

Službeni list

Europske unije

C 184



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Godište 66.
25. svibnja 2023.

Sadržaj

I. *Rezolucije, preporuke i mišljenja*

REZOLUCIJE

Europski gospodarski i socijalni odbor

577. plenarno zasjedanje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, 22.3.2023.–23.3.2023.

2023/C 184/01 Rezolucija Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Ujedinjeni za demokraciju” 1

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

577. plenarno zasjedanje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, 22.3.2023.–23.3.2023.

2023/C 184/02 Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Akcijski plan za mlade u okviru vanjskog djelovanja EU-a 2022. – 2027.” (samoinicijativno mišljenje) 5

2023/C 184/03 Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Uloga mladih u zelenoj tranziciji” (Razmatračko mišljenje na zahtjev švedskog predsjedništva) 13

2023/C 184/04 Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Drvena gradnja kao način za smanjenje emisija CO₂ u građevinskom sektoru” (razmatračko mišljenje na zahtjev švedskog predsjedništva) . . . 18

III Pripremni akti

Europski gospodarski i socijalni odbor

577. plenarno zasjedanje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, 22.3.2023.–23.3.2023.

2023/C 184/05	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju mjera za visoku razinu interoperabilnosti javnog sektora u Uniji” (Akt o interoperabilnoj Europi) (COM(2022) 720 final – 2022/0379 (COD)) i o temi „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o ojačanoj politici interoperabilnosti javnog sektora – Povezivanje javnih usluga, podupiranje javnih politika i ostvarivanje javnih koristi za „interoperabilnu Europu”” (COM(2022) 710 final)	28
2023/C 184/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenih aspekata prava o nesolventnosti” (COM(2022) 702 final – 2022/0408 (COD))	34
2023/C 184/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 6/2002 o dizajnu Zajednice i stavljanju izvan snage Uredbe Komisije (EZ) br. 2246/2002 (COM(2022) 666 final – 2022/0391 (COD)) i o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravnoj zaštiti dizajna (preinaka) (COM(2022) 667 final – 2022/0392 (COD))	39
2023/C 184/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Izvješće o strateškim predviđanjima 2022.: Povezivanje zelene i digitalne tranzicije u novom geopolitičkom kontekstu (COM(2022) 289 final)	45
2023/C 184/09	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru – Put prema snažnijem klirinškom sustavu EU-a” (COM(2022) 696 final) i o temi „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredbi (EU) br. 648/2012, (EU) br. 575/2013 i (EU) 2017/1131 u pogledu mjera za ublažavanje prekomjerne izloženosti središnjim drugim ugovornim stranama trećih zemalja i poboljšanje učinkovitosti tržišta poravnanja u Uniji” (COM(2022) 697 final – 2022/0403 (COD))	49
2023/C 184/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/16/EU o administrativnoj suradnji u području oporezivanja” (COM(2022) 707 final – 2022/0413 (CNS))	55
2023/C 184/11	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Ususret direktivi o kaznenim sankcijama za kršenje prava Unije o mjerama ograničavanja (COM(2022) 249 – final) i Prijedlogu odluke Vijeća o dodavanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (COM(2022) 247 – final) i Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o definiciji kaznenih djela i sankcija za kršenje Unijinih mjera ograničavanja (COM/2022/684 final) . .	59
2023/C 184/12	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijedlog preporuke Vijeća o primjerenom minimalnom dohotku kojim se osigurava aktivno uključivanje” (COM(2022) 490 final – final 2022/0299 (NLE))	64
2023/C 184/13	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema ženama i muškarcima te njihovih jednakih mogućnosti u pitanjima zapošljavanja i rada (COM(2022) 688 final – 2022/0400 (COD)) i Prijedlogu direktive Vijeća o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo, jednakog postupanja u području zapošljavanja i rada prema osobama bez obzira na njihovu vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili seksualnu orijentaciju, jednakog postupanja prema ženama i muškarcima u pitanjima socijalne sigurnosti te u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga, te o brisanju članka 13. Direktive 2000/43/EZ i članka 12. Direktive 2004/113/EZ (COM(2022) 689 final – 2022/0401 (APP))	71
2023/C 184/14	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Revizija Akcijskog plana EU-a za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom (COM(2022) 581 final)	78
2023/C 184/15	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju okvira Unije za certifikaciju uklanjanja ugljika (COM(2022) 672 final – 2022/0394 (COD))	83

2023/C 184/16	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Stanje energetske unije 2022. (u skladu s Uredbom (EU) 2018/1999 o upravljanju energetskom unijom i djelovanjem u području klime)” (COM(2022) 547 final)	88
2023/C 184/17	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Digitalizacija energetske sustava – akcijski plan EU-a (COM(2022) 552 final)	93
2023/C 184/18	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 98/24/EZ i Direktive 2004/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu graničnih vrijednosti za olovo i njegove anorganske spojeve te za diizocijanate” (COM(2023) 71 final – 2023/0033 (COD))	101
2023/C 184/19	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (OEEO)” (COM(2023) 63 final – 2022/025 (COD))	102
2023/C 184/20	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2014/65/EU radi povećanja privlačnosti javnih tržišta kapitala u Uniji za poduzeća i olakšanja pristupa malih i srednjih poduzeća kapitalu i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/24/EZ (COM(2022) 760 final – 2022/0405 (COD)), o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa u poduzećima koja traže uvrštenje svojih dionica za trgovanje na rastućem tržištu MSP-ova (COM(2022) 761 final – 2022/0406 (COD)) i o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EU) 2017/1129, (EU) br. 596/2014 i (EU) br. 600/2014 radi povećanja privlačnosti javnih tržišta kapitala u Uniji za poduzeća i olakšavanja pristupa kapitalu za mala i srednja poduzeća (COM(2022) 762 final – 2022/0411 (COD))	103
2023/C 184/21	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o KOMUNIKACIJI KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA O TEMI „Osiguravanje dostupnosti i cjenovne pristupačnosti gnojiva” (COM(2022) 590 final)	109

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

REZOLUCIJE

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

577. PLENARNO ZASJEDANJE EUROPSKOG GOSPODARSKOG I SOCIJALNOG ODBORA,
22.3.2023.–23.3.2023.

Rezolucija Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Ujedinjeni za demokraciju”

(2023/C 184/01)

Izvjestitelji: **Stefano MALLIA (MT-I)**

Oliver RÖPKE (AT-II)

Séamus BOLAND (IE-III)

Pravna osnova:	pravilo 50. Poslovnika
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.3.2023
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	181/0/5

Od početka rata na području Europe, oporavak od pandemije, demokratske vrijednosti, prostor za građansko djelovanje, sloboda medija, raznolikost i liberalna demokracija s obje su strane granica EU-a izloženi pritisku i degradaciji: manje od 50 % globalne populacije živi u demokratskim sustavima.

Dok se pred očima svijeta i dalje odvija užasan rat u Ukrajini sa svim svojim pogubnim humanitarnim, socijalnim i gospodarskim posljedicama, Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) poziva na jačanje demokracije i demokratskih vrijednosti.

Izuzetna mobilizacija organizacija civilnog društva EU-a koje ukrajinskom narodu pružaju humanitarnu, logističku i medicinsku pomoć pokazala je važnost dobro povezanog, učinkovitog i dinamičnog civilnog društva. Osim u Ukrajini, svjedočimo i pokretima građana i građanki koji se bore za demokraciju u Iranu, Bjelorusiji i Moldaviji. Njihovim jačanjem jačaju se demokracije.

Sada treba, više nego ikad, ulagati u veću otpornost demokracija i njihovu sposobnost da bolje očuvaju naša temeljna prava, izgrade dugotrajni mir i stabilnost i, u konačnici, osiguraju blagostanje za sve.

Nema sumnje da bismo zajedno trebali razmišljati o novim načinima na koje možemo ojačati strukture participativne demokracije. Snažno, neovisno i raznoliko civilno društvo važnije je nego ikad jer je ključno za osiguravanje aktivnog građanstva i otporne demokracije koji mogu zaštititi vladavinu prava, temeljna prava, slobodu izražavanja i integritet našeg demokratskog načina života. U skladu s člankom 2. UEU-a, demokracija u EU-u neodvojivo je i neopozivo povezana s konceptima jednakosti, pravde, poštovanja ljudskih prava i nediskriminacije.

U vremenima složenih promjena i izazova, deliberativna i participativna demokracija mogu biti dio šire vizije o potrebnim promjenama sistema. Postoje brojni primjeri koji, ako se učinkovito provedu, mogu tvorcima politika omogućiti donošenje teških odluka o najzahtjevnijim problemima javne politike i povećati povjerenje između naroda i vlade. No, prvo treba voditi računa o raznolikosti mišljenja i pravu na njegovo slobodno izražavanje. Međutim, participativna demokracija nije univerzalno rješenje. Demokratska društva suočavaju se sa širokim rasponom izazova koji iziskuje različite oblike sudjelovanja, a za demokratsko upravljanje potrebno je u različite svrhe koristiti različite mehanizme kako bi se iskoristile njihove prednosti i nedostaci.

Zajedno moramo težiti novoj ravnoteži između predstavničke, participativne i izravne demokracije.

U zaključcima o europskoj demokraciji, donesenima na Konferenciji o budućnosti Europe 9. svibnja 2022., a posebno u prijedlozima 36. i 39., **postavljeni su ciljevi većeg sudjelovanja građana i jačih struktura participativne demokracije i deliberativnog djelovanja**. S obzirom na rezultate Konferencije o budućnosti Europe i svoju važnu ulogu, EGSO želi predstaviti različite mogućnosti koje bi mogle poslužiti kao nacrt za institucionalne reforme, a najbolje bi služile njegovoj svrsi.

U tom kontekstu i u kontekstu Dana civilnog društva 2023., Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO):

1. poziva na učinkovitu provedbu članka 11. UEU-a, što bi podrazumijevalo **europsku strategiju za civilno društvo** i europski statut udruga, čime bi se povezali različiti sastavni dijelovi i ostvario istinski osnažujući i uključiv prostor. Time bi se obnovio angažman i proveo strukturirani civilni dijalog u svim institucijama EU-a, među ostalim pozivanjem organiziranog civilnog društva na socijalne samite i konferencije na visokoj razini. Za postizanje smislenijeg i šireg angažmana sektora civilnog društva važni su i resursi. Potrebno je povećati mogućnosti financiranja i osmisлити pravedne i transparentne političke okvire, među ostalim i u području prekogranične zaštite, kako bi sve organizacije civilnog društva, uključujući organizacije mladih, organizacije koje djeluju u području socijalne ekonomije i volonterskom sektoru, mogle izgraditi kapacitete i otpornost. Usto je važno osigurati i pristup fleksibilnim i održivim resursima, bilo privatnim ili javnim;
2. naglašava da treba ojačati ključnu ulogu organiziranog civilnog društva i socijalnih partnera u podupiranju deliberativne demokracije kako bi se upotpunila predstavnička demokracija i tako u svim državama članicama i na razini EU-a dodatno ojačao civilni dijalog. Snaga i moć europskih demokracija temelje se na čvrstoj i sveobuhvatnoj suradnji između EU-a i njegovih država članica, koja mora pomoći u izgradnji kapaciteta neovisnih organizacija civilnog društva jer su one „čuvarice općeg dobra” i neizostavne za pronalaženje održivih rješenja, promicanje društvenih inovacija i izgradnju uzajamnog povjerenja u društvima. One pomažu i u utvrđivanju postupaka, stručnim znanjem povećavaju raznolikost rasprava i olakšavaju participativnu demokraciju, kako je utvrđeno u Ugovorima;
3. poziva na rješavanje postojećih problema zauzimanjem holističkog i suradničkog pristupa obrazovanju i osposobljavanju. Europsku politiku za vještine trebalo bi oblikovati zajedno s organizacijama civilnog društva i socijalnim partnerima koji imaju politički kapital i konkretna znanja, a razumiju trenutačne potrebe i nedostatke; u tom kontekstu poziva na to da se 2025. proglasi Europskom godinom volontera jer taj sektor ima ključnu ulogu u razvoju neformalnih vještina;
4. ističe da se participativna i deliberativna demokracija temelje na međusektorskim kompetencijama: suradnji, kritičkom razmišljanju, rješavanju problema, demokratskom i kolektivnom upravljanju, rješavanju sukoba, građanskom odgoju i medijskoj pismenosti. Te su kompetencije ključne za suzbijanje protudemokratskih trendova, promicanje europskih vrijednosti i prevladavanje postojećih socioekonomskih i političkih podjela, a istodobno savjetodavnim ili participativnim sredstvima osnažuju organizacije civilnog društva i socijalne partnere za zajedničko osmišljavanje politika u cilju postizanja odgovornosti, transparentnosti i aktivnog građanstva;
5. predano doprinosi daljnjem razvoju alata za jačanje participativne i deliberativne demokracije, poput europske građanske inicijative i internetskih javnih savjetovanja EU-a, koji moraju biti u potpunosti dostupni i priopćeni široj javnosti;
6. naglašava važnost europskih izbora 2024. i ključnu ulogu organizacija civilnog društva u poticanju sudjelovanja biračkog tijela i njegovog proeuropskog raspoloženja, kao i u borbi protiv neizlaska na izbore i dezinformacija. Poziva europske političke grupacije da u svojim izbornim manifestima istaknu ulogu organizacija civilnog društva u poboljšanju demokratskog života;

7. ponovno ističe da je spreman, zajedno s organizacijama civilnog društva i institucijama EU-a, djelovati kao posrednik u raspravi o europskom projektu sa svim građanima i građankama, a ne samo onima koji u njega već vjeruju, i dopirati do njih u njihovim zajednicama, regijama, gradovima i selima. Stoga je ključno stvoriti mogućnosti za sudjelovanje u javnim raspravama i poticati kulturu sudjelovanja na svim razinama;

8. Komisija bi u svoj plan radnih mjesta trebala uvrstiti mogućnost osoba za kontakt zaduženih za građanski dijalog i s državama članicama raditi na tome da, koristeći sredstva iz europskih fondova, jačaju strukturu tog dijaloga i potiču njegovu uspostavu tamo gdje ga nema. Tako bi se podigla svijest i poboljšala kvaliteta civilnog dijaloga, a Komisiji i državama članicama pomoglo da shvate da građanski dijalog koji dobro funkcionira može unaprijediti oblikovanje politika. Civilni dijalog ojačao bi se aktivnostima istraživanja i praćenja, što bi dovelo do utvrđivanja i razmjenjivanja najboljih praksi;

9. u tom pogledu ističe da je za mobilizaciju mladih glasača i glasača koji prvi put glasaju posebno važno sudjelovanje mladih i njihovih organizacija. Da bi se postigla potpuna reprezentativnost, treba podržati rješenja koja omogućuju široku uključenost i potiču jednake mogućnosti u tom pogledu. Treba doprijeti do onih koji su najudaljeniji od centara za donošenje odluka i povesti rasprave s njima, a nužno je i veće sudjelovanje na lokalnoj razini;

10. poziva Europski parlament, Europsko vijeće i države članice da hitno izmijene Izborni akt iz 1976. kako bi se pojasnila načela univerzalnosti, neposrednosti i tajnosti izbora. Time bi se omogućila provedba standarda u cijelom EU-u, čime bi se osobama s invaliditetom zajamčila glasačka prava.

Oslanjajući se na navedene preporuke i Konferenciju o budućnosti Europe, EGSO:

11. smatra da je nedavno potpisanim protokolom o suradnji s Europskom komisijom (27. listopada 2022.) ponovo preuzeta politička obaveza doprinošenja europskom političkom programu i glavnim europskim ciljevima⁽¹⁾ i težnjama, odnosno postizanju konkurentne, gospodarski prosperitetne, socijalno uključive i okolišno održive Europske unije. Istodobno svim Europljanima i Europljankama valja osigurati socijalnu pravednost tranzicije prema klimatskoj neutralnosti, digitalizacije i demografskih promjena, kao i uspješnost europskog zelenog plana i digitalnog desetljeća do 2030. Europska unija mora se voditi i europskim stupom socijalnih prava i Programom konkurentnosti, političkim planovima kojima se osigurava da nitko ne bude zapostavljen;

12. spreman je i može, više nego ikad prije, legitimno djelovati kao središnji forum za sudjelovanje građana i organiziranog civilnog društva, uključujući buduće panele građana i građanki. Uloga takvog središnjeg foruma bila bi povećati učinak tekućih savjetovanja s građanstvom koja organiziraju Europska komisija i druge institucije i sustavno prikupljati povratne informacije od europskog organiziranog civilnog društva o svim glavnim prioritetima i politikama europskog političkog programa. Time će se ojačati povjerenje javnosti u projekt i institucije EU-a jer će građani i građanke imati stvarnu ulogu u javnom donošenju odluka. EGSO bi imao ulogu domaćina koji uz pomoć vanjskih stručnjaka i predstavnika organizacija civilnog društva usmjerava, nadzire, osmišljava, organizira, vodi i olakšava deliberativne postupke. To se temelji na završnom izvješću Konferencije o budućnosti Europe od 9. svibnja 2022. u kojem se izričito poziva na „jačanje institucijske uloge Odbora kako bi ga se osnažilo kao koordinatora i jamca aktivnosti u području participativne demokracije, kao što su strukturirani dijalog s organizacijama civilnog društva i paneli građana i građanki”. U tom bi kontekstu preporuke iz samoinicijativnih mišljenja EGSO-a i razmatračkih mišljenja na zahtjev Komisije trebalo, prema potrebi, preispitivati u okviru evaluacija politika EU-a;

13. smatra da bi se paneli građana i građanki i savjetovanja s organizacijama civilnog društva mogli usmjeriti na utvrđivanje programa, primjerice pripremanje programa rada Komisije, ili biti povezani sa životnim ciklusom ključnih zakonodavnih prioriteta. Doprinos građana i građanki mogao bi biti najkorisniji u predzakonodavnoj fazi, u kojoj se vode rasprave i iznose preporuke prije donošenja određenih ključnih (zakonodavnih) prijedloga. Stoga bi se savjetovanja s panelima građana i građanki i organizacijama civilnog društva mogla provoditi na temelju godišnjeg plana i vremenskog okvira koje bi utvrđivao EGSO u suradnji s europskim institucijama. To bi moglo uključivati posebne zahtjeve Europske komisije, Europskog parlamenta ili Vijeća Europske unije, rad EGSO-a na vlastitu inicijativu ili na inicijativu njegove partnerske organizacije, Europskog odbora regija;

14. ponavlja da bi ciklus mogao započeti govorom o stanju Unije i izjavom o namjeri, imajući na umu godišnji program rada Europske komisije za sljedeću godinu. Savjetovanja bi se održavala u prvoj polovini sljedeće godine;

⁽¹⁾ Članci 2. i 3. Ugovora o Europskoj uniji.

15. kao dopunu alatima za jačanje vladavine prava, nastaviti će drugim institucijama EU-a predlagati uspostavu godišnjeg foruma EU-a o temeljnim pravima, ljudskim pravima i vladavini prava, koji će poboljšati praćenje jer će donositeljima odluka u EU-u omogućiti da od organiziranog civilnog društva i lokalnih organizacija iz svih država članica EU-a dobivaju rana upozorenja o potpunoj i transparentnoj primjeni članka 2. UEU-a. Nadalje, poziva Europsku komisiju da u predstojeću reviziju akcijskog plana za europsku demokraciju uvrsti poglavlje o civilnom društvu. EGSO će važnu ulogu imati i u praćenju procesa pristupanja zemalja kandidatkinja i olakšavat će smislenu raspravu s dionicima kako bi se osiguralo poštovanje europskih vrijednosti, uključujući one koje utječu na nacionalne i etničke manjine;

16. pokrenut će europski tjedan civilnog društva kako bi ojačao svoju ulogu doma europskog civilnog društva i proširio doseg svojih vodećih inicijativa poput Dana civilnog društva, Dana europske građanske inicijative, YEYS-a i Nagrade za civilno društvo. Ta će inicijativa okupiti ključne aktere u europskim i nacionalnim organizacijama civilnog društva i osigurati forum za dijalog o pitanjima od važnosti za dionike civilnog društva na europskoj razini. Nastojat će ojačati aktivnosti na lokalnoj razini kako bi u što većoj mjeri uključio one čije su mogućnosti sudjelovanja u raspravama o europskim pitanjima ograničene i osigurao da se u postupcima donošenja odluka u obzir uzme i njihov glas.

Bruxelles, 23. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

577. PLENARNO ZASJEDANJE EUROPSKOG GOSPODARSKOG I SOCIJALNOG ODBORA,
22.3.2023.–23.3.2023.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Akcijski plan za mlade u okviru vanjskog djelovanja EU-a 2022. – 2027.”

(samoinicijativno mišljenje)

(2023/C 184/02)

Izvjestitelj: **Michael McLOUGHLIN**

Suizvjestiteljica: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Odluka Plenarne skupštine:	22.9.2022.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	6.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	157/0/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Iako pozdravlja Akcijski plan za mlade u okviru vanjskog djelovanja EU-a, Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) naglašava da bi njegovo uvođenje i provedba mogli biti izazovni, što će zahtijevati praćenje i nadzor. EGSO izražava želju da aktivno sudjeluje u provedbi Akcijskog plana za mlade.

1.2. EGSO smatra da su stručnost i iskustvo organizacija mladih u EU-u i diljem svijeta odličan resurs u provedbi tog plana, i za Europsku komisiju i za delegacije EU-a. Također smatra da bi cjelokupnom osoblju EU-a koje radi s mladima trebalo osigurati osnovne kompetencije u vezi s pitanjima kao što su prostori prilagođeni mladima, savjetodavne vještine i metode rada s mladima.

1.3. EGSO bi želio da se tijekom provedbe kontinuirano posvećuje pozornost najmarginaliziranijim mladim ljudima, među ostalim mladima s invaliditetom, i da sav rad u području vodstva bude popraćen jednakom usmjerenošću na potporu mladima na terenu, u lokalnim zajednicama. Postupke vodstva i sudjelovanja trebalo bi osmisliti tako da se osigura angažman na terenu i pristup odozdo prema gore kako bismo dobili lidere koji imaju temelje u svakodnevnom životu.

1.4. EGSO naglašava da su prikupljanje i praćenje podataka ključan izazov za provedbu Akcijskog plana za mlade te da bi trebalo uspostaviti redovito izvješćivanje Europske komisije, Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD), relevantnih financiranih agencija i organizacija civilnog društva, u skladu s mapiranjem i analizom nedostataka u međunarodnim podacima o mladima koje je nedavno provela Europska komisija. ⁽¹⁾

1.5. EGSO pozdravlja i potiče uspostavljanje poveznica s radom Ujedinjenih naroda i njegovih agencija u tom području, osobito u pogledu Programa za mlade, mir i sigurnost, te svih sinergija s Odborom UN-a za prava djeteta.

1.6. EGSO smatra da glavne politike EU-a za mlade, kao što su Erasmus+ i Garancija za mlade, mogu biti korisne za rad u područjima angažmana mladih i politika za mlade. Pri primjeni takvih struktura pozornost bi trebalo posvetiti neovisnosti postupaka podnošenja zahtjeva i pitanjima kao što su vize i jezici.

1.7. EGSO preporučuje Vijeću EU-a da potakne države članice EU-a da izrade vlastite planove usmjerene na slična pitanja kao i Akcijski plan za mlade te da djeluju u partnerstvu s civilnim društvom, osobito s organizacijama mladih. Osim toga, trebalo bi nadograđivati i jačati postojeće veze i partnerstva civilnog društva između država članica EU-a i ciljnih zemalja, osobito među organizacijama mladih.

1.8. EGSO preporučuje i poticanje ciljnih zemalja na uspostavu vlastitih konkretnih namjenskih politika za mlade i nacionalnih vijeća mladih ili ekvivalentnih struktura te da im se za to osiguraju alati. Isto tako, Komisija bi se pri pružanju potpore ciljnim zemljama trebala voditi načelima ljudskih prava.

1.9. EGSO smatra da bi trebalo povezati Akcijski plan za mlade i Europsku godinu vještina kako bi se osiguralo da to bude prioritet u partnerskim zemljama.

1.10. EGSO smatra da bi aktivnosti usmjerene na obrazovanje trebale biti usredotočene na ravnopravnost, osobito zaštitu djevojčica, te da bi se uz pomoć strategija trebalo angažirati one do kojih je najteže doprijeti. Sve mogućnosti stipendiranja trebale bi biti otvorene, transparentne i imati promišljene metode za poticanje onih do kojih je najteže doprijeti.

1.11. EGSO čvrsto vjeruje da bi trebalo poticati građanski angažman sa svim organizacijama civilnog društva, kao što su skupine mladih, sindikati i skupine mladih poduzetnika.

1.12. EGSO smatra da bi trebalo ispitati učinak trgovinske politike EU-a na mlade i njezinu povezanost s mladima, osobito u okviru poglavlja o trgovini i održivosti te sporazumâ o gospodarskom partnerstvu.

1.13. EGSO preporučuje da se za rad s mladima u okviru vanjskog djelovanja razviju posebne usluge u zajednici u području mentalnog zdravlja namijenjene mladima, kao i ciljevi u pogledu kvantitativnih rezultata i kvalitativnih poboljšanja mentalnog zdravlja, u skladu sa studijom Europske komisije.

1.14. EGSO smatra da bi borba protiv dječjeg rada trebala biti važan dio Akcijskog plana za mlade kako bi u 21. stoljeću dječji rad napokon prestao postojati.

2. Osnovne informacije: relevantne aktivnosti EGSO-a

2.1. U listopadu 2018. EGSO je usvojio mišljenje „Sljedeća strategija EU-a za mlade” ⁽²⁾ u kojem se ističe potreba za međusektorskim pristupom mladima i potreba da se više pozornosti posveti pitanjima zapošljavanja, mentalnog zdravlja, ravnopravnosti i obrazovanja, kao i važnost politika vanjskog djelovanja EU-a u tom pogledu.

⁽¹⁾ Kalantaryan, S., McMahon, S. i Ueffing, P., *Youth in external action* (Mladi u okviru vanjskog djelovanja), JRC130554, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2022.

⁽²⁾ SL C 62, 15.2.2019., str. 142.

2.2. EGSO je u rujnu 2020. usvojio mišljenje „Ususret strukturiranom angažmanu mladih u području klime i održivosti u postupku donošenja odluka EU-a”⁽³⁾. Pozvao je i na uspostavljanje okruglih stolova mladih o klimi i održivosti, uključivanje jednog izaslanika mladih u službeno izaslanstvo EU-a na sastancima Konferencije stranaka Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama te na uključivanje stavova mladih u mišljenje EGSO-a o klimi i održivosti.

2.3. U mišljenju „Politika za mlade na zapadnom Balkanu kao dio inovacijskog programa za zapadni Balkan”⁽⁴⁾ usvojenom u srpnju 2022. EGSO je pozvao vlade zemalja zapadnog Balkana da slijede ključne dokumente politike EU-a za mlade i da nastave ulagati u politike za mlade koje se temelje na dokazima i kojima se nastoje prevladati razvojni izazovi povezani s mladima, osiguravajući pritom dostatna i transparentna proračunska sredstva.

2.4. EGSO je u jedinstvenom položaju da olakša suradnju s mrežama mladih. Uspostavio je koordinacijsku skupinu za Europsku godinu mladih čiji je mandat jačanje suradnje s organizacijama mladih i mladim ljudima tijekom i nakon Europske godine mladih te suradnja s drugim institucijama EU-a i organizacijama civilnog društva kako bi se osigurala bolja međusektorska integracija mladih u njihove svakodnevne aktivnosti. EGSO je u rujnu 2022. usvojio mišljenje „Ocjena učinka EU-a iz perspektive mladih”⁽⁵⁾ i zatražio strukturiranije, smislenije i usmjerenije sudjelovanje mladih.

3. Opće napomene o Akcijskom planu za mlade

3.1. EGSO sa zadovoljstvom pozdravlja zajedničku komunikaciju „Akcijski plan za mlade u okviru vanjskog djelovanja EU-a za razdoblje 2022. – 2027.”, koja je važan korak u području vanjskog djelovanja i politike za mlade i u kojoj se napokon prepoznaje potencijalna sinergija između tih dvaju područja. Nadalje, u kontekstu Europske godine mladih takav razvoj ukazuje i na to da mladi i životi mladih prožimaju sva područja politike pa stavovi te skupine moraju biti uključeni u sva područja, a ne samo ona „tradicionalno” povezana s mladima.

3.2. Rat u Ukrajini i dalje ima teške posljedice za civile, osobito djecu, adolescente i mlade. Akcijski plan za mlade u Ukrajini, kao i u drugim područjima svijeta pogođenima sukobima, trebao bi biti usmjeren na povećanje otpornosti mladih, podupiranje njihova građanskog angažmana i osnaživanje mladih da budu donositelji promjena u svojim zajednicama, posebno u pogledu oporavka nakon sukoba.

3.3. Komunikacija je također primjerena u kontekstu svijeta nakon pandemije bolesti COVID-19 i u njoj se prepoznaje da su mladi i njihovo obrazovanje i sloboda kretanja najviše pogođeni tom krizom. Učinak bolesti COVID-19 na mlade, koji je prepoznat u Europi, nije dobio puno pozornosti u ostatku svijeta, osobito u zemljama u razvoju i nestabilnim državama.

3.4. U osnovi podržavamo ideju da se sve unutarnje politike povezane s mladima trebaju moći prenijeti u naše vanjske odnose, pri čemu bi se trebali uzeti u obzir posebni lokalni/regionalni konteksti u kojima se odvija vanjsko djelovanje. Stoga bismo podržali prijedlog da se ocjena učinka EU-a iz perspektive mladih preporuči i akterima koji provode Akcijski plan za mlade.

