važno da se osposobljavanje i razvoj vještina promiču u suradnji s relevantnim dionicima. Stoga poziva nadležne institucije da iznađu načine za razvoj radne snage koja posjeduje znanje, vještine i kompetencije potrebne za provedbu svih opcija koje se nude u području energetske učinkovitosti i obnovljivih tehnologija.

4. Posebne napomene o opskrbnim lancima za proizvodnju

4.1. Postoje značajne strateške ovisnosti u ranim fazama proizvodnog procesa koje bi mogle otežati brzo širenje solarne energije. Najveća prepreka i dalje je ograničena sposobnost opskrbe potrebnim materijalima za ambiciozne ciljeve Strategije. Europa, nekadašnji predvodnik u proizvodnji solarnih fotonaponskih sustava, u gotovo nijednom dijelu tog lanca vrijednosti nema vidljivu ulogu, iako ima brojne istraživačke objekte i iako se i dalje nalazi među predvodnicima u istraživanjima u tom području.

⁽¹⁾ <https://www.pv-magazine.com/2022/05/31/chinese-pv-industry-brief-chinas-nea-predicts-108-gw-of-solar-in-2022/>

4.2. EU u cijelom industrijskom lancu vrijednosti ima ograničen kapacitet za nabavu glavne sirovine – polisilicija. Probleme s nabavom te sirovine dodatno pogoršava činjenica da se četiri najveće tvornice polisilicija solarnog razreda, koje čine gotovo polovicu svjetske proizvodnje, nalaze u regiji Xinjiang u Kini.

4.3. EGSO pozdravlja zakonodavnu inicijativu ⁽¹²⁾ Komisije kojom se na jedinstvenom tržištu zabranjuju proizvodi dobiveni prisilnim radom. To je mjera slična Zakonu SAD-a za sprečavanje prisilnog rada Ujgura, koji je izravno utjecao na distribuciju polisilicija na tržištu, jer će cijena tog osnovnog materijala, koji se većinom proizvodi u Kini, porasti za cijelu fotonaponsku industriju. Međutim, EGSO napominje da takva mjera, provedena u cijelom svijetu, pridonosi ostvarivanju osmog cilja održivog razvoja o dostojanstvenom radu.

4.4. Mogući, iako pojednostavljen, odgovor na taj izazov jest izgraditi kapacitete u Europi, no postojeće tehnologije za proizvodnju „sirovog“ polisilicija i polisilicijskih ingota paradoksalno su energetske vrlo intenzivne. No, to je svakako izvedivo i moglo bi se provesti na mjestima gdje postoji pristup jeftinoj i pouzdanoj energiji, uključujući energiju iz obnovljivih izvora (npr. putem hibridnih elektrana, kombiniranjem energije vjetera, solarne energije i skladištenja). Općenito gledano, zbog nedostatka sirovina i komponenti te strogih pravila EU-a, uključujući pravila o energetske učinkovitosti, taj je poslovni model manje privlačan za europsku industriju, koja ima problema i s pristupom financiranju.

4.5. EGSO je duboko uvjeren da je za izgradnju uspješne domaće europske industrije solarne energije potrebna europska suradnja u području inovacija, usmjerena na razvoj fotonaponskih sustava koji se u potpunosti mogu reciklirati. Trebalo bi uložiti napore u ispitivanje upotrebe sirovina perspektivnijih od silicija, među ostalim za postavljanje solarnih ćelija na foliju ili za solarne ćelije koje mogu biti prozirne, na primjer na prozorima koji proizvode energiju.

4.6. U pogledu daljnjih faza u lancu vrijednosti, odnosno solarnih pločica i ćelija, Europska unija u još je gorem položaju. U Europi se proizvodi samo 1 % solarnih pločica i samo 0,4 % ćelija. Prema industrijskoj udruzi SolarPower Europe, suočeni smo s „kritičnim nedostatkom kapaciteta za proizvodnju ingota i pločica“.

4.7. Prema podacima Europskog vijeća proizvođača solarnih proizvoda (eng. *European Solar Manufacturing Council*, ESMC), samo se 3 % solarnih fotonaponskih modula proizvodi u Europi, a proizvodi ih 29 različitih poduzeća. To znači da je samo jedan od otprilike 30 modula sastavljenih u Europi europskog podrijetla. Trgovinski deficit u sektoru proizvoda solarne energije iznosio je 2020. godine 8,7 milijardi USD.

4.8. Drugi ulazni materijali za fotonaponska postrojenja također su rijetki, ali njihov kritični nedostatak nije toliko ozbiljan. Strukture za ugradnju su manje složeni proizvodi i mogu se uvesti s manje kritičnih ovisnosti ili se mogu proizvoditi lokalno ako je potražnja visoka.

4.9. Slučaj solarnog stakla, osnovnog elementa za lokalnu proizvodnju fotonaponskih panela, savršen je primjer kratkovidnosti trgovinske politike EU-a: obrambene trgovinske carine za konačne proizvode (solarne fotonaponske panele) koji u Europu dolaze iz Kine ukinute su, čime su europski proizvođači izloženi oštroj prekomorskoj konkurenciji, dok su slične obrambene mjere za posredne proizvode, kao što je solarno staklo, ostale nepromijenjene. Time je europsko solarno staklo kojim se opskrbljuju europski proizvođači fotonaponskih panela postalo nesrazmjerno skupo u odnosu na usporedive proizvođače u drugim regijama svijeta, što je, pak, dovelo do pritiska na cijene za solarno staklo iz uvoza.

4.10. Solarni paneli mogu učinkovito doprinijeti održivosti ako cijeli ciklus (uključujući recikliranje i ponovnu upotrebu) ne zahtijeva previše energije. Proizvodnja, prijevoz i odlaganje bilo kakve tehnološke opreme stvara emisije. Način na koji se paneli proizvode i recikliraju pomaže nam da utvrdimo koliko su uistinu korisni za smanjenje ukupnih emisija. Nadalje, EGSO vjeruje da je važno pridržavati se ciljeva održivog razvoja duž cijelog lanca opskrbe.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹²⁾ COM(2022) 71, COM(2022) 66 i COM(2022) 453.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Kratkoročne intervencije na tržištu električne energije i dugoročna poboljšanja modela tržišta električne energije – tijekom daljnjeg djelovanja”

(COM(2022) 236 final)

(2023/C 75/27)

Izjaviteljica: **Alena MASTANTUONO**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 28.6.2022.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	179/3/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) vrlo je zabrinut zbog razvoja stanja na tržištima električne energije, pa stoga pozdravlja činjenicu da se u Komunikaciji Komisije razmatraju kratkoročne intervencije na tržištu energije i dugoročna poboljšanja modela tržišta električne energije. EGSO stoga naglašava zaključak Komisije da „postoje područja u kojima su potrebne prilagodbe modela tržišta električne energije EU-a kako bi se uzeli u obzir buduće energetske okruženje i kombinacija proizvodnje, tehnologije u nastajanju, geopolitička kretanja te pouke izvučene iz trenutačne krize. Takve bi prilagodbe trebale doprinijeti optimizaciji funkcioniranja modela tržišta električne energije i učiniti ga prikladnijim za poticanje troškovno učinkovite dekarbonizacije sektora električne energije, osiguravanje pristupačnih cijena za potrošače i povećanje sposobnosti tog sektora da se odupre nestabilnosti cijena.”

1.2. Budući da energetska tržišta koja dobro funkcioniraju imaju ključnu ulogu u ostvarivanju svih osnovnih ciljeva održivog energetskog sustava – sigurnost opskrbe, razumni troškovi i cijene te klimatska neutralnost – EGSO također smatra da je važno olakšati i održati dobre uvjete za budućnost. Budućim mjerama ne smiju se ugroziti ti preduvjeti i trebalo bi omogućiti djelovanje u području klime u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.

1.3. Međutim, EGSO istodobno ističe da trenutačna kriza cijena energije negativno utječe na europska kućanstva i poduzeća. Izuzetno visoke cijene energije potiču inflaciju i doprinose ekonomskoj nesigurnosti. EGSO stoga podržava pristup Komisije da se poduzmu kratkoročne mjere kako bi se osigurale pristupačne cijene i smanjili troškovi za europske građane i poduzeća, uključujući izravnu financijsku potporu ugroženim potrošačima, kao i najteže pogođenim MSP-ovima i energetski intenzivnim industrijama. Međutim, EGSO smatra da bi nakon privremenih intervencija trebalo provesti prilagodbu europskog modela tržišta električne energije u područjima u kojima je to nužno, kako navodi Komisija.

EGSO poziva tvorce politika da potiču i podupiru građane i da im omoguće da – umjesto da se oslanjaju na stalnu kompenzaciju – postanu proizvođači energije i grade lokalne energetske zajednice, čime bi im se pomoglo da budu neovisniji o cijenama na zajedničkom tržištu. EGSO poziva države članice i Europsku komisiju da posebnim programima ugroženim potrošačima pomognu da postanu proizvođači.

1.4. EGSO smatra da je glavni problem visoka cijena prirodnog plina i da bi se svim mjerama na europskoj i nacionalnoj razini trebalo nastojati ukloniti taj temeljni uzrok rasta cijena električne energije, olakšati povećanje proizvodnje i koristiti nefosilnu energiju u tolikoj mjeri da ona može zadovoljiti potražnju za energijom. Odbor stoga pozdravlja mjere na strani potražnje koje je Europska komisija predložila 14. rujna 2022. i poziva kućanstva, javni sektor i poduzeća na zajedničko ulaganje napora u tom smislu. Smanjenje potražnje najlakši je način da se olakša plaćanje računa za energiju i da se smanje emisije. EGSO također poziva na veća ulaganja u bržu tranziciju prema nefosilnom i klimatski neutralnom energetsom sustavu.

1.5. EGSO ističe da prije bilo svakog daljnjeg djelovanja treba provesti temeljitu raspravu i analizu učinka i želi sudjelovati u toj raspravi. Komisija i države članice trebale bi izbjegavati kratkoročne prijedloge kojima bi se ugrozili osnovni ciljevi održivog energetsog sustava.

2. Opće napomene

2.1. Komunikacija Komisije o kratkoročnim intervencijama na tržištu energije i dugoročnim poboljšanjima modela tržišta električne energije temelji se na nekoliko novijih dokumenata koji se bave brzim povećanjem cijena energije i zabrinjavajućim pitanjima u vezi sa sigurnošću opskrbe energijom koja je otvorila ruska invazija na Ukrajinu. Komunikacija je ujedno neodvojivo povezana s inicijativama za energetske tranzicije prema klimatskoj neutralnosti. EGSO naglašava da predmetnu komunikaciju treba razmotriti u tom općem kontekstu i upućuje na svoja prethodna mišljenja o tim temama ⁽¹⁾.

2.2. Energetska tržišta koja dobro funkcioniraju imaju ključnu ulogu u ostvarivanju svih osnovnih ciljeva održivog energetsog sustava, a to su sigurnost opskrbe, razumni troškovi i cijene te klimatska neutralnost. S obzirom na to da su svi ti ciljevi trenutačno dovedeni u pitanje, EU bi se trebao usredotočiti na mjere koje donose korist u pogledu svih ciljeva i kojima se uzimaju u obzir potrebe europskog gospodarskog i socijalnog modela. EGSO stoga smatra da je važno okrenuti se osnovnim pitanjima i usredotočiti se na stvaranje učinkovitih uvjeta za poboljšanje integracije energetskih tržišta.

2.3. Zbog sektorske integracije energetska tržišta sve su više međusobno povezana, što pomaže u dekarbonizaciji energetsog sustava na troškovno učinkovit način i u rješavanju problema povećane nestabilnosti energetsog sustava. Postojeći model tržišta treba motivirati aktere da postignu dekarbonizaciju, što je nužno da bi se Europa usmjerila prema klimatskoj neutralnosti. S druge strane, taj model, u kojem se cijene električne energije određuju prema ekonomskom prvenstvu, ovih je dana pod iznimno velikim pritiskom zbog izuzetno visokih cijena plina.

2.4. Unutarnje tržište ključno je kako bi EU osigurao učinkovitu raspodjelu resursa, a to se odnosi i na energiju. Istovremeno, na energetske sustav EU-a uvelike utječu i međunarodna tržišta, naročito kroz tržišta goriva. Geopolitička kretanja jasno su ukazala na to da je potrebno da se EU potruži uspostaviti bolju stratešku autonomiju u području energije i sirovina povezanih s energijom. Postizanje cilja smanjenja ovisnosti EU-a o nepouzdanim trećim zemljama iziskuje tješnju suradnju i ističe međuovisnost država članica. Istina je da je važno da EU u najvećoj mogućoj mjeri iskorištava vlastite dostupne resurse i postojeće kapacitete, ali nije ni realno ni korisno djelovati u izolaciji od međunarodnih tržišta; naprotiv, treba nastojati uspostaviti vrijednu suradnju s pouzdanim partnerima.

2.5. Tržišta koja dobro funkcioniraju mogu se postići samo ako su osnove dobro posložene: EGSO ističe da je odgovarajuća energetska infrastruktura nužna osnova za svaki energetske sustav koja doprinosi općem funkcioniranju energetskih tržišta, uključujući dostupnost i cjenovnu pristupačnost energije. Uklanjanje prepreka protoku energije stoga je ključna mjera za bolje funkcioniranje tržišta. Još jedna osnova za funkcioniranje tržišta su primjerena tržišna pravila kojima se, među ostalim, utvrđuju pravila tržišnog natjecanja, čime se povećava transparentnost te stvaraju i jačaju ravnopravni uvjeti poslovanja.

2.6. Ulaganja u energetske infrastrukturu su nužna ako želimo da se energetske sustavi i tržište razvijaju i učinkovito odgovaraju na tekuće trendove, uključujući elektrifikaciju, lokalizaciju, digitalizaciju te povećanje proizvodnje i korištenja obnovljive energije. Kako bi se ta ulaganja olakšala, tvorcima politika i nadležna tijela moraju ubrzati postupke izdavanja dozvola i administrativne postupke, ali istovremeno i osigurati odgovarajuće savjetovanje s relevantnim dionicima. Osim prijenosnih i distribucijskih veza, moderna infrastruktura otporna na promjene u budućnosti mora uključivati i kapacitete za skladištenje električne energije, kao i digitalne sustave potrebne za „pametne” energetske sustave. Istodobno se mora izbjeći ovisnost koja može dovesti do neupotrebljivosti imovine.

⁽¹⁾ SL C 275, 18.7.2022., str. 80., SL C 323, 26.8.2022., str. 123., SL C 443, 22.11.2022., str. 140.

2.7. EGSO smatra da bi u traženju rješenja i poboljšanja trenutačne situacije trebalo raditi razliku između kratkoročnih i dugoročnih mjera. Potrebno je uvažiti činjenicu da je za mnoge mjere, a naročito za velika ulaganja, potrebno više vremena da se ostvare. Za neke je mjere potrebno više vremena kako bi se omogućilo njihovo pravilno planiranje i osigurala njihova izvedivost i kompatibilnost s osnovnim ciljevima u području energije te kako bi se izbjegle kratkoročne mjere koje bi se dugoročno mogle pokazati kontraproduktivnima.

2.8. Kad je posrijedi osiguravanje sigurnosti opskrbe energijom i pripravnosti za izvanredne situacije i poremećaje na tržištima, također je potrebno razmišljati dugoročno. Time se naglašava uloga aktivnosti predviđanja u utvrđivanju rizika i omogućavanju poboljšanja otpornosti i svladavanja rizika, među ostalim s pomoću planova za nepredvidive situacije.

2.9. Nadalje, EGSO smatra da bi neki oblik mehanizama za razvoj kapaciteta mogao pomoći u osiguravanju sigurnosti opskrbe, naročito u trenucima najveće potrošnje, dok bi se istovremeno izbjeglo nepotrebno narušavanje tržišta, u skladu s načelima osmišljavanja iz Uredbe o unutarnjem tržištu električne energije.

2.10. EGSO poziva tvorce politika da se stalno i dosljedno pridržavaju svih osnovnih ciljeva održivog energetskog sustava, ali poziva i na stavljanje naglaska na temeljne uzroke problema. Bez takvog pristupa postoji veći rizik da će se za suočavanje s akutnim problemima koristiti mjere koje su neučinkovite ili, u najgorem slučaju, u suprotnosti s temeljnim ciljevima. U tom bi slučaju oblikovatelji politika trebali jasno navesti vremenski okvir za takav scenarij za hitne situacije.

2.11. EGSO naglašava da se svaka mjera, bilo na razini država članica bilo na razini EU-a, treba zasnivati na pouzdanim znanstvenim spoznajama, čvrstim dokazima i temeljitim procjenama učinka. Kad je riječ o politikama i mjerama, treba provesti detaljno savjetovanje s relevantnim dionicima, uključujući civilno društvo.

2.12. Sve u svemu, razvoj tržišta energije nakon krize trebao bi se sve više oslanjati na inovacije i tržišno natjecanje, a ne na subvencije i trgovinske prepreke. Osim toga, potrebno je prepoznati da bi, kad je posrijedi energetsko tržište EU-a, intervencija u bilo kojem području mogla imati posljedice za ostatak tržišta. Stoga mjere u državama članicama moraju biti precizno usmjerene i privremene te što je moguće manje narušavati tržište EU-a.

3. Posebne napomene

3.1. Svaku potencijalnu intervenciju na energetskim tržištima treba ocijeniti u odnosu na osnovne ciljeve kako bi se osiguralo da ne ugrožava cjelovitost jedinstvenog tržišta i jednake uvjete poslovanja ili da ne stvara nesigurnost koja slabi investicijsko okruženje. Povrh toga, intervencijama se ne smiju ugroziti napori koji se ulažu u dekarbonizaciju i energetsku učinkovitost.

3.2. To je zahtjevan uvjet jer bi svaka intervencija na energetskom tržištu mogla imati negativne posljedice. U brojnim slučajevima posljedice bi mogle biti narušavanje tržišta, fiskalni troškovi, poremećaji u opskrbi ili negativan učinak na ulaganja ili na ponašanje potrošača. EGSO stoga ističe da se svaka intervencija mora temeljiti na pažljivoj analizi njezinih ekonomskih, socijalnih i ekoloških posljedica.

3.3. EGSO vjeruje da nema sumnje da je izravna financijska potpora za ublažavanje učinka povećanih cijena energije koja se pruža onima kojima je to potrebno najrealnija opcija za hitnu mjeru u kriznoj situaciji. Međutim, moguće mjere potpore za ublažavanje krize trebale bi biti privremene i usmjerene na one koji su najviše pogođeni, bez obzira na to je li riječ o građanima, MSP-ovima ili energetski intenzivnim industrijama.

3.4. EGSO poziva tvorce politika da potiču i podupiru građane i da im omoguću da – umjesto da se oslanjaju na stalnu kompenzaciju – postanu prozumenti energije i grade lokalne energetske zajednice, čime bi im se pomoglo da budu neovisniji o cijenama na zajedničkom tržištu. Sve veće napore treba uložiti u usmjeravanje i podupiranje građana i malih poduzeća u njihovim aktivnostima koje vode uštedi energije i energetskoj učinkovitosti, kao i u reagiranje na promjenjivost u proizvodnji s pomoću fleksibilne potražnje. Kao što su pokazale opsežne analize EGSO-a, izuzetno ranjivi potrošači, koje visoke cijene energije najteže pogađaju, imaju najmanje, a često i nikakve mogućnosti da postanu prozumenti. I Europska komisija i države članice, na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, moraju pokrenuti programe kako bi tim potrošačima pomogle da prevladaju razne prepreke s kojima se suočavaju (npr. informativne i poticajne kampanje, financijska sredstva, pristup kapitalu, pristup zemljištu i krovovima na kojima se mogu postaviti uređaji za iskorištavanje solarne energije i energije vjetra itd.).