3.5. EGSO pozdravlja i činjenicu da se Akcijski plan za mlade oslanja na europski stup socijalnih prava i Akcijski plan EU-a za ljudska prava i demokraciju, u kojima se naglašava potreba za ravnopravnim, potpunim i smislenim sudjelovanjem mladih u javnom i političkom životu. Iako su mladi predvodnici promjena, i dalje su prečesto nedovoljno zastupljeni, što je u suprotnosti s njihovim temeljnim pravima. EGSO cijeni visoku razinu ambicije iz Akcijskog plana za mlade i njegovu jasnu usmjerenost na djelovanje. Cijeni i činjenicu da je u njemu prepoznata međugeneracijska dimenzija današnjih globalnih izazova.

3.6. Komunikacija objedinjuje rad na svim važnim politikama povezanim s mladima u različitim područjima. U njezinoj će provedbi biti važan sveobuhvatan nadzor, posebno s obzirom na različite agencije za provedbu i raznolikost uključenih politika. U taj bi postupak trebalo uključiti i osobe odgovorne za mlade i obrazovanje, organizacije mladih i same mlade ljude, kao i agencije za pomoć i druga nacionalna tijela država članica EU-a, financirane agencije i organizacije civilnog društva. Slično tome, pri provedbi će se morati uzeti u obzir razni uključeni financijski izvori, akteri i pokazatelji. To će općenito biti izazovno, ali će se djelotvoran sustav nadzora isplatiti i mogao bi postati model za zajedničku provedbu politika.

⁽³⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 44.

⁽⁴⁾ SL C 443, 22.11.2022., str. 44.

⁽⁵⁾ SL C 486, 21.12.2022., str. 46.

3.7. Potrebno je poboljšati prikupljanje podataka o mladima u gotovo svim područjima vanjskog djelovanja. Uvođenje Akcijskog plana za mlade mora biti usmjereno na to izazovno područje, koje je prepoznato u okviru mapiranja i analize nedostataka međunarodnih podataka o mladima koje je nedavno provela Europska komisija. Možda će biti teško raščlaniti rezultate i ishode te razlikovati točan doprinos određenog programa ili inicijative u nekom ishodu. Stoga je za sve intervencije u vezi s mladima potrebna longitudinalna analiza.

3.8. EU i sve njegove institucije trebali bi surađivati s Ujedinjenom Kraljevinom kako mladi i organizacije mladih u toj zemlji ne bi izgubili duh suradnje i međukulturnog učenja te iskustvo stečeno u okviru programa Erasmus+ i svih drugih oblika suradnje. Trebalo bi istražiti sve prilike za optimizaciju potencijala za ponovnu izgradnju odnosa s organizacijama civilnog društva u Ujedinjenoj Kraljevini te osmisliti i poticati nove odnose.⁽⁶⁾

Vodstvo i sudjelovanje

3.9. Akcijski plan za mlade prilično je usmjeren na vodstvo i sudjelovanje. To je dobrodošlo i u velikoj mjeri u skladu s najboljim praksama u radu s mladima. Međutim, EGSO smatra da će za daljnje uvođenje takvog pristupa u vanjsko djelovanje EU-a biti potreban vrlo temeljit i promišljen pristup. Unatoč snažnim naporima, čak i u EU-u i njegovim državama članicama trebamo još puno raditi na participativnim praksama. Vodstvo mladih općenito proizlazi iz dobrog rada na terenu u poticajnom okruženju. Time se pak otvara put mladima koji izražavaju svoje mišljenje, ali na temelju poveznica sa svojim vršnjacima i iskustva s lokalnim pitanjima kao što su okoliš, promet, obrazovanje, mentalno zdravlje, socijalna pomoć i mnoga druga. Taj rad često olakšavaju organizacije civilnog društva. Nadamo se da će tematski programi o civilnom društvu, ljudskim pravima i demokraciji biti usmjereni na takve potrebe.

3.10. Za dobru praksu u tom području potreban je niz povezanih čimbenika. Programom Erasmus+ i dalje se nastoji dati prednost mladima s manje mogućnosti, čime se zapravo prepoznaje da u okviru vodećeg programa u tom području treba još puno rada. Kad je riječ o međuljudskim kontaktima i mobilnosti, administrativni aspekti kao što su vize imaju odlučujuću ulogu u osiguravanju neometanog iskustva za sudionike i u tom području postoji potreba za zajedničkim pristupom. Kad je riječ o zemljama u razvoju, nestabilnim državama ili čak totalitarnim zemljama, ti su izazovi zasigurno još veći. Naposljetku, cjelokupni predviđeni rad u području vodstva i sudjelovanja mora se temeljiti na iskustvu na terenu i u zajednici.

3.11. Moramo paziti da ne obrnemo postupak i da na prvom mjestu ne bude rad s „liderima“ bez konkretne dinamike na terenu. Takvo vodstvo ne mogu stvoriti ulagatelji i međunarodne nevladine organizacije, već je potrebno osigurati kvalitetne veze u široj zajednici. Stoga su nam potrebni transparentan odabir, otvorene i uključive metode i zaštitne mjere protiv uplitanja država i drugih aktera, osobito u nestabilnim državama. Ključne su vještine povezane s angažmanom, sudjelovanjem i vodstvom te se našim pristupom mora izgraditi infrastruktura da se one realiziraju. Dugoročnoj potpori organizacijama mladih i civilnom društvu mora se dati prednost u odnosu na kratkoročne pristupe na projektnoj osnovi. Za rad s mladim liderima potrebne su i strategije kojima se uzima u obzir činjenica da je riječ o skupini koja se stalno mijenja, raste i razvija se te će te mlade osobe u nekoj fazi trebati ili htjeti ići dalje.

3.12. Trebalo bi pružiti konkretnu potporu organizacijama na terenu koje su aktivne na licu mjesta kako bi se one mogle razvijati i postati relevantni akteri u svojim lokalnim zajednicama. Nadamo se da će se to riješiti radom Savjetodavnog odbora mladih za međunarodna partnerstva u tom području i platformom za dijalog s organizacijama mladih u okviru Foruma za razvojnu politiku. Osim toga, potpora sindikatima i sindikalnim organizacijama mladih može pomoći u poticanju i podupiranju mladih da demokratski sudjeluju u odlukama na radnom mjestu. Nacionalna vijeća mladih mogu pružiti dobru infrastrukturu za odlučivanje o tome s kim će se surađivati u partnerskim zemljama, pod uvjetom da su ona neovisna, a to mogu i inicijative kao što je globalna inicijativa za mobilizaciju mladih u organizaciji šest velikih svjetskih organizacija mladih⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Informativno izvješće EGSO-a „Provedba Sporazuma o povlačenju između EU-a i Ujedinjene Kraljevine, uključujući Protokol o Irskoj i Sjevernoj Irskoj”.

⁽⁷⁾ <https://globalyouthmobilization.org/>.

Načini provedbe

3.13. Akcijski plan za mlade sadrži znatna i dobrodošla upućivanja na program Erasmus+. U tom se pogledu u komunikaciji izbjegava „otkrivanje tople vode”. Strukture i postupci tog programa mogu se i trebali bi se, prema potrebi, upotrebljavati u našim vanjskim odnosima. U provedbi može biti korisno raščlaniti poddjelove programa kao što su mladi, škole, strukovno obrazovanje i osposobljavanje te visoko obrazovanje. Trebalo bi ukloniti prepreke, kao što su vize, nedostatak financijskih sredstava i jezične barijere, a provedba bi trebala biti usmjerena na uzajamno učenje, razvoj vještina i iskustvo. Ako će biti uključene nacionalne agencije, trebalo bi ih pažljivo provjeriti kako bi se osiguralo poštovanje odgovarajućih aktera civilnog društva i njihove neovisnosti.

3.14. Početnim strukovnim obrazovanjem i osposobljavanjem olakšava se zapošljivost mladih u budućnosti i njihovo sudjelovanje u cjeloživotnom učenju. Politikama i dobrim praksama u području strukovnog obrazovanja i osposobljavanja podupiru se socijalna uključenost i integracija na tržište rada mladih koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih (NEET).

3.15. Komunikacijom se stvaraju korisne poveznice između vanjskog djelovanja EU-a i prava djeteta, o kojima je EU nedavno izradio strategiju. Za provedbu Akcijskog plana za mlade bila bi korisna i bolja povezanost s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta iz 1989. (UNCRC), na primjer primjenom izvješća država Ženevskog odbora. Mnogi mladi imaju manje od 18 godina i načela Konvencije UN-a o pravima djeteta mogu poslužiti kao smjernice, ali rad EU-a za mlade traje i nakon te dobi. Ne bismo uvijek trebali uzimati 18 godina kao granicu.

3.16. Potrebno je primijeniti pristup Tima Europa za provedbu Akcijskog plana za mlade na nacionalnoj, regionalnoj i multilateralnoj razini. EU bi se stoga trebao prilagoditi posebnim potrebama i okolnostima u različitim regijama. EGSO smatra da bi bilo korisno da partnerstva doprinesu popunjavanju nedostataka u znanju i podacima o mladima, osobito u prioritetnim područjima razvoja digitalnih vještina, klimatskih promjena i zelenog plana. EGSO u narednim mjesecima želi saznati kako će se provoditi višestruke mjere i spreman je dati svoj doprinos.

3.17. Nadali smo se većoj razini sudjelovanja tijekom postupka savjetovanja o Akcijskom planu za mlade i većoj reprezentativnosti odgovora. To ukazuje na potrebu da se mladima pruže sve relevantne informacije o važnim temama kako bi mogli donositi utemeljene odluke te pouzdano i konkretno doprinositi postupku oblikovanja politika. U tom smislu oznaka kvalitete Europske agencije za informiranje i savjetovanje mladih (ERYICA) može biti vrlo informativna.

4. Posebne napomene o dijelovima Akcijskog plana za mlade

4.1. Odredbe Akcijskog plana za mlade obuhvaćaju brojne tekuće aktivnosti, a izazovi u provedbi bit će golemi, posebno nakon pandemije bolesti COVID-19. Pristup obrazovanju i rodna ravnopravnost od ključne su važnosti i u tom je području ostvaren napredak.

Obrazovanje

4.2. Za provedbu Akcijskog plana za mlade potrebna je snažna povezanost s Europskom godinom vještina. EGSO ističe koliko je važno da se u obzir uzmu potrebe za razvojem vještina, posebice u području ublažavanja klimatskih promjena i prilagodbe klimatskim promjenama, kao i u području kružnog gospodarstva, mentalnog i fizičkog zdravlja, spolnog i reproduktivnog zdravlja i prava, među ostalim pri prekvalifikaciji i usavršavanju mladih.⁽⁸⁾ Uloga socijalnog i građanskog dijaloga ključna je i potrebno ju je ojačati.

4.3. Ponovno ističemo da će u obrazovanju sudjelovati brojni dionici, pa su potrebni jasni ciljevi i mjerenja. Neophodno je ulagati stalne napore u pogledu onih do kojih je najteže doprijeti, osobito u najsiromašnijim i najnestabilnijim državama. Dobrodošla je obveza da se u tu svrhu namijeni 10 % iz Instrumenta Europske komisije za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI) te proračuna za humanitarnu pomoć, no željeli bismo vidjeti na što su se obvezale druge agencije i države. Dugoročna rješenja u obrazovanju moraju ponuditi vlade u ciljnim zemljama, a lokalne organizacije civilnog društva trebale bi imati važnu ulogu. Međunarodna zajednica dugoročno ne može biti glavni akter. Nadamo se da će se na sastanku na vrhu o preobrazbi obrazovanja ostvariti napredak u tom pogledu.

⁽⁸⁾ SL C 100, 16.3.2023., str. 38.

4.4. Odredbe o stipendijama i zakladama dobrodošle su, ali moramo obratiti pozornost na pitanja povezana s odabirom i osigurati sudjelovanje organizacija civilnog društva. Pri uspostavi tih mogućnosti važno je definirati transparentne, pravedne i uključive postupke za odabir sudionika u akademskim programima, pri čemu prednost treba dati pristupu pojedinaca s manje mogućnosti.

4.5. Maksimalno iskorištavanje vrijednosti ljudskog kapitala ključno je za povećanje konkurentnosti i rješavanje problema nezaposlenosti, uz poštovanje održivog razvoja. Za to je potrebna radna snaga koja ima određen raspon transverzalnih vještina i kapacitete za prilagodbu. Politika obrazovanja i osposobljavanja mora se razvijati i provoditi u bliskoj suradnji sa socijalnim partnerima te mora biti više usmjerena na kompetencije nego na kvalifikacije. Time će se doprinijeti smanjenju neusklađenosti ponuđenih i traženih vještina.

Organizacije mladih

4.6. U komunikaciji se spominje nekoliko foruma i tijela za uključivanje mladih. Platforma u okviru Foruma za razvojnu politiku jest dobrodošla, pod uvjetom da se njome osigurava povezanost s organizacijama mladih na terenu koje su neovisne, samoorganizirane te ih, u najboljem slučaju, vode mladi.

4.7. Dobrodošlo je spominjanje uključivanja organizacija mladih i upućivanje na njega. Za provedbu Akcijskog plana za mlade korisno bi bilo sudjelovanje u različitim modelima prakse rada s mladima koji su prisutni u EU-u. Ta praksa može biti jednako važna kao i glasovi mladih jer se njome grade kapaciteti među svim mladima na lokalnoj razini, što pak dovodi do stvaranja vodstva mladih utemeljenog na lokalnom iskustvu. U okviru partnerstva EU-a i Vijeća Europe te volonterskog sektora mladih dostupni su brojni dokazi i modeli.

4.8. Organizacije mladih mogu biti golem resurs u realizaciji plana. Trebalo bi poticati države članice EU-a da u okviru nacionalnih akcijskih planova u to područje uključe svoj sektor mladih. Trebali bismo dati prednost dobrim modelima i radu organizacija mladih EU-a u području razvoja, sukoba i ljudskih prava, a ne, na primjer, američkim modelima „razvoja mladih” koji se često primjenjuju kao „gotova rješenja” u zemljama u razvoju i drugim regijama te često nisu utemeljeni na istim vrijednostima. To bi bilo u skladu s obvezom uspostave prilagođenih rješenja za određene regije.

4.9. Obveze u području obrazovanja trebalo bi uvesti i u informalne i neformalne sustave u zajednicama, organizacijama civilnog društva i organizacijama za rad s mladima. Definicije Unesco-a i Vijeća Europe te rad u okviru poglavlja o mladima programa Erasmus+ dobre su smjernice u tom smislu. Moramo prepoznati goleme koristi koje svi akteri imaju od cjeloživotnog učenja i učenja u svim područjima života izvan školskog okruženja.

4.10. Politički dijalog jest važan i ciljevi Akcijskog plana za mlade jesu ambiciozni, ali ne bismo smjeli zanemariti politike za mlade u svakoj zemlji i odgovornosti vlada, kao i potrebu za istinskim volonterskim sektorom i civilnim društvom. Uvođenjem Akcijskog plana za mlade također treba podupirati razvoj politike rada s mladima, razvoj nacionalnih vijeća mladih i sličnih tijela te pristupe kao što su ocjena učinka EU-a iz perspektive mladih i drugi.

4.11. Kao što je vidljivo iz rada šest velikih svjetskih organizacija mladih, organizacije mladih već su povezane diljem svijeta, a provedba plana trebala bi ih uključiti, nadovezati se na već postojeći rad i biti model za dodatne inicijative. Trebali bismo biti oprezni i u pogledu pretjeranog ograničavanja sudjelovanja. Nije jasno jesu li u odabiru pitanja za Fond za osnaživanje mladih primjenjivani participativni postupci. Mladi ljudi možda neće uvijek odabrati pitanja koja drugi smatraju važnima, osobito u zemljama u razvoju ili u nestabilnim državama u kojima bi praktičnija pitanja mogla biti važnija.

4.12. Odredbe o izgradnji kapaciteta za organizacije mladih vrlo su poželjne i trebale bi biti popraćene djelotvornom potporom poticanju pokreta na terenu u partnerskim zemljama diljem svijeta u kojima delegacije EU-a mogu imati ključnu ulogu. Tu bi, prema potrebi, trebalo ponuditi partnerstva s organizacijama EU-a, a rad se mora pratiti. Važno je olakšati stvaranje i jačanje mreža s organizacijama iz EU-a i izvan njega.

Djelotvorna provedba

4.13. U navedeni su rad uključeni brojni akteri, politike i linije financiranja, kao što su delegacije EU-a, razne glavne uprave Komisije, ESVD, Vijeće EU-a i države članice te razni proračuni za pomoć. Uvođenjem Akcijskog plana za mlade trebaju se osigurati jasnoća i odgovarajuća međusektorska suradnja kako bi se naposljetku osigurala snažna usmjerenost na ciljnu skupinu, uz osiguravanje dostatnog proračuna.

4.14. Koncepti izrade kontakata mogu se temeljiti na postojećem radu i mogu se razmotriti inicijative povezivanja te druge inicijative iz programa Erasmus+ (mladi). Nadalje, projekti programa Erasmus+ za sudjelovanje mladih (bez transnacionalne dimenzije) mogli bi biti dobri modeli za projekte za mlade u ciljnim zemljama.

4.15. Mladi su budući lideri i donositelji promjena te su ključni partneri za uspjeh Programa održivog razvoja do 2030., Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama i digitalne tranzicije. Akcijskim planom za mlade trebalo bi osigurati da se vanjskim djelovanjem EU-a mlade osnažuje na političkoj, društvenoj i gospodarskoj razini. EGSO je spreman preuzeti svoju ulogu u provedbi preporuka Konferencije o budućnosti Europe u vezi s jačanjem institucijske uloge Odbora kako bi ga se osnažilo kao koordinatora i jamca aktivnosti u području participativne demokracije, kao što su strukturirani dijalog s organizacijama civilnog društva i panelima građana.

4.16. Upućivanja na prijelaz u odraslu dob u Akcijskom planu za mlade snažna su, vrlo dobrodošla i u skladu s vrijednostima rada s mladima u EU-u. Za mlade bi u tom kontekstu bilo važno da nauče svoja prava i obaveze koje imaju kao građani, budu financijski pismeni, uče strane jezike, steknu znanja o održivosti našeg planeta i poduzetništvu. Slično tome, EGSO pozdravlja povezanost s Programom UN-a za mlade, mir i sigurnost i poziv na širu suradnju s UN-om. U provedbi Akcijskog plana za mlade moramo biti svjesni da su mladi općenito vrlo udaljeni od postupka donošenja odluka u mnogim područjima.

4.17. Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a 2250 (2015.) o mladima, miru i sigurnosti ključno je sredstvo za suradnju s mladima diljem svijeta. U njoj je utvrđeno pet ključnih stupova djelovanja: sudjelovanje, zaštita, prevencija, partnerstva te povlačenje i reintegracija. Tom se važnom rezolucijom pozivaju stranke potpisnice da mladima daju veći glas u donošenju odluka na lokalnoj, nacionalnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini te da razmotre uspostavu mehanizama kojima bi se mladima omogućilo da smisleno sudjeluju u mirovnim procesima. Trebalo bi pružiti potporu onima koji žele provesti taj program na lokalnoj i nacionalnoj razini. Povezivanjem i koordinacijom s Fondom za osnaživanje mladih stvorile bi se brojne sinergije u tom području.

Rod

4.18. EGSO smatra da je iskorištavanje potencijala mladih i podupiranje rodne ravnopravnosti ključno za održivi razvoj. Cilj je vanjskog djelovanja EU-a osnažiti mlade na političkoj, društvenoj i gospodarskoj razini te im pomoći da se uključe u donošenje odluka i oblikovanje politika na smislen i uključiv način. EGSO smatra da je osnaživanje djevojčica i mladih žena ključno za osiguravanje održivog razvoja i cijeni činjenicu da se u Akcijskom planu za mlade upućuje na osiguravanje rodne ravnopravnosti i okončanje diskriminacije. EGSO ističe da bi Akcijski plan za mlade trebalo pretvoriti u konkretne, strateške i dugoročne mjere koje će jednako koristiti mladim muškarcima i ženama. To uključuje razvoj strategija kojima bi se promicala rodno osviještena politika u svim područjima vanjskog djelovanja.

4.19. Važno je povećati broj mladih, osobito mladih žena, koji imaju sposobnosti u području STEM-a (znanost, tehnologija, inženjerstvo i matematika) i digitalne vještine te u ranoj fazi zainteresirati djevojčice za područja STEM-a, pružati potporu poduzetnicama i ženskim uzorima u tim sektorima te ulagati u programe kojima se u srednjoj školi potiče zainteresiranost djevojaka za područja STEM-a.

Mentalno zdravlje

4.20. Upućivanje na mentalno zdravlje u komunikaciji dobrodošlo je i nadamo se da će to pitanje imati istaknuto mjesto u provedbi Akcijskog plana za mlade. Budući da su zdravstveni sustavi diljem svijeta u lošem stanju, u tom su području potrebna poboljšanja prilagođena mladima.

Osobe s invaliditetom

4.21. Osim toga, EGSO smatra da je jednako važno da se u komunikaciji upućuje na mlade s invaliditetom i da bi oni ujedno trebali imati istaknutu ulogu pri provedbi Akcijskog plana za mlade. Pri promicanju osnaživanja i demokratskog sudjelovanja mladih često se zaboravlja na mlade s invaliditetom. Oni bi trebali biti uključeni u provedbu Akcijskog plana za mlade.

Gospodarske prilike

4.22. Za buduće gospodarske prilike mladih ključne će biti odgovarajuće vještine. Bit će potrebna potpora poduzetnicima i *start-up* poduzećima, uključujući financiranje i kreditiranje, s obzirom na to da će postojati brojne prilike, među ostalim u digitalnom području, posebno u zemljama u razvoju.

4.23. Kad je riječ o gospodarskim prilikama, model Garancije EU-a za mlade dobar je primjer koji bi se uz odgovarajuće prilagodbe mogao primjenjivati za pružanje prilika mladima koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih (NEET). Obrazovanje o radnim i socijalnim pravima bit će potrebno za realizaciju programa za dostojanstven rad.

4.24. U okviru Akcijskog plana za mlade potrebno je razmotriti pitanja poput trgovine, na primjer u poglavljima o održivosti u sporazumima o slobodnoj trgovini, te bi trebalo zagovarati uključivanje civilnog društva, na primjer organizacija mladih. Mladi su i dalje najranjiviji kad je riječ o dječjem radu i drugim oblicima zlostavljanja. Stoga bi borba protiv dječjeg rada trebala postati važan dio Akcijskog plana za mlade kako bi u 21. stoljeću takav rad napokon prestao postojati. U tu svrhu potrebno je osigurati financijska sredstva kako bi se djeci radnicima omogućilo da više ne ovise o svojim prihodima. S druge strane, mora se ograničiti mogućnost poslovanja poduzeća koja se u svojem globalnom proizvodnom lancu služe dječjim radom.

4.25. Mladi su često ti koji se prvi odlučuju na opasna putovanja kako bi emigrirali u Europu i drugdje. Kako bi se osiguralo da mladi nisu prisiljeni na opasna, često protuzakonita putovanja preko međunarodnih granica, Akcijski plan za mlade trebao bi uključivati aktivnu suradnju s trećim zemljama u cilju uspostave humanitarnih koridora i programa preseljenja. Na taj bi način mladi mogli sigurno i zakonito doći u Europu.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Uloga mladih u zelenoj tranziciji”
(Razmatračko mišljenje na zahtjev švedskog predsjedništva)**

(2023/C 184/03)

Izjestiteljica: **Nicoletta MERLO**

Zahtjev švedskog predsjedništva Vijeća:	dopis od 14.11.2022.
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:	8.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	152/00/01

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da mladi mogu i moraju imati ključnu ulogu u kontekstu zelene tranzicije i da je novi model upravljanja – koji je uključiviji i kojim se može osigurati aktivno sudjelovanje mladih u procesima donošenja odluka i prevladati prepreke koje još postoje – od ključne važnosti.

1.2. EGSO naglašava da je važno osigurati da organizacije mladih imaju vodeću ulogu u procesu donošenja odluka te u razvoju i širenju projekata povezanih s održivošću i okolišem, među ostalim tako da im se zajamči potrebna financijska potpora.

1.3. EGSO smatra da je od ključne važnosti neprestano pratiti sadašnje i buduće učinke javnih ulaganja na mlade, uključujući ulaganja povezanih sa zelenom tranzicijom. To se može postići ocjenjivanjem gospodarskog, političkog i socijalnog učinka politika koje treba provesti, koristeći se pokazateljima, prije, tijekom i nakon njihova donošenja.

1.4. EGSO potiče institucije EU-a i države članice da provedu mjere i mehanizme kojima će osigurati da se perspektiva mladih uzima u obzir u svim područjima politika i stvoriti prostor u kojem se može zajamčiti aktivno sudjelovanje mladih potpunim usvajanjem ocjene učinka EU-a iz perspektive mladih.

1.5. EGSO smatra da inicijative i politike koje će se usvojiti u kontekstu Europske godine vještina treba povezati sa zelenom tranzicijom, održivim razvojem i izazovima s kojima se mladi suočavaju u svijetu koji se brzo mijenja.

1.6. EGSO smatra da je bitno voditi računa o obrazovanju i razvoju vještina koje se očekuju od mladih u vezi s tim pitanjem. U tu svrhu treba zauzeti međusektorski pristup kojim se mogu pružiti teorijske i praktične vještine, među ostalim provedbom i unapređenjem prelaska iz škole na posao i strukovnog naukovanja, a pritom treba uključiti i socijalne partnere. Osposobljavanje o tim temama trebalo bi i strukturirati – osmisliti ga i razviti u skladu s regijama i njihovim potrebama, u sklopu šireg nacionalnog okvira.

1.7. EGSO smatra da obrazovanje o pitanjima održivosti i zaštite okoliša treba početi već u ranoj dobi usvajanjem inovativnih obrazovnih alata kojima se u obzir uzimaju zaštita okoliša, socijalni i gospodarski razvoj i ostvarivanje s njima povezanih ciljeva. Da bi se to postiglo, ključni su kvalitetno obrazovanje za sve i dostojanstven rad za one koji obrazovanje pružaju.

1.8. EGSO naglašava da škole treba uključiti u zelenu tranziciju u dogovoru s lokalnim vlastima i u skladu s izvanškolskim aktivnostima, a pogotovo s organizacijama mladih i organiziranim civilnim društvom, čime se povećava osviještenost i sudjelovanje običnih građana. U vezi s time, EGSO pozitivno ocjenjuje iskustvo projekta „Zeleni Erasmus” i s veseljem iščekuje njegovu provedbu.

1.9. Kako bi se i mladim i starijim radnicima pružile vještine za upravljanje inovacijama potaknutima zelenom tranzicijom, EGSO smatra da je važno ulagati u učenje temeljeno na radu i promicati osposobljavanje na radnom mjestu, kvalitetna pripravništva i naukovanja kojima se može stvoriti koristan dijalog između tržišnih potreba i individualnih vještina mladih. Socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje mogu u tom pogledu imati ključnu ulogu.

1.10. EGSO smatra da je neophodno imati holističke politike osposobljavanja koje su integrirane u industrijske politike, koordinirane s drugim razvojnim strategijama i detaljno planirane na regionalnoj i lokalnoj razini u bliskoj suradnji sa socijalnim partnerima kako bi se osigurala pravedna zelena tranzicija u kojoj nitko nije zapostavljen.

1.11. Kako bi se osiguralo odgovarajuće sudjelovanje žena u sektorima povezanim sa zelenom tranzicijom, EGSO smatra da rodna ravnopravnost mora biti sastavni dio zelene tranzicije. Države članice trebale bi uložiti više sredstava u profesionalnu orijentaciju mladih tijekom školovanja i pružiti im podršku pri prelasku u svijet rada učinkovitim javnim službama za zapošljavanje koje su na odgovarajući način povezane s proizvodnom strukturom njihove regije.

1.12. Mladi poduzetnici i poduzetnice mogu imati važnu ulogu u razvoju inovacija, među ostalim u području zelene tranzicije. EGSO smatra da te mlade treba poticati posebnim osposobljavanjem, podupiranjem inovativnih projekata i osiguravanjem odgovarajuće financijske potpore.

1.13. Kako bi se zajamčila pravednost zelene tranzicije i izbjeglo zatvaranje poduzeća i posljedični gubitak radnih mjesta, EGSO smatra da je državama članicama prioritet ulagati znatna sredstva (počevši od onih iz nacionalnih planova za oporavak i otpornost) u pružanje potpore poduzetnicima koja moraju preoblikovati svoje djelatnosti, u preraspodjelu viška radne snage i u podupiranje poduzetnika, osobito mladih, koji namjeravaju ulagati u zelena poduzeća.

2. Kontekst mišljenja

2.1. Švedsko predsjedništvo Vijeća EU-a zatražilo je ovo razmatračko mišljenje kako bi se istražila uloga mladih u zelenoj tranziciji.

2.2. „Zelena tranzicija” odnosi se na tranziciju gospodarstva i društva EU-a prema postizanju klimatskih i okolišnih ciljeva, uglavnom s pomoću politika i ulaganja, u skladu s Europskim aktom o klimi kojim se utvrđuje obveza postizanja klimatske neutralnosti do 2050., europskim zelenim planom i Pariškim sporazumom, čime se osigurava pravedna tranzicija uključiva za sve.

2.3. S obzirom na te velike izazove, valja napomenuti da su mladi generacija koja je najosjetljivija i najsvjesnija činjenice da treba djelovati kako bi se postigla okolišna održivost. Naime, ako danas postoji ijedno pitanje koje može uspješno povezati osjetljivost i vrijednosti mladih s otvorenim pitanjima našeg doba, uz velik inovacijski potencijal u modelima proizvodnje i potrošnje, onda je to pitanje okoliša, promicanja zdravlja i očuvanja biološke raznolikosti planeta.