3.5. EGSO je u svom prethodnom mišljenju ⁽²⁾ izrazio slaganje sa zaključcima iz nedavnog izvješća ⁽³⁾ ACER-a prema kojima se tijekom krize pokazalo da tržište električne energije dobro funkcionira jer su se uspjeli izbjeći prekidi u opskrbi električnom energijom ili čak i potpuno isključivanje na određenim područjima. Iz ocjene ACER-a vidi se i da bi nestabilnost cijena bila znatno veća u svakoj pojedinačnoj zemlji koja bi mjere poduzimala zasebno. Međutim, Odbor je itekako svjestan činjenice da s obzirom na postojeći model tržišta, u kojem se cijena određuje na temelju ekonomskog prvenstva, cijene plina povećavaju cijene energije. EGSO skreće pozornost na zajedničke vrijednosti Unije u pogledu usluga od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), koje su navedene u Protokolu br. 26 o uslugama od općeg interesa priloženom Ugovoru o Europskoj uniji ⁽⁴⁾.

3.6. U širem smislu, mora se uvažiti i činjenica da je posljednjih desetljeća postignut velik napredak u integraciji energetske tržišta EU-a, što je donijelo izuzetno veliku korist u pogledu dostupnosti i cjenovne pristupačnosti energije, koje se često uzimaju zdravo za gotovo. Bez suradnje i integracije tržišta troškovi osiguravanja sigurnosti opskrbe energijom i ekologizacije energetske sustava bili bi mnogo veći.

3.7. Taj pozitivan trend u integraciji energetske tržišta treba nastaviti. Interes za prekogranično povezivanje tržišta električne energije i korist koju to donosi postaju sve važniji zbog sve većeg oslanjanja na obnovljive izvore energije. Veća povezanost unutar zemalja i među njima pridonosi sigurnosti opskrbe, a ujedno izjednačava cijene. To kratkoročno može biti negativno za one kojima se unutar raspona cijena nude niže cijene, ali dugoročno pridonosi smanjenju i stabilizaciji cijena.

3.8. Prema ocjeni ACER-a, postojeći model tržišta vrijedi zadržati. Međutim, EGSO se slaže s Komisijom da postoje područja u kojima su radi postizanja ciljeva dekarbonizacije EU-a uz niže troškove i jamčenja sigurnosti opskrbe potrebne prilagodbe modela tržišta električne energije EU-a, naročito zbog povećanja proizvodnje i korištenja obnovljive energije i osiguravanja stabilnosti i pristupačnosti cijena.

3.9. EGSO predlaže da se ispita, na primjer, nudi li postojeći model tržišta, uključujući i njegov regulatorni okvir, dovoljno poticaja za ulaganje u opcije koje omogućuju fleksibilnost (kao što su skladištenje, prijenos opterećenja i zeleni vodik). I bez izmjene postupka ponude, koja bi za sobom povlačila znatne rizike, postoje brojne mogućnosti za poticanje tehnologija koje pogoduju sustavu, uključujući sustav naknada za mrežu u kojem se nagrađuju proizvodnja i potrošnja električne energije u skladu s opterećenjem mreže.

3.10. Nadalje, EGSO smatra i da je nužno smjestiti započeti političku raspravu o tome kako u budućem modelu tržišta osigurati ulaganja u kapacitete za obnovljivu energiju i njihovo refinanciranje u dalekoj budućnosti kada bi se sva potražnja za električnom energijom trebala zadovoljavati iz obnovljivih izvora i kada bi tržišna cijena često mogla biti nula ili čak negativna.

3.11. U raspravi o visokim cijenama električne energije vrlo je jasno navedeno da je nužno zamijeniti postojeći sustav granične cijene drugačijom vrstom sustava jer je plin često u graničnom položaju, zbog čega određuje cijenu električne energije u cjelini. U tom kontekstu Odbor upućuje na izjavu predsjednice EGSO-a i predsjednice stručne skupine TEN od 8. rujna 2022. u kojoj se u ime EGSO-a „poziva na zajedničko djelovanje na europskoj razini kako bi se osigurala stabilnost cijena električne energije i hitno reformiralo tržište energije, kao i na brže dovršenje jedinstvenog tržišta i poboljšanje infrastrukture”.

3.12. Povećanja cijena u osnovi su posljedica neočekivanih vanjskih čimbenika kao što je rat i, zajedno sa sustavom ekonomskog prvenstva, dovela su cijene električne energije do rekordnih razina. S obzirom na to da je glavni uzrok trenutačnih visokih cijena energije plin, idealno rješenje bilo bi smanjenje korištenja plina i povećanje proizvodnje i korištenja nefosilne energije u tolikoj mjeri da ona može zadovoljiti potražnju za energijom.

3.13. Fosilna energija utječe na cijene električne energije i putem emisijskih jedinica, čija se cijena znatno povećala iako i dalje, u usporedbi s cijenama plina, ima ograničen učinak. Povrh toga, velik dio cijene električne energije za potrošače čine razni porezi.

⁽²⁾ SL C 443, 22.11.2022., str. 140.

⁽³⁾ Završna ocjena ACER-a o modelu veleprodajnog tržišta električne energije EU-a.

⁽⁴⁾ SL C 275, 18.7.2022., str. 80.

3.14. Potrebno je razlučiti cjenovne šokove uzrokovane izvanrednim situacijama, kao što je rat, i uobičajenije fluktuacije cijena. Fluktuacije ovise o brojnim čimbenicima povezanim s ponudom i potražnjom energije. Zbog golemog povećanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, koja je nestabilna, vjerojatno je da će se nestabilnost cijena u elektroenergetskom sustavu povećati. Tržište stoga mora slati odgovarajuće cjenovne signale kako bi se zadovoljila potreba za fleksibilnošću.

3.15. EGSO naglašava da su gornje granice cijena ili druge intervencije na veleprodajnim tržištima energije često potrebne na trenutačno pretjerano opterećenom energetsom tržištu, ali da mogu utjecati na sigurnost opskrbe, investicijsko okruženje i uštedu energije. EGSO je pritom svjestan da su cjenovni signali koje šalje tržište potrebni da bi se potaknula ulaganja u proizvodnju energije, a cijena je ujedno i poticaj za uštedu energije i energetske učinkovitost. Međutim, potrebna je privremena dobro ciljana kompenzacija za one koji najviše trpe zbog cijena energije, bilo da je riječ o kućanstvima ili poduzećima, kako bi se ublažio učinak naglog porasta cijena energije.

3.16. EGSO pozdravlja prijedlog da se razmotri mogućnost revizije okvira REMIT kako bi se s pomoću veće transparentnosti tržišta i bolje kvalitete podataka o tržištu smanjili rizici od zlouporabe tržišta. Kako bi se izbjegao negativan učinak na poduzeća, kućanstva i društvo, EGSO ujedno poziva na to da se istraže mjere koje bi se mogle poduzeti u vezi s narušavanjem određivanja cijena plina putem moguće zlouporabe tržišta i špekulacija.

3.17. EGSO skreće pozornost na činjenicu da se u ovim promijenjenim uvjetima nacionalni klimatski i energetske planovi moraju preispitati kako bi se pružio koordinirani odgovor u cilju dugoročnog pokrivanja potreba za električnom energijom.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o izmijenjenom prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o smjernicama Unije za razvoj transeuropske prometne mreže, izmjeni Uredbe (EU) 2021/1153 i Uredbe (EU) br. 913/2010 te stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1315/2013

(COM(2022) 384 final/2 – 2021/0420 (COD))

(2023/C 75/28)

Glavni izvjestitelj: **Stefan BACK**

Zahtjev za savjetovanje	Europski parlament, 3.10.2022. Vijeće Europske unije, 6.10.2022.
Pravna osnova	članci 172. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju	27.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani)	155/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) ističe da je u svojem mišljenju o prijedlogu revizije Uredbe o mreži TEN-T i o željezničkim teretnim koridorima ⁽¹⁾ (dalje u tekstu: „Prijedlog o mreži TEN-T” ⁽²⁾) pozdravio stavljanje većeg naglaska na veze sa susjednim zemljama, uključujući partnerske zemlje i zemlje pristupnice.

1.2. Prijedlog o mreži TEN-T objavljen je u prosincu 2021., a u veljači 2022. započeo je napad Rusije na Ukrajinu. EGSO se slaže s procjenom iz izmijenjenog prijedloga da je to redefiniralo geopolitičko okruženje, iznijelo na vidjelo osjetljivost EU-a na nepredviđene disruptivne događaje izvan njegovih granica i naglasilo činjenicu da se unutarnje tržište EU-a i njegova prometna mreža ne mogu promatrati odvojeno pri oblikovanju politika EU-a.

1.3. Ta je situacija ukazala na ispravnost hitne potrebe pružanja pomoći Ukrajini, među ostalim poboljšanjem prometne povezanosti s EU-om radi održavanja i poboljšanja mobilnosti i teretnih tokova između Ukrajine i EU-a. Posebno je potrebno pružati pomoć u prijevozu žitarica iz Ukrajine zbog nedostupnosti crnomorskih luka, koje Rusija blokira.

1.4. EGSO se slaže da je brza uspostava alternativnih logističkih ruta za sve vrste prijevoza kojima se EU povezuje s Ukrajinom ključna za gospodarstvo i gospodarski oporavak Ukrajine te za stabilizaciju svjetskih tržišta hrane i sigurnosti opskrbe hranom.

1.5. EGSO također podržava akcijski plan iz Komunikacije o trakama solidarnosti namijenjenima za nadogradnju prekograničnih veza (cestovno-cestovnih, željezničko-cestovnih i željezničko-željezničkih) između EU-a i Ukrajine, uključujući dodatne granične prijelaze, te o procjeni proširenja koridora osnovne mreže TEN-T u Ukrajini.

1.6. EGSO također pozitivno ocjenjuje činjenicu da se akcijskim planom predviđaju i „pozivi na podnošenje prijedloga u okviru CEF-a” kojima će se omogućiti usmjeravanje potpore posebno na projekte za poboljšanje interoperabilnosti i povezanosti prometne mreže EU-a s Ukrajinom.

⁽¹⁾ SL C 290, 29.7.2022., str. 120.

⁽²⁾ COM(2021) 812 final.

1.7. EGSO stoga u potpunosti podržava proširenje mreže TEN-T na Ukrajinu i Moldaviju putem indikativnih zemljovida uključenih u Prilog IV. izmijenjenom prijedlogu; riječ je o pravodobnom prijedlogu koji bi s vremenom mogao donijeti dodanu vrijednost, posebno poboljšanjem mogućnosti za uspostavu neometanih prometnih tokova između Ukrajine i EU-a.

1.8. EGSO u potpunosti podržava snažnu političku poruku koja se šalje uključivanjem veza u Ukrajini u glavne prioritete mreže TEN-T, tj. europskih prometnih koridora, s njihovim snažnim sustavom provedbe u vidu koordinatora, planova rada, raznih radnih skupina i, u skladu s Prijedlogom o mreži TEN-T, s obvezom da se planovima rada posredstvom provedbenog akta dâ pravna snaga.

1.9. Međutim, EGSO izražava žaljenje što ni opće odredbe o suradnji s trećim zemljama ni odredbe o provedbi instrumenta europskih prometnih koridora i horizontalnih prioriteta ne pružaju pravnu osnovu za to da se primjena prioriteta koridora ili sustava njihove provedbe, uključujući koordinatore, upravljanje, plan rada europskog koordinatora ili provedbeni akt, proširi na treće zemlje.

1.10. EGSO stoga traži uvođenje snažnog i vjerodostojnog sustava provedbe onih veza koje treba smatrati dijelom europskih prometnih koridora, po mogućnosti jačanjem i povećanjem broja radnih skupina za suradnju s trećim zemljama.

1.11. S obzirom na trenutačni politički kontekst čini se primjerenim i u skladu s uvedenim sankcijama ukloniti upućivanje na indikativne veze mreže TEN-T u Rusiji i Bjelorusiji.

1.12. EGSO je iznenađen činjenicom da izmijenjeni prijedlog uključuje izričitu predanost razmatranju ponovne uspostave veza u Bjelorusiji i veza između Bjelorusije i država članica EU-a ako se ta zemlja razvije prema demokraciji, dok slična obveza nije preuzeta u odnosu na Rusiju. EGSO smatra da je potrebno izbjegavati preuzimanje obveza te vrste za budućnost.

1.13. EGSO napominje da je uklanjanje upućivanja na veze država članica s Rusijom po svoj prilici predstavljalo probleme nekim državama članicama jer su neke od tih veza i dalje važne za povezanost u tim državama članicama. EGSO preporučuje da se mogućem unutarnjem značaju takvih veza za EU posveti posebna pozornost.

1.14. EGSO se slaže da je očito potrebno riješiti pitanje različitih željezničkih kolosijeka u EU-u i Ukrajini, iako će možda biti potrebno određeno vrijeme za uvođenje promjena u tom pogledu te stoga nije vjerojatno da će one donijeti rješenja za neposredne i hitne probleme u pogledu učinkovitosti.

1.15. EGSO predlaže da se zahtjev za prelazak na standardnu europsku širinu kolosijeka od 1 435 mm ograniči na europske prometne koridore kako bi sam taj prelazak bio dosljedan i dobro koordiniran, s obzirom na to da je obveza država članica da izrade planove za prelazak ograničena na te koridore.

1.16. EGSO upozorava da bi prijedlog da se svaka nova željeznička infrastruktura na osnovnoj ili sveobuhvatnoj mreži TEN-T izgradi sa standardnom širinom kolosijeka od 1 435 mm mogao stvoriti iznimno složene unutarnje probleme u pogledu dosljednosti u državama članicama s drugačijom širinom kolosijeka.

2. Opće napomene – kontekst

2.1. Veze s Ukrajinom i Moldavijom te uklanjanje/degradiranje veza u Rusiji i Bjelorusiji i s njima

2.1.1. Prijedlog izmjene prijedloga o mreži TEN-T od 27. srpnja 2022., koji je Komisija podnijela u prosincu 2021. ⁽³⁾ (dalje u tekstu: „izmijenjeni prijedlog”) potaknut je ruskim ratom protiv Ukrajine i njegovim posljedicama na lance opskrbe. Taj je rat ukazao na važnost veza mreže TEN-T sa susjednim partnerskim zemljama.

⁽³⁾ COM(2022) 384 final.

2.1.2. Člankom 9. prijedloga Komisije iz prosinca (Prijedlog o mreži TEN-T) predviđa se suradnja s trećim zemljama radi povezivanja mreže TEN-T s njihovom infrastrukturom i jačanja održivog gospodarskog rasta i konkurentnosti. Istaknute točke uključuju proširenje politike u pogledu mreže TEN-T na treće zemlje, postupke granične kontrole i nadzora koji omogućuju neometan protok prometa, dovršetak relevantnih infrastrukturnih veza, interoperabilnost, olakšavanje vodnog prometa i razvoj sustava IKT-a. U povezanim zemljovidima prikazuje se stanje osnovne i sveobuhvatne mreže u skladu s kriterijima Uredbe o mreži TEN-T⁽⁴⁾.

2.1.3. Utvrđeni su posebni kriteriji za europske prometne koridore, koji se razlikuju od onih koji se primjenjuju na osnovnu i sveobuhvatnu mrežu. Koridori su strateški najvažniji dijelovi mreže TEN-T (članak 7. Prijedloga o mreži TEN-T), s posebnim općim prioritetima koji se razlikuju od osnovne i sveobuhvatne mreže (članci 12. i 13.) i posebnim provedbenim pravilima (poglavlje V. članci 50.–54.).

2.1.4. U Komunikaciji Komisije o trakama solidarnosti EU-a i Ukrajine⁽⁵⁾ utvrđen je niz infrastrukturnih izazova koje EU i njegove susjedne zemlje moraju svladati kako bi poduprli gospodarstvo i oporavak Ukrajine te riješili probleme opskrbe i povezanosti između EU-a, Ukrajine i svjetskih tržišta. Predlaže se razmatranje mogućnosti proširenja europskih prometnih koridora na Ukrajinu i Moldaviju kako bi se zaštitili uvoz i izvoz, uključujući izvoz usjeva iz Ukrajine. Dogovor na visokoj razini o indikativnim zemljovidima mreže TEN-T u Ukrajini potpisan je u svibnju 2022.

2.1.5. Komisija je 14. srpnja 2022. donijela delegiranu uredbu s indikativnim zemljovidima za mrežu TEN-T u Ukrajini i Moldaviji kako bi se standardi te mreže proširili na susjedne zemlje i time omogućile neometane veze. Ti su zemljovidni sada dio izmijenjenog prijedloga, koji uključuje i zemljovide kojima se nekoliko koridora mreže TEN-T proširuje na Ukrajinu i Moldaviju.

2.1.6. Izmijenjenim prijedlogom obuhvaćene su i indikativne veze mreže TEN-T u Rusiji i Bjelorusiji.

2.1.7. Nadalje, veze kojima se mreža država članica povezuje s indikativnim vezama mreže TEN-T u Rusiji i Bjelorusiji degradirane su i sada su dio sveobuhvatne mreže.

2.2. Širina kolosijeka

2.2.1. U Komunikaciji o trakama solidarnosti za Ukrajinu utvrđuju se i uska grla zbog razlike između širine kolosijeka od 1 520 mm u Ukrajini i širine kolosijeka od 1 435 mm u EU-u, što uzrokuje problem zbog trenutno nedovoljnog kapaciteta pretovara.

2.2.2. Izmijenjenim prijedlogom nastoji se uskladiti širina kolosijeka na osnovnoj i sveobuhvatnoj mreži u EU-u kako bi se u konačnici postigla zajednička širina kolosijeka od 1 435 mm. Nova željeznička infrastruktura mora se izgrađivati s tom širinom, a države članice koje u cijelosti ili djelomično imaju drugačiju širinu kolosijeka moraju u roku od dvije godine od stupanja na snagu Uredbe izraditi plan za prelazak na širinu kolosijeka od 1435 mm na postojećim željezničkim linijama europskih prometnih koridora. Ti se planovi koordiniraju s predmetnim susjednim državama članicama.

2.2.3. U planovima prelaska utvrđuju se one željezničke pruge koje neće biti obuhvaćene prelaskom i iznosi se analiza troškova i koristi kojom se opravdava ta odluka, uključujući učinak na interoperabilnost.

2.2.4. Prioriteti za planiranje infrastrukture i ulaganja povezani s planovima prelaska trebali bi biti sadržani u prvom planu rada europskih koordinatora za one europske prometne koridore koji uključuju željezničke pruge za prijevoz tereta sa širinom kolosijeka koja nije europska norma.

2.2.5. Irska je izuzeta od obveze usklađivanja širine kolosijeka (članci 15. i 16. Prijedloga o mreži TEN-T).

3. Opće napomene

3.1. EGSO ističe da je u svojem mišljenju o Prijedlogu o mreži TEN-T pozdravio stavljanje većeg naglaska na veze sa susjednim zemljama, uključujući partnerske zemlje i zemlje pristupnice.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) br. 1315/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o smjernicama Unije za razvoj transeuropske prometne mreže i stavljanju izvan snage Odluke br. 661/2010/EU (SL L 348, 20.12.2013., str. 1.).

⁽⁵⁾ COM(2022) 217 final.

3.2. Prijedlog o mreži TEN-T objavljen je u prosincu 2021., a u veljači 2022. započeo je napad Rusije na Ukrajinu. EGSO se slaže s procjenom iz izmijenjenog prijedloga da je to redefiniralo geopolitičko okruženje, iznijelo na vidjelo osjetljivost EU-a na nepredviđene disruptivne događaje izvan njegovih granica i naglasilo činjenicu da se unutarnje tržište EU-a i njegova prometna mreža ne mogu promatrati odvojeno pri oblikovanju politika EU-a.

3.3. Ta je situacija ukazala na ispravnost hitne potrebe pružanja pomoći Ukrajini, među ostalim poboljšanjem prometne povezanosti s EU-om radi održavanja i poboljšanja mobilnosti i teretnih tokova između Ukrajine i EU-a. Posebno je potrebno pružiti pomoć u prijevozu žitarica iz Ukrajine zbog nedostupnosti crnomorskih luka, koje Rusija blokira.

3.4. Potreba za poduzimanjem mjera za osiguravanje odgovarajuće mobilnosti i prometnih tokova između EU-a i Ukrajine prvi je put istaknuta u spomenutoj Komunikaciji o trakama solidarnosti između EU-a i Ukrajine, a to se pitanje u međuvremenu rješava nizom mjera, među ostalim promicanjem razvoja odgovarajuće infrastrukture kroz Ukrajinu i indikativnim proširenjem veza mreže TEN-T prema Ukrajini, u skladu s odredbama Prijedloga o mreži TEN-T u pogledu suradnje s trećim zemljama.