2.4. Posljednjih je godina djelovanje u području klime mobiliziralo velik broj mladih u cijeloj Europi, a na regionalnoj, nacionalnoj i europskoj razini pojavili su se brojni okolišni i društveni pokreti mladih koji demonstriraju i od vlada i oblikovatelja politika zahtijevaju poduzimanje konkretnih mjera za zaštitu okoliša i postizanje klimatske neutralnosti.

2.5. Godina 2022. proglašena je Europskom godinom mladih, ne samo zato da se mladima oda poštovanje i ulijevanjem nove nade, snage i vjere u budućnost pruži podrška kao generaciji najteže pogođenoj pandemijom, već i kao prilika da se istakne kako zelena i digitalna tranzicija nude nove perspektive i mogućnosti.

3. Sudjelovanje mladih u zelenoj tranziciji

3.1. Da bi se postigla pravedna zelena tranzicija, posredstvom europskog zelenog plana treba provesti UN-ov Program održivog razvoja do 2030. i njegovih 17 ciljeva održivog razvoja, među ostalim provedbom novog i uključivijeg modela upravljanja, koji može aktivno uključiti mlade u procese donošenja odluka.

3.2. Odluke koje politički čelnici danas donose o klimatskim promjenama i drugim okolišnim pitanjima imat će posljedice, i to pogotovo na današnje mlade i na buduće generacije. Mladi imaju pravo iznijeti svoje mišljenje o pitanjima koja na njih utječu. To je, među ostalim, navedeno u Programu održivog razvoja do 2030. u kojemu se mladi u okviru ciljeva održivog razvoja prepoznaju kao „ključni pokretači promjena”.

3.3. Iako se sve više prepoznaje uloga mladih u izgradnji održivijeg, uključivijeg i zelenijeg svijeta i unatoč tome što im je posvećena godina, mladima je u stvarnosti i dalje teško aktivno sudjelovati u tijelima koja donose odluke.

3.4. Posljednjih nekoliko godina mladi su, unatoč visokom stupnju aktivizma u području klimatskih promjena, sve nezadovoljniji političkim institucijama i u njih imaju sve manje povjerenja, zbog čega se smanjuje njihovo aktivno sudjelovanje u političkim strankama i na političkim izborima, bilo u svojstvu glasača bilo kandidata. To predstavlja prijetnju demokratskom sustavu i prepreku razvoju politika usmjerenih na budućnost, prvenstveno onih koje su potrebne za suočavanje s izazovima klimatske tranzicije i odgovaraju na različite senzibilnosti i potrebe. U tom pogledu EGSO smatra da bi promicanje sudjelovanja mladih u politici i drugim postupcima donošenja odluka trebalo biti prioritet i da bi trebalo istražiti sve mogućnosti kako bi ono bilo izvedivo i učinkovito na svim razinama.

3.5. Za početak bi trebalo utvrditi i nadvladati društvene, gospodarske i kulturne prepreke potpunom sudjelovanju mladih, koje također mogu biti posljedica nedostatka svijesti ili otežanog pristupa informacijama o mehanizmima sudjelovanja i zastupanja mladih. Drugi aspekt koji treba naglasiti odnosi se na nove, često neformalne načine na koje se mladi danas angažiraju i vode dijalog, često koristeći tehnologiju i društvene medije, a koje bi valjalo uzeti u obzir jer mogu mobilizirati cijele generacije.

3.6. Održivost je duboko ukorijenjena u stajalištima mladih o svijetu i njihovim procesima donošenja odluka, ali uz mnogo pragmatičnosti. Organizacije mladih, koje zastupaju interese milijuna mladih u Europi i bave se za njih osjetljivim pitanjima, stoga mogu imati važnu ulogu u osiguravanju ne samo toga da se u institucijama i civilnom društvu čuje glas mladih generacija, nego i da one ujedno dobiju priliku za pružanje smislenog i kvalificiranog doprinosa procesu donošenja odluka na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i europskoj razini⁽¹⁾.

3.7. Zbog toga EGSO naglašava važnost stvaranja mogućnosti za sudjelovanje najreprezentativnijih organizacija mladih – počevši od onih koje predstavljaju najranjivije mlade i one koji žive u najudaljenijim i ruralnim područjima – u oblikovanju politika i razrađivanju ideja o pitanjima održivosti.

3.8. Organizacije mladih mogu ispunjavati brojne funkcije i imati ključnu ulogu u širenju i provedbi projekata povezanih s okolišem i održivošću. Zbog toga EGSO poziva institucije EU-a da pomoću odgovarajućih i posebnih sredstava tim udrugama pruže strukturnu financijsku potporu kako bi organizacije mladih imale odgovarajuće uvjete za osiguravanje i razvoj sudjelovanja mladih u zelenoj tranziciji.

3.9. Međutim, sama uključenost nije dovoljna. U svim javnim politikama mora se uzeti u obzir učinak koji će one imati na mlade i njihova očekivanja, uključujući očekivanja budućih generacija. Stoga je potrebno provesti *ex ante*, *in itinere* i *ex post* evaluaciju svih ulaganja, među ostalim onih povezanih sa zelenom tranzicijom, kako bi se s pomoću pokazatelja sa sigurnošću utvrdili gospodarski, politički i društveni učinci koje će ona imati na mlade generacije.

3.10. EGSO potiče institucije EU-a i države članice da provedu mjere i mehanizme kako bi se osiguralo da se perspektiva mladih uzima u obzir u svim područjima politika, uz istodobno stvaranje prostora u kojemu mladi mogu pružiti koherentan i na sposobnostima utemeljen doprinos izazovima s kojima se suočavaju postupnim usvajanjem ocjene učinka EU-a iz perspektive mladih⁽²⁾.

3.11. I za planet i za napredan razvoj naših država članica potrebno je osnažiti mlade u četiri stupa: uključenost u procese promjene, mogućnost aktivnog sudjelovanja preuzimanjem odgovornosti za individualne i kolektivne odluke, poboljšanje znanja o promjenama koje se događaju i neizbježnim posljedicama zelene i digitalne tranzicije te razvoj vještina za intervenciju na kvalificirani način.

4. Zelena tranzicija u obrazovanju i na tržištu rada

4.1. Godina 2023. proglašena je Europskom godinom vještina. EGSO smatra da inicijative i politike koje će se usvojiti u tom kontekstu treba povezati sa zelenom tranzicijom, održivim razvojem i izazovima s kojima se mladi suočavaju u svijetu koji se brzo mijenja.

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

(2) Mišljenje EGSO-a „Ocjena učinka EU-a iz perspektive mladih” (SL C 486, 21.12.2022., str. 46.)

4.2. U kontekstu klimatske i okolišne krize obrazovanje za održivost trebalo bi u školama postati prioritet. Obrazovni radnici od ključne su važnosti želimo li učenicima osigurati klimatsku pismenost i znanje i vještine nužne za sudjelovanje u zelenom gospodarstvu. Brojni su pristupi koje nastavnici i škole mogu primijeniti kako bi s učenicima razmotrili tu problematiku, ali to zahtijeva i kvalitetno obrazovanje za sve i dostojanstven rad za one koji obrazovanje pružaju. EGSO smatra da je ključno osigurati odgovarajuće financiranje na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini kako bi se pružila potpora projektima i inicijativama za poticanje i provedbu poučavanja i učenja u područjima okoliša i održivosti.

4.3. Pitanje strategije zelene tranzicije i održivog razvoja međusektorske je prirode. Stoga je potrebno voditi računa o obrazovanju i razvoju vještina koje se očekuju od mladih u vezi s tim pitanjem. U tu svrhu treba zauzeti međusektorski pristup kojim se mogu pružiti teorijske i praktične vještine, među ostalim provedbom i unapređenjem prelaska iz škole na posao i strukovnog naukovanja. Osposobljavanje o tim temama trebalo bi i strukturirati – osmisliti ga i razviti u skladu s pojedinim regijama i njihovim potrebama, u sklopu šireg nacionalnog okvira i s cjeloživotnim učenjem u vidu.

4.4. Podučavanje djece o pitanjima održivosti i zaštite okoliša trebalo bi započeti u ranoj, predškolskoj, dobi i nastaviti namjenskim programima tijekom cijelog školovanja. Stoga je važno da i nastavnici prođu posebno osposobljavanje i da im se osiguraju mogućnosti za kontinuirano unapređivanje vještina.

4.5. Uvođenje putova zelene i kulturne tranzicije u obrazovne procese podrazumijeva ponovno potvrđivanje obrazovne funkcije škole, kojoj je povjerena zadaća podupiranja građanskih putova koji učenike podučavaju novom i održivom načinu bivanja u svijetu. Učenici tako postaju protagonisti promjene koja ih usmjerava prema novom modelu društva koji okoliš stavlja u središte i omogućuje im da eksperimentiraju i šire nove načine života koji su u skladu s prirodom.

4.6. Trenutna situacija, koja se neprestano i brzo mijenja, iziskuje uspostavu inovativnih obrazovnih okruženja stvaranjem nove ekološke abecede usklađene s ciljevima Programa održivog razvoja do 2030. i usmjerene na metode provedbe kružnog gospodarstva i alate koje nudi pristup *life-cycle thinking* (promišljanja o životnom ciklusu) ⁽³⁾, pri čemu se uzimaju u obzir zaštita okoliša, socijalni i gospodarski razvoj te postizanje povezanih ciljeva.

4.7. EGSO naglašava da za borbu protiv klimatskih promjena svi moraju posjedovati znanje, naročito o svim aspektima održive potrošnje i proizvodnje, odgovornog donošenja odluka o hrani, smanjenja rasipanja hrane i upotrebe održive energije. Obrazovanje mladih trebalo bi poduprijeti cjeloživotnim učenjem roditelja i obrazovanjem građana ⁽⁴⁾.

4.8. Stoga će uspjeh ekološke tranzicije ovisiti o sposobnosti škola da djeluju u dogovoru s lokalnim vlastima i u skladu s izvanškolskim aktivnostima, a pogotovo s organizacijama mladih i organiziranim civilnim društvom, čime se povećava osviještenost i sudjelovanje običnih građana. U vezi s time, EGSO pozitivno ocjenjuje iskustvo projekta „Zeleni Erasmus” i s veseljem iščekuje njegovu provedbu.

4.9. Svijest, znanje i pozitivno vodstvo u pitanjima zaštite okoliša još su snažniji među mlađim generacijama, tj. generacijom Z ili „Gen Z” (osobe mlađe od 25 godina) i onima s višim stupnjem obrazovanja i jačim kulturnim alatima. To znači da će svijest i kvalitetne informacije vjerojatno rasti i konsolidirati se, ali i da se šansa za dobivanje potrebnih pozitivnih odgovora može povećati poboljšanjem obrazovanja mladih i jačanjem ljudskog kapitala u društvenoj i gospodarskoj sferi. S druge strane, niske obrazovne kvalifikacije i poteškoće pri ulasku u svijet rada ne samo da usporavaju rast zemlje, već i oslabljuju ulogu mladih kao aktivnih sudionika u novim procesima rasta koji su više u skladu s izazovima doba u kojemu žive.

⁽³⁾ <https://www.lifecycleinitiative.org/starting-life-cycle-thinking/what-is-life-cycle-thinking/>.

⁽⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Osnaživanje mladih radi postizanja održivog razvoja putem obrazovanja” (SL C 100, 16.3.2023., str. 38.)

4.10. Nema tranzicije bez vještina. Ključno je mladim i starijim radnicima pružiti vještine za upravljanje inovacijama potaknutima zelenom tranzicijom koja neizbježno ima, a i ubuduće će imati, znatan utjecaj na svijet rada. EGSO smatra da je važno ulagati u učenje temeljeno na radu. Učenje temeljeno na radu (niz praksi osposobljavanja i učenja koje se odvijaju u radnim kontekstima, posebno u obliku naukovanja) ključna je prednost za (ponovno) stjecanje tehničkih i međusektorskih vještina. Osposobljavanje na radnom mjestu, stažiranje i naukovanje tri su oblika koji na sebi svojstvene i različite načine doprinose stvaranju korisnog dijaloga između tržišnih potreba i individualnih vještina mladih. Socijalni partneri imaju ključnu ulogu u postizanju tog cilja putem socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja.

4.11. Zelena tranzicija mora biti pravedna i njome se moraju osigurati prekvalifikacija i usavršavanje radnika i kvalitetna radna mjesta za sve kako nitko ne bi bio zapostavljen. Zbog toga EGSO smatra da je ključno da politike osposobljavanja budu holističke, integrirane u industrijske politike, usklađene s drugim razvojnim strategijama i detaljno planirane na regionalnoj i lokalnoj razini u bliskoj suradnji sa socijalnim partnerima.

4.12. Trenutačno postoje dokazi o nepostojanju takvog holističkog pristupa i slabom širenju zelenih vještina, a time i zelenih radnih mjesta, posebno među onima s nižim razinama obrazovanja i vještina. Time se stvara opasnost od nove polarizacije između onih koji posjeduju zelene vještine i vrlo su zapošljivi u scenarijima koje otvara zelena tranzicija i onih koji su isključeni iz tih procesa osposobljavanja, imaju ograničene vještine i često se bave operativnim zadaćama koje bi mogle nestati zbog kombiniranog učinka zelene tranzicije i industrijske automatizacije.

4.13. Rodna ravnopravnost također mora biti sastavni dio strategija zelenog gospodarstva. Mlade su žene podzastupljene u tehnološkom i znanstvenom području jer nije vjerojatno da će odabrati specijalizirano obrazovanje u tim sektorima zbog rodni stereotipa prema kojima su određena radna mjesta isključivo muška. Da bi se osiguralo odgovarajuće sudjelovanje žena u sektorima koji zahvaljujući zelenoj tranziciji ostvaruju velik napredak, ti se stereotipi moraju suzbiti, a ključnu ulogu u tome može imati profesionalna orijentacija u školama. EGSO smatra da bi države članice trebale uložiti više sredstava u profesionalnu orijentaciju mladih tijekom školovanja i pružiti im podršku pri prelasku u svijet rada učinkovitim javnim službama za zapošljavanje koje su na odgovarajući način povezane s proizvodnom strukturom njihove regije.

4.14. Razvoj inovacija ključan je za uspjeh zelene tranzicije. Stoga, da bi se postigli željeni ciljevi, mlade ljude sklone poduzetništvu treba posebnim osposobljavanjem, potporama za inovativne projekte i odgovarajućom financijskom potporom poticati na inovacije.

4.15. Prema procjeni učinka ⁽⁵⁾ koju je provela Agencija EU-a za okoliš, zelena tranzicija u Europskoj uniji mogla bi do 2030. stvoriti milijun novih radnih mjesta, ali bi zbog nje posao moglo izgubiti između 500 000 i 2 milijuna ljudi. EGSO smatra da je državama članicama prioritet ulagati znatna sredstva (počevši od onih iz nacionalnih planova za oporavak i otpornost) u pružanje potpore poduzećima koja moraju preoblikovati svoje djelatnosti, u preraspodjelu viška radne snage i u podupiranje poduzetnika, osobito mladih, koji namjeravaju ulagati u zelena poduzeća.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/swd-2020-176-final-part>.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Drvena gradnja kao način za smanjenje emisija CO₂ u građevinskom sektoru”

(razmatračko mišljenje na zahtjev švedskog predsjedništva)

(2023/C 184/04)

Izvjestitelj: **Rudolf KOLBE**

Suizvjestitelj: **Sam HÄGGLUND**

Zahtjev za savjetovanje:	švedsko predsjedništvo, 14.11.2022.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine:	14.12.2022.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	153/2/4

1. Zaključci i preporuke

- 1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) smatra da su građevinski materijali na biološkoj osnovi važna poluga za zelenu tranziciju. Povećanje uporabe drva u građevinarstvu radi smanjenja emisija ugljika mora se promicati u okviru aktivnog i održivog gospodarenja šumama u EU-u, a ne sprečavati ograničavajućim politikama.
- 1.2. Budući da javni sektor treba biti uzor, EGSO poziva države članice da povećaju uporabu drva u izgradnji javnih zgrada, koja je trenutačno ispod općeg prosjeka.
- 1.3. EGSO razmatra mjere za promicanje istraživanja, razvoja i inovacija u području alternativnih građevinskih materijala koje bi bile pristupačne i malim i srednjim poduzećima, što je važno za iskorištavanje potencijala drvne gradnje.
- 1.4. EGSO poziva da se preispita jesu li formalni, pravni i tehnički zahtjevi koji ograničavaju drvenu gradnju nužni za kvalitetno projektiranje te smatra da inovacije moraju dobiti priliku pokazati da stanje tehnike osim ispunjavanjem normi prate i primjenom „odgovarajućih alternativnih rješenja”.
- 1.5. Budući da i različiti građevinski propisi ograničavaju uporabu obnovljivih građevinskih materijala, EGSO potiče na uvođenje mjera za usklađivanje i smatra novi europski Bauhaus važnim pokretačem u tom kontekstu.
- 1.6. EGSO preporučuje dosljednu primjenu procjene životnog ciklusa za potrebe kvalificirane procjene održivosti tijekom cijelog životnog ciklusa zgrada i usporedbe utjecaja na okoliš.
- 1.7. EGSO ističe važnost minimalnih standarda za emisije ugljika iz zgrada tijekom cijelog životnog vijeka i odgovarajućeg obveznog izvješćivanja o emisijama ugljika u cijelom građevinskom sektoru.
- 1.8. EGSO smatra da je Direktiva o energetske svojstvima zgrada najvažniji politički instrument za utvrđivanje zahtjeva za smanjenje emisija ugljika tijekom cijelog životnog vijeka zgrada. EGSO poziva Europsku komisiju da razvije sustav emisijskih jedinica za ugljik kojim će se u potpunosti uzeti u obzir uloga drvnih proizvoda u kompenzaciji emisija.

1.9. EGSO nužnim smatra prijenos znanja i iskustva predviđen u okviru Akademije novog europskog Bauhausa kao i odgovarajuće prilike za trajno obrazovanje i osposobljavanje na nacionalnoj razini. Usavršavanje i osposobljavanje u području novih održivih građevinskih metoda i materijala potrebni su svim sudionicima u postupku gradnje: projektantima, arhitektima, inženjerima, tehničarima, IT stručnjacima i građevinskim radnicima.

1.10. Prema mišljenju EGSO-a, postupci javne nabave koji se temelje na kvaliteti uz razmatranje kriterija održivosti i životnog ciklusa kao i odabir primjerenih postupaka javne nabave koji dopuštaju inovativna rješenja preduvjet su za postizanje klimatskih ciljeva i promicanje drvne gradnje. EGSO stoga zahtijeva snažniju pravnu obvezu u pogledu kvalitetnog tržišnog natjecanja i klimatski prihvatljive javne nabave kao i provedbu mjera za odgovarajuće usavršavanje javnih naručitelja.

1.11. EGSO poziva države članice da sudjeluju u inicijativi Wood POP austrijske i finske vlade, čiji je cilj mobilizirati javne i privatne dionike iz drvnog sektora na nacionalnoj i regionalnoj razini i poduprijeti preusmjeravanje ulaganja na održiva rješenja na biološkoj osnovi i lance vrijednosti utemeljene na drvu.

2. Opće napomene

2.1. Tradicija drvne gradnje obuhvaća višestoljetnu povijest inovacija. Uporaba održivih materijala među ostalim se zagovara u idejama novog europskog Bauhausa⁽¹⁾.

2.2. EGSO se slaže sa stajalištem Komisije da inovativni i održivi (građevinski) materijali na biološkoj osnovi, proizvedeni uz niske emisije CO₂, imaju presudnu važnost u kontekstu zelene tranzicije. Prema izvješću Međunarodne agencije za energiju (IEA) o zgradama⁽²⁾, 33 % globalnih emisija CO₂ (2021.) proizlazi iz zgrada. Većina ih se izravno i neizravno odnosi na upravljanje zgradama, no 6,4 % (2021.) posljedica je gradnje i proizvodnje građevinskog materijala. Nisu uzeti u obzir prijevoz, rušenje i infrastrukturni objekti. Emisije nastale iz prijevoza pripisuju se prometnom sektoru. Može se pretpostaviti da su stvarne emisije iz gradnje veće. Prema podacima Komisije zgrade uzrokuju oko 40 % potrošnje energije i trećinu emisija stakleničkih plinova u EU-u. Smanjenje emisija stakleničkih plinova postiže se prije svega mjerama u području energetske obnove, povećanjem udjela obnovljivih izvora energije i obnovom sustava grijanja. S druge strane, broj primarnih prebivališta raste i stambeni prostori sve su veći.

2.3. EGSO ističe golemu važnost šuma za sve ljude na svijetu. Na primjer, 400 milijardi stabala u Europi apsorbira gotovo 9 % europskih emisija stakleničkih plinova. EGSO je svjestan da je krčenje šuma veliki globalni problem, no navodi da se šumski resursi u Europi povećavaju. Od 1990. do 2020. šumska područja povećala su se za 9 %, a drveni obujam u europskim šumama za 50 %⁽³⁾. EGSO u potpunosti podupire sva nastojanja Europske komisije da se taj globalni problem riješi te ističe da se u Uniji i dalje mora poticati rast zdravih šuma. Povećanje uporabe drva u građevinarstvu radi smanjenja emisija ugljika trebalo bi promicati u okviru aktivnog i održivog gospodarenja šumama u cijelom EU-u, a ne sprečavati ograničavajućim politikama.

2.4. EGSO stoga smatra da iskorištavanje potencijala drvne gradnje (i masivne i nemasivne) za djelovanje u području klime mora biti neodvojivo povezano s održivim gospodarenjem šumama. U okviru austrijskog projekta CareforParis⁽⁴⁾, na kojem surađuju Savezni istraživački centar za šume (Bundesforschungszentrum für Wald – BFW), Sveučilište za prirodne resurse (Universität für Bodenkultur – BOKU), organizacija Wood K Plus i Savezna agencija za okoliš (Umweltbundesamt), izrađeno je i ispitano nekoliko scenarija za gospodarenje šumama. Scenariji se temelje na različitim klimatskim promjenama i strategijama prilagodbe za austrijske šume i obuhvaćaju mogući razvoj događaja do 2150. Podrobnije su analizirani ugljični učinak šuma i drvnih proizvoda i emisije CO₂ koje se mogu izbjeći uporabom drvnih proizvoda. Rast šuma, uporaba drva i izbjegavanje emisija stakleničkih plinova zahvaljujući drvnim proizvodima zajednički utječu na

⁽¹⁾ SL C 275, 18.7.2022., str. 73., SL C 155, 30.4.2021., str. 73.

⁽²⁾ IEA (2022.), *Buildings – Sectorial overview* (Zgrade – pregled po sektorima), na poveznici: <https://www.iea.org/reports/buildings>.

⁽³⁾ https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf.

⁽⁴⁾ Weiss P., Braun M., Fritz D., Gschwantner T., Hesser F., Jandl R., Kindermann G., Koller T., Ledermann T., Ludvig A., Pözl W., Schadauer K., Schmid B.F., Schmid C., Schwarzbauer P., Weiss G. (2020.): *Endbericht zum Projekt CareforParis* (Završno izvješće o projektu CareforParis), Fond za klimatsku i energetska politiku u Beču.

smanjenje stakleničkih plinova. Europske šume važni su ponori ugljika. Prosječna godišnja stopa sekvencije ugljika u šumskoj biomasi u Europi od 2010. do 2020. dosegla je 155 milijuna tona. Sekvencija u državama skupine EU-28 obuhvaća 10 % bruto emisija stakleničkih plinova ⁽⁵⁾. Važniju polugu za djelovanje u području klime čine zamjena fosilnih sirovina i izvora energije drvom (u smislu materijala i izvora energije) te emisije koje se na taj način izbjegavaju. Stoga je dostupnost drva kao zamjene za materijale s većim emisijama tijekom životnog ciklusa važna za borbu protiv klimatskih promjena.

2.5. Ugrađena energija odnosi se na energiju koja se mora utrošiti u proizvodnju, skladištenje, prijevoz, ugradnju, a u konačnici i u zbrinjavanje materijala, dijelova i zgrada. Za razliku od drugih konvencionalnih građevinskih materijala drvo sekvencira ugljik i prije uporabe u gradnji (jedno stablo sastoji se od oko 50 % čistog ugljika). Za inventar emisija iz drva najvažniji su čimbenici podrijetlo, udaljenost na kojoj se odvija prijevoz i način obrade, kao i mogućnost ponovne uporabe. Usporedbe istovjetnih zgrada tijekom cijelog životnog ciklusa pokazale su da drvo, za razliku od drugih građevinskih materijala, ima bolje vrijednosti u smislu ugrađene energije, emisija stakleničkih plinova, onečišćenja zraka i vode te drugih pokazatelja učinka. Drvnim proizvodima koji se trenutačno proizvode svake godine (drvo koje se upotrebljava kao materijal) samo se na temelju učinka zamjene sprečava oko 10 % ukupnih godišnjih emisija stakleničkih plinova.

2.6. Točnije, drvnom gradnjom moglo bi se uštedjeti do 40 % emisija CO₂ u usporedbi s betonskom gradnjom. Kad se primijeni preračun obujma u masu prema preporuci Hagauera i sur. (2009.) ⁽⁶⁾, suha masa jednog kubičnog metra drva (mješavina crnogoričnog i bjelogoričnog drva) iznosi 417 kg. Pod pretpostavkom da udio ugljika iznosi 50 %, izračunom se dobiva ekvivalent CO₂ od 0,765 t po kubičnom metru. Iz toga proizlazi da se iz jednog milijuna kubičnih metara dodatno posječenog drva koje je gotovo za uporabu sekvencira 0,765 milijuna tona CO₂ u trajnim proizvodima.

2.7. Udio drvene gradnje posljednjih se godina povećavao. U Austriji se na primjer udio drvene gradnje ⁽⁷⁾ u 20 godina povećao za više od 70 %, pa je 2018. obuhvaćao 24 % iskorištene korisne površine. Od toga se 53 % odnosilo na izgradnju stanova, 11 % na izgradnju poslovnih i industrijskih zgrada, a 29 % na poljoprivredne zgrade. S druge strane, udio u javnoj gradnji iznosio je samo 7 %. U Švedskoj i Finskoj 90 % novih obiteljskih kuća izgrađeno je od drva, a oko 20 % novoizgrađenih višestambenih zgrada ima drvenu konstrukciju.

2.8. Povećanje urbane gustoće važno je sredstvo u borbi protiv klimatskih promjena i neizbježno ide ruku pod ruku s povećanjem visine zgrada. Trenutačni projekti pokazuju da je upotrebom drva moguće graditi i visoke zgrade. Kao primjeri mogu poslužiti kulturni centar Sara u Švedskoj s 20 katova i visinom od 75 m ⁽⁸⁾ i Ascent Tower u Milwaukeeju s 18 katova od drva ⁽⁹⁾.

2.9. Današnji sustavi drvene gradnje prilagodljivi su pa mogu poslužiti kao sveobuhvatna rješenja za obnovu zgrada kako bi se dobili kvalitetni stanovi uz znatnu uštedu energije. U okviru projekata obnove ne iskorištava se samo lako dostupna gradska infrastruktura nego i ugrađena energija koja se već nalazi u postojećim zgradama.

2.10. Iskorištavanje postojećih rezervi umjesto gradnje novih zgrada znači učinkovitije korištenje resursa koje nudi grad i stoga mu se u načelu mora dati prednost. Prednosti su brzina montaže i sastavljanja dijelova te bolji omjer nosivosti i mase u odnosu na druge materijale, a time i relativno mala vlastita težina koja bi djelovala na postojeću konstrukciju.

2.11. Drvo je također prikladno za kaskadnu uporabu. Nekoliko faza uporabe povećava stvaranje vrijednosti, smanjuje potrošnju resursa i sekvenciju CO₂ tijekom duljeg razdoblja.

2.12. Formalni, pravni i tehnički zahtjevi kvalitete projektiranja u drvenoj gradnji stroži su i opsežniji nego u slučaju drugih načina gradnje. Taj stupanj složenosti usporava povećanje tržišnog udjela drvene gradnje. Standardiziranje dijelova, spojeva i sklopova može pomoći u ispunjavanju zahtjeva te osigurati ekonomičnost i kvalitetu. Među aktualnim

⁽⁵⁾ https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf.

⁽⁶⁾ Hagauer, D., B. Lang, C. Pasteiner i K. Nemesthoty, 2009., *Empfohlene Umrechnungsfaktoren für Energieholzsortimente bei Holz- bzw. Energiebilanzberechnungen* (Preporučeni faktori preračunavanja drvnih sortimenata za proizvodnju energije u izračunima drvene odnosno energetske bilance). Savezno ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, okoliša i vodnog gospodarstva, odjel V/10 – Energija i okolišno gospodarstvo, vlastito izdanje, Beč.

⁽⁷⁾ *Holzbauanteil in Österreich. Eine statistische Erhebung aller Hochbauvorhaben in den Jahren 1998 – 2008 – 2018* (Udio drvene gradnje u Austriji. Statističko istraživanje svih projekata visokogradnje: 1998. – 2008. – 2018.). Robert Stingl, Gabriel Oliver Praxmarer, Alfred Teischinger, Sveučilište za prirodne resurse u Beču za proHolz Austria.

⁽⁸⁾ Vidjeti Kulturni centar Sara, Skelleftea, Švedska, White Arkitekter, 2021.

⁽⁹⁾ Vidjeti Ascent Tower, Milwaukee, WIEHAG Austrija, 2021.

inicijativama ističe se dataholz.eu, internetska baza podataka na kojoj se mogu naći komponente i spojevi ispitani za njemačko i austrijsko tržište. EGSO u načelu smatra da inovacije i u području drvene gradnje moraju u svim aspektima pratiti stanje tehnike ne samo ispunjavanjem postojećih normi nego i primjenom „odgovarajućih alternativnih rješenja”.