3.5. EGSO se slaže da je brza uspostava alternativnih logističkih ruta za sve vrste prijevoza kojima se EU povezuje s Ukrajinom ključna za gospodarstvo i gospodarski oporavak Ukrajine te za stabilizaciju svjetskih tržišta hrane i sigurnosti opskrbe hranom.

3.6. EGSO također prima na znanje da je potrebno hitno poboljšati kapacitete relevantnih terminala i graničnih prijelaza, primjerice na točkama s dvojakom širinom kolosijeka, kako je istaknuto u Komunikaciji o trakama solidarnosti.

3.7. EGSO također podržava akcijski plan iz Komunikacije o trakama solidarnosti u kojem se navodi da treba nadograditi prekogranične veze (cestovno-cestovne, željezničko-cestovne i željezničko-željezničke) između EU-a i Ukrajine, uključujući dodatne granične prijelaze, procijeniti proširenje koridora osnovne mreže TEN-T u Ukrajini, kako bi se omogućila veća povezanost razvojem željezničkih pruga standardne europske širine kolosijeka prema Ukrajini i Moldaviji i poboljšati povezivost i plovnost na koridoru Rajna – Dunav radi povećanja učinkovitosti prometa.

3.8. EGSO također pozitivno ocjenjuje činjenicu da se akcijskim planom predviđaju i „pozivi na podnošenje prijedloga u okviru CEF-a” kojima će se omogućiti usmjeravanje potpore posebno na projekte za poboljšanje interoperabilnosti i povezanosti prometne mreže EU-a s Ukrajinom.

3.9. EGSO stoga u potpunosti podržava proširenje mreže TEN-T na Ukrajinu i Moldaviju putem indikativnih zemljovida uključenih u Prilog IV. izmijenjenom prijedlogu; riječ je o pravodobnom prijedlogu koji bi s vremenom mogao donijeti dodanu vrijednost, posebno poboljšanjem mogućnosti za uspostavu neometanih prometnih tokova između Ukrajine i EU-a.

3.10. EGSO prima na znanje klasifikaciju ukrajinske infrastrukture u okviru mreže TEN-T na okvirnim zemljovidima iz Priloga IV. izmijenjenom prijedlogu, prema kojoj veze, terminali, luke i zračne luke pripadaju ili osnovnoj ili sveobuhvatnoj mreži, u skladu s člankom 9. stavkom 2. Prijedloga o mreži TEN-T.

3.11. Indikativne veze unutar Ukrajine na zemljovidima iz Priloga III. izmijenjenom prijedlogu također su prikazane kao dio europskih prometnih koridora i proširuju koridore Sjeverno more – Baltik, Skandinavija – Mediteran, Baltičko more – Jadransko more, Rajna – Dunav i Baltičko more – Crno more na Ukrajinu.

3.12. EGSO u potpunosti podržava snažnu političku poruku koja se šalje uključivanjem veza u Ukrajinu u glavne prioritete mreže TEN-T, tj. europskih prometnih koridora, s njihovim snažnim sustavom provedbe u vidu koordinatora, planova rada, raznih radnih skupina i, u skladu s Prijedlogom o TEN-T-u, s obvezom da se planovima rada posredstvom provedbenog akta dâ pravna snaga.

3.13. Međutim, EGSO izražava žaljenje što ni opće odredbe o suradnji s trećim zemljama ni odredbe o provedbi instrumenta europskih prometnih koridora i horizontalnih prioriteta ne pružaju pravnu osnovu za to da se primjena prioriteta koridora ili sustava njihove provedbe, uključujući koordinatore, upravljanje, plan rada europskog koordinatora ili provedbeni akt, proširi na treće zemlje. Samo članak 52. stavak 3. točka (f) o upravljanju koridorima dopušta osnivanje radnih skupina za suradnju s trećim zemljama, ali time se, po svemu sudeći, ne mijenja područje primjene odredbi o transeuropskim koridorima.

- 3.14. EGSO stoga traži uvođenje snažnog i vjerodostojnog sustava provedbe onih veza koje treba smatrati proširenjem europskih prometnih koridora, po mogućnosti jačanjem i povećanjem broja radnih skupina za suradnju s trećim zemljama.
- 3.15. S obzirom na trenutačni politički kontekst čini se primjerenim i u skladu s uvedenim sankcijama ukloniti upućivanje na indikativne veze mreže TEN-T u Rusiji i Bjelorusiji.
- 3.16. Međutim, EGSO je iznenađen činjenicom da izmijenjeni prijedlog uključuje izričitu predanost razmatranju ponovne uspostave veza u Bjelorusiji i veza između Bjelorusije i država članica EU-a ako se ta zemlja razvije prema demokraciji u skladu s odgovarajućim planom EU-a, dok za Rusiju nije navedena slična mogućnost. Iako možda ne postoji poseban plan EU-a u pogledu demokracije u Rusiji, teško je razumjeti tu razliku u pristupu. EGSO stoga preporučuje da se u budućnosti ne preuzimaju obveze te vrste.
- 3.17. EGSO napominje da je uklanjanje upućivanja na veze država članica s Rusijom po svoj prilici predstavljalo probleme nekim državama članicama. Na primjer, finski ministar prometa kritizirao je opći karakter tih mjera jer su neke od tih veza i dalje važne za povezanost u njegovoj državi članici. EGSO preporučuje da se mogućem unutarnjem značaju takvih veza za EU posveti posebna pozornost.
- 3.18. EGSO se slaže da je očito potrebno riješiti pitanje različitih željezničkih kolosijeka u EU-u i Ukrajini, iako će možda biti potrebno određeno vrijeme za uvođenje promjena u tom pogledu te stoga nije vjerojatno da će se one donijeti rješenja za neposredne i hitne probleme u pogledu učinkovitosti.
- 3.19. EGSO prima na znanje da je zahtjev za prelazak na širinu kolosijeka od 1 435 mm proširen i da je mogućnost zadržavanja drugih širina smanjena predloženim izmjenama članaka 15. i 16. te novog članka 16.a. S obzirom na to da je provedba prelaska na širinu kolosijeka od 1 435 mm usmjerena na europske prometne koridore (jer su migracijski planovi koje trebaju izraditi sve države članice ograničeni na te koridore), opća obveza izgradnje svih novih pruga sa širinom kolosijeka od 1 435 mm čini se nedosljednom s glavnom idejom članka 16.a, a to je osiguravanje dosljednosti i neometanog željezničkog prijevoza na transeuropskim koridorima.
- 3.20. EGSO stoga predlaže da se taj zahtjev ograniči na europske prometne koridore kako bi se osigurao dosljedan i dobro koordiniran prelazak.
- 3.21. EGSO je iznenađen općom obvezom iz predloženog članka 16.a stavka 1. prema kojoj bi se svaka nova željeznička infrastruktura trebala graditi sa standardnom europskom nominalnom širinom kolosijeka od 1 435 mm, očito neovisno o konfiguraciji okolne mreže, s obzirom na to da bi ta obveza u državama članicama s drugačijom širinom kolosijeka mogla dovesti do iznimno složenih problema u pogledu unutarnje dosljednosti i uskih grla.
- 3.22. Valja napomenuti da je smanjenje mogućnosti izuzeća za drugačiju širinu kolosijeka izazvalo zabrinutost, primjerice u Finskoj, gdje se dovodi u pitanje proporcionalnost prijedloga u tom pogledu.

Bruxelles, 27. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Posebne odredbe za programe suradnje za razdoblje 2014.–2020. koji se podupiru iz Europskog instrumenta za susjedstvo i u okviru cilja, Europska teritorijalna suradnja, nakon poremećaja u provedbi programa”

(COM(2022) 362 – 2022/0227 (COD))

(2023/C 75/29)

Glavni izvjestitelj: **Andris GOBIŅŠ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 27.9.2022. Vijeće Europske unije, 17.8.2022.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	27.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	117/1/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) podržava pristup Europske komisije, Parlamenta i Vijeća da se poduzmu svi potrebni koraci kako bi se što prije odobrile mjere predviđene u Uredbi te poziva na stupanje tih mjera na snagu najkasnije početkom studenog 2022.

1.2. Budući da je zbog potrebe za brzim odobrenjem vjerojatno da bi se u prvom koraku Uredba mogla usvojiti bez izmjena, EGSO predlaže da se u drugoj fazi razmotri mogućnost njezina preispitivanja te stoga u nastavku predlaže poboljšanja. Predložene izmjene također bi trebale doprinijeti raspravi i pripremi izmjena naknadnih uredbi i programa.

1.3. EGSO pozdravlja brzo djelovanje institucija EU-a i nužnu fleksibilnost koju su one pokazale u vođenju projekata odmah nakon ničim izazvanog i neopravdanog rata Rusije protiv Ukrajine. Brzo djelovanje bilo je jedini način da se zadrži usklađenost s vrijednostima i načelima EU-a.

1.4. EGSO podržava namjeru da se dopusti fleksibilnost u prenamjeni tekućih projekata kako bi se u obzir uzimale nove potrebe; pritom će se upravljačkim tijelima osigurati potrebna fleksibilnost i pravna sigurnost kako bi se projekti mogli provoditi i njima upravljati u skladu s pravilima i bez velikih ograničenja u pogledu revizije. To je izuzetno važno jer će se uredba primjenjivati retroaktivno, od početka rata.

1.5. EGSO podsjeća na nove okolnosti koje posljednjih mjeseci vladaju u ratu protiv Ukrajine. S obzirom na status Ukrajine kao kandidatkinje za članstvo u EU-u, sve veću potrebu za njezinom obnovom i pripreme za zimu u Ukrajini, trebalo bi dopustiti još veću fleksibilnost za prihvatljive aktivnosti i proširiti definiciju aktivnosti prekogranične/regionalne suradnje za tekuće i planirane projekte, kako je i predviđeno u predloženim izmjenama Uredbe (vidjeti prijedloge niže u tekstu).

1.6. Zbog obustave isplate financijskih sredstava Ruskoj Federaciji i Bjelorusiji i s time povezane obustave prekogranične suradnje s tim državama, EGSO predlaže da se učini sve što je moguće da se sredstva prvotno namijenjena u te svrhe prenamijene za suradnju s Ukrajinom.

1.7. S obzirom na to da je civilno društvo na prvoj liniji obnove Ukrajine i priprema za njezino pristupanje EU-u, posebnu pozornost trebalo bi posvetiti (ponovnoj) dodjeli sredstava organizacijama civilnog društva.

2. Opće napomene

2.1. EGSO podržava ciljeve prijedloga i pozdravlja namjeru da se u programima suradnje u okviru Europskog instrumenta za susjedstvo zauzme fleksibilan pristup kako bi se uzelo u obzir potrebe nastale uslijed ničim izazvane i neopravdane vojne agresije Rusije na Ukrajinu i njezine posljedice na Europsku uniju, a pogotovo nekoliko njezinih istočnih regija, ali i kako bi se vodilo računa o dalekosežnijim posljedicama pandemije COVID-a 19 na EU.

2.2. EGSO je svjestan golemih napora koje su nacionalne vlade, lokalne vlasti i civilno društvo susjednih država članica EU-a, Moldavije i Ukrajine poduzele da smjeste ukrajinske raseljene osobe koje masovno bježe od ruske invazije te pozdravlja potporu u obliku programa prekogranične suradnje prilagođenih zadovoljavanju potreba za humanitarnom pomoći.

2.3. EGSO prepoznaje specifične izazove s kojima se suočavaju sve razine ukrajinskih vlasti, koje moraju osiguravati vojnu obranu zemlje i održavati gospodarstvo u trenutku kad je Ukrajina pogođena velikim brojem žrtava, uništenjem domova i infrastrukture, raseljavanjem velikog dijela stanovništva, poremećajem proizvodnje i prometa, dosad nezabilježenim pritiskom na proračun i mnogim drugim problemima uzrokovanim ruskom agresijom. Programi prekogranične suradnje s Ukrajinom trebali bi korisnicima omogućiti zadovoljavanje ratom izazvanih potreba i tako im pomoći da smanje to opterećenje.

2.4. EGSO pozdravlja to što je Ukrajini i Moldaviji nedavno dodijeljen status zemalja kandidatkinja za članstvo u EU-u i naglašava da im EU treba pružiti sveobuhvatnu potporu kako bi reforme potrebne za integraciju mogle provesti usprkos opterećenju izazvanom ratom u Ukrajini. Programi prekogranične suradnje trebali bi po potrebi u svoje aktivnosti uključiti ojačane ciljeve Ukrajine i Moldavije za integraciju u EU, među ostalim prenošenjem relevantnih iskustava s reformama u susjednim zemljama EU-a. To bi trebalo uključivati pripreme na lokalnoj i regionalnoj razini te snažnu ulogu organizacija civilnog društva, uključujući socijalne partnere.

2.5. Zbog obustave isplate financijskih sredstava Ruskoj Federaciji i Bjelorusiji i s time povezane obustave prekogranične suradnje s tim državama, EGSO predlaže da se učini sve što je moguće da se sredstva prvotno namijenjena u te svrhe prenamijene za suradnju s Ukrajinom. Zbog velikog simboličnog značenja i povećanih potreba isplati se uložiti vrijeme i stručno znanje da se za to nađe i pripremi pravna osnova. Moglo bi se reći da granice zasnovane na emocijama i istim vrijednostima tvore svojevrsno „susjedstvo” s Ukrajinom, što bi u ovim izvanrednim vremenima moglo odgovarati ciljevima programa.

2.6. EGSO naglašava izvanredan financijski teret koji snose susjedne zajednice koje primaju brojne raseljene osobe iz Ukrajine te stoga pozdravlja namjeru ukidanja obveze nacionalnog sufinanciranja za pet prekograničnih programa Europskog instrumenta za susjedstvo s Republikom Moldavijom i Ukrajinom.

2.7. EGSO naglašava da su ruska agresija i posljedični priljev raseljenih osoba još jednom dokazali ključnu ulogu civilnog društva i znatno potaknuli njegovo djelovanje u Ukrajini i susjednim zemljama EU-a, jer su se pojavile stotine nacionalnih i lokalnih volonterskih inicijativa za osiguravanje hrane, smještaja i drugih humanitarnih potreba, zbog čega bi prekogranične programe trebalo posebno usmjeriti na pružanje potpore radu civilnog društva. Organizirano civilno društvo imat će važnu ulogu i u obnovi Ukrajine i njezinih regija te u pripremanju za pristupanje EU-u.

2.8. S obzirom na trenutačnu energetska krizu, EGSO podsjeća da treba ubrzati prelazak na zelenu energiju i nastaviti s jačanjem energetske učinkovitosti. Programi prekogranične suradnje trebali bi svojim korisnicima pružiti priliku da ublaže izazove koje donosi zima i istodobno im omogućiti da i dalje djeluju na održiv način.

2.9. EGSO izražava žaljenje zbog toga što tijekom izrade predloženih izmjena nisu održana savjetovanja s dionicima. Pravilno provedena savjetovanja nisu gubitak vremena, već u većini slučajeva poboljšavaju kvalitetu nacрта odluke.

2.10. Najbolje prakse iz Europskog kodeksa ponašanja za partnerstvo mogu doprinijeti uspjehu projekata provedenih u okviru izmijenjene uredbe.

3. Posebne napomene

3.1. EGSO naglašava da EU širokom lepezom mjera pruža potporu raseljenim osobama iz Ukrajine, npr. putem CARE-a, Fast-Carea, promjena u kohezijskoj politici itd. Trebalo bi ublažiti dvostruke rizike u pogledu financiranja. Europska inicijativa za susjedstvo trebala bi biti usmjerena na svoj glavni cilj, a to je suradnja između EU-a i istočnih partnera. Zbog očekivanih dugoročnih poremećaja u programima koji uključuju Rusiju i Bjelorusiju te porasta potrebe i interesa za suradnju s Ukrajinom i Moldavijom, trebalo bi pripremiti pravnu osnovu za promjene i suradnju s tim državama, npr. u članku 9., ali i u člancima 5., 6. i 8.

3.2. EGSO skreće pozornost na činjenicu da je ruska invazija na Ukrajinu, uz dolazak raseljenih osoba, i na druge načine značajno utjecala na suradnju između EU-a, Ukrajine i njezinih susjednih zemalja. Zbog ruske pomorske blokade ukrajinskih morskih luka i poremećaja prometnih pravaca u istočnoj Ukrajini, velik dio ukrajinske robe, među ostalim žitarice, preusmjeren je na njezine granice s EU-om, čime je stvoren znatan pritisak na prekograničnu infrastrukturu. Budući da su žitarice i drugi proizvodi koje Ukrajina izvozi od ključne važnosti za sprečavanje globalne prehrambene krize, prekogranični programi trebali bi riješiti novonastale logističke probleme i osigurati maksimalan protok robe, među ostalim poboljšanjem prekograničnog upravljanja, izgradnjom skladišnih objekata u blizini granica i drugim relevantnim mjerama. Za te bi se projekte mogla zatražiti fleksibilnost rokova veća od one predviđene člankom 6. stavkom 2.

3.3. Viši troškovi nastali zbog izvanrednih stopa inflacije izazvanih ruskim ratom trebali bi biti prihvatljivi u svim projektima, a ne samo u onima navedenima u članku 6. stavku 3.

3.4. S obzirom na izvanredne okolnosti, EGSO podržava prijedlog da se olakša upravljanje prekograničnim programima, uključujući promjene u njihovim programskim aktivnostima. Međutim, naglašava da treba donijeti zaštitne mjere protiv moguće zlouporabe sredstava pa predlaže veću uključenost civilnog društva (i socijalnih partnera) u donošenje odluka i praćenje prekograničnih programskih aktivnosti. Ti se aspekti mogu istaknuti u članku 7. i/ili 15.

3.5. Jednostranu obustavu predviđenu u članku 10. stavku 2. treba popratiti obrazloženjem u kojem se upućuje na ovu Uredbu.

3.6. Kao što je navedeno u točkama 1.7. i 2.5., EGSO predlaže da se u slučajevima gdje se predviđa isključivanje partnera, omogući uključivanje novih partnera iz civilnog društva (uključujući i mogućnosti ponovne dodjele sredstava) i Ukrajine. Članak 10. stavak 3. treba izmijeniti u skladu s time. Pripadnici prodemokratske bjeloruske ili ruske dijaspore mogli bi se u iznimnim slučajevima smatrati partnerima.

3.7. Moraju se uzeti u obzir dodatne mjere za sprečavanje prijevара ili upravljanje nepravilnostima koje se mogu pojaviti u postupku provedbe. Civilno društvo i socijalni partneri trebali bi imati veću ulogu i u tim postupcima i u odborima za praćenje (članak 14. stavak 3.).

Bruxelles, 27. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Odluke Europskog parlamenta i
Vijeća o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 89/629/EEZ**

(COM(2022)465 final – 2022/0282(COD))

(2023/C 75/30)

Zahtjev za savjetovanje	Europski parlament, 3.10.2022. Vijeće Europske unije, 26.9.2022. Europska komisija, 16.9.2022.
Pravna osnova	članak 100. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine	26.10.2022.
Nadležna stručna skupina	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informatičko društvo
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani)	169/0/03

Budući da Odbor prihvaća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, odlučio je o njemu dati pozitivno mišljenje.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Vijeća o utvrđivanju pravila o olakšici za povlašteni porezni tretman duga u oporezivanju trgovačkih društava i o ograničavanju mogućnosti odbitka kamata za potrebe poreza na dobit

(COM(2022) 216 final – 2022/0154 (CNS))

(2023/C 75/31)

Izvjestitelj: **Petru Sorin DANDEA**

Suizvjestitelj: **Krister ANDERSSON**

Zahtjev za savjetovanje	Vijeće Europske unije, 8.6.2022.
Pravna osnova	članak 115. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini	6.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani)	187/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. Prijedlogom Komisije o olakšici za smanjenje povlaštenog poreznog tretmana duga (DEBRA) nastoji se riješiti problem povlaštenog tretmana duga u odnosu na vlasnički kapital u oporezivanju trgovačkih društava u EU-u provedbom pravila o mogućnosti odbitka nominalne kamate na povećanja vlasničkog kapitala i uvođenjem posebnih ograničenja za mogućnost odbitka od poreza neto troškova zaduživanja.