3. Posebne napomene

3.1. EGSO je utvrdio da su sustavi drvene gradnje zahvaljujući standardizaciji, preciznosti i kvaliteti prikladni i za novogradnju i za obnovu postojećih zgrada te za povećanje urbane gustoće. Među njihovim brojnim prednostima njihova je mogućnost prilagodbe, visok stupanj pretproizvodnje, kraće trajanje gradnje i manja masa u odnosu na druge građevinske materijale.

3.2. Utjecaj na okoliš tijekom cijelog životnog ciklusa bitan je kriterij za procjenu zgrada. Utjecaj na okoliš nastaje pri gradnji (proizvodnja i prijevoz potrebnih građevinskih proizvoda), uporabi i rastavljanju (uključujući recikliranje ili zbrinjavanje građevinskih proizvoda). Utjecaj na okoliš određuje se procjenama životnog ciklusa (EN 15804:15.02.2022.).

3.3. Procjena životnog ciklusa prikladan je instrument za ocjenu održivosti građevinskih proizvoda. EGSO preporučuje dosljednu primjenu procjene životnog ciklusa za potrebe kvalificirane procjene održivosti tijekom cijelog životnog ciklusa zgrada radi prikaza i usporedbe utjecaja na okoliš.

3.4. Građevinski propisi posljednjih su godina prilagođeni za primjenu obnovljivih građevinskih materijala. Mogućnosti za drvenu gradnju proširene su prije svega s obzirom na zaštitu od požara. I aktualni projekti posvećeni su toj temi.

3.5. Istraživački projekt „TIMpuls”⁽¹⁰⁾ pod vodstvom Tehničkog sveučilišta u Münchenu (Technische Universität München – TUM) trenutačno istražuje požare na drvenim višekatnicama kako bi se uspostavila valjana osnova za ujednačene propise o izgradnji drvenih nebodera.

3.6. Najnoviji rezultati istraživanja i provedeni projekti pokazuju da drvena gradnja u smislu zaštite od požara nipošto ne zaostaje za drugim oblicima gradnje i da je k tomu u prednosti s obzirom na seizmičku otpornost⁽¹¹⁾.

3.7. Različiti zakonski propisi, čak i unutar država članica, često predstavljaju nepotrebne prepreke. EGSO stoga poziva na daljnje usklađivanje građevinskih propisa kako bi se postigla ravnopravnost s drugim građevinskim materijalima.

3.8. EGSO poziva države članice da povećaju uporabu drva u izgradnji javnih zgrada, koja je trenutačno na razini ispod općeg prosjeka. Javni sektor trebao bi služiti kao primjer iskorištavanja potencijala drvene gradnje za postizanje klimatskih ciljeva. Inovativne zgrade izgrađene od drva mogu pridonijeti oblikovanju identiteta i dati poticaj pojačanoj uporabi drva.

3.9. Kriteriji kao što su biogospodarstvo, održivost, troškovi tijekom životnog ciklusa ili utjecaj na klimu ne uzimaju se dovoljno ili uopće u obzir pri biranju najbolje ponude u postupcima javne nabave, na štetu drvene gradnje. EGSO stoga poziva na uvođenje veće obveze da se kriteriji koji služe postizanju klimatskih ciljeva uzmu u obzir u javnoj nabavi.

3.10. Osim toga, u slučaju montažnih drvenih zgrada projekt mora biti gotovo u izvedbenoj fazi kako ne bi bilo mjesta za različita tumačenja i kako bi se zajamčila jasna usporedivost. Da bi se ostvarila prednost u smislu tehničke i gospodarske optimizacije i vremenskog okvira za provedbu⁽¹²⁾, opsežni raspon proizvoda i utjecaj postupaka proizvodnje, logistike i montaže moraju se uzeti u obzir ranije nego pri gradnji s niskim stupnjem prethodne proizvodnje. To se može postići pravodobnim uključivanjem podataka o ponuditeljima odabirom odgovarajućeg postupka javne nabave, kao što su arhitektonski natječaj ili natjecateljski dijalog, ili na način da nositelj projekta uključi specijalizirane projektante.

⁽¹⁰⁾ www.cee.ed.tum.de/hbb/forschung/laufende-forschungsprojekte/timpuls (pristupljeno 23.1.2023.).

⁽¹¹⁾ Vidjeti istraživački projekt o seizmičkoj otpornosti drvenih zgrada, Strukovno sveučilište u Bernu (Fachhochschule Bern), 2020., www.bfh.ch/de/forschung/referenzprojekte/erdbebensicherheit-holzgebaeude (pristupljeno 23.1.2023.).

⁽¹²⁾ Usp. istraživački projekt *leanWOOD – Neue Kooperations- und Prozessmodelle für das vorgefertigte Bauen mit Holz* (LeanWOOD – Novi modeli suradnje i postupaka za montažnu drvenu gradnju), Visoko učilište u Luzernu (Hochschule Luzern, HSLU), 2017.

3.11. EGSO ističe važnost novog europskog Bauhauasa za poticanje kvalitetnih klimatski prihvatljivih građevinskih materijala, a time i uporabe drva u gradnji. Razina uporabe drva kao građevinskog materijala u EU-u trenutačno je samo 3 %, što znači da potencijal drvene gradnje za zaštitu klime nije još ni približno iskorišten. EGSO dakle smatra da su mjere poticanja istraživanja, razvoja i inovacija u odnosu na alternativne građevinske materijale u okviru novog europskog Bauhauasa važan element za iskorištavanje tog potencijala.

3.12. U brojnim slučajevima mogućnosti za uporabu u graditeljstvu nisu u dovoljnoj mjeri poznate svim dionicima. Nedostatak znanja često ima za posljedicu da se drvo upotrebljava samo u ograničenoj mjeri. EGSO stoga smatra da je prijenos znanja i iskustva u Europi, kako je planiran u okviru Akademije novog europskog Bauhauasa, vrlo važan i da se odgovarajući moduli osposobljavanja i usavršavanja moraju u dovoljnoj mjeri nuditi i na nacionalnoj razini. Usavršavanje i osposobljavanje u području novih održivih građevinskih metoda i materijala potrebni su svim kategorijama zaposlenika koji sudjeluju u gradnji: projektantima, arhitektima, inženjerima, tehničarima, IT stručnjacima i građevinskim radnicima. Zelena tranzicija ostvariva je samo ako je osoblje dovoljno osposobljeno.

3.13. EGSO pozdravlja zajednički europski socijalni projekt RESILIENTWOOD pod vodstvom Europskog saveza za drvenu industriju (CEI-Bois) i Europskog saveza građevinskih radnika i radnika u drvenoj industriji (EFBH), čiji je cilj izraditi preporuke i smjernice za poduzeća, pružatelje strukovnog osposobljavanja i javna tijela kako bi oni mogli privući mlade ljude da rade u drvenoj industriji EU-a, prilagoditi se tehnološkom razvoju i dokvalificirati zaposlenike.

3.14. EGSO smatra da je važno objavljivati stručne informacije kako bi svi dionici imali pristup stanju tehnike u drvenoj gradnji te kako bi se utvrdili konstruktivni i građevinsko-fizički standardi za pojednostavnjenje drvene gradnje.

3.15. Direktiva o energetske svojstvima zgrada najvažniji je propis EU-a za građevinski sektor. Njome se države članice EU-a obvezuju na utvrđivanje energetske svojstava za zgrade, na strateško planiranje dekarbonizacije postojećih zgrada dugoročnim strategijama obnove i na provedbu dodatnih mjera. Ona je stoga očiti instrument politike za utvrđivanje zahtjeva i jasnih prilika za smanjenje emisija ugljika tijekom cijelog životnog vijeka zgrada.

3.16. Odredbe Direktive moraju se uskladiti s ciljevima klimatske neutralnosti te se u njima moraju navesti najvažnije i najhitnije mjere koje je potrebno poduzeti do 2050. Važno je poboljšati energetska svojstva zgrada, no bez jasnog razumijevanja integriranog ugljičnog otiska zgrada postoji opasnost da mjere neće biti optimalne.

3.17. EGSO pozdravlja Uredbu o ekološkom dizajnu održivih proizvoda koja je predložena u proljeće 2022. kao važan korak prema zelenijim i kružnim proizvodima. Utvrđivanje minimalnih kriterija, kao što je smanjenje ekološkog i klimatskog otiska proizvoda, može se izvrsno primijeniti i na drvenu gradnju i stvoriti gospodarske prilike za inovacije, iako trenutačno nije uključeno u Uredbu.

3.18. Obvezno izvješćivanje o emisijama ugljika u građevinskom sektoru tijekom cijelog životnog vijeka olakšat će prikupljanje podataka i određivanje referentnih vrijednosti te omogućiti građevinskom sektoru da razvije potrebne sposobnosti i kapacitete. Moraju se uspostaviti obvezujući minimalni standardi za emisije ugljika tijekom cijelog životnog vijeka, koji se s vremenom moraju pooštavati. EGSO poziva Europsku komisiju da razvije sustav emisijskih jedinica za ugljik kojim će se u potpunosti uzeti u obzir uloga drvnih proizvoda u kompenzaciji emisija.

3.19. EGSO poziva države članice da sveobuhvatno sudjeluju u novoj inicijativi Wood POP austrijske i finske vlade za uspostavu platforme za poticanje političkog dijaloga o drvu, čiji je cilj mobilizirati važne javne i privatne dionike iz drvnog sektora na nacionalnoj i regionalnoj razini te pritom poduprijeti preusmjeravanje ulaganja na održiva rješenja na biološkoj osnovi i lance vrijednosti utemeljene na drvu.

3.20. U dopunskom mišljenju CCMI/205 „Industrija 5.0 u sektoru drvne gradnje” EGSO naglašava da drvo kao građevinski materijal nudi odličnu priliku kao održiva i troškovno učinkovita alternativa tradicionalnim materijalima kao što su beton i čelik. Dodatna je prednost visoka produktivnost rada, koja omogućuje brže i učinkovitije građevinske radove. Osim toga, drvna gradnja nudi mogućnosti zapošljavanja u ruralnim područjima. Drvna gradnja donosi koristi i za okoliš jer je drvo obnovljivi resurs i proizvodi manje emisija ugljika u usporedbi s drugim materijalima u proizvodnji i tijekom cijelog životnog ciklusa. Drvnom gradnjom promiče se i očuvanje i održavanje šuma te se time pridonosi smanjenju emisija stakleničkih plinova.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

PRILOG

Dopunsko mišljenje Savjetodavnog povjerenstva za industrijske promjene – „Industrija 5.0 u sektoru drvne gradnje” nalazi se u nastavku:

Mišljenje Savjetodavnog povjerenstva za industrijske promjene o temi „Industrija 5.0 u sektoru drvne gradnje”

(dopunsko mišljenje uz dosje TEN/794)

Izvjestitelj: **Martin BÖHME**

Suizvjestitelj: **Rolf GEHRING**

Odluka Plenarne skupštine:	15.11.2022.
Pravna osnova:	pravilo 56. stavak 1. Poslovnika (dopunsko mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI)
Datum usvajanja u CCMI-ju:	27.2.2023.
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	29/0/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) naglašava da je upotreba drva kao građevinskog materijala velika prilika jer je drvo održiva i troškovno učinkovita alternativa i dopuna tradicionalnim građevinskim materijalima kao što su beton i čelik. Dodatna je prednost visoka produktivnost rada u drvenoj gradnji, koja omogućuje bržu i učinkovitiju izgradnju građevina. Zahvaljujući mogućnosti proizvodnje montažnih dijelova u tvornici troškovi su niži, a sigurnost gradnje veća.

1.2. Obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje radne snage u području drvne gradnje važniji su nego ikad prije. Obrazovanje i osposobljavanje moraju biti rezultat socijalnog dijaloga uz sudjelovanje svih socijalnih partnera.

1.3. EGSO smatra da je jačanje drvnog građevinskog sektora velika prilika za radnice i radnike, osobito u ruralnim područjima. Dostojanstvena radna mjesta u drvenoj industriji i drvenoj gradnji mogu u ruralnim područjima, u kojima drvna ekonomija ima važnu ulogu, pridonijeti poboljšanju gospodarskog stanja.

1.4. EGSO naglašava brojne prednosti drvne gradnje za okoliš. Jedna je od najvećih prednosti činjenica da je drvo obnovljiva sirovina, koja u proizvodnji sastavnih dijelova i izgradnji zgrada i tijekom njihova životnog ciklusa emitira manje CO₂ nego drugi građevinski materijali. Upotrebom drva u građevinskom sektoru promiču se očuvanje šuma i briga o njima jer se potiče održivo gospodarenje šumama. U fazi rasta drvo apsorbira CO₂ iz atmosfere i pohranjuje ga. Kad se upotrebljava kao građevinski materijal, postaje zeleni građevinski materijal i općenito pridonosi smanjenju stakleničkih plinova.

1.5. EGSO upućuje na svoje nedavne publikacije o gradnji i građevinskim proizvodima, a naročito na mišljenja „Usklađeni uvjeti za stavljanje građevnih proizvoda na tržište” ⁽¹⁾ i „Drvna gradnja kao način za smanjenje emisija CO₂ u građevinskom sektoru” ⁽²⁾.

⁽¹⁾ SL C 75, 28.2.2023., str. 159.

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a o temi „Drvna gradnja kao način za smanjenje emisija CO₂ u građevinskom sektoru” (vidjeti SL, str. 18.).

1.6. Upotrebom drva u građevinskom sektoru jačaju se izgledi za antiseizmičko ponašanje drva koje se manifestiralo u određenim slučajevima, kao što je potres koji je 1964. pogodio Aljasku. EGSO smatra da bi stanovništvo područja sklonih potresima trebalo poticati na upotrebu drva kao građevinskog materijala.

2. Opće napomene

2.1. Ovo mišljenje nastavlja se na opće napomene uz mišljenje TEN/794 o temi „Drvena gradnja za smanjenje emisija CO₂ u građevinskom sektoru”.

2.2. Budući da je građevinski sektor značajan izvor emisija stakleničkih plinova, važan je čimbenik štetnog utjecaja na klimu. Emisije uglavnom nastaju zbog upotrebe fosilnih goriva za proizvodnju toplinske i električne energije u zgradama te za proizvodnju građevinskih materijala. Velika je potreba za mjerama smanjenja emisija stakleničkih plinova u građevinskom sektoru, na primjer upotrebom obnovljivih izvora energije, poboljšanjem energetske učinkovitosti zgrada i uporabom održivih građevinskih materijala⁽³⁾.

2.3. EGSO naglašava sljedeće: Kako bi se povećala važnost održivo proizvedenog drva kao građevinskog materijala u građevinskoj industriji, potrebno je istaknuti nužnost održivog gospodarenja šumama za proizvodnju drvene sirovine. Održivo gospodarenje šumama odnosi se na upravljanje i uporabu šuma na ekološki, ekonomičan i socijalno održiv način. To znači da se šume čuvaju i za ovu, ali i za buduće generacije te da se prirodni resursi odgovorno upotrebljavaju. Važan sastavni dio održivog gospodarenja šumama očuvanje je biološke raznolikosti i usluga ekosustava. Važno je smanjiti i osjetljivost šuma na prirodne nepogode kao što su šumski požari i najezda insekata.

2.4. S tehničkog stajališta, za drvenu gradnju potrebno je znatno manje takozvane sive energije nego za druge građevinske materijale kao što je beton. Siva energija odnosi se na energiju koja se upotrebljava za proizvodnju, prijevoz, skladištenje i recikliranje proizvoda. Smanjenje sive energije znači da se za te procese upotrebljava manje energije, što dovodi do smanjenja emisija CO₂ i do održive upotrebe energije. Smanjenje sive energije može isto tako pridonijeti povećanju konkurentnosti poduzeća.

2.5. EGSO napominje da zakonska regulativa ponekad koči razvoj drvene gradnje ograničavanjem upotrebe drva kao građevinskog materijala ili propisivanjem određenih propisa i normi koje je u drvnoj gradnji teško ili skupo primijeniti. Primjer toga jest ograničenje visine zgrada s drvenom konstrukcijom u nekim zemljama. To može ograničiti mogućnosti drvene gradnje i onemogućiti razvoj inovativnih drvenih konstrukcija. U području protupožarne zaštite zgrada nije prihvatljivo da drvo podliježe drugačijim pravilima o učinkovitosti u odnosu na ostale materijale. EGSO se zalaže za ujednačavanje pravila na europskoj razini, bez obzira na materijal.

2.6. Drvena gradnja može znatno doprinijeti kružnijem gospodarstvu, a posebno postizanju cilja jačanja biogospodarstva, kako je utvrđeno u relevantnim politikama EU-a. U tom je pogledu potrebno dodatno razviti područja primjene i svojstva materijala drva i proizvoda na bazi drva. Ključnu ulogu u tom procesu ima prije svega mogućnost recikliranja proizvoda od drva. Međutim, kombinacija drva s drugim materijalima također će postati sve važnija. Promicanje istraživačke suradnje u području svojstava materijala i kompozitnih materijala koje je usklađeno i podupirano na europskoj razini može u tom pogledu imati važnu ulogu i poticati inovacije.

2.7. Preobrazba naših industrija prema konceptu industrije 5.0 koji je i društveno utemeljen ima snažnu tehničku stranu. Digitalizacija (informacijsko modeliranje zgrada, engl. *Building-Information-Modeling*), robotizacija i upotreba programa strojnog učenja (umjetna inteligencija) preobrazit će cijeli lanac vrijednosti, od šumarstva do izgradnje, održavanja i recikliranja. Za to je potreban pravni okvir u pogledu općih zahtjeva za proizvode, zahtjeva za građevne proizvode i normizacije. Te je zahtjeve potrebno koordinirati u području drvene gradnje. U skladu sa socijalnim ciljevima postavljenima za industriju 5.0 tehnološki razvoj i koncepti organizacije rada trebali bi slijediti antropocentričan pristup tehnološkom dizajnu. Također će biti važno sustavno razmatrati moguće pozitivne ili negativne učinke na zdravo radno i životno okruženje od prvog koraka tehnološkog razvoja.

⁽³⁾ Vidjeti *Kreislaufwirtschaft für die Dekarbonisierung des EU-Bausektors – Modellierung ausgewählter Stoffströme und Treibhausgasemissionen* (Kružno gospodarstvo za dekarbonizaciju građevinskog sektora u EU-u – modeliranje odabranih tokova materijala i emisija stakleničkih plinova), Meta Thurid Lotz, Andrea Herbst, Matthias Rehfeldt.

2.8. EGSO napominje da će tehnološke promjene i tehnički razvoj materijala u drvnoj gradnji također promijeniti organizaciju rada i zahtjeve u pogledu kvalifikacija. Time se stvaraju preklapanja između građevinskog i drvnog sektora te između tradicionalnih zanimanja u tim dvama gospodarskim sektorima. Prilagodba postojećih kurikuluma za pojedinačne profesije ili preoblikovanje profesija uvjet je koji bi trebalo koordinirati na europskoj razini. Cilj stvaranja privlačnih zanimanja sa širokim rasponom zadaća i odgovarajućom organizacijom rada također će doprinijeti povećanju privlačnosti građevinskog i drvnog sektora.

2.9. EGSO smatra da su obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje radne snage u području drvene gradnje zbog brzih promjena u metodama rada (digitalizacija, robotika, umjetna inteligencija, novi strojevi) važniji no ikad prije. Obrazovanje i osposobljavanje moraju biti rezultat socijalnog dijaloga uz sudjelovanje svih socijalnih partnera.

3. Posebne napomene

3.1. Može se očekivati da bi povećanje kvote za drvenu gradnju moglo znatno pridonijeti jačanju regionalnih lanaca vrijednosti i smanjenju ekološkog otiska. Drvna gradnja vrlo je učinkovit doprinos biogospodarstvu sa stajališta tehnologije materijala, posebno ako se veći naglasak stavlja na održavanje i očuvanje tijekom cijelog životnog ciklusa drvene gradnje, uključujući projektiranje. Kako bi se izbjegli učinci istjecanja ugljika, drvo bi prije svega trebalo uzimati iz područja s certificiranim šumskim površinama (sustavi certifikacije šuma FSC i PEFC) i čiji potencijal masivnog drva nadilazi vlastite potrebe.

3.2. EGSO smatra da su planiranje potrebnih površina za drvenu proizvodnju te način gospodarenja (intenzivni, ekstenzivni, monokultura, ekološki) i nabave (konvencionalni ili održivi) najvažniji za cjelokupnu održivost drvene gradnje. Stoga je već za željeno povećanje udjela drvene gradnje u građevinskom sektoru pri povećanju udjela površina te prenamjeni površina za drvenu proizvodnju nužno stalno imati na umu ciljeve održivosti i bioraznolikosti.

3.3. Terenska ispitivanja pokazuju da s ekološkog stajališta drvena gradnja općenito ima više prednosti od drugih načina gradnje kao što je, na primjer, armiranobetonska gradnja. Prije svega, pokazatelj učinka koji se odnosi na potencijal globalnog zagrijavanja bilježi znatno bolje rezultate i čini samo 57 % potencijala armiranobetonske gradnje (*).

3.4. EGSO naglašava da je analiza studija u kojima se drvena gradnja uspoređuje s masivnom gradnjom pokazala da, uzimajući u obzir ekološke pokazatelje a) potrošnje primarne energije (ukupne i neobnovljive) i b) potencijala globalnog zagrijavanja, drvena gradnja u gotovo svim slučajevima ima manji utjecaj na okoliš. Pritom izbor građevinskih materijala za masivnu gradnju i vrste konstrukcije unutar drvene gradnje ne igraju nikakvu ulogu (†).

3.5. Razina montažne gradnje u drvnoj gradnji znatno je viša nego u masivnoj gradnji. Time radovi na gradilištu znatno manje ovise o vremenskim uvjetima te se veći dio proizvodnje obavlja u optimalnim radnim uvjetima u radionicama. Međutim, veći stupanj interne proizvodnje zahtijeva veće troškove planiranja, a time i dulje planiranje.

3.6. EGSO napominje da su zbog kraćeg vremena gradnje u drvnoj gradnji sniženi troškovi rada na gradilištu te je skraćeno vrijeme raspolaganja građevinskim strojevima. Montažna proizvodnja omogućuje manji broj prijevoza do gradilišta. Zahvaljujući drvnoj gradnji brže se mogu izgraditi novi stanovi, na primjer dodavanjem novih i proširenjem postojećih, osobito na potencijalnim površinama u gradovima.

3.7. Drvna gradnja omogućuje veće stambene površine uz iste vanjske dimenzije. Pri drvnoj gradnji često se izolacija ugrađuje u nosivu konstrukciju, dok je kod masivnih konstrukcija to odvojeno. Zbog toga u slučaju istog stupnja izolacije vanjski zid u drvnoj gradnji može biti tanji.

3.8. Osim u stanogradnji, EGSO očekuje dodatne potencijale drvene gradnje u nestambenim zgradama koje se upotrebljavaju u druge svrhe (na primjer, u uredskim, skladišnim i laboratorijskim zgradama).

(*) <https://www.berlin.de/nachhaltige-beschaffung/studien/holz-versus-stahlbetonbauweise/>.

(†) *Potentiale von Bauen mit Holz* (Potencijali drvene gradnje), Savezna agencija za okoliš, str. 25.

3.9. EGSO napominje da su kao i kod svih oblika gradnje visokokvalitetno planiranje i izvršenje gradnje od velikog značenja za životni ciklus građevine. Za to su posebno potrebni dobro osposobljeni arhitekti i inženjeri te europska direktiva o planiranju kojom bi se tim profesijama pružila potpora pomoću odgovarajućeg regulatornog okvira. Prije svega je potrebno u sektoru planiranja, pomoću pravnih prilagodbi i odgovarajućeg osposobljavanja naručitelja, osigurati da se usluge dodjeljuju u skladu s kriterijima usmjerenima na kvalitetu ⁽⁶⁾.

3.10 Uzimajući u obzir posljedice nedavnog potresa u Turskoj, ali i ranijih potresa, kao i predviđanja stručnjaka za predstojeća događanja, EGSO smatra da bi stanovništvo područja sklonih potresima trebalo poticati na izgradnju drvenih kuća i zgrada.

3.11. U proizvodnim poduzećima proizvodni procesi mogu se optimizirati i pojednostavniti primjenom tehnologija iz industrije 5.0 i na taj način dovesti do smanjenja upotrebe energije, a time i emisija CO₂ u proizvodnom procesu. Osim toga, montaža sastavnih dijelova u tvornici omogućuje veću učinkovitost na gradilištu i smanjenje otpada jer se komponente na mjestu gradnje moraju samo sastaviti. Time se smanjuje potrošnja energije za prijevoz i smanjuje stvaranje otpada ⁽⁷⁾.

Bruxelles, 27. veljače 2023.

Predsjednik
Savjetodavnog povjerenstva za industrijske promjene
Pietro Francesco DE LOTTO

⁽⁶⁾ Vidjeti *Holzbau vs. Massivbau – ein umfassender Vergleich zweier Bauweisen im Zusammenhang mit dem SNBS Standard* (Drvna i masivna gradnja – sveobuhvatna usporedba dvaju načina gradnje s obzirom na normu SNBS). Daniel Müller.

⁽⁷⁾ Vidjeti Koppelhuber, J., Bok, M. (2019.). *Paradigmenwechsel im Hochbau* (Promjena paradigme u gradnji zgrada), u: Hofstadler, C. (ur.) *Aktuelle Entwicklungen in Baubetrieb, Bauwirtschaft und Bauvertragsrecht* (Aktualna kretanja u građevinarstvu, građevinskoj industriji i ugovornom pravu u području graditeljstva), Springer Vieweg, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-27431-3_19.

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

577. PLENARNO ZASJEDANJE EUROPSKOG GOSPODARSKOG I SOCIJALNOG ODBORA,
22.3.2023.–23.3.2023.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju mjera za visoku razinu interoperabilnosti javnog sektora u Uniji”
(Akt o interoperabilnoj Europi)**

(COM(2022) 720 *final* – 2022/0379 (COD))

i o temi „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o ojačanoj politici interoperabilnosti javnog sektora – Povezivanje javnih usluga, podupiranje javnih politika i ostvarivanje javnih koristi za „interoperabilnu Europu”

(COM(2022) 710 *final*)

(2023/C 184/05)

Izvjestitelj: **Vasco DE MELLO**

Zahtjev za savjetovanje:	a) Europski parlament, 21.11.2022. b) Vijeće Europske unije, 25.11.2022.
Pravna osnova:	a) članak 172. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) b) članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	10.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	200/0/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Kao i Komisija, Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) smatra da je interoperabilnost javnih usluga ključan preduvjet za stvaranje jedinstvenog digitalnog tržišta.

1.2. Međutim, postizanje tog cilja ne smije dovesti do toga da države članice vode politiku kojom bi se javne usluge potpuno digitalizirale na štetu onih usluga koje se pružaju uživo pa će trebati voditi računa o najugroženijim skupinama građana. Osposobljavanje u području digitalnih vještina trebalo bi biti dostupno svima, a posebno tim skupinama stanovništva.

1.3. Razvoj i uvođenje digitalnih usluga u početku će, umjesto smanjenja osoblja, stvoriti dodatnu potrebu za osobljem. To znači da su dostatni ljudski resursi preduvjet za uspješnu digitalnu transformaciju.

1.4. EGSO sa zadovoljstvom primjećuje da je digitalizacija javnih usluga tijekom pandemije znatno napredovala.

1.5. EGSO pozdravlja uspostavu modela upravljanja za potrebe te politike koji će obuhvaćati dva glavna tijela – Odbor za interoperabilnu Europu i Zajednicu za interoperabilnu Europu.

1.6. EGSO pozdravlja činjenicu da se u Komunikaciji predviđa i potiče osmišljavanje eksperimentalnih postupaka koji omogućuju sklapanje partnerstava između javnog sektora i inovativnih tehnoloških poduzeća odnosno novoosnovanih poduzeća kako bi razvila inovativna eksperimentalna rješenja koja bi se mogla primjenjivati u javnim službama i koja bi one mogle dijeliti.

1.7. EGSO smatra da je važno da se u budućim programima za financiranje projekata interoperabilnosti javnih usluga dodjela sredstava uvjetuje primjenom načela i struktura koje se zagovaraju europskim okvirom za interoperabilnost.

1.8. Iako pozdravlja činjenicu da je primijenjeni pristup dio takozvane usporedne tranzicije, EGSO želi naglasiti da bi određena tehnološka rješenja digitalizacije mogla biti energetska vrlo intenzivna.

1.8.1. EGSO smatra da, iako su mjere opreza nužne, zaštita podataka ne smije sprečavati javne službe i pojedince u stvaranju novih rješenja za interoperabilnost.

1.8.2. Osim toga, EGSO smatra da pristup podacima javnih službi treba podlijegati različitim razinama autorizacije, bio da je riječ o građanima, poduzećima ili drugim javnim službama, kako bi se očuvala povjerljivost podataka i kako bi se dostavljali samo apsolutno nužni podaci.

2. Kontekst

2.1. Stvaranje unutarnjeg tržišta, odnosno područja slobodnog kretanja osoba, robe, usluga i kapitala, podrazumijeva uklanjanje svih postojećih nacionalnih prepreka.

2.2. Od svojeg osnutka, a još upornije nakon uspostave jedinstvenog tržišta, Europska unija nastojala je ukloniti sve prepreke koje bi mogle spriječiti stvaranje istinskog unutarnjeg tržišta.

2.3. Da bi unutarnje tržište zaista postojalo, građani i poduzeća moraju imati mogućnost jednostavnog i brzog pristupa javnim službama država članica i komunikaciji s njima, neovisno o tome je li riječ o lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini.

2.4. Osim toga, postojanje otvorenog prostora kao što je europski zahtijeva da tijela javne uprave država članica EU-a razmjenjuju podatke i surađuju na svim razinama.

2.5. Komisija od posljednjeg desetljeća prošlog stoljeća nastoji pripremiti temelje za stvaranje i održavanje interoperabilnosti ⁽¹⁾ ili, još bolje, međusobne povezanosti raznih javnih usluga država članica ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Interoperabilnost javnog sektora definirana je kao postupak koji „upravama omogućuje suradnju i pružanje javnih usluga preko državnih i organizacijskih granica te u različitim sektorima”. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o ojačanoj politici interoperabilnosti javnog sektora – Povezivanje javnih usluga, podupiranje javnih politika i ostvarivanje javnih koristi za „interoperabilnu Europu”.

⁽²⁾ Komisija je Odlukom Europskog parlamenta i Vijeća br. 1719/1999/EZ pokrenula inicijativu za interoperabilnost javnih usluga koja se sastoji od niza smjernica, čiji je cilj, među ostalim, utvrditi projekte od zajedničkog interesa povezane s transeuropskim mrežama za elektroničku razmjenu podataka među upravama.

2.6. Ta je potreba s vremenom postajala sve veća jer je unutarnje tržište dobilo novu, u ovom slučaju, digitalnu dimenziju ⁽³⁾.

2.7. Digitalizacija predstavlja pravu revoluciju, kako u navikama stanovništva i načinu poslovanja poduzeća, tako i u načinu funkcioniranja javne uprave.

2.8. Posljednjih se godina niz javnih usluga koje su se dosad pružale isključivo uživo počeo pružati i digitalnim putem, što je donijelo znatne koristi građanima, poduzećima i samim javnim službama, koji su ostvarili znatne uštede u radnim satima i financijskim sredstvima.

2.9. Zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 taj se trend ubrzao jer se pokazalo da interoperabilnost različitih europskih javnih usluga može biti vrijedan alat u službi slobodnog kretanja ljudi, kao što se pokazalo upotrebom COVID potvrde.

2.10. Europska unija uviđa da digitalizacija javnog sektora, s obzirom na njegov udio u BDP-u ⁽⁴⁾, može biti odlučujući čimbenik u procesu digitalizacije u EU-u, ne samo zato što može imati učinak financijske poluge na druga područja nego i zato što može djelovati kao katalizator cijelog procesa u kontekstu europskoga gospodarstva.

2.11. Stoga se planom za oporavak i otpornost predviđaju javna ulaganja u ukupnom iznosu od 47 milijardi eura za digitalizaciju javne uprave.

2.12. Europska unija – konkretno, Komisija – i vlade država članica s vremenom su shvatile da je potrebno povećati interoperabilnost i međusobnu povezanost javnih usluga država članica, neovisno o tome je li riječ o njihovoj međusobnoj povezanosti ili o povezanosti s uslugama koje pruža sama Unija ⁽⁵⁾, kako bi one postale dostupne svim njezinim građanima i poduzećima gdje god se oni nalazili.

2.13. Iako interoperabilnost javnih usluga nije nova tema ⁽⁶⁾, Komunikacijom koja se razmatra namjerava se uspostaviti formalniji, stabilniji i sigurniji okvir za suradnju na način da se poveća postojeća međusobna povezanost digitalnih sustava na kojima se temelje javne usluge država članica, kao i međusobna povezanost tih sustava i sustava Europske unije ⁽⁷⁾. To bi pomoglo ostvarivanju tog cilja kako bi se do 2030. postigla stopostotna stopa digitalizacije javnih usluga u Europskoj uniji, kao što je predloženo u Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Digitalni kompas 2030.: europski pristup za digitalno desetljeće” (COM(2021) 118).

2.14. U tu se svrhu u Komunikaciji koja se razmatra za provedbu usklađenog pristupa u tom području utvrđuju sljedeća temeljna načela:

— uspostaviti strukturu upravljanja interoperabilnošću koja se sastoji od dva tijela, Odbora za interoperabilnu Europu i Zajednice za interoperabilnu Europu, koncipiranu tako da se omogući suradnja između javnih uprava, na općoj razini, neovisno o tome je li riječ o europskoj, nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj, i na razini sektora, primjerice u području pravosuđa, prometa, unutarnjih poslova, zdravstva i okoliša, kao i suradnja s privatnim dionicima, uz jasne ovlasti za dogovor o zajedničkim rješenjima za interoperabilnost, primjerice u obliku okvira, otvorenih specifikacija, otvorenih standarda, aplikacija ili smjernica;

⁽³⁾ Pri izgradnji digitalnog unutarnjeg tržišta postalo je važno ne samo ukloniti postojeće prepreke koje sprečavaju njegov nastanak nego i uspostaviti mehanizme za sprečavanje pojave novih prepreka.

⁽⁴⁾ Prema podacima Eurostata za 2022. javni sektor čini 53,1 % europskog BDP-a – vidjeti *Government finance statistics – Statistics Explained* („Statistički podaci o javnim financijama – Objašnjenja statističkih podataka”).

⁽⁵⁾ Vidjeti, primjerice, završna priopćenja s međuministarskih sastanaka održanih u Tallinnu 2017., Berlinu 2020., Lisabonu 2021. i Strasbourgu 2022.

⁽⁶⁾ Komisija je 2010. predstavila Komunikaciju „Ususret interoperabilnosti za europske javne usluge” (COM(2010) 744), o kojoj je EGSO donio mišljenje (TEN/448-449) i koja je provedena zahvaljujući programu o interoperabilnim rješenjima za europske javne uprave (ISA) – Odluka br. 922/2009/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, nakon kojeg su 2015. uslijedili program ISA2, uspostavljen Odlukom (EU) 2015/2240 Europskog parlamenta i Vijeća, i program Digitalna Europa, u skladu s Uredbom (EU) 2021/694 Europskog parlamenta i Vijeća.

⁽⁷⁾ Komisija u Prijedlogu koji se razmatra u ovom mišljenju prepoznaje da proaktivan pristup koji se dosad primjenjivao nije dovoljan za postizanje predloženih ciljeva interoperabilnosti.

- uvesti obveznu procjenu učinaka na prekograničnu interoperabilnost do kojih bi moglo doći ako neka javna služba uspostavi ili izmijeni informacijski sustav;
- zajednički stvoriti ekosustav rješenja za interoperabilnost namijenjenih javnom sektoru Europske unije tako da se uspostavi baza priznatih interoperabilnih rješenja koja njezine uprave mogu primjenjivati i koja mogu služiti osmišljavanju politika, primjerice u obliku digitalnih alata, specifikacija ili rješenja, s ciljem da javne uprave na svim razinama upravljanja, kao i drugi dionici, mogu pridonijeti tim rješenjima i ponovno ih upotrebljavati, zajedno razvijati inovacije i stvarati vrijednost od javnog interesa;
- uvjetovati dodjelu određenih sredstava Europske unije kojima se podupire razvoj ili poboljšanje nacionalnih informacijskih sustava upotrebom rješenja ili načela koja je Unija prethodno utvrdila ⁽⁸⁾.

3. Opće napomene

- 3.1. Kao i Komisija, EGSO smatra da je interoperabilnost javnih usluga ključan preduvjet za stvaranje jedinstvenog digitalnog tržišta i uklanjanje prepreka koje i dalje postoje na fizičkom tržištu ⁽⁹⁾.
- 3.2. U cilju postizanja stopostotne stope digitalizacije javnih usluga u cijeloj Europskoj uniji do 2030. potrebno je brzo uspostaviti i usavršiti rad transeuropske mreže kojom se te usluge povezuju i u okviru koje se upotrebljavaju zajednički elementi, na svim razinama, među ostalim, tehničkoj, semantičkoj, pravnoj ili organizacijskoj razini.
- 3.3. Međutim, postizanje tog cilja ne smije dovesti do toga da države članice vode politiku kojom bi se javne usluge potpuno digitalizirale na štetu onih usluga koje se pružaju uživo. Naime, treba voditi računa o najugroženijim skupinama građana jer svatko mora imati pristup javnim uslugama koje se pružaju uživo. Osposobljavanje u području digitalnih vještina trebalo bi biti dostupno svima, a posebno tim skupinama stanovništva.
- 3.4. Razvoj i uvođenje digitalnih usluga u početku će se, umjesto smanjenja osoblja, stvoriti dodatna potreba za osobljem. Dostatni ljudski resursi preduvjet su za uspješnu digitalnu transformaciju.
- 3.5. Digitalizacijom se mora osigurati pružanje bolje javne usluge.
- 3.6. Kao što je EGSO istaknuo u prethodnim mišljenjima, „ne smije [...] biti cilj zamijeniti ljude informatičkim alatima, nego ljudima osloboditi vrijeme kako bi ga posvetili zadaćama s većom dodanom vrijednošću” ⁽¹⁰⁾.
- 3.7. Digitalizacija i upotreba umjetne inteligencije nisu sredstvo za davanje legitimiteta općem smanjenju broja radnih mjesta. Ukidanje rutinskih zadataka zbog digitalizacije trebalo bi dovesti do toga da zaposlenici imaju više vremena za zahtjevnije poslove i savjetovanje korisnika.
- 3.8. Ta je preporuka tim važnija jer će 2030. sigurno samo manji broj građana biti isključen iz informacijskog društva, koji će javnim uslugama moći pristupiti samo uživo ⁽¹¹⁾. Tijekom digitalizacije analogni načini korištenja javnih usluga ne smiju biti otežani ili onemogućeni.
- 3.9. Stoga EGSO pozdravlja činjenicu da je cilj Komunikacije koja se razmatra povećati stupanj interoperabilnosti javnog sektora uspostavom pravnog okvira utvrđenog na razini Unije ⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Vidjeti obrazloženje Prijedloga uredbe i Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o ojačanoj politici interoperabilnosti javnog sektora – Povezivanje javnih usluga, podupiranje javnih politika i ostvarivanje javnih koristi za „interoperabilnu Europu”.

⁽⁹⁾ EGSO je u mišljenju TEN/635 „Europski okvir za interoperabilnost – strategija provedbe” već naglasio važnost interoperabilnosti za stvaranje jedinstvenog digitalnog tržišta, SL C 81, 2.3.2018., str. 176.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Europski akcijski plan za e-upravu 2011. – 2015.: korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija za promicanje pametne, održive i inovativne vlade”, i Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Ususret interoperabilnosti za europske javne službe”, SL C 376, 22.12.2011., str. 92.

⁽¹¹⁾ Riječ je o zabrinutosti koju EGSO opetovano iznosi u svojim mišljenjima: SL C 81, 2.3.2018., str. 176.

⁽¹²⁾ EGSO je u prethodnim mišljenjima dao podršku svim projektima koje je Europska unija pokrenula radi ostvarivanja ciljeva digitalne tranzicije, SL C 365, 23.9.2022., str. 13.

3.10. EGSO uvida da će poboljšanje interoperabilnosti donijeti goleme koristi građanima, posebno prekograničnim radnicima, kao i gospodarstvu i javnoj upravi samih država članica.

3.11. Međutim, nije dovoljno, što priznaje i sama Komisija, utvrditi tehničke standarde koji omogućuju međusobno povezivanje usluga kako bi se to zaista i konkretno prenijelo u praksu. Države članice moraju provesti odgovarajuća javna ulaganja na svim razinama.

3.12. Potrebno je osigurati koordinaciju, na zakonodavnoj razini ili na razini mreža sektorskih usluga, kako bi se osiguralo da nepotrebno birokratsko opterećenje ne poništi rezultate postignute zahvaljujući interoperabilnosti i da pojedinci ili poduzeća ne trebaju dostavljati iste podatke svakoj od raznih javnih službi kako ne bi bili prisiljeni ponavljati postupke i snositi nepotrebne troškove.

3.13. Osim toga, na nacionalnoj razini ne bi smjelo biti prepreka u smislu povezivosti i interoperabilnosti digitalnih javnih usluga kojima bi se onemogućila njihova prekogranična upotreba, neovisno o tome odnosi li se ta međusobna povezanost s drugim državama članicama na građane, poduzeća ili druge javne službe⁽¹³⁾.

3.14. EGSO sa zadovoljstvom primjećuje da je tijekom pandemije i mjera ograničavanja kretanja digitalizacija javnih usluga znatno napredovala.

3.15. S tog je gledišta pohvalno da se Komunikacijom koja je predmet ovog mišljenja nastoji osigurati usklađenost svih politika interoperabilnosti, koje obuhvaćaju i nacionalne mjere i sektorske mjere na europskoj razini, i koja će se ostvariti poticanjem upotrebe zajedničkih modela, dijeljenjem tehničkih specifikacija i primjenom zajedničkih rješenja drugih vrsta.

3.16. EGSO iz istih razloga zagovara načelo da razne javne službe na europskoj i nacionalnoj razini ponovno upotrebljavaju i razmjenjuju elemente i podatke.

3.17. Nadalje, EGSO izražava zabrinutost zbog upotrebe jezika u području interoperabilnosti javnih usluga. Jezična pitanja ne smiju biti birokratska prepreka i nužno je jamčiti da će se podaci i informacije razmjenjivati na jeziku koji svi razumiju.

3.18. EGSO pozdravlja uspostavu i institucionalizaciju modela upravljanja za potrebe te politike koji će obuhvaćati dva glavna tijela – Odbor za interoperabilnu Europu, kojim će predsjedati Komisija i koji će biti sastavljen od predstavnika svake države članice uz još dva člana, predstavnika Europskog gospodarskog i socijalnog odbora i predstavnika Odbora regija, i, s druge strane Zajednica za interoperabilnu Europu, koju će činiti dionici iz civilnog društva i privatnog sektora⁽¹⁴⁾,⁽¹⁵⁾.

3.19. EGSO smatra da je važno da civilno društvo, a posebno socijalni partneri, sudjeluje u oblikovanju politika za interoperabilnost, ne samo zato što su građani i poduzeća krajnji korisnici te mjere, nego i zato što joj civilno društvo može pridonijeti novim tehnološkim rješenjima koja javni sektor ne bi mogao razviti.

3.20. EGSO smatra da civilno društvo treba sudjelovati na razne načine, pri čemu Komisija mora podupirati i poticati države članice da promiču to sudjelovanje na različitim razinama, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj.

3.21. EGSO pozdravlja činjenicu da Komisija uspostavlja jedinstvenu pristupnu točku kako bi prikupila i centralizirala sva znanja i mehanizme u području interoperabilnosti, kojima mogu pridonijeti i javni i privatni subjekti.

⁽¹³⁾ Pitanje koje može postati prepreka prekograničnoj interoperabilnosti javnih usluga jest pitanje osobnih podataka.

⁽¹⁴⁾ Odbor za interoperabilnu Europu zadužen je za osmišljavanje mjera, pružanje podrške, savjetovanje i praćenje europskih politika za interoperabilnost, dok će Zajednica za interoperabilnu Europu okupljati dionike iz civilnog društva koji će pomagati navedenom odboru u pronalasku i definiranju novih rješenja koja će predlagati.

⁽¹⁵⁾ Opcija koju je Komisija odabrala u skladu je s preporukama koje je EGSO iznio u svojim prethodnim mišljenjima, SL C 81, 2.3.2018., str. 176.

- 3.22. Kao i Komisija, EGSO smatra da bi javne službe EU-a trebale smanjiti ovisnost o digitalnoj infrastrukturi koju pružaju treće zemlje jer je to prijetnja europskom digitalnom suverenitetu.
- 3.23. U tom pogledu treba istaknuti da Komisija smatra da bi prednost trebalo dati otvorenim sustavima u kojima su izvorni kodovi također otvoreni kako bi se programerima omogućilo da dijele svoja rješenja.
- 3.24. U tom smislu EGSO pozdravlja činjenicu da se u Komunikaciji predviđa i potiče osmišljavanje eksperimentalnih postupaka koji omogućuju sklapanje partnerstava između javnog sektora i inovativnih tehnoloških poduzeća odnosno novoosnovanih poduzeća kako bi se razvila inovativna eksperimentalna rješenja koja bi se, nakon što uspješno prođu fazu testiranja, mogla primjenjivati u javnim službama i koja bi one mogle dijeliti.
- 3.25. EGSO smatra da je važno da se u budućim programima za financiranje projekata interoperabilnosti javnih usluga dodjela sredstava uvjetuje primjenom načela i struktura koje se zagovaraju europskim okvirom za interoperabilnost.
- 3.26. Takav bi uvjet bio odličan način da se javne službe dobrovoljno obvežu na primjenu zajedničkih standarda.
- 3.27. EGSO je iznenađen činjenicom da se, za razliku od prethodnih komunikacija ⁽¹⁶⁾, u predmetnoj komunikaciji uopće ne navode prednosti koje bi interoperabilnost europskih javnih sustava mogla donijeti u borbi protiv prijevara i time državama članicama omogućiti povećanje učinkovitosti i dodatne prihode.
- 3.28. EGSO u tom pogledu ističe da će interoperabilnost sustava morati ići ruku pod ruku s upotrebom umjetne inteligencije, koja će moći pomoći javnim službama u analizi podataka i omogućiti slanje upozorenja raznim javnim službama država članica.
- 3.29. Naposljetku, treba iznijeti dvije primjedbe o ekološkoj tranziciji i zaštiti podataka.
- 3.29.1. Jedan je od ciljeva Komunikacije uključiti pristup interoperabilnosti javnih sustava u strategiju ne samo digitalne nego i ekološke tranzicije.
- 3.29.2. EGSO naglašava da bi neka informatička rješenja, iako visoko učinkovita, mogla biti energetska vrlo intenzivna.
- 3.29.3. To je slučaj s lancem blokova koji, da bi bio visoko učinkovit, primjerice kad je riječ o sigurnosti osjetljivih podataka, troši velike količine energetske resursa.
- 3.29.4. EGSO ocjenjuje pozitivnim način na koji se u propisima predviđenima u Komunikaciji uspostavljaju izolirana okruženja za ispitivanje predviđenih odredbi.
- 3.29.5. EGSO smatra da, iako su mjere opreza nužne, zaštita podataka ne smije sprečavati javne službe i pojedince u stvaranju novih rješenja za interoperabilnost.
- 3.29.6. Osim toga, EGSO smatra da pristup podacima javnih službi treba podlijegati različitim razinama autorizacije, bio da je riječ o građanima, poduzećima ili drugim javnim službama, kako bi se očuvala povjerljivost podataka i kako bi se dostavljali samo apsolutno nužni podaci.
- 3.29.7. Primjenom tog pristupa mogli bi se izbjeći problemi poput onih koji su se nedavno pojavili u pogledu mogućnosti pristupa podacima iz središnjeg registra stvarnog vlasništva, što je već bilo predmet jedne presude Suda Europske unije.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹⁶⁾ Vidjeti Prilog Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Europski okvir za interoperabilnost – strategija provedbe”.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenih aspekata prava o nesolventnosti”

(COM(2022) 702 final – 2022/0408 (COD))

(2023/C 184/06)

Izvjestiteljica: **Sandra PARTHIE**Suizvjestitelj: **Philip VON BROCKDORFF**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 26.1.2023. Vijeće Europske unije, 30.1.2023.
Pravna osnova:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	10.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	207/0/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) naglašava da bi valjano osmišljen sustav nesolventnosti trebao pomoći održivim poduzećima da i dalje budu operativna, čime bi se izbjegla njihova preuranjena likvidacija. Cilj bi trebao biti postizanje ravnoteže između prijevremenog postupka u slučaju nesolventnosti i prekasnog pokretanja postupaka, pri čemu su transparentnost postupaka, kao i lak pristup informacijama o poslovnim rezultatima, ključni čimbenici. Usto, valjano osmišljen sustav nesolventnosti također bi trebao odvratiti zajmodavce od izdavanja visokorizičnih kredita, a upravitelje i dioničare od upotrebe takvih zajmova i donošenja drugih nepromišljenih financijskih odluka ⁽¹⁾.

1.2. EGSO smatra da se reformom nesolventnosti, čiji je cilj poticanje restrukturiranja duga i unutarnje reorganizacije, pridonosi očuvanju radnih mjesta, a istodobno se smanjuju stope neuspjeha malih i srednjih poduzeća, kao i likvidacija profitabilnih poduzeća. Međutim, EGSO bi pozdravio prijedloge za rješavanje dosad neriješenog pitanja nesolventnosti fizičkih osoba.

1.3. EGSO izražava sumnju u to da prijedlog, koji je predstavljen kao važan korak u uklanjanju relevantnih nedostataka za poboljšanje unije tržišta kapitala EU-a, zaista može ispuniti to očekivanje. Prijedlogom se ne pruža usklađena definicija razloga nesolventnosti i razvrstavanja tražbina, a oboje je ključno za postizanje veće učinkovitosti i ograničavanje postojeće fragmentiranosti nacionalnih pravila o nesolventnosti.

1.4. EGSO stoga poziva Komisiju, Parlament i Vijeće da revidiraju prijedlog iz članka 27. kojim se od druge ugovorne strane, npr. dobavljača poduzeća koje pokreće postupak u slučaju nesolventnosti, zahtijeva da potpišu dvostrano obvezne ugovore koji se zatim prenose stjecatelju poduzeća bez suglasnosti druge ugovorne strane. To ih u praksi umjetno povezuje s ugovornim partnerom kojeg nikada nisu odabrali, niti provjerili i ograničava njihovu poduzetničku slobodu. Ograničavanjem prava na raskid ugovora u slučaju nesolventnosti smanjit će se spremnost ključnih dobavljača da daju kredite, posebno u slučaju mikropoduzeća i malih i srednjih poduzeća koja se suočavaju s financijskim poteškoćama.

1.5. Međutim, EGSO pozdravlja prijedlog za uvođenje posebnog postupka za olakšavanje i ubrzavanje gašenja mikropoduzeća, čime bi se omogućio troškovno učinkovitiji postupak u slučaju nesolventnosti za takva poduzeća. Tim se aranžmanima podupire i uredno gašenje mikropoduzeća bez imovine i rješava situacija u kojoj neke države članice odbijaju pristup postupku u slučaju nesolventnosti ako je predviđena vrijednost naplate manja od sudskih troškova. EGSO naglašava da to obuhvaća otprilike 90 % slučajeva nesolventnosti u EU-u te stoga smatra da je taj postupak vrlo značajan.

⁽¹⁾ Svjetska banka, *Resolving Insolvency* (Rješavanje nesolventnosti), pristupljeno 3. siječnja 2023.

1.6. Iako EGSO podržava taj poseban postupak, upozoravamo da zahtjevi da nacionalni sudovi obavljaju te zadaće mogu dovesti do preopterećenja nacionalnih pravosudnih sustava ako im se nametne odgovornost za procjenjivanje toga je li mikropoduzeće doista nesolventno i za provođenje potrebnih dugotrajnih postupaka, uključujući unovčenje imovine i raspodjelu prihoda. EGSO stoga preporučuje da se pribjegne drugim nadležnim akterima, primjerice upraviteljima u slučaju nesolventnosti, kako bi se smanjilo opterećenje pravosuđa⁽²⁾.

1.7. Naposljetku, EGSO želi istaknuti da neučinkoviti stečajni postupci mogu dovesti do viših razina neprihodonosnih kredita, čime se ugrožava financijska stabilnost i utječe na kredite, inflaciju i realni BDP. EGSO smatra da su učinkoviti sustavi za nesolventnost i prava vjerovnika/dužnika jedan od komplementarnih alata koje donositelji politika koriste kako bi povećanjem vjerojatnosti otplate kredita i bržom prilagodbom razina neprihodonosnih kredita ograničili rast neprihodonosnih kredita.

2. Sažetak prijedloga Komisije

2.1. Cilj je prijedloga smanjiti razlike među nacionalnim propisima o nesolventnosti i time riješiti pitanje potencijalno neučinkovitih okvira za nesolventnost u državama članicama u kojima se takve razlike pojavljuju, i tako općenito povećati transparentnost postupaka u slučaju nesolventnosti i smanjiti prepreke slobodnom kretanju kapitala. Usklađivanjem ciljanih aspekata propisa o nesolventnosti cilj je prijedloga osobito smanjiti troškove informiranja i učenja za prekogranične ulagače. Izriče se nada da bi se ujednačenijim propisima o nesolventnosti trebale proširiti mogućnosti izbora financiranja dostupne poduzećima diljem Unije.

2.2. Ovim se prijedlogom nastoje ukloniti određeni nedostaci u prethodnom zakonodavstvu EU-a o pravilima o nesolventnosti, tj. u Direktivi (EU) 2019/1023 Europskog parlamenta i Vijeća⁽³⁾ i Uredbi (EU) 2015/848 Europskog parlamenta i Vijeća⁽⁴⁾, posebno u pogledu naplate imovinske koristi iz unovčene nesolvencijske mase, učinkovitosti postupaka te predvidljive i pravedne raspodjele naplaćene vrijednosti među vjerovnicima. To uključuje pitanja povezana s tužbama radi pobijanja dužnikovih radnji, praćenjem imovine, dužnostima i obvezama direktora, prodajom poduzeća uz pretpostavku vremenske neograničenosti poslovanja postupkom *pre-pack*, čimbenicima koji dovode do nesolventnosti, posebnim sustavom nesolventnosti za mikropoduzeća i mala poduzeća, razvrstavanjem tražbina i odborima vjerovnika.

2.3. Uočeno je da u postojećim nacionalnim pravilima o nesolventnosti u državama članicama postoje znatne razlike u vremenu potrebnom za likvidaciju poduzeća i vrijednosti koja se u konačnici može naplatiti. U nekim državama članicama to dovodi do dugotrajnih postupaka u slučaju nesolventnosti i niske prosječne vrijednosti naplate u slučajevima likvidacije. Europska komisija smatra da je to prepreka za uniju tržišta kapitala i za prekogranična ulaganja unutar EU-a.

3. Opće napomene

3.1. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije za veću transparentnost i dostupnost informacija o prekograničnim pravilima o nesolventnosti i postupcima u slučaju nesolventnosti. Međutim, EGSO smatra da je taj prijedlog tek prvi korak prema postizanju konvergencije sustava nesolventnosti u državama članicama EU-a. EGSO pozdravlja i prijedloge za rješavanje dosad neriješenog pitanja nesolventnosti fizičkih osoba.

3.2. EGSO naglašava da bi valjano osmišljen sustav nesolventnosti trebao pomoći održivim poduzećima da i dalje budu operativna, čime bi se izbjegla njihova preuranjena likvidacija. Također bi trebao odvratiti zajmodavce od izdavanja visokorizičnih kredita, a upravitelje i dioničare od upotrebe takvih zajmova i donošenja drugih nepromišljenih financijskih odluka⁽⁵⁾. Poduzeće pogođeno privremenim gospodarskim padom ili pogrešnom odlukom i dalje se može oporaviti ako se gospodarska situacija poboljša ili ako poduzme korektivne mjere. Kad se to dogodi, svi dionici ostvaruju korist. Vjerovnici mogu povratiti veći dio svojih ulaganja, više radnika zadržava radna mjesta, a mreža dobavljača i klijenata ostaje očuvana.

⁽²⁾ Svjetska banka, *Principles for effective Insolvency and Creditor/Debtor Regimes* (Načela za učinkovite sustave za nesolventnost i prava vjerovnika/dužnika), revidirano izdanje 2021., načela C6.1. i C19.6.

⁽³⁾ Direktiva (EU) 2019/1023 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o okvirima za preventivno restrukturiranje, otpustu duga i zabranama te o mjerama za povećanje učinkovitosti postupaka koji se odnose na restrukturiranje, nesolventnost i otpust duga i o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132 (Direktiva o restrukturiranju i nesolventnosti) (SL L 172, 26.6.2019., str. 18)

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2015/848 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o postupku u slučaju nesolventnosti (SL L 141, 5.6.2015., str. 19.)

⁽⁵⁾ Svjetska banka, Rješavanje nesolventnosti, pristupljeno 3. siječnja 2023.

3.3. U tom kontekstu EGSO upućuje na studije koje pokazuju da su djelotvorne reforme prava vjerovnika povezane s nižim troškovima kredita, povećanim pristupom kreditima, boljim oporavkom vjerovnika i djelotvornijim očuvanjem radnih mjesta⁽⁶⁾. Trebalo bi ojačati i prava sudjelovanja odbora vjerovnika uz moguće sudjelovanje predstavnika zaposlenika. Ako na kraju postupka u slučaju nesolventnosti vrate većinu svojih ulaganja, vjerovnici mogu nastaviti ulagati u poduzeća i poboljšati pristup poduzeća kreditiranju. Slično tome, ako se stečajnim sustavom poštuje apsolutni prioritet tražbina, osigurani vjerovnici mogu nastaviti pozajmljivati i zadržati povjerenje u stečajni sustav⁽⁷⁾.

3.4. EGSO smatra da reforme nesolventnosti, koje su usmjerene na poticanje restrukturiranja duga i unutarnje reorganizacije, doprinose očuvanju radnih mjesta i smanjuju stopu neuspjeha malih i srednjih poduzeća i likvidaciju profitabilnih poduzeća.

3.5. Znatne razlike u nacionalnim propisima o nesolventnosti često se navode kao prepreke prekograničnim ulaganjima, kao i propisi o oporezivanju. EGSO smatra da bi veći stupanj konvergencije propisa o nesolventnosti pomogao u postizanju boljeg funkcioniranja tržišta kapitala, čime bi se olakšala ulaganja diljem EU-a. Međutim, prijedlogom se ne usklađuju ključni aspekti prava o nesolventnosti, primjerice definicija razloga nesolventnosti i razvrstavanja tražbina, a oboje je ključno za postizanje veće učinkovitosti i ograničavanje postojeće fragmentiranost nacionalnih pravila o nesolventnosti. To nije dobro za postizanje prijeko potrebnog, ali ambicioznog cilja unije tržišta kapitala.

3.6. EGSO ipak ističe svoju nepokolebljivu potporu otvorenijem tržištu kapitala diljem EU-a koje bi poduzećima omogućavalo širi pristup ulaganjima te prima na znanje zaključke⁽⁸⁾ Komisije i Svjetske banke da se povećanjem stope povrata imovine u kontekstu veće djelotvornosti prava u slučaju nesolventnosti i prava vjerovnika europskim poduzećima povećava pristup kreditima.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO priznaje da se postupci u slučaju nesolventnosti znatno razlikuju među državama članicama, pri čemu se u nacionalnim propisima daje prednost pristupu „dužnika sa zadržanim ovlastima”, pristupu „prava vjerovnika” ili pristupu kojim se prednost daje zapošljavanju ili zakonodavstvu u području zapošljavanja. To dovodi do različitih preferencija u pogledu likvidacije trgovačkih društava, razvrstavanja tražbina od strane vjerovnika i uloga direktora trgovačkih društava, upravitelja u slučaju nesolventnosti i sudova. Isto tako, tijekom oblikovanja politika moraju se uzeti u obzir razlike između dioničara i dužnika, pri čemu dioničari uglavnom reagiraju na dostupnost alata za sprječavanje i pojednostavljenje, a dužnici više na dostupnost alata za restrukturiranje. EGSO smatra da su prijedlozi Komisije prvi korak prema postizanju konvergencije u cijelom EU-u, ali da i dalje ne postižu potpunu usklađenost i ne rješavaju dosad neriješeno pitanje nesolventnosti fizičkih osoba.

4.2. EGSO podržava stajalište Komisije da su nacionalni propisi o nesolventnosti ključni za strane ulagače. Međutim, EGSO ističe da broj slučajeva nesolventnosti s prekograničnim odobravanjem kredita ne premašuje 20 % svih slučajeva i da podaci za zemlje skupine G20 pokazuju da učinkovit sustav zakonskih prava povećava razinu izravnih stranih ulaganja samo s 2 % na 3 % BDP-a. Nadalje, znatan dio izravnih stranih ulaganja posljedica je korporativnih spajanja i preuzimanja postojećih korporacija, a ne ulaganja u nova poduzeća.

4.3. EGSO stoga upozorava na to da ne treba previše očekivati od učinka konvergencije propisa o nesolventnosti na ulaganja. S obzirom na navedeno, EGSO uviđa da bi pružanje djelotvornog okvira za zakonska prava vjerovnika i veće transparentnosti u pogledu prava o nesolventnosti za sve potencijalne ulagače te jednakih informacija o pravnoj situaciji moglo imati pozitivan učinak na strana ulaganja. Sigurnost u pogledu pravila o pravima vjerovnika i dužnika te veća usklađenost postupaka uklanjanja kolateralu u državama članicama smanjile bi rizike i pružile daljnji poticaj za prekogranična ulaganja i unutarnju trgovinu.

⁽⁶⁾ Svjetska banka, Rješavanje nesolventnosti, pristupljeno 3. siječnja 2023.

⁽⁷⁾ Svjetska banka, Rješavanje nesolventnosti, pristupljeno 3. siječnja 2023.

⁽⁸⁾ *How Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Can Help Address Nonperforming Loans* (Kako sustavima za nesolventnost i prava vjerovnika/dužnika riješiti problem neprihodonosnih kredita) – EFI Note-Finance. Washington, DC: Svjetska banka.

4.4. Osim toga, EGSO smatra da je vrlo važno ulagačima osigurati informacije i transparentnost o pitanjima povezanim s tužbama radi pobijanja dužnikovih radnji, praćenjem imovine, dužnostima i obvezama direktora, prodajom poduzeća uz pretpostavku vremenske neograničenosti poslovanja postupkom *pre-pack*, čimbenicima koji dovode do nesolventnosti, posebnim sustavom nesolventnosti za mikropoduzeća i mala poduzeća, razvrstavanjem tražbina i odborima vjerovnika.

4.5. EGSO također pozdravlja činjenicu da se prijedlogom uvodi posebni postupak za olakšavanje i ubrzavanje gašenja mikropoduzeća, čime bi se omogućio troškovno učinkovitiji postupak u slučaju nesolventnosti takvih poduzeća. Tim se aranžmanima podupire i uredno gašenje mikropoduzeća bez imovine i rješava situacija u kojoj neke države članice odbijaju pristup postupku u slučaju nesolventnosti ako je predviđena vrijednost naplate manja od sudskih troškova. EGSO naglašava da to obuhvaća otprilike 90 % slučajeva nesolventnosti u EU-u te stoga smatra da je taj postupak vrlo značajan.

4.6. Međutim, iako EGSO podržava taj posebni postupak, upozoravamo da zahtjevi da nacionalni sudovi obavljaju te zadaće u skladu s člankom 12. i dalje Direktive mogu dovesti do preopterećenja nacionalnih pravosudnih sustava ako im se nametne odgovornost za procjenu toga je li mikropoduzeće doista nesolventno i za provođenje potrebnih dugotrajnih postupaka. Smatramo da bi se time djelomično poništila svrha predloženog zakonodavstva. EGSO je u prethodnim mišljenjima⁽⁹⁾ naveo da sustavno pribjegavanje sudovima možda nije najpoželjnija opcija te je preporučio osnivanje novih tijela koja bi preuzela odgovornost za tu zadaću. Pokazalo se da je istinsko uključivanje neovisnih upravitelja u slučaju nesolventnosti korisno, pogotovo za loše organizirane mikropoduzetnike u pojednostavljenom postupku likvidacije, pa EGSO smatra da bi trebalo aktivno razmotriti uključivanje upravitelja u slučaju nesolventnosti⁽¹⁰⁾.

4.7. EGSO također preporučuje da se u slučaju legitimnog interesa upraviteljima u slučaju nesolventnosti osigura izravan i brz pristup nacionalnim registrima imovine, bez obzira na to u kojoj su državi članici imenovani. EGSO također naglašava da takvi registri još nisu uspostavljeni u svim državama članicama te poziva nadležna tijela da brzo isprave tu situaciju.

4.8. Radi učinkovitosti EGSO pozdravlja prijedlog za postupak *pre-pack* u kojemu se prodaja dužnikova poduzeća (ili njegova dijela) priprema i dogovara prije službenog pokretanja postupka u slučaju nesolventnosti. Time se omogućuje izvršenje prodaje i stjecanje prihoda ubrzo nakon pokretanja službenog postupka u slučaju nesolventnosti čiji je cilj likvidacija poduzeća. Međutim, EGSO upozorava na prijedlog iz članka 27. kojim se od druge ugovorne strane, npr. dobavljača poduzeća koje pokreće postupak u slučaju nesolventnosti, zahtijeva da potpišu dvostrano obvezne ugovore koji se zatim prenose stjecatelju poduzeća bez suglasnosti druge ugovorne strane. To ih u praksi umjetno povezuje s ugovornim partnerom kojeg nikada nisu odabrali, niti provjerili i ograničava njihovu poduzetničku slobodu. To još i više vrijedi za radnike, čija sloboda izbora zanimanja ne smije biti povrijeđena prisilnom promjenom poslodavca. EGSO stoga poziva Komisiju, Parlament i Vijeće da revidiraju taj prijedlog. Osim toga, moguće sudjelovanje i kontrolu od strane odbora vjerovnika trebalo bi ojačati i u postupku *pre-pack*.

4.9. EGSO također ističe da se Direktiva zapravo ne bavi pitanjem konvergencije razvrstavanja tražbina i da ne pruža definiciju razloga za nesolventnost. Budući da su to ključni uvjeti za usklađivanje postupaka u slučaju nesolventnosti, EGSO izražava veliko žaljenje zbog toga što ih Komisija nije dodatno razradila.

4.10. Slično tome, čimbenici koji dovode do nesolventnosti u prijedlogu nisu dovoljno razmotreni unatoč tome što se u komunikaciji o Direktivi tvrdi suprotno. U prijedlogu se navodi da su dva čimbenika koji u državama članicama obično dovode do otvaranja standardnih postupaka u slučaju nesolventnosti test prestanka plaćanja i provjera bilance stanja.

4.11. U cilju pojednostavljenja postupka u slučaju nesolventnosti, što EGSO u načelu podržava, u Direktivi se predlaže da nemogućnost otplate dugova po njihovu dospijeću bude kriterij za pokretanje pojednostavljenog postupka likvidacije. Umjesto da se pruže smjernice o tome kako definirati posebne uvjete za ispunjavanje tog kriterija, u prijedlogu se od država članica traži da tu točku same definiraju i propušta se prilika za usklađenost diljem EU-a.

⁽⁹⁾ Uključujući mišljenje EGSO-a „Nesolventnost poduzeća” SL C 209, 30.6.2017., str. 21.

⁽¹⁰⁾ Svjetska banka, *Principles for effective Insolvency and Creditor/Debtor Regimes* (Načela za učinkovite sustave za nesolventnost i prava vjerovnika/dužnika), revidirano izdanje 2021., načela C6.1. i C19.6.

4.12. EGSO također napominje da su banke obično primarni financijski posrednici i od ključne važnosti za stabilan financijski sustav. Neprihodonosni krediti narušavaju profitabilnost i mogu ugroziti solventnost banaka. Sustavi za nesolventnost i prava vjerovnika/dužnika jedan su od komplementarnih alata koje donositelji politika koriste za ograničavanje rasta neprihodonosnih kredita i koji im pomažu u njihovu rješavanju kad dosegnu problematične razine. Analiza na razini poduzeća pokazuje da reforme sustava nesolventnosti kojima se smanjuju prepreke restrukturiranju poduzeća i osobni troškovi povezani s poduzetničkim neuspjehom mogu smanjiti udio nepovratnog kapitala utopljenog u takozvanim „zombi poduzećima”. Ti se dobici djelomično ostvaruju restrukturiranjem slabih poduzeća, što pak dovodi do preraspodjele kapitala produktivnijim poduzećima.

4.13. Naposljetku, EGSO preporučuje da Komisija redovito objavljuje statističke podatke o slučajevima nesolventnosti u skladu s relevantnom uredbom o nesolventnosti kako bi se djelotvornost uspostavljenog sustava mogla povremeno procjenjivati.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 6/2002 o dizajnu Zajednice i stavljanju izvan snage Uredbe Komisije (EZ) br. 2246/2002

(COM(2022) 666 final – 2022/0391 (COD))

i o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravnoj zaštiti dizajna (preinaka)

(COM(2022) 667 final – 2022/0392 (COD))

(2023/C 184/07)

Izvjestitelj: **Ferre WYCKMANS**

Zahtjev za savjetovanje:	a) Vijeće, 21.12.2022. b) Europski parlament, 12.12.2022. Vijeće, 21.12.2022.
Pravna osnova:	a) članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije b) članci 114. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	148/0/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) smatra da je učinkovit sustav zaštite dizajna koristan za potrošače i širu javnost jer se njime potiču pošteno tržišno natjecanje i poštene poslovne prakse. Osim toga, taj sustav pridonosi gospodarskom razvoju jer potiče kreativnost u industriji, proizvodima, poslovnim aktivnostima i izvozu.

1.2. U većini država članica dizajn mora biti registriran pri nacionalnom uredu za industrijsko vlasništvo kako bi bio zaštićen zakonom. Ovisno o mjerodavnom nacionalnom zakonodavstvu i vrsti dizajna, dizajn može biti zaštićen i autorskim pravom kao neregistrirani dizajn ili umjetničko djelo. U nekim se državama članicama zaštita industrijskog dizajna i zaštita autorskim pravom nadopunjuju, dok se u drugima međusobno isključuju. U nekim okolnostima dizajn može biti zaštićen i pravom o nepoštenom tržišnom natjecanju, no uvjeti zaštite te opseg postojećih prava i dostupnih pravnih lijekova mogu se znatno razlikovati.

1.3. EGSO smatra da je ključno prilagoditi pravni okvir za dizajn digitalnom dobu kako bi se potaknuli oporavak i otpornost EU-a te inovacije i konkurentnost. Stoga se slaže s novom definicijom dizajna navedenom u Prijedlogu direktive. Ona je sve relevantnija s obzirom na tehnološki napredak jer se pojam proizvoda proširuje na tehnološke dizajne koji nisu realizirani u fizičkom obliku.

1.4. EGSO isto tako podržava ograničavanje zaštite na obilježja izgleda koja su vidljivo prikazana u zahtjevu za registraciju jer se time povećava pravna sigurnost zaštite.

1.5. EGSO pozdravlja činjenicu da se u Prijedlogu uredbe poziva na rješenje koje je Sud Europske unije iznio u presudi *Acacia* od 20. prosinca 2017. ⁽¹⁾, u kojoj je pojasnio tumačenje pojma „klauzule o popravku”, osobito zato što se njime poboljšava zaštita potrošača.

⁽¹⁾ Spojeni predmeti C-397/16 i C-435/16.

1.6. S druge strane, EGSO ne smatra da će se spajanjem pristojbe za objavu s pristojbom za registraciju smanjiti ukupni iznos pristojbi jer se troškovi produljenja u skladu s predloženim drastično povećavaju. Ta mjera stoga nije toliko naklonjena malim i srednjim poduzećima te pojedinačnim dizajnerima kako se čini. EGSO poziva na to da se predvide niži iznosi za mala i srednja poduzeća te pojedinačne dizajnere, ako je potrebno, razmjerno njihovu prometu.

1.7. EGSO smatra da je pojednostavnjenje do kojeg je došlo zbog ukidanja pravila „jedinstvenog razreda” nužno, ali nedovoljno jer je još uvijek potrebno pojednostavniti upotrebu sustava za podnošenje prijava za dizajn koji su dostupni na internetskim stranicama nacionalnih ureda za industrijsko vlasništvo i Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO, dalje u tekstu: „Ured”). Kako bi se otklonile te poteškoće, uredi bi se mogli obratiti patentnim zastupnicima te na taj način malim i srednjim poduzećima i pojedinačnim dizajnerima olakšati zaštitu njihovih dizajna.

1.8. EGSO smatra da nije prikladno primijeniti članak 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) radi izrade pravila o sporovima i žalbama protiv odluka Ureda jer je cilj delegiranog akta isključivo dopuna temeljnog akta i odnosi se samo na elemente koji nisu ključni. Naime, odredbe za koje se u Prijedlogu uredbe predviđa donošenje delegiranog akta odnose se na prava predviđena u glavi VI. Povelje o temeljnim pravima o pravosuđu, uključujući posebno članak 47. o pravu na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje. Stoga ih se ne može smatrati elementima koji nisu ključni.

1.9. EGSO preporučuje da se takve odredbe definiraju izravno u uredbi.

2. Kontekst

2.1. U pozitivnom se pravu Direktivom 98/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća^(?) (dalje u tekstu: „Direktiva”) djelomično usklađuju nacionalni propisi o pravnoj zaštiti dizajna, a Uredbom Vijeća (EZ) br. 6/2002^(?) (dalje u tekstu: „Uredba”) uspostavlja neovisni sustav zaštite jedinstvenih prava u cijeloj Europskoj uniji i za registrirane i za neregistrirane dizajne Zajednice, pod uvjetom da neregistrirani dizajni ispunjavaju uvjete zaštite, odnosno da su novi i da imaju individualan karakter. Ako dizajn nije registriran, nositelj može imati poteškoća pri dokazivanju da ima pravo na dizajn. Osim toga, trajanje zaštite ograničeno je na tri godine, a manji je i opseg dodijeljenih prava.

2.2. Uredba je izmijenjena 2006. kako bi se uzelo u obzir pristupanje EU-a Haškom sustavu za međunarodnu registraciju, a cilj je bio uspostaviti jedinstven, jednostavan, jeftin i centraliziran postupak registracije dizajna pri Svjetskoj organizaciji za intelektualno vlasništvo (WIPO).

2.3. U skladu s Uredbom zamjenski dijelovi izuzeti su iz zaštite dizajna Zajednice jer pri izradi Direktive nije bilo moguće postići dogovor o tom pitanju. Budući da prijedlog revizije Direktive nije dobio potporu Vijeća, Komisija ga je 2014. povukla.

2.4. Predmetni prijedlog dolazi nakon tog neuspjeha i proizlazi iz komunikacije Komisije od 25. studenoga 2020. „Iskorištavanje inovacijskog potencijala EU-a: Akcijski plan za intelektualno vlasništvo za oporavak i otpornost EU-a”, objavljene kao nastavak reforme prava o žigovima. Ciljevi su bolja pripremljenost za digitalno doba, povećanje pristupačnosti i učinkovitosti za pojedinačne dizajnere, mala i srednja poduzeća i industriju, smanjenje troškova i pojednostavnjenje te povećanje pravne sigurnosti sustava zaštite.

3. Opće napomene

3.1. Pojam industrijskog dizajna odnosi se na ukrasni izgled predmeta. Može biti trodimenzionalan ili dvodimenzionalan. Uspješan dizajn podrazumijeva skladnu vezu funkcije i oblika. Neovisno o tome radi li se o stolovima ili telefonima, dizajn čini predmet privlačnim ili mu daje prednost pred drugima.

3.2. Industrijski dizajn primjenjuje se na razne industrijske i obrtničke proizvode, kao što su tehnički ili medicinski instrumenti, satovi, nakit, luksuzni proizvodi, kućanski proizvodi, električni aparati, vozila, arhitektonske strukture, tekstilni proizvodi, proizvodi za slobodno vrijeme i drugo.

3.3. Industrijski dizajn povećava tržišnu vrijednost proizvoda jer ga čini privlačnijim i poželjnijim. Zaštita dizajna u skladu s time pridonosi osiguranju povrata ulaganja.

^(?) Direktiva 98/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 1998. o pravnoj zaštiti dizajna (SL L 289, 28.10.1998., str. 28.).

^(?) Uredba Vijeća (EZ) br. 6/2002 od 12. prosinca 2001. o dizajnu Zajednice (SL L 3, 5.1.2002., str. 1.).

3.3.1. EGSO smatra da je učinkovit sustav zaštite stoga koristan za potrošače i širu javnost jer se njime potiču pošteno tržišno natjecanje i poštene poslovne prakse.

3.3.2. Isto tako, takav sustav pridonosi gospodarskom razvoju jer potiče kreativnost u industriji i industrijskoj proizvodnji te razvoj poslovnih aktivnosti i izvoza.

3.4. U većini država članica dizajn mora biti registriran pri nacionalnom uredu za industrijsko vlasništvo kako bi bio zaštićen zakonom. Ovisno o mjerodavnom nacionalnom zakonodavstvu i vrsti dizajna, dizajn može biti zaštićen i autorskim pravom kao neregistrirani dizajn ili umjetničko djelo.

3.5. U nekim se državama članicama zaštita industrijskog dizajna i zaštita autorskim pravom nadopunjuju, dok se u drugima međusobno isključuju. Dizajn isto tako može biti zaštićen i pravom o nepoštenom tržišnom natjecanju, no uvjeti zaštite te opseg postojećih prava i dostupnih pravnih lijekova mogu se razlikovati.

3.6. S obzirom na ciljeve EU-a u pogledu poticanja oporavka i otpornosti te podupiranja inovacija i konkurentnosti, EGSO smatra da je ključno prilagoditi pravni okvir za dizajn digitalnom dobu. Slaže se s predloženom novom definicijom jer je relevantna s obzirom na tehnološki napredak i jer se njome pojam proizvoda proširuje na tehnološke dizajne koji nisu realizirani u fizičkom obliku.

3.7. EGSO isto tako podržava povećanje pravne sigurnosti ograničavanjem zaštite na obilježja izgleda koja su vidljivo prikazana u zahtjevu za registraciju.

3.8. EGSO usto podupire i prilagodbu područja primjene prava koja proizlaze iz registracije dizajna kako bi se obuhvatili problemi povezani s uvođenjem tehnologija 3D ispisa, kao i dodavanje prava nositelja dizajna, po uzoru na pravo o žigovima, da spriječe provoz krivotvorenih proizvoda preko područja Unije ili stavljanje u drugu carinsku situaciju bez puštanja u slobodni promet na tom području, a sve u cilju borbe protiv krivotvorenja.

4. Posebne napomene

4.1. *Klauzula o popravku i zaštita potrošača*

4.1.1. Zaštita rezervnih dijelova („dijelovi složenog proizvoda”) u okviru prava na dizajn dovela je do brojnih reakcija. Preuzeta je u skladu s Uredbom, a sadrži i iznimku, koja se naziva „klauzula o popravku”, u cilju ograničavanja monopola proizvođača ili dobavljača opreme (posebno motornih vozila) na tržištu rezervnih dijelova (članak 110.). „Klauzulom o popravku” predviđeno je da nositelj dizajna koji se odnosi na rezervni dio ne smije imati monopol niti spriječiti treću osobu da na tržište stavi rezervne zamjenske dijelove namijenjene popravku proizvoda i vraćanju njegova prvobitnog izgleda.

4.1.2. Proizvođač složenog gotovog proizvoda (vozila, sata, mobilnog telefona itd.) često kontrolira cijeli proizvodni lanac. Stoga na njemu može ostvariti dvostruku dobit, prvo na tržištu prodaje gotovog proizvoda, a zatim i na tržištu prodaje rezervnih dijelova.

4.1.3. Međutim, bihevioralna ekonomija pokazala je da je kriterij odabira većine potrošača prodajna cijena primarnog proizvoda i da oni pritom ne vode računa o prodajnoj cijeni sekundarnih usluga. Potrošači su stoga vezani svojim početnim ulaganjem i prisiljeni platiti cijenu koju ne bi nužno prihvatili u drugim okolnostima.

4.1.4. EGSO napominje da će takva situacija vjerojatno dovesti do problema u pravu tržišnog natjecanja jer izvorni proizvođač/sastavljač koji je nositelj prava na dizajn ima znatnu konkurentsku prednost koja u konačnici može naštetiti potrošačima:

— u odnosu na svoje kupce jer može naplaćivati visoke cijene ili uvesti povezanu prodaju;

— u odnosu na servisere jer može imati monopol na tržištu ili postavljati uvjete serviserima koje želi opskrbljivati;

— u odnosu na svoje dobavljače, u mjeri u kojoj bi im mogao zabraniti da opskrbljuju neovisne servisere ili zabraniti neovisnim dobavljačima da kopiraju njegove dijelove kako bi opskrbljivali tržište popravaka.

4.1.5. Kako bi se izbjegla monopolizacija sekundarnih tržišta, europski je zakonodavac odlučio ograničiti prava koja se mogu ostvariti na rezervnim dijelovima.

- Prvo se ograničenje ponekad naziva iznimkom „obvezne prilagodbe” (engl. *must match*) (članak 8. stavak 2.). Vanjski izgled proizvoda koji je potreban za spajanje s drugim proizvodom ne može se zaštititi.
- Drugo se ograničenje odnosi na zaštitu dijelova koji nisu vidljivi.

4.1.6. Dio koji nije vidljiv pri normalnoj upotrebi proizvoda ne može se zaštititi prijavom dizajna (članak 4. stavak 2.).

To se na primjer odnosi na:

- mehanički dio sata;
- unutrašnjost većine motora kućanskih aparata;
- motor automobila (smatra se da nije vidljiv pri normalnoj upotrebi vozila, čak i ako je motor lako vidljiv podizanjem poklopca motora).

4.1.7. To znači da se mogu zaštititi isključivo rezervni dijelovi koji ne uključuju nikakav mehanizam za povezivanje i koji su vidljivi. Ipak, u skladu s Uredbom može se zaštititi velik broj dijelova. Na primjer, kad je riječ o automobilu, to se odnosi na:

- prednja svjetla;
- blatobrane;
- poklopac motora i vrata (ali ne i šarke);
- upravljač.

4.1.8. Prema tome, svaki konkurentni proizvođač rezervnih dijelova može reproducirati proizvod koji nije zaštićen prijavom dizajna i njime opskrbljivati tržište popravaka.

4.1.9. No primjena tih odredaba ipak je dovela do nekih pitanja. EGSO stoga pozdravlja činjenicu da se u Prijedlogu uredbe uzima u obzir rješenje koje je Sud Europske unije iznio u presudi *Acacia* od 20. prosinca 2017., u kojoj je pojasnio tumačenje pojma „klauzule o popravku”.

4.1.10. EGSO ističe da je Žalbeni sud u Parizu u praksi primijenio to rješenje u svojoj presudi od 11. rujna 2018. u predmetu br. 2017/01589, u slučaju naplataka koji su se prodavali u internetskoj trgovini. Prodavatelj se nije mogao valjano pozvati na „klauzulu o popravku” jer su ti naplatci ponuđeni „u svrhu estetske personalizacije vozila” i „prilagodbe”. Stoga je utvrđeno da se predmetnim naplaticima povređuje pravo i prodavatelj je kažnjen zbog krivotvorenja dizajna.

4.1.11. Neke su države članice liberalizirale tržište rezervnih dijelova. Francuski Zakon o klimi i otpornosti br. 2021-1104 od 22. kolovoza 2021. otvara tržište za prodaju određenih rezervnih automobilskih dijelova od 1. siječnja 2023.

4.1.12. Cilj je te mjere sniziti cijene na tom tržištu. One su se između 2019. i 2020. povećale za prosječno 8 %, djelomično zbog tehničke složenosti raznih dijelova, kao što su motori električnih retrovizora i senzori ugrađeni u vjetrobranska stakla. Države članice u kojima je taj sektor najliberalniji nemaju visoko razvijenu industriju. Međutim, to ne vrijedi za Njemačku, zemlju moćnih proizvođača automobila, gdje je tržište već otvorenije.

U Francuskoj će od 1. siječnja 2023. dobavljači opreme, bilo da se radi o prvoj ugradnji, odnosno da su sudjelovali u sastavljanju novog vozila, ili da su neovisni, moći stavljati na tržište dijelove automobila od stakla. Dobavljači opreme koji su sudjelovali u prvoj ugradnji drugih vidljivih rezervnih dijelova (svjetlosnih dijelova, retrovizora itd.) moći će prema tome stavljati te dijelove na tržište kao proizvođači.

4.2. Trošak zaštite dizajna

4.2.1. EUIPO ima uspostavljen sustav internetskog podnošenja prijave za dizajn, čiji trošak trenutačno iznosi od 350 EUR naviše. EGSO podsjeća da je registrirani dizajn Zajednice valjan tijekom početnog razdoblja od pet godina od datuma prijave te da se registracija može produljiti svakih pet godina na razdoblje od najviše 25 godina.

4.2.2. Osim troškova prijave, postoje i tri vrste pristojbi:

- pristojba za registraciju u iznosu od 230 EUR, kojoj se može dodati pristojba za dodatnu registraciju u iznosu od 115 EUR za 2 do 10 dodatnih registracija i 50 EUR za više od 10 dodatnih registracija;
- pristojba za objavu u iznosu od 120 EUR, koja se može povećati za 60 EUR za 2 do 10 dodatnih objava i za 30 EUR za više od 10 dodatnih objava;
- pristojba za odgodu objave u iznosu od 40 EUR, koja se može povećati za 20 EUR za 2 do 10 dizajna i za 10 EUR za više od 10 dizajna.

4.2.3. Iznosi pristojbi ovise o dvama čimbenicima:

- broju dizajna za koje je podnesena prijava;
- o tome odgađa li se objava dizajna ili ne.

4.2.4. Njihova struktura odgovara sljedećem modelu:

- osnovna pristojba za pojedinačni dizajn ili za prvi dizajn u okviru višestruke prijave;
- smanjena pristojba za sve dizajne od drugog do desetog;
- dodatno smanjena pristojba od jedanaestog dizajna nadalje.

4.2.5. Prijedlogom uredbe predviđa se smanjenje troškova prvog produljenja (nakon pet godina) na 70 EUR te povećanje troškova drugog produljenja (nakon 10 godina) na 140 EUR, trećeg produljenja (nakon 15 godina) na 280 EUR i četvrtog produljenja (nakon 20 godina) na 560 EUR. Ukupni iznos pristojbi za prva dva produljenja ostaje približno jednak iznosu koji se trenutačno plaća, odnosno ukupno 210 EUR, ali se pristojbe za naknadna produljenja znatno povećavaju.

4.2.6. Prijedlog stoga nije tako naklonjen malim i srednjim poduzećima te pojedinačnim dizajnerima kako se čini. Prema tome, EGSO poziva na to da se predvide niži iznosi za mala i srednja poduzeća te pojedinačne dizajnere, možda i razmjerno njihovu prometu.

4.2.7. Nadalje, EGSO smatra da se izmjenom strukture pristojbi, odnosno spajanjem pristojbe za objavu i pristojbe za registraciju, neće smanjiti ukupni trošak pristojbi.

4.3. **Ukidanje pravila „jedinstvenog razreda”**

4.3.1. Čak i ako se prijava može odnositi na više dizajna, oni nužno moraju biti namijenjeni ugrađivanju u proizvode ili se moraju primjenjivati na proizvode koji pripadaju istom „razredu” u skladu s pravilom „jedinstvenog razreda”. Ti su razredi razvrstani na popisu pod nazivom Lokarnska klasifikacija.

4.3.2. Prema članku 2. stavku 1. Lokarnskog sporazuma Lokarnska klasifikacija „administrativne je prirode” i obuhvaća:

- popis razreda i podrazreda;
- abecedni popis proizvoda koji čine industrijski dizajn, uz navođenje razreda i podrazreda u koje su svrstani;
- pojašnjenja.

4.3.3. Ukidanjem pravila „jedinstvenog razreda” predviđenog u Prijedlogu uredbe, kojim bi se trgovačkim društvima omogućilo podnošenje više prijava dizajna kombiniranjem više dizajna u jednoj višestrukoj prijavi, a da se pritom ne moraju ograničiti na proizvode koji pripadaju istom razredu prema Lokarnskoj klasifikaciji, nastoji se potaknuti mala i srednja poduzeća te pojedinačne dizajnere da podnose svoje dizajne kako bi ih zaštitili.

4.3.4. EGSO smatra da je pojednostavnjenje do kojeg je došlo zbog ukidanja pravila „jedinstvenog razreda” nužno, ali nedovoljno jer je još uvijek potrebno pojednostavniti upotrebu sustava za podnošenje prijava za dizajn koji su dostupni na internetskim stranicama nacionalnih ureda za industrijsko vlasništvo i EUIPO-a.

4.3.5. Uredi bi mogli iskoristiti stručnost patentnih zastupnika kako bi se otklonile takve poteškoće te na taj način malim i srednjim poduzećima i pojedinačnim dizajnerima olakšati zaštitu njihovih dizajna.

4.3.6. Naravno, patentni zastupnici nastavit će podupirati nositelje prava u iskorištavanju njihovih dizajna i zastupati ih u sudskim sporovima.

4.4. *Delegiranje ovlasti i donošenje delegiranih akata*

4.4.1. Prijedlogom uredbe predviđa se da će se odredbe koje se odnose na sporove u području prava na dizajn donijeti delegiranim aktima.

To se odnosi na:

- povlačenje i izmjenu dizajna (članci 47.a i 47.b);
- tužbe zbog ništavosti (članak 53.a);
- žalbene postupke protiv odluka Ureda (članak 55.a);
- usmeni postupak pred Žalbenim vijećima Ureda (članak 64.a);
- izvođenje dokaza (članak 65.a);
- obavješćivanje o odlukama i pozivima (članak 66.a);
- postupak slanja priopćenja Uredu (članak 66.d);
- izračunavanje i trajanje postupovnih rokova (članak 66.f),
- nastavak postupka pred Uredom (članak 67.c);
- ovlašteno zastupanje pred Uredom u slučaju spora (članak 78.a);
- plaćanje pristojbi i naknada (članak 106.aa).

4.4.2. EGSO smatra da nije prikladno primijeniti članak 290. UFEU-a radi izrade pravila o sporovima i žalbama protiv odluka Ureda jer je cilj delegiranog akta isključivo dopuna temeljnog akta i odnosi se samo na elemente koji nisu ključni. Međutim, predviđene odredbe odnose se na prava iz glave VI. Povelje o temeljnim pravima o pravosuđu, uključujući posebno članak 47. o pravu na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje. Stoga ih se ne može smatrati elementima temeljnog akta koji nisu ključni.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Izvješće o strateškim predviđanjima 2022.: Povezivanje zelene i digitalne tranzicije u novom geopolitičkom kontekstu

(COM(2022) 289 final)

(2023/C 184/08)

Izvjestitelj: **Angelo PAGLIARA**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 27.10.2022.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	10.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	204/0/3

Preambula

Izvješće Europske komisije i ovo mišljenje sastavljeni su u vrijeme koje je u znaku društvenih, geopolitičkih i gospodarskih posljedica nastavka ruske vojne agresije na Ukrajinu. Strateške odluke koje Europska unija donosi u ovim mjesecima obilježiti će ne samo postizanje ciljeva povezanih s dvostrukom zelenom i digitalnom tranzicijom, već i otpornost i stratešku autonomiju Unije.

Stoga EGSO, svjestan ključne uloge organiziranog civilnog društva u utvrđivanju i tumačenju megatrendova, pa dakle i važnosti njegova uključivanja u ranu fazu postupka strateških predviđanja EU-a, ovim mišljenjem želi doprinijeti i izradi izvješća o strateškim predviđanjima 2023., koje će biti usmjereno na strateške smjernice za jačanje globalne uloge EU-a.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO potiče Komisiju da nastavi razvijati program strateškog predviđanja i poziva je da ga od samog početka više uključi u taj proces. Veće sudjelovanje EGSO-a, kao glasa socijalnih partnera i organiziranog civilnog društva, poboljšalo bi kapacitete za analizu i predviđanja i pomoglo u utvrđivanju trendova i mogućih rješenja.

1.2. EGSO se nada da će i program strateškog predviđanja i djelovanje Europske komisije biti usmjereni na izgradnju novog razvojnog modela usredotočenog na okolišnu, socijalnu i gospodarsku održivost.

1.3. Budući da postizanje dvostruke tranzicije ovisi i o spremnosti i ponašanju građana, EGSO preporučuje da Komisija obrati pozornost i na bojazni društva i moguću nesklonost građana predloženim promjenama.

1.4. U Izvješću se opisuju budućnost koja se želi postići i resursi potrebni da se to ostvari, ali se pritom o rizicima i prijetnjama ne govori dovoljno detaljno. EGSO poziva Komisiju da jasnije opiše i rizike te da analizira mogućnosti i scenarije u slučaju da se ne ostvare željeni ciljevi, posebno u dijelu koji se odnosi na dostupnost sirovina, rijetkih zemnih metala, vodnih resursa i pitanja koja bi s time mogla biti povezana.

1.5. Aktualni geopolitički izazovi utjecat će na sustave opskrbe i otpornost europskog poljoprivredno-prehrambenog sektora, a nedavni događaji povezani s pandemijom COVID-a 19 i ruskom vojnom agresijom na Ukrajinu poremetili su naš distribucijski sustav, što bi se uskoro lako moglo ponovno dogoditi. EGSO pozdravlja preporuku da se smanji ovisnost EU-a o uvozu hrane za životinje, gnojiva i drugih sirovina te predlaže uvođenje definicije otvorene strateške autonomije koja bi se primjenjivala na prehrambene sustave na temelju proizvodnje hrane, radne snage i pravedne trgovine uz sveobuhvatni cilj osiguravanja sigurnosti opskrbe hranom za sve stanovnike EU-a putem zdrave, održive, otporne i pravične opskrbe hranom.

1.6. U Izvješću o strateškim predviđanjima ne razmatra se strateška važnost snažnog, povezanog i inovativnog europskog industrijskog sustava koji može stvarati kvalitetna radna mjesta. EGSO poziva Europsku komisiju da pripremi konkretne prognoze o budućnosti europske industrijske politike i preporučuje usvajanje odgovarajućih ekonomskih politika kako bi se dugoročno poboljšala konkurentnost i produktivnost i potaknula javna i privatna ulaganja u tom području.

1.7. Ruska vojna agresija na Ukrajinu, energetska kriza i nova gospodarska i geopolitička stvarnost utjecat će na realizaciju dvostruke tranzicije. EGSO pozdravlja odlučnost EU-a da ostvari svoje ciljeve, ali istodobno poziva Komisiju i Vijeće da osmisle sve potrebne instrumente za povećanje strateške energetske autonomije, jačanje europskog industrijskog sustava i potporu poduzećima i radnicima po uzoru na ono što je učinjeno tijekom krize uzrokovane pandemijom, i to usvajanjem instrumenta koji bi se temeljio na modelu instrumenta SURE.

1.8. EGSO pozdravlja izraženiju socijalnu dimenziju i, kao što je već učinio u mišljenju iz 2021., poziva Komisiju da u okviru strateške analize razvije posebne alate za predviđanje učinka tranzicija na sustave socijalne sigurnosti i zatim predloži konkretne mjere za ublažavanje socijalnih posljedica dvostruke tranzicije.

1.9. EGSO smatra da EU, da bi ojačao svoju ulogu globalnog aktera, mora insistirati na svojim vrijednostima i nastaviti surađivati s trećim zemljama, jačanjem zajedničke vanjske politike, traženjem zajedničkih rješenja i osiguravanjem da naša suradnja i trgovina budu korisne za gospodarska i socijalna prava građana tih zemalja, posebno u pogledu dugoročne održivosti.

2. Opće napomene

2.1. Ruska vojna agresija na ukrajinski teritorij i njezine posljedice na gospodarski, socijalni i industrijski sustav – bez obzira na to je li riječ o tehnologiji, trgovini, standardima ulaganja ili promjeni industrijske strukture – povećavaju potrebu za ulaganjem u zelenu i digitalnu tranziciju, među ostalim i radi ostvarivanja europske strateške autonomije. EGSO iz tih razloga pozdravlja strateško promišljanje o interakciji zelene i digitalne tranzicije i njihovoj sposobnosti da se međusobno osnažuju.

2.2. Niz kriza, prvo pandemija, a zatim vojni sukob, doveo je do toga da građani traže veću sigurnost u različitim aspektima života i veću zaštitu. U vezi s time pri postizanju ciljeva dvostruke tranzicije posebnu pozornost treba posvetiti mogućim negativnim gospodarskim i socijalnim posljedicama, kao i posljedicama u svim drugim područjima, među ostalim i tako da se predvide odgovarajući instrumenti politike. EGSO u tom pogledu ističe da bi europski građani, osobito oni najslabiji, mogli biti manje skloni promjenama koje te tranzicije donose ako bi smatrali da će im njihove posljedice nanijeti štetu.

2.3. Sve veći doprinos EGSO-a aktivnostima ciklusa programa strateških predviđanja – u svojstvu posrednika socijalnih partnera i organiziranog civilnog društva – ojačao bi sposobnost analize i predviđanja, što bi omogućilo bolje utvrđivanje trendova.

2.4. EGSO razvija kapacitete organiziranog civilnog društva za strateško predviđanje. To, s jedne strane, čini putem svojih članova i članica odnosno nacionalnih organizacija koje oni predstavljaju, a s druge strane putem civilnog društva na razini EU-a posredstvom svoje Skupine za vezu u kojoj su zastupljene najveće mreže i organizacije civilnog društva na razini EU-a. Konkretno, ona pospješuje dijalog i savjetovanje s organiziranim civilnim društvom, podiže svijest o važnosti strateških predviđanja i pruža konkretne alate za njihovu realizaciju. Osim toga, zahvaljujući strukturiranoj uključenosti organiziranog civilnog društva koje predstavlja EGSO u strateški program lakše će se na sveobuhvatan način uključiti razne dimenzije (industrijska, socijalna, gospodarska, ekološka itd.).

2.5. Iz svih tih razloga EGSO je vrlo spreman surađivati s Europskom komisijom u ciklusu strateškog predviđanja od samog početka procesa kako bi on postao participativniji. Primjer za to je savjetovanje u okviru kojeg je EGSO prikupio stajališta organizacija civilnog društva i stručnjaka kako bi se razmotrili izazovi i mogućnosti s kojima će se EU suočavati pri prelasku na socijalno i gospodarski održivu Europu. EGSO u cijelom ovom mišljenju iznosi doprinos i prijedloge o tim ključnim aspektima na koje bi se Europska komisija trebala usredotočiti u svojem sljedećem izvješću.

2.6. S obzirom na izazove i prilike s kojima će se Europa morati nositi u desetljećima koja dolaze, važnost strateškog predviđanja bit će veća. Stoga EGSO poziva Komisiju da nastavi razvijati program strateškog predviđanja tako što će ojačati sudjelovanje Odbora u fazi analize i pripreme izvješća.

2.7. U predmetnom se Izvješću ne uzima u odgovarajućoj mjeri u obzir činjenica da digitalni jaz među europskim regijama ugrožava postizanje ciljeva dvostruke tranzicije. U sljedećem se strateškom izvješću te razlike i moguće posljedice moraju uzeti u obzir i iz socijalnog gledišta i iz aspekta dostupnih mogućnosti.

2.8. EGSO je svjestan činjenice da digitalne tehnologije mogu pozitivno utjecati na postizanje klimatskih ciljeva, pa i povećati energetske sigurnost, i da zelena tranzicija može preobraziti digitalni sektor i gospodarstvo. U tom pogledu pozdravlja često spominjanje potrebe za tehnološkim ulaganjima i odgovarajućim politikama za postizanje ciljeva te podržava spominjanje potrebe za usvajanjem mjera kibersigurnosti za zaštitu strateških tehnologija.

2.9. U Izvješću o strateškim predviđanjima 2022. u nekoliko se navrata ističe pitanje potrebe za energijom zbog digitalizacije i potrošnje koja nastaje radom mreža, sustava i uređaja, što je kompenzirano većom učinkovitošću i održivošću postupaka na koje se oni primjenjuju (poljoprivreda, logistika, računalstvo u oblaku itd.). Pozivi na nužnost poboljšanja energetske učinkovitosti i ponovnog jačanja središnje uloge Europe u kružnom gospodarstvu tog sektora (od pristupa kritičnim sirovinama do gospodarenja elektroničkim otpadom i razvoja naprednih digitalnih tehnologija) čine se pravodobnima.

2.10. Međutim, trebalo bi jasnije ukazati na koristi od digitalne tranzicije (dematerijalizacija i zamjena) u pogledu održivosti i uštede energije, čime bi se doprinijelo pristajanju građana i tvoraca politika uz vrijednosti i učinak tih procesa dubinske transformacije.

2.11. Među promjenama uslijed digitalizacije ne govori se o kriptovalutama i digitalnim valutama iako je njihova sve veća raširenost izravno povezana sa sveprisutnim procesima digitalizacije i razvojem tehnologije lanca blokova, čije tokove države mogu teško regulirati, što pak ostavlja velik prostor za nezakonite gospodarske aktivnosti. EGSO stoga ističe potrebu da se u izvješću o strateškim predviđanjima zasebno poglavlje posveti tumačenju i analizi upotrebe kriptovaluta i digitalnih valuta te potiče Komisiju da donese i provede jedinstveni regulatorni okvir u skladu sa zaključcima skupine G20.

2.12. EGSO pozdravlja promišljanje posvećeno poljoprivredi u Izvješću o predviđanjima jer se u njemu, za razliku od mnogih drugih područja, u središte predviđanja stavlja uloga europske politike i važnost njezina djelovanja za budući razvoj. U Izvješću se u tom slučaju navode mjere koje EU treba poduzeti kako bi spriječio opasno nazadovanje, što nije slučaj s drugim sektorima koji se analiziraju.

2.13. Prehrambeni sustavi u EU-u trebali bi biti raznolikiji, trebalo bi povećati radnu snagu u poljoprivredi, osobito privlačenjem mladih i osiguravanjem dostojanstvenih radnih uvjeta i primanja, te bi trebalo uskladiti trgovinske politike sa standardima prehrambene održivosti i konkurentnosti EU-a. Također bi se trebalo baviti pitanjem koncentracije u prehrambenim lancima i pitanjem financijskog vlasništva te transparentnosti tržišta kako bi se osiguralo da buduće krize ne budu dodatno pogoršane prekomjernom špekulacijom robom.

2.14. EGSO želi naglasiti da je u trenutačnom geopolitičkom kontekstu pristup kritičnim sirovinama ključan ne samo za postizanje ciljeva dvostruke tranzicije, već prije svega za održavanje i jačanje europskog industrijskog sustava, kao i za socijalnu i gospodarsku stabilnost te stabilnost u području zapošljavanja. EGSO predlaže Komisiji da s pomoću odgovarajućih alata za analizu i predviđanje provede detaljniju analizu, među ostalim i s geopolitičkog gledišta.

2.15. EGSO ističe da voda i vodni resursi, koji se u Izvješću spominju u više navrata, nisu samo problem, već i potencijal, osobito u pogledu poboljšanja učinkovitosti potrošnje vode, upravljanja resursima i kampanja za podizanje svijesti o odgovornoj potrošnji. Konkretnije, plavo gospodarstvo ima značajnu ulogu i sve veći potencijal u gospodarstvu EU-a i svjetskom gospodarstvu i u pogledu stvaranja radnih mjesta i u pogledu blagostanja i zdravlja ljudi. EGSO smatra da te mogućnosti, koje obuhvaćaju širok spektar tradicionalnih i novih sektora i poslova, treba iskoristiti u najvećoj mogućoj mjeri, ali da istodobno treba umanjiti negativan učinak na klimu, biološku raznolikost i okoliš.

2.16. EGSO poziva Komisiju da u okviru dvostruke tranzicije u većoj mjeri uzme u obzir moguće promjene scenarija s obzirom na rat u Ukrajini, posebno u pogledu opskrbe energijom i kritičnim sirovinama.

2.17. EGSO se slaže s pozivom na prilagodbu europskih politika novom gospodarskom modelu radi povećanja ulaganja kojim bi se poboljšalo blagostanje i radi povećanja produktivnosti i konkurentnosti europskog industrijskog i gospodarskog sustava te u vezi s tim poziva na izradu posebnih predviđanja o budućnosti europske industrijske politike, što je ključno za postizanje potpune strateške autonomije.

2.18. EGSO podržava preporuku da se povećaju javna i privatna ulaganja kako bi se ostvarili ciljevi tranzicije. Međutim, ističe da europske odluke u području ekonomske politike, a posebno izgledi za daljnje povećanje kamatnih stopa, mogu negativno utjecati na ulaganja.

2.19. EGSO pozdravlja poziv na pravednu tranziciju i veću usredotočenost na socijalnu koheziju i ulogu socijalnog dijaloga u usporedbi s prethodnim izvješćem. EGSO također smatra da će pozornost posvećena socijalnoj dimenziji i kvaliteti rada postati prioritetni faktor europskih institucija, čime će se promijeniti redoslijed prioriteta u kojem se one i dalje nalaze u sekundarnom položaju.

2.20. EGSO cijeni pozornost koja se u Izvješću o strateškim predviđanjima 2022. pridaje promjenama koje dvostruka tranzicija donosi na tržištu rada i u ekonomskim uvjetima u kojima se nalaze najranjivije društvene skupine (obitelji, zajednice), kao i naglasak na potrebi za odgovarajućim sredstvima za socijalne mjere. EGSO također poziva na posvećivanje veće pozornosti pitanjima siromaštva i socijalne isključenosti.

2.21. EGSO poziva EU da uzme u obzir starenje stanovništva i demografske promjene odnosno, s jedne strane, posljedični porast predviđive potražnje za skrbi, a s druge manjak zdravstvenih radnika. EU se mora pobrinuti za to da skrb ostane dostupna i cjenovno pristupačna te da ne postane luksuz.

2.22. EGSO skreće pozornost na činjenicu da se u Izvješću o strateškim predviđanjima 2022. o pitanju ubrzanе hibridizacije radnih mjesta koja proizlazi iz procesa digitalizacije govori samo uopćeno (među ostalim stavljanjem tog pitanja u odlomak o digitalizaciji i potrebi za mobilnošću). Osim toga, ono se tretira samo kao posljedica procesa tehnološke transformacije, a zanemaruju se njezini učinci na radne uvjete i radne odnose, kao i potreba za reguliranjem tog pitanja.

2.23. EGSO napominje da postoji rizik da bi, zbog načina na koji je sustav strateških predviđanja osmišljen, on mogao postati pretjerano usmjeren na ekonomiju, tržišno natjecanje i tržište kao istinsku poveznicu europskog djelovanja, interesa i strategije, dok se društveno tkivo i radnici stavljaju „na kraj lanca procesa”. Njime se civilnom društvu i radnicima daje sekundarna uloga, a pritom se u dovoljnoj mjeri ne uzima u obzir sposobnost dvostruke tranzicije da stvara novo i veće bogatstvo i pospješuje stvaranje novih modela kojima se mogu smanjiti ranjivosti i socijalizirati ostvarene koristi.

2.24. EGSO poziva Komisiju da provede posebno istraživanje Eurobarometra o temama obuhvaćenima sljedećim izvješćem o strateškim predviđanjima kako bi se bolje shvatila očekivanja i stajališta građana. To je ključno i za to da se u budućnosti predvidi stupanj prihvaćenosti mjera koje se predlažu u analizi predviđanja.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru – Put prema snažnijem klirinškom sustavu EU-a”

(COM(2022) 696 final)

i o temi „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredbi (EU) br. 648/2012, (EU) br. 575/2013 i (EU) 2017/1131 u pogledu mjera za ublažavanje prekomjerne izloženosti središnjim drugim ugovornim stranama trećih zemalja i poboljšanje učinkovitosti tržišta poravnanja u Uniji”

(COM(2022) 697 final – 2022/0403 (COD))

(2023/C 184/09)

Izvjestitelj: **Florian MARIN**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće, 31.1.2023. Europski parlament, 1.2.2023. Europska komisija, 8.2.2023.
Pravna osnova:	članak 114. 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:	2.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	201/1/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Odbor pozdravlja predmetni prijedlog uredbe ⁽¹⁾ i nastojanje Komisije da osigura stratešku autonomiju naših tržišta kapitala, poveća unutarnje klirinške kapacitete i učini klirinški sustav EU-a sigurnijim i snažnijim. Smatra da je za financijsku stabilnost tržišta kapitala EU-a neophodno da ona raspoložu konkurentnim i učinkovitim klirinškim sustavom.

1.2. EGSO predlaže da klirinške kuće sa sjedištem u EU-u razvijaju i osmišljavaju svoje okvire kapaciteta te ulažu u njihovo poboljšanje kako bi se subjekte na tržištu potaknulo da svoje transakcije poravnaju u EU-u.

1.3. Odbor smatra da je trebalo provesti sveobuhvatan plan za poticanje prelaska na klirinške operatore sa sjedištem u EU-u odmah nakon Brexita te je razočaran sporim procesom donošenja odluka o tržištu izvedenica čija vrijednost iznosi 81 bilijun eura. EGSO je očekivao jasniji stav o smanjenju izloženosti središnjim drugim ugovornim stranama iz Ujedinjene Kraljevine te konkretnija pravila i poticaje za prelazak na središnje druge ugovorne strane sa sjedištem u EU-u.

1.4. EGSO smatra da je ključno imati konkretne podatke o sustavu poravnanja EU-a koji obuhvaćaju sve vrste i količine imovine te smatra da je u tom pogledu potrebno učiniti više. Odnos između prikupljenih podataka i dinamike rizika trebao bi se redovito razmatrati kako bi se točno razumjeli rizici za financijsku stabilnost. EGSO cijeni to što se u modelima rizika, osim financijskog rizika, moraju uzeti u obzir socijalni, upravljački i okolišni rizici središnjih drugih ugovornih strana te bi oni trebali biti jednako važni u raznim scenarijima i analizama rizika.

⁽¹⁾ COM(2022) 697 final.

1.5. EGSO zahtijeva sveobuhvatnu procjenu mogućih dodatnih troškova za Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) i druga tijela EU-a u pogledu radne snage, IT sustava, zajedničkih nadzornih timova i predloženog zajedničkog mehanizma praćenja.

1.6. S obzirom na dodatne ovlasti koje su ESMA-i dodijeljene izmjenama Uredbe EMIR iz 2019. i predmetnim prijedlogom uredbe, EGSO se zalaže za uspostavu sustava provjere i ravnoteže u pogledu aktivnosti ESMA-e. Odbor predlaže da ESMA učini više kako bi odredila da znatan dio usluga koje se pružaju klijentima iz EU-a moraju poravnavati središnje druge ugovorne strane.

1.7. Kad je riječ o unutargrupnim transakcijama, Odbor cijeni odluku da se subjekti iz zemalja koje su na popisu nekooperativnih jurisdikcija u porezne svrhe i onih koje su na popisu visokorizičnih jurisdikcija u svrhu sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma ne izuzimaju od obveza poravnanja i zahtjeva za iznos nadoknade.

1.8. EGSO je razočaran zbog toga što Komisija nije provela sveobuhvatnu procjenu postojećeg okvira i načina na koji se privlačnost tržišta EU-a promijenila posljednjih godina, s obzirom na to da je Uredba posljednji put izmijenjena prije više od tri godine. Odbor pozdravlja uvođenje članka 7.b i traži od ESMA-e da godinu dana nakon stupanja na snagu uredbe podnese izvješće o glavnim razlozima za upotrebu središnjih drugih ugovornih strana izvan EU-a.

1.9. Odbor predlaže da središnje druge ugovorne strane iz EU-a budu transparentne u pogledu svojih naknada, maržnih poziva i mjera tijekom razdoblja tržišnog stresa kako bi se poboljšala predvidljivost za sve sudionike na tržištu.

1.10. EGSO traži od Komisije da objasni konkretnu definiciju pojma „hitno” u predloženim izmjenama članka 20. i traži od suzakonodavaca da utvrde koja se izuzeća smatraju „hitnim” odlukama.

1.11. EGSO podržava predložene izmjene članka 23. u pogledu osnivanja zajedničkih nadzornih timova i zajedničkog mehanizma praćenja. Odbor predlaže da se civilno društvo uključi u mehanizam praćenja uspostavljen u skladu s člankom 23.c i da EGSO kao promatrač sudjeluje u zajedničkom mehanizmu praćenja.

1.12. EGSO smatra da je rok od pet godina u kojem Komisija mora preispitati primjenu uredbe predugačak. Također smatra da bi trebalo učiniti više kako bi se skratilo vrijeme potrebno za izdavanje odobrenja ili produljenje aktivnosti i usluga, kao i izgradila središnja baza podataka. EGSO traži veću interoperabilnost europskog klirinškog sustava, kao i smanjenje administrativnog opterećenja i jednostavnija rješenja za pristup.

1.13. Odbor podržava povećanu transparentnost koju donose izmjene članka 38. kojima se propisuje da članovi sustava poravnanja i klijenti koji pružaju usluge poravnanja moraju obavijestiti svoje klijente i potencijalne klijente o modelima marže i mogućim gubicima ili drugim troškovima.

2. Kontekst mišljenja

2.1. Unija tržišta kapitala, koju je Europska komisija pokrenula 2015., ambiciozan je dugoročni projekt usmjeren na osiguravanje slobodnog protoka kapitala u Uniji, što je jedna od četiriju temeljnih sloboda jedinstvenog tržišta. Brexit je znatno smanjio globalnu ulogu Europe na tržištima kapitala, pri čemu se njezina aktivnost u svijetu smanjila s 22 %, koliko je iznosila prije Brexita, na samo 14 %⁽²⁾. Trideset godina nakon pokretanja jedinstvenog tržišta, dvadeset godina nakon uvođenja eura i sedam godina nakon pokretanja inicijative za uniju tržišta kapitala, EU i dalje mora raditi na stvaranju jedinstvenog tržišta kapitala.

2.2. Uredbom EMIR REFIT⁽³⁾ i uredbom EMIR 2.2⁽⁴⁾ osigurava se veća transparentnost u pogledu središnjih drugih ugovornih strana trećih zemalja, uvode se izmjene obveze poravnanje i dodjeljuju se dodatne ovlasti ESMA-i, nadzornom tijelu EU-a. Ovim se prijedlogom uredbe ESMA-i dodjeljuje još više ovlasti. Budući da je klirinški kapacitet važan dio unije tržišta kapitala, europska financijska tržišta ugrožena su zbog prekomjerne ovisnosti o uslugama koje pružaju središnje druge ugovorne strane trećih zemalja, posebno u Ujedinjenoj Kraljevini. U okviru sporazuma o Brexitu EU je dopustio klirinškim kućama Ujedinjene Kraljevine da nastave pružati usluge sudionicima na tržištu EU-a do kraja lipnja 2022. Taj je rok produljen za tri godine zbog prijetnje stabilnosti financijskog tržišta kako bi se omogućilo dovoljno vremena za postupno preusmjeravanje poslova poravnanja u EU-u.

⁽²⁾ Izvješće – Nova vizija za tržišta kapitala EU-a.

⁽³⁾ SL L 141, 28.5. 2019., str. 42.

⁽⁴⁾ SL L 322, 12.12. 2019., str. 1.

2.3. Prijedlogom uredbe nastoje se osigurati dodatna stabilnost, predvidljivost i proporcionalnost za sve pružatelje usluga s obvezama poravnanja te se uvode zahtjevi za sudionike na tržištu da prijave koliko su ovisni o trećim zemljama u obradi svojih transakcija izvedenicama. Predložene izmjene usmjerene su i na mjere za povećanje privlačnosti središnjih drugih ugovornih strana iz EU-a i smanjenje administrativnog opterećenja, kao i na promicanje središnjeg poravnanja u EU-u obvezivanjem pružatelja usluga poravnanja da imaju aktivan račun u središnjim drugim ugovornim stranama u EU-u i dodjeljivanje lokalnim tijelima ovlasti potrebnih za nadzor rizika povezanih s prekograničnim transakcijama.

3. Opće napomene

3.1. EGSO već duže vrijeme poziva na donošenje zakonodavstva kojim bi se tržišta kapitala EU-a ojačala i učinila stabilnijima i privlačnijima⁽⁵⁾. S obzirom na skorašnje geopolitičke događaje (ruska invazija na Ukrajinu, povećanje cijena energije, geopolitička napetost u mnogim dijelovima svijeta i pandemija COVID-a 19) i neposredne posljedice na gospodarsko okruženje, EGSO ističe da je potrebno brzo djelovati kako bi se zaštitila i povećala stabilnost financijskih tržišta EU-a. Smatra da je za financijsku stabilnost tržišta kapitala EU-a od presudne važnosti da raspoložu konkurentnim i učinkovitim klirinškim sustavom.

3.2. Odbor pozdravlja predmetni prijedlog uredbe i namjeru Komisije da djeluje kako bi osigurala stratešku autonomiju naših tržišta kapitala, izgradila naše unutarnje klirinške kapacitete i osigurala veću sigurnost i otpornost klirinškog sustava. Pri jačanju tržišta poravnanja u EU-u trebalo bi uzeti u obzir troškove koje za sobom povlači migracija kapitala s tržišta poravnanja izvan EU-a, potrebu za zaštitom pristupa temeljenog na riziku te međuovisnost financijskih tržišta trećih zemalja i financijskih tržišta EU-a.

3.3. Prijedlog izmjene uredbe EMIR uslijedio je nakon drastičnog povećanja cijena energije u Europi, koje je uglavnom prouzročio neopravdani napad Rusije na Ukrajinu; to je dovelo do nestabilnosti na tržištima poravnanja, pri čemu pojedina poduzeća nisu mogla osigurati kolateral za svoje ugovore o izvedenicama. EGSO poziva na to da konsolidacija klirinškog sektora u EU-u ostane prioritet. Trebalo bi razmotriti cijenu, likvidnost, rizik, marže, regulaciju i učinkovitost u cilju povećanja konkurentnosti klirinškog sustava EU-a. Odbor podržava potrebu za skraćivanjem vremena potrebnog za izdavanje odobrenja ili produljenje aktivnosti i usluga, kao i potrebu da se izgradi središnja baza podataka.

3.4. Odbor smatra da druge ugovorne strane sa sjedištem u EU-u moraju osmisliti i izraditi okvire kapaciteta te ulagati u njihovo poboljšanje kako bi pružatelje usluga na tržištu uvjerile da svoje transakcije poravnaju u EU-u, prije svega jačanjem tehnologije i operativnih sposobnosti, osiguravanjem bolje suradnje među sudionicima na tržištu i poboljšanjem praksi upravljanja rizicima. Kako bi se poboljšala predvidljivost, druge ugovorne strane moraju biti transparentne u pogledu svojih naknada, maržnih poziva i djelovanja tijekom razdoblja tržišnog stresa.

3.5. Stabilna tržišta kapitala zahtijevaju uravnoteženo i stabilno tržište rada. EGSO cijeni to što se u modelima rizika, osim financijskog rizika, moraju uzeti u obzir socijalni, upravljački i okolišni rizici središnjih drugih ugovornih strana te cijeni to što bi oni trebali biti jednako važni u raznim scenarijima i analizama rizika.

3.6. EGSO cijeni savjetovanje koje je Komisija provela početkom 2022., sastanke s predstavnicima i predstavnicama država članica i Europskog parlamenta, financijskim službama te gospodarskim i financijskim odborima, kao i bilateralne sastanke s relevantnim dionicima.

3.7. EGSO je razočaran što je rok do kojeg klirinške kuće sa sjedištem u Ujedinjenoj Kraljevini imaju neograničen pristup dionicima sa sjedištem u EU-u produljen za tri godine, odnosno do 30. lipnja 2025. Smatra da je odmah nakon Brexita trebalo uspostaviti temeljit plan za poticanje prelaska na pružatelje usluga poravnanja sa sjedištem na tržištu EU-a. Odbor kritizira raniji nedostatak odgovora, ograničeno savjetovanje i spor proces donošenja odluka o tržištu izvedenica čija vrijednost iznosi 81 bilijun eura.

3.8. Europske banke imaju koristi od prisutnosti većeg broja valuta na tržištu Ujedinjene Kraljevine, a prelaskom na europske klirinške kuće uspostavio bi se klirinški postupak u eurima, što bi izazvalo znatne troškove za bankarski sustav. Iako EGSO podržava taj prelazak i smatra da se on mora što prije ostvariti, naglašava da treba osigurati odgovarajuće poticaje kako bi se spriječilo preusmjeravanje banaka na druga tržišta. Trebalo bi razmotriti uvođenje ciljanih i prilagođenih poticaja kako bi se konsolidirao klirinški sektor u EU-u.

⁽⁵⁾ SL C 155, 30.4.2021, str. 20.

3.9. Budući da mnogi pružatelji usluga na tržištu EU-a poravnavaju svoje transakcije izvedenicama u drugim zemljama, EGSO je očekivao jasniji stav protiv tog trenda i konkretnija pravila i poticaje kojima bi se potaknuo prelazak na središnje druge ugovorne strane sa sjedištem u EU-u. Odbor je očekivao da će se barem od javnih tijela tražiti da svoje transakcije poravnaju u EU-u i poziva na jasnu viziju kako bi se ta ovisnost što prije okončala.

3.10. EGSO smatra da bi pri razvoju aktivnosti poravnanja u EU-u trebalo uzeti u obzir cijeli lanac opskrbe, u korist sudionika na tržištu. Pri smanjenju izloženosti središnjim drugim ugovornim stranama iz Ujedinjene Kraljevine trebalo bi pažljivo upravljati likvidnošću tržišta, uz dugoročniju perspektivu i standardizaciju zahtjeva za pristup tržištu poravnanja EU-a. Trebalo bi uzeti u obzir pripremu klijenata za poravnanje i provesti razne simulacije u njihovom interesu. Odbor također smatra da bi ESMA trebala pažljivo prilagoditi mjere malim i srednjim sudionicima na tržištu.

3.11. EGSO ističe važnost uloge središnjih drugih ugovornih strana trećih zemalja u financijskoj stabilnosti EU-a. Važno je smanjiti koncentracijske rizike i osigurati da se odnosi s tim središnjim drugim ugovornim stranama temelje na transparentnom, predvidljivom, proporcionalnom pristupu koji je usmjeren na rizike. Ovim će se prijedlogom uredbe ESMA-i dodijeliti još veće ovlasti, a EGSO bi želio da se uspostavi sustav provjere i ravnoteže u pogledu aktivnosti ESMA-e.

3.12. EGSO predlaže da je, kako bi se dobila jasna predodžba u svrhu praćenja, važno imati konkretne podatke o klirinškom sustavu EU-a; ti podaci moraju biti usporedivi i obuhvaćati sve kategorije i obujme imovine. Važno je prikupiti prave podatke kako bi se dobila precizna predodžba rizika za financijsku stabilnost, a sinergija između prikupljenih podataka i dinamike rizika trebala bi se sustavno uzimati u obzir. EGSO smatra da je u tom pogledu potrebno učiniti više.

3.13. Treba stvoriti više sinergija između aktivnosti poravnanja i jedinstvene europske pristupne točke. Jedinstvenom europskom pristupnom točkom promiču se financije temeljene na podacima i znatno se poboljšava pristup društvima, poduzeća i financijskih institucija podacima i informacijama subjekata te se gospodarstvo priprema za digitalnu budućnost, jača se digitalna suverenost, povećava brzina protoka informacija i utvrđuju zajednički standardi, s naglaskom na podacima, tehnologiji i infrastrukturi ⁽⁶⁾.

3.14. EGSO podržava prijedlog da se ublaže pravila uredbe EMIR o izvedenicama i da se omogući prihvaćanje bankovnih jamstava i akreditiva kao visokolikvidnih kolaterala jer se tim negotovinskim alternativama osigurava likvidnost tržišta i one se već u velikoj mjeri upotrebljavaju na naprednijim tržištima kapitala, kao što je tržište SAD-a. EGSO podržava veću ulogu središnjih banaka u zaštiti potrošača EU-a.

3.15. EGSO podržava predložene izmjene članaka 11., 14., 15. i 17. u pogledu četveromjesečnog razdoblja provedbe za nefinancijske druge ugovorne strane koje su prvi put obvezne razmjenjivati kolateral te u pogledu kraćih i manje složenih postupaka kojima središnje druge ugovorne strane proširuju svoje proizvode. Odbor pozdravlja predložene izmjene jer će se njima pojednostaviti postupak proširenja aktivnosti i usluga te izdavanja i odbijanja odobrenja. U europskom klirinškom sustavu potrebno je više interoperabilnosti, zajedno s manjim administrativnim opterećenjem i jednostavnijim rješenjima za pristup.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO se ne slaže s izjavom Europske komisije da „ova zakonodavna inicijativa neće utjecati na rashode ESMA-e ni drugih tijela Europske unije” i smatra da će se u područjima kao što su radna snaga, informatički sustavi, zajednički nadzorni timovi i predloženi zajednički mehanizam praćenja troškovi povećati. Odbor primjećuje da u predloženoj izmjeni članka 90. Komisija traži od ESMA-e da izvjesti o „potrebama za osobljem i resursima”. EGSO stoga poziva na detaljnu procjenu dodatnih troškova kako bi se izračunao i naveo procijenjeni utjecaj na proračun.

4.2. EGSO prima na znanje i podržava prijedlog Komisije o uvođenju zahtjeva da svi sudionici na tržištu koji podliježu obvezama poravnanja moraju imati račun u središnjim drugim ugovornim stranama EU-a. Traži od ESMA-e da, nakon savjetovanja s Europskim nadzornim tijelom za bankarstvo, Europskim nadzornim tijelom za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje, Europskim odborom za systemske rizike i Europskim sustavom središnjih banaka, utvrdi znatan udio usluga koje se pružaju njihovim klijentima iz EU-a za koje će se utvrditi da su od velike systemske važnosti i da ih moraju poravnati središnje druge ugovorne strane iz EU-a.

⁽⁶⁾ SL C 290, 29.7.2022, str. 58.

4.3. Odbor pozdravlja namjeru da se od sudionika na tržištu traži da dostavljaju točne podatke i stupanj ovisnosti o inozemnim klirinškim kućama. Odbor očekuje od ESMA-e da brzo razvije tehničke standarde u kojima se utvrđuju te informacije; sa zanimanjem iščekuje detaljno izvješće godinu dana nakon stupanja na snagu uredbe EMIR i očekuje da će se ta uredba izmijeniti na odgovarajući način.

4.4. Kad je riječ o unutargrupnim transakcijama, EGSO cijeni to što subjekti iz zemalja koje su na popisu nekooperativnih jurisdikcija u porezne svrhe i onih koje su na popisu visokorizičnih jurisdikcija u svrhu sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma nisu izuzeti od obveze poravnavanja i zahtjevâ za iznos nadoknade. Odbor u potpunosti podržava administrativne mjere koje se odnose na te jurisdikcije i smatra da ti subjekti predstavljaju znatnu prijetnju financijskom sustavu EU-a.

4.5. Iako digitalno ažuriranje podrazumijeva dodatne proračunske potrebe, EGSO smatra da je ključno provesti digitalna ulaganja kako bi se podržala predložena ažuriranja uredbe EMIR. Odbor cijeni prijedlog o naprednom informatičkom programu za podnošenje nadzornih dokumenata putem interneta, koji bi bio dostupan svim relevantnim tijelima.

4.6. EGSO je razočaran zbog toga što Komisija nije provela temeljitu evaluaciju postojećeg okvira s obzirom na to da je ta uredba posljednji put izmijenjena prije više od tri godine. Nadalje, kako bi aktualne izmjene bile svrsishodne, Odbor smatra da je bila potrebna ciljana analiza toga kako se posljednjih godina promijenila privlačnost tržišta EU-a, posebno u vezi s nedavnim značajnim geopolitičkim kretanjima.

4.7. Odbor navodi da tehnički standardi razvijeni u skladu s člankom 7. trebaju biti transparentni i uključivi. Također bi trebalo uzeti u obzir mogućnost uvođenja promjena kojima bi se omogućila brza prilagodba tih standarda. Za upravitelje imovinom važno je da se osiguraju alati za usporedbu cijena za troškove izvršenja, troškove poravnanja i troškove članova sustava poravnanja.

4.8. Odbor pozdravlja uvođenje članka 7.b u kojemu se navodi da pružatelji usluga poravnanja moraju izvješćivati o opsegu poravnanja u središnjoj drugoj ugovornoj strani treće zemlje i da su obavezni svoje klijente obavijestiti o mogućnosti poravnanja relevantnog ugovora u središnjoj drugoj ugovornoj strani EU-a. Odbor traži od ESMA-e da razvije standardizirani postupak izvješćivanja koji će se primjenjivati u svim državama članicama te preporučuje da se godinu dana nakon što predmetna uredba stupi na snagu predstavi izvješće o glavnim razlozima zbog kojih se koriste središnje druge ugovorne strane trećih zemalja. Također bi trebalo pazljivo upravljati zajedničkim pristupom novčanim kaznama za tržišne subjekte kako bi se osigurala proporcionalnost na jedinstvenom tržištu.

4.9. Odbor traži od Komisije da pojasni točno značenje riječi „hitno” u predloženim izmjenama članka 20. te traži od suzakonodavaca da se dogovore oko toga koja su izuzeća obuhvaćena „hitnom” odlukom i da ih navedu.

4.10. EGSO podržava predložene izmjene članka 23. u pogledu uspostave zajedničkih nadzornih timova i zajedničkog mehanizma za praćenje, no napominje da će one utjecati na proračun jer će ta tijela morati zaposliti više osoblja, među ostalim i za ESMA-u. EGSO predlaže da se civilno društvo uključi u mehanizam praćenja uspostavljen člankom 23.c, posebno u pogledu budućih odluka o politikama.

4.11. Odgovarajuća evaluacija međupovezanosti, međusobnih veza i koncentracijskog rizika u okviru Nadzornog odbora za središnje druge ugovorne strane (članak 24.a) također zahtijeva sudjelovanje civilnog društva, a EGSO bi trebao biti dio zajedničkog mehanizma za praćenje kao promatrač. Trebalo bi uzeti u obzir potrebu za smanjenjem preklapanja odgovornosti velikog broja tijela uključenih u klirinški sustav. Suradnja između europskih i nacionalnih tijela trebala bi biti učinkovita i prilagođena dinamici tržišnih rizika.

4.12. Rok od pet godina u kojemu Komisija treba pažljivo preispitati primjenu predmetne uredbe nakon njezina stupanja na snagu čini se vrlo dugim s obzirom na razdoblje između izmjena uredbe EMIR. Nadalje, EGSO je očekivao da će, kako je dogovoreno, Komisija 2. siječnja 2023. objaviti izvješće o primjeni uredbi EMIR REFIT i EMIR 2.2, ali Komisija sada predlaže njegovo otkazivanje. Odbor se protivi tom prijedlogu i smatra da bi mogao dovesti do toga da se izmjene uredbe EMIR uopće ne ocijene s obzirom na posljedice izmjene koje su u tu uredbu već uvedene.

4.13. Naposljetku, Odbor podržava povećanu transparentnost koju donosi prijedlog izmjene članka 38. u pogledu obveze članova sustava poravnanja i klijenata koji pružaju usluge poravnanja da obavijeste svoje klijente i potencijalne klijente o modelima marže i mogućim gubicima ili drugim troškovima ako središnja druga ugovorna strana primijeni mjere oporavka. EGSO smatra da bi članovi sustava poravnanja također trebali doprinosti poboljšanju transparentnosti unutar klirinškog sustava EU-a.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/16/EU o administrativnoj suradnji u području oporezivanja”

(COM(2022) 707 final – 2022/0413 (CNS))

(2023/C 184/10)

Izvjestitelj: **Petru Sorin DANDEA**

Suizvjestitelj: **Benjamin RIZZO**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće, 7.2.2023.
Pravna osnova:	članci 113., 115. i 304. 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:	2.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	208/0/5

1. Zaključci i preporuke

1.1. pozdravlja Komisijin Prijedlog direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja (DAC 8), koji predstavlja značajan korak naprijed u pogledu poboljšanja i nadopunjavanja postojeće Direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja.

1.2. EGSO smatra da su predložena poboljšanja Direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja djelotvorna za odvratanje vlasnikâ kriptovaluta od nepoštovanja fiskalnih pravila, čime se jača borba protiv poreznih prijevarama, utaje poreza i izbjegavanja plaćanja poreza, u skladu s nekoliko dosadašnjih inicijativa Komisije.

1.3. EGSO smatra da je inicijativa Komisije potpuno dosljedna načelu pravednog i učinkovitog oporezivanja, koje predstavlja okosnicu europskog socijalnog tržišnog gospodarstva i kojim se želi zajamčiti da svatko plaća pravedan doprinos i da se prema svakom postupi na jednak i proporcionalan način, neovisno o vrsti imovine koju posjeduje.

1.4. EGSO primjećuje da je od ključne važnosti da se napore za reguliranje kriptovaluta i njezinog korištenja ulažu na svjetskoj razini kako bi se uspješno riješila sve brojnija pitanja i globalne implikacije povezane s tom imovinom. U tom je pogledu od presudne važnosti tekući rad OECD-a i skupine G20 na postizanju globalnog sporazuma o transparentnosti kriptovaluta i EGSO potiče Komisiju da odigra aktivnu ulogu na međunarodnoj razini.

1.5. EGSO cijeni činjenicu da će unaprijeđeno i djelotvornije oporezivanje kriptovaluta doprinijeti povećanju pokrivenosti oporezivanjem i povećati nacionalne proračune, čime će se omogućiti izdvajanje dodatnih sredstava za opće dobro i investicijske prioritete Komisije (zelena tranzicija i digitalizacija).

1.6. EGSO smatra da je sustav izvješćivanja na temelju poreznog identifikacijskog broja (PIB) najdjelotvorniji način postizanja usklađenosti radi osiguravanja djelotvornosti novih pravila. Zbog toga odlučno podržava prijedlog Komisije o PIB-u jer se njime doprinosi sprječavanju mogućih pogrešaka i time poboljšavaju pravna sigurnost i predvidivost sustava.

1.7. EGSO smatra da obveze izvješćivanja ne bi trebale biti ograničene samo na razmjenu i prijenos kriptovaluta, već da bi se, barem u početnoj fazi, radi transparentnosti i sigurnosti trebale proširiti na sveukupno vlasništvo kriptovaluta iako je jasno da treba oporezivati samo dobitak.

1.8. EGSO naglašava potrebu za djelotvornim i proporcionalnim sankcijama, pri čemu se državama članicama prepušta da odlučuju o konkretnim iznosima sankcija koje treba izreći. Usto preporučuje da nakon provedbe ove direktive Komisija izvješćuje o strukturi sankcija koju su države članice uvele i da po potrebi daje smjernice o mogućim promjenama.

1.9. EGSO se nada da će se sankcijama i mjerama usklađivanja postići odgovarajuća ravnoteža između djelotvornosti pravila i adekvatnog odvratanja s jedne strane te proporcionalnosti s druge. Primjerice, proporcionalnost bi se mogla zajamčiti tako da se na odgovarajući način uzme u obzir broj transakcija u kojima je određeno poduzeće prekršilo pravila.

1.10. EGSO ističe da bi prema visokim standardima trebalo propisno primjenjivati i poštovati konkretne odredbe i zaštitne mjere u pogledu zaštite podataka navedene u Prijedlogu direktive i u skladu s pravilima Opće uredbe o zaštiti podataka kako bi se u potpunosti zaštitila temeljna prava pojedinaca čiji će se podaci prikupljati, razmjenjivati i pohranjivati.

1.11. EGSO preporučuje da Komisija u Prijedlog direktive uključi pravila za jačanje suradnje između poreznih tijela već obuhvaćenih postojećim tekstom i tijela zaduženih za borbu protiv pranja novca i financiranja nezakonitih aktivnosti i terorizma. U tom kontekstu ponavlja da su javnim tijelima, u ovom slučaju poreznim tijelima, potrebni odgovarajući resursi u smislu kvalificiranog osoblja i napredne digitalne tehnologije i standarda.

2. Prijedlog Komisije

2.1. Prijedlogom direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/16/EU ⁽¹⁾ o administrativnoj suradnji u području oporezivanja (DAC 8) ⁽²⁾ Komisija želi ažurirati postojeću direktivu (DAC) u svrhu proširenja opsega izvješćivanja i razmjene informacija između poreznih tijela kako bi se obuhvatili i podaci o dohotku ili prihodu koji korisnici koji borave u Europskoj uniji ostvaruju na temelju kriptoinovine. Porezna tijela trenutno ne raspolažu informacijama nužnima za praćenje prihoda ostvarenih uz pomoć kriptoinovine, kojom se lako trguje prekogranično.

2.2. Svrha je ove zakonodavne inicijative povećati poreznu transparentnost u pogledu kriptoinovine utvrđivanjem posebnih odredbi o izvješćivanju i razmjeni informacija u kontekstu izravnog oporezivanja. Prijedlogom su također dorađene postojeće mjerodavne odredbe kako bi se izbjegle rupe u zakonu i ojačao pravni okvir.

2.3. Direktiva DAC 8 usklađena je s definicijama utvrđenima u Uredbi o tržištima kriptoinovine ⁽³⁾, koja sama po sebi ne predstavlja osnovu na temelju koje porezna tijela mogu prikupljati i razmjenjivati informacije potrebne za oporezivanje dohotka od kriptoinovine. Međutim, Direktiva DAC 8 temelji se na iskustvu stečenom s Uredbom o tržištima kriptoinovine i oslanja se na zahtjev za odobrenje koji je uveden tom uredbom, čime se izbjegava dodatno administrativno opterećenje za pružatelje usluga povezanih s kriptoinovinom.

2.4. Prijedlog je u skladu s nedavno usvojenim okvirom OECD-a za izvješćivanje o kriptoinovini ⁽⁴⁾, kao i s izmjenama njegovog zajedničkog standarda izvješćivanja. I skupina G20 već je izrazila podršku za takve standarde. Tijekom savjetovanja Komisije većina država članica podržala je usklađivanje područja primjene pravnog okvira EU-a s radom OECD-a.

2.5. U svrhu poboljšanja sposobnosti država članica da otkrivaju i suzbijaju porezne prijevare, utaju poreza i izbjegavanje plaćanja poreza, svi izvještajni pružatelji usluga povezanih s kriptoinovinom, neovisno o njihovoj veličini ili lokaciji, morat će izvješćivati o transakcijama svojih klijenata koji borave u EU-u. Obveza izvješćivanja obuhvaća domaće i prekogranične transakcije, a u nekim slučajevima i nerazmjenjive tokene (engl. *non-fungible tokens* (NFTs)). Podrobna pravila o obvezama koje moraju ispunjavati izvještajni pružatelji usluga povezanih s kriptoinovinom utvrđena su u Prilogu VI.

2.6. Transakcije o kojima se izvješćuje obuhvaćaju transakcije razmjene i prijenos kriptoinovine o kojoj se izvješćuje. Područjem primjene Prijedloga obuhvaćene su domaće i prekogranične transakcije, koje su objedinjene prema vrsti kriptoinovine o kojoj se izvješćuje.

2.7. Financijske institucije izvješćivat će o elektroničkom novcu i digitalnim valutama središnje banke, dok će područje primjene automatske razmjene informacija o prethodnim poreznim mišljenjima s prekograničnim učinkom za imućne pojedince biti prošireno. Imućni pojedinci su osobe koje posjeduju najmanje 1 000 000 eura u financijskom ili uloživom bogatstvu ili u imovini kojom se upravlja. Države članice razmjenjivat će informacije o prethodnim poreznim mišljenjima s prekograničnim učinkom koja su izdana, izmijenjena ili obnovljena u razdoblju od 1. siječnja 2020. do 31. prosinca 2025.

⁽¹⁾ Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ (SL L 64, 11.3.2011., str. 1.)

⁽²⁾ COM(2022) 707 final.

⁽³⁾ COM(2020) 593 final.

⁽⁴⁾ Okvir za izvješćivanje o kriptoinovini i izmjene zajedničkog standarda izvješćivanja, 8.10.2022.

2.8. Prijedlogom se neće ograničiti sposobnost država članica da oblikuju svoj sustav usklađivanja. Međutim, bit će uspostavljena i primjenjivat će se zajednička minimalna razina sankcija za najozbiljnije oblike neizvršavanja obveza, kao što je neizvršavanje usprkos administrativnim podsjetnicima.

3. Opće napomene

3.1. EGSO pozdravlja i podržava Komisijin Prijedlog direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja jer on predstavlja značajan korak naprijed u pogledu poboljšanja i nadopunjavanja postojeće direktive u skladu s preporukama Europskog revizorskog suda, koji je upozorio na sljedeće: „Ako određeni porezni obveznik raspolaže sredstvima u kriptovalutama, platforma ili drugi pružatelj elektroničkih usluga koji pruža usluge portfelja za takve klijente nije obvezan prijaviti poreznim tijelima takve iznose ili ostvarene dobitke. Stoga se porez na novac pohranjen s pomoću takvih elektroničkih instrumenata uglavnom nikad ne naplati.”⁽⁵⁾

3.2. EGSO smatra da su predložena poboljšanja Direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja djelotvoran alat za odvratanje vlasnika kriptoimovine od nepoštovanja fiskalnih pravila, čime se jača borba protiv poreznih prijevара, utaje poreza i izbjegavanja plaćanja poreza, što je u skladu s nekoliko inicijativa koje je Komisija posljednjih godina poduzela.

3.3. EGSO odaje priznanje Komisiji za opsežno i jasno strukturirano savjetovanje o predmetnom prijedlogu u koje su bili uključeni svi zainteresirani dionici, kao i ciljanija skupina gospodarskih subjekata koji posluju u tom sektoru, s kojima se Komisija zasebno savetovala. Države članice također su imale priliku izraziti svoje stajalište i potaknule su Komisiju da djeluje u skladu s tekućim radom OECD-a. Unatoč izrazito tehničkoj naravi prijedloga, zakonodavni postupak je zahvaljujući tim savjetovanjima transparentniji i jasniji.

3.4. EGSO ističe da je za uspješno rješavanje sve brojnijih pitanja i globalnih implikacija povezanih s kriptoimovinom neophodno da se napori za reguliranje te imovine i njezinog korištenja ulažu na svjetskoj razini. U tom su pogledu tekući rad i pregovori koji se vode na razini OECD-a i skupine G20 u svrhu postizanja globalnog sporazuma o transparentnosti kriptovaluta od presudne važnosti i EGSO potiče Komisiju da preuzme vodeću ulogu na međunarodnoj razini.

3.5. EGSO smatra da je inicijativa Komisije u potpunosti sukladna načelu pravednog i učinkovitog oporezivanja, koje predstavlja okosnicu europskog socijalnog tržišnog gospodarstva i kojim se želi zajamčiti da svatko plaća pravedan doprinos i da se prema svakom postupka na jednak i proporcionalan način, neovisno o vrsti imovine koju posjeduje ili prihvaćenom načinu plaćanja.

3.6. EGSO cijeni činjenicu da će unaprijeđeno i djelotvornije oporezivanje kriptoimovine doprinijeti povećanju pokrivenosti oporezivanjem i povećati nacionalne proračune, čime će se omogućiti izdvajanje dodatnih sredstava za opće dobro i investicijske prioritete Komisije (zelena tranzicija i digitalizacija).

3.7. EGSO se u potpunosti slaže s mišljenjem Komisije da će veća transparentnost doprinijeti smanjivanju odstupanja i postojećih neopravdanih razlika u pravnom okviru i postupanju, što rezultira time da korisnici kriptoimovine „ostvaruju [...] prednost pred onima koji ne ulažu u kriptoimovinu”, zbog čega se ne samo „ne može [...] osigurati pravedno oporezivanje” već se i ometa ispravno funkcioniranje jedinstvenog tržišta i uspostava jednakih uvjeta za sve.

3.8. EGSO se slaže s time da se kao pravna osnova za predmetni prijedlog koristi i članak 113. UFEU-a (jer se razmijenjene informacije mogu upotrebljavati i za potrebe PDV-a) i članak 115. UFEU-a. Budući da se kriptoimovina može upotrebljavati u različite svrhe, u ovom je slučaju relevantno usklađivanje nacionalnih zakona koji utječu na funkcioniranje unutarnjeg tržišta, kako je utvrđeno u članku 115. Na jedinstvenom tržištu moraju se izbjegavati razlike u općem pravnom okviru i alatima za provedbu jer bi one mogle ugroziti njegovu konsolidaciju.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO potiče Komisiju i države članice da u predmetni prijedlog uključe obveze izvješćivanja za fizičke osobe koje posjeduju kriptoimovinu. Na taj bi se način nesumnjivo povećala djelotvornost i područje primjene Prijedloga.

4.2. EGSO smatra da je sustav izvješćivanja na temelju poreznog identifikacijskog broja (PIB) najdjelotvorniji način postizanja usklađenosti za osiguravanje djelotvornosti novih pravila. Zbog toga odlučno podupire prijedlog Komisije o PIB-u jer se njime doprinosi jačanju djelotvornosti Prijedloga s obzirom na činjenicu da PIB, kao jedinstveni identifikacijski broj, omogućuje izbjegavanje pogrešaka, čime se poboljšavaju pravna sigurnost i predvidivost sustava.

⁽⁵⁾ Europski revizorski sud (2021.), Razmjena poreznih informacija u EU-u: postavljen je čvrst temelj, ali postoje nedostaci u primjeni. Zabilježeno je povećanje mjere u kojoj se informacije razmjenjuju, ali određene informacije i dalje se ne dostavljaju.

4.3. EGSO primjećuje da je većina država članica već uvela zakone ili barem administrativne smjernice za oporezivanje dohotka od ulaganja u kriptovalutu, ali da nadležna tijela često ne raspolažu informacijama potrebnima za njihovu provedbu. Prema tome, pravnu sigurnost i jasnoću moguće je osigurati jedino tako da se neučinkovitost na nacionalnoj razini ukloni putem zakonodavne inicijative EU-a čija je svrha povećanje djelotvornosti i učinkovitosti suradnje poreznih tijela.

4.4. EGSO smatra da obveze izvješćivanja ne bi trebale biti ograničene samo na razmjenu i prijenos kriptovalute već da bi se, barem u ovoj početnoj fazi, radi transparentnosti i sigurnosti trebale proširiti na sveukupno vlasništvo kriptovalute iako je jasno da treba oporezivati samo dobitak.

4.5. EGSO naglašava potrebu za djelotvornim i proporcionalnim sankcijama, pri čemu se državama članicama prepušta da odlučuju o konkretnim iznosima sankcija koje treba izreći. Čini se da bi minimalni pragovi mogli povećati djelotvornost novih pravila o oporezivanju kriptovalute. EGSO se nada da će se sankcijama i mjerama usklađivanja postići odgovarajuća ravnoteža između, s jedne strane, djelotvornosti pravila i adekvatnog odvracanja, a s druge, proporcionalnosti. Primjerice, proporcionalnost bi se mogla zajamčiti tako da se na odgovarajući način uzme u obzir broj transakcija u kojima je određeno poduzeće prekršilo pravila.

4.6. Nadalje, nakon provedbe ove direktive Komisija bi trebala izvješćivati o strukturi sankcija u državama članicama i dati smjernice o nužnim izmjenama sustava sankcija i mjera usklađivanja.

4.7. EGSO ističe da bi prema visokim standardima trebalo pomno primjenjivati i poštovati konkretne odredbe i zaštitne mjere