1.2. Komisija je u tu svrhu osmislila ciljana pravila i za olakšicu za vlasnički kapital i za ograničenje odbitka kamata. Financijska društva isključena su iz tih mjera jer podliježu regulatornim obvezama u pogledu vlasničkog kapitala kojima se sprečava nedovoljno financiranje vlasničkim kapitalom.

1.3. Olakšica za vlasnički kapital koju je osmislila Komisija računa se kao *osnovica olakšice X nominalna kamatna stopa*. Osnovica olakšice dobiva se razlikom između vlasničkog kapitala na kraju porezne godine i vlasničkog kapitala na kraju prethodne porezne godine, odnosno jednaka je godišnjoj razlici u iznosu vlasničkog kapitala. Kad je riječ o zaduživanju, proporcionalnim ograničenjem ograničit će se mogućnost odbitka kamata na 85 % neto troškova zaduživanja, tj. plaćenih kamata umanjениh za primljene kamate.

1.4. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) podržava ciljeve Komisije u mjeri u kojoj su usmjereni na rješavanje pitanja koje je u oporezivanju trgovačkih društava važno i o kojem se već dugo raspravlja, odnosno pitanja poreznog tretmana kojim se prednost daje zaduživanju u odnosu na vlasnički kapital. Međutim, stvarna struktura i sadržaj prijedloga ključni su za djelotvorno postizanje takvih ciljeva.

1.5. U tom pogledu EGSO smatra da bi europskim poduzećima, osobito MSP-ovima, mogla naštetiti odluka Komisije da prednost da vlasničkom kapitalu u odnosu na zaduživanje ne samo dodjelom olakšice za vlasnički kapital koji se u trgovačkim društvima tijekom vremena povećava, nego i smanjenjem mogućnosti odbitka duga koji opterećuje trgovačka društva za 15 %.

1.6. EGSO je zabrinut da bi taj prijedlog Komisije mogao uzrokovati financijsko slabljenje MSP-ova i mikropoduzeća, koji su okosnica europskog gospodarstva. Ta poduzeća nemaju lak pristup tržištima kapitala te bi zbog toga ograničavanje mogućnosti odbitka njihovih troškova kamata moglo otežati ulaganja, rast i otvaranje radnih mjesta u Europi.

1.7. EGSO smatra da bi se, u slučaju malih i mikropoduzeća, korištenje vlasničkog kapitala trebalo poticati uglavnom, ako ne i isključivo, poreznim olakšicama za vlasnički kapital, a da se pritom ne sankcionira mogućnost odbitka kamata na dug.

1.8. EGSO smatra da je premija rizika od 1 do 1,5 % navedena u prijedlogu Komisije u raskoraku sa stvarnim stanjem na tržištu i da je nedovoljna kao kompenzacija za gubitak mogućnosti odbitka troškova kamata. Premija tržišnog rizika iznosila je 2021. više od 5 % u svim državama članicama, a i trenutačno je na tim razinama.

1.9. EGSO se pribojava da bi nedopuštanje odbitka legitimnih troškova poslovanja u obliku kamata europska poduzeća moglo staviti u nepovoljan položaj u odnosu na konkurentska poduzeća u drugim velikim trgovinskim blokovima.

1.10. EGSO napominje da bi onemogućavanje odbitka kamata za europska poduzeća stvorilo poticaje da koriste leasing, umjesto da izravno ulažu u strojeve i opremu. Nadalje, otežalo bi se i narušilo unutargrupno financiranje u velikim grupama poduzeća u centraliziranim riznicama, zbog čega bi financiranje ulaganja postalo skuplje, što bi dovelo do manjih ulaganja.

1.11. Kako bi pružio konstruktivan doprinos i u potpunosti izrazio svoju zabrinutost, EGSO stoga predlaže da Komisija iz temelja preispita svoj prijedlog, uključujući i to da prije svega MSP-ove i mikropoduzeća potpuno ili djelomično izuzme iz ograničenja mogućnosti odbitka kamate na dug.

2. Prijedlog Komisije

2.1. Prijedlogom direktive Komisije ⁽¹⁾ o olakšici za smanjenje povlaštenog poreznog tretmana duga nastoji se riješiti problem povlaštenog poreznog tretmana duga u odnosu na vlasnički kapital u oporezivanju trgovačkih društava u EU-u uvođenjem pravila o mogućnosti odbitka nominalne kamate na povećanja vlasničkog kapitala i uvođenjem posebnih ograničenja mogućnosti odbitka od poreza neto troškova zaduživanja.

2.2. Taj je Prijedlog u skladu s komunikacijom Komisije „Oporezivanje poslovanja za 21. stoljeće” ⁽²⁾ u kojoj se činjenica da se poreznim propisima favorizira zaduživanje ističe kao važno pitanje koje europske institucije trebaju riješiti da bi ostvarile pravedan i djelotvoran porezni sustav.

2.3. U svojoj komunikaciji Komisija ističe da trgovačko društvo trenutačno „ima pravo na odbitak kamata povezanih s financiranjem zaduživanjem, ali ne i na odbitak troškova povezanih s financiranjem vlasničkim kapitalom, kao što je isplata dividendi, čime se potiče financiranje ulaganja zaduživanjem, a ne vlasničkim kapitalom. To može pridonijeti prekomjernom gomilanju dugova i dovesti do negativnih učinaka prelijevanja na EU u cjelini ako se neke zemlje suoče s velikim valovima nesolventnosti. Povlašteni porezni tretman duga šteti i financiranju inovacija vlasničkim kapitalom.”

2.4. Prijedlog Komisije u skladu je i s konkretnim zahtjevom Europskog parlamenta da se riješi problem povlaštenog poreznog tretmana duga i da se pritom osiguraju djelotvorne odredbe protiv izbjegavanja plaćanja poreza kako bi se spriječilo da se bilo kakva olakšica za vlasnički kapital upotrebljava kao novo sredstvo za smanjenje porezne osnovice ⁽³⁾.

2.5. Prijedlogu Komisije prethodilo je opsežno savjetovanje u kojem su sudjelovali dionici među kojima su bili akademska zajednica, javna tijela, nevladine organizacije, poslovna udruženja i trgovačka društva. Tijekom savjetovanja pokazalo se da velika većina dionika smatra da je neophodna inicijativa za smanjenje povlaštenog tretmana duga u odnosu na vlasnički kapital.

⁽¹⁾ Prijedlog direktive Vijeća o utvrđivanju pravila o olakšici za povlašteni porezni tretman duga u oporezivanju trgovačkih društava i o ograničavanju mogućnosti odbitka kamata za potrebe poreza na dobit (COM(2022) 216 final).

⁽²⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Oporezivanje poslovanja za 21. stoljeće (COM(2021) 251 final).

⁽³⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 15. veljače 2022. o učinku nacionalnih poreznih reformi na gospodarstvo EU-a, (2021/2074 (INI)) (SL C 342, 6.9.2022., str. 14.).

2.6. Komisija je surađivala i sa šest država članica koje su već uvele pravila o povlaštenom poreznom tretmanu duga kako bi prikupila stručno znanje u pogledu funkcioniranja takvih pravila, koje se temelji na izravnom iskustvu ⁽⁴⁾.

2.7. U razradi svojeg prijedloga Komisija je razmotrila pet mogućih regulatornih opcija: opcija 1.: uvođenje olakšice za vlasnički kapital trgovačkih društava na neodređeno vrijeme; opcija 2.: uvođenje olakšice, ali samo za novi vlasnički kapital i na razdoblje od deset godina; opcija 3.: uvođenje olakšice za kapital trgovačkih društava uz istodobno onemogućivanje postojećeg odbitka plaćanja kamata; opcija 4.: potpuno onemogućivanje odbitka troškova kamata; opcija 5.: uvođenje olakšice za nominalne kamate na novi vlasnički kapital trgovačkih društava na deset godina uz djelomično ograničenje mogućnosti odbitka poreza na dug za sva trgovačka društva.

2.8. Opcija 5. istaknuta je kao najbolji izbor te su stoga u prijedlogu Komisije posebno razrađena ciljana pravila u pogledu olakšice za vlasnički kapital i ograničenja odbitka kamata na dug. Financijska društva izričito su isključena iz tih mjera jer već podliježu regulatornim obvezama u pogledu vlasničkog kapitala kojima se sprečava nedovoljno financiranje vlasničkim kapitalom.

2.9. Konkretnije, olakšica za vlasnički kapital osmišljena u prijedlogu Komisije računa se na sljedeći način: osnovica olakšice x nominalna kamatna stopa. Osnovica olakšice jednaka je razlici između vlasničkog kapitala na kraju porezne godine i vlasničkog kapitala na kraju prethodne porezne godine, odnosno godišnjem povećanju vlasničkog kapitala.

2.10. U slučaju da je osnovica olakšice poreznog obveznika koji već ostvaruje olakšicu za vlasnički kapital negativna u određenom poreznom razdoblju (smanjenje vlasničkog kapitala), razmjerni iznos oporezivat će se tijekom deset uzastopnih poreznih razdoblja i do ukupnog povećanja neto vlasničkog kapitala za koji je dobivena takva olakšica, osim ako porezni obveznik može dostaviti dokaz da je to povezano s gubicima nastalim tijekom poreznog razdoblja ili zbog pravne obveze.

2.11. U prijedlogu se utvrđuju posebna pravila u pogledu relevantne nominalne kamate koja se treba primijeniti i, uzimajući u obzir poteškoće na koje MSP-ovi nailaze u pristupu financiranju, za njih se predviđa primjena više stope, bez mogućnosti da države članice odstupaju od toga. Kako bi se spriječila zloupotreba, mogućnost odbitka olakšice već je, zahvaljujući projektu za sprečavanje smanjenja porezne osnovice i premještanja dobiti i njegovoj provedbi u EU-u putem Direktive o suzbijanju izbjegavanja poreza ⁽⁵⁾ ograničen na najviše 30 % EBITDA-e ⁽⁶⁾ poreznog obveznika za svaku poreznu godinu. Predlaže se koordinacija tih dvaju ograničenja.

2.12. Kad je riječ o zaduživanju, proporcionalnim ograničenjem ograničit će se mogućnost odbitka kamata na 85 % neto troškova zaduživanja, tj. plaćenih kamata umanjenih za primljene kamate. Komisija smatra da se tim pristupom omogućuje rješavanje pitanja povlaštenog poreznog tretmana duga istodobno i s aspekta vlasničkog kapitala i s aspekta zaduživanja. Međutim, nisu uključena povećanja vlasničkog kapitala koja proizlaze iz transakcija između poduzeća ili revalorizacije imovine.

2.13. Pravna osnova prijedloga je članak 115. UFEU-a o mjerama za usklađivanje u obliku direktive te Komisija smatra da je prijedlog direktive u skladu s načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti. Rok za prenošenje u nacionalno pravo početak je 2024., dok će države članice koje su već uvele pravila o povlaštenom poreznom tretmanu duga smjeti zadržati postojeće olakšice u razdoblju u kojem su predviđene u skladu s nacionalnim pravom, uz najdulje dopušteno razdoblje od deset godina.

⁽⁴⁾ Države članice koje su već uvele pravila kojima se omogućuje olakšica za povećanje vlasničkog kapitala mogu odgoditi primjenu odredaba ove direktive dok su na snazi prava već utvrđena nacionalnim pravilima (zadržavanje stečenih prava). Porezni obveznici koji na dan [1. siječnja 2024.] već imaju pravo na olakšicu za vlasnički kapital na temelju nacionalnog zakonodavstva (u Belgiji, Cipru, Italiji, Malti, Poljskoj i Portugalu) moći će nastaviti koristiti tu olakšicu tijekom najviše deset godina.

⁽⁵⁾ Direktiva Vijeća (EU) 2016/1164 od 12. srpnja 2016. o utvrđivanju pravila protiv praksi izbjegavanja poreza kojima se izravno utječe na funkcioniranje unutarnjeg tržišta (SL L 193, 19.7.2016., str. 1.).

⁽⁶⁾ EBITDA: dobit prije kamata, poreza, otpisa i amortizacije.

3. Opće napomene

3.1. EGSO podržava ciljeve iz prijedloga Komisije jer se njima želi riješiti pitanje koje je u oporezivanju trgovačkih društava važno i o kojem se već dugo raspravlja, odnosno pitanje poreznog tretmana kojim se prednost daje zaduživanju u odnosu na vlasnički kapital. EGSO smatra da bi europska društva svih veličina mogla imati velike koristi od prikladno i dobro osmišljenih pravila u tom pogledu, što bi povećalo konkurentnost na unutarnjem tržištu.

3.2. EGSO podsjeća na svoje mišljenje „Utjecaj poreza na dobit trgovačkih društava na korporativno upravljanje” (7), u kojemu poziva na pronalaženje rješenja za pitanje povlaštenog poreznog tretmana duga te ističe rizike povezane s neopravdanom prednošću i naglašava da „povlašteni porezni tretman zaduživanja u odnosu na vlasnički kapital u sustavima poreza na dobit utječe na socioekonomske troškove, kao i na financijsku polugu poduzeća i korporativno upravljanje” (8).

EGSO je istaknuo i doprinos koji bi rješavanje pitanja povlaštenog poreznog tretmana duga moglo pružiti ambicioznom programu Komisije za postizanje održivijeg i digitaliziranijeg europskog gospodarstva (9) te je naglasio da „prekomjerno oslanjanje na financiranje zaduživanjem može ugroziti postizanje ciljeva Europske komisije s obzirom na to da poduzeća postaju financijski ranjiva, to će negativno utjecati na mogućnost pokretanja novih i rizičnih zelenih investicijskih projekata”. Međutim, pravilima koja će se primjenjivati pitanje olakšice za smanjenje povlaštenog poreznog tretmana duga mora se tretirati na odgovarajući način. Konkretno, Odbor smatra da bi prijedlozi koje je iznijela Komisija nanijeli štetu MSP-ovima, a naročito mikropoduzećima, i uzrokovali njihovo financijsko slabljenje.

3.3. Ograničavanje mogućnosti odbitka troškova kamata otežava ulaganja, rast i otvaranje radnih mjesta. U trenutnom gospodarskom stanju, kad kamatne stope rastu, još je vjerojatnije da će doći do takvih nepoželjnih posljedica.

3.4. EGSO napominje da je poželjnije da se djeluje na razini EU-a nego da pojedinačne države članice poduzimaju više nekoordiniranih inicijativa. Međutim, s obzirom na to da šest država članica već primjenjuje nacionalna pravila o olakšicama za financiranje vlasničkim kapitalom, valja napomenuti da neto učinak olakšice za vlasnički kapital i nedopuštanja odbitka troškova kamata neće biti potpuna usklađenost troškova ulaganja u EU-u, čak i ako se predmetna direktiva usvoji.

3.5. EGSO cijeni opsežno i detaljno savjetovanje koje je pokrenula Komisija o prijedlogu DEBRA tijekom kojega je brojnim dionicima (poslovnim udruženjima, trgovačkim društvima, javnim tijelima i akademskoj zajednici) omogućeno da iznesu svoja stajališta o ključnom pitanju za oporezivanje trgovačkih društava i korporativno upravljanje u EU-u.

3.6. EGSO također cijeni ciljano savjetovanje koje je Komisija provela sa šest država članica koje su već donijela propise o povlaštenom poreznom tretmanu duga jer se time Komisiji kao regulatornom tijelu omogućuje da razmotri iskustvo koje su nacionalna zakonodavna i porezna tijela već stekla u tom području.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO smatra da će odluka Komisije da vlasnički kapital stavi u povoljniji položaj u odnosu na zaduživanje ne samo odobravanjem olakšice za vlasnički kapital koji se u trgovačkim društvima tijekom vremena povećava, nego i smanjenjem mogućnosti odbitka duga koji opterećuje trgovačka društva za 15 % biti štetna za europska poduzeća, a osobito za MSP-ove i mikropoduzeća. U tim bi se društvima korištenje vlasničkog kapitala trebalo poticati uglavnom, ako ne i isključivo, poreznim olakšicama za vlasnički kapital, a da se pritom ne sankcionira mogućnost odbitka kamata na dug.

4.2. EGSO smatra da je rizično ograničiti mogućnost odbitka kamate na dug, prije svega za MSP-ove i mikropoduzeća, u trenutnom gospodarskom stanju koje obilježava dvostruki negativni utjecaj kontinuirane inflacije u kombinaciji s povećanjem kamatnih stopa koje središnje banke uvode kako bi inflaciju držale pod kontrolom. Osim toga, u brojnim su se poduzećima tijekom pandemije povećale razine duga. Ograničavanje mogućnosti odbitka od poreza moglo bi itekako otežati upravljanje dugovima malih i mikropoduzeća.

(7) SL C 152, 6.4.2022., str. 13.

(8) SL C 152, 6.4.2022., str. 13., točke 4.1 i 4.7.

(9) SL C 152, 6.4.2022., str. 13.

4.3. EGSO napominje da bi na temelju načela proporcionalnosti, koje je razradio Sud Europske unije, europske institucije morale osmisliti pravila za ostvarenje regulatornih ciljeva uz najmanje moguće opterećenje subjekata na koja se ta pravila primjenjuju. U vezi s time, EGSO naglašava da bi znatno smanjenje mogućnosti odbitka za financiranje zaduživanjem moglo izazvati neželjene posljedice za MSP-ove, a osobito mikropoduzeća – primjerice, oslabljenu održivost korporativnih dugova, otpuštanja i opći gubitak financijske stabilnosti na unutarnjem tržištu.

4.4. EGSO napominje da bi nedopuštanje odbitka kamata za poduzeća stvorilo poticaje da koriste leasing, umjesto da sama ulažu u strojeve i opremu. To nije poticaj koji bi trebalo uvesti, barem ne bez temeljite analize.

4.5. Mnoga poduzeća koriste unutargrupno financiranje i centraliziranu riznicu kako bi financirala ulaganja na troškovno učinkovit način. Predloženim bi se pravilima u osnovi zahtijevalo da svako društvo u grupi financira svoja ulaganja. To će povećati troškove financiranja, a time, nažalost, i smanjiti ulaganja. EGSO smatra da je potrebno riješiti taj problem kako bi se omogućilo kontinuirano učinkovito financiranje ulaganja.

4.6. EGSO preporučuje da se za europska poduzeća zainteresirana za ostvarivanje koristi od nove olakšice za vlasnički kapital ograniče troškovi usklađivanja zahvaljujući dostatnoj razini pravne sigurnosti i predvidljivosti novih pravila kako bi se spriječile nesigurnosti i pitanja u pogledu tumačenja, zbog kojih bi moglo doći do dugih pregovora ili čak sporova između poreznih tijela i trgovačkih društava.

4.7. S obzirom na prethodne argumente te kako bi se iznio konstruktivan doprinos, EGSO stoga predlaže da se iz temelja preispita prijedlog Komisije, uključujući potpuno ili barem djelomično izuzimanje MSP-ova i mikropoduzeća od pravila koja se odnose na olakšice za smanjenje povlaštenog poreznog tretmana duga.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1108/70 o uvođenju računovodstvenog sustava izdataka za infrastrukturu u željezničkom i cestovnom prometu te prometu unutarnjim vodnim putovima i Uredbe Komisije (EZ) br. 851/2006 o određivanju sadržaja stavaka koje treba uvrstiti u različite rubrike (konta) u računovodstvenim obrascima prikazanima u Prilogu I. Uredbi Vijeća (EEZ) br. 1108/70

(COM (2022) 381 final)

(2023/C 75/32)

Zahtjev za savjetovanje	Europski parlament, 12.9.2022. Vijeće Europske unije, 12.8.2022.
Pravna osnova	članci 91. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina	Promet, energija, infrastruktura i informacijsko društvo
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani)	170/0/0

Budući da Odbor bezrezervno prihvaća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, odlučio je o njemu dati pozitivno mišljenje.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

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



Ured za publikacije
Europske unije
L-2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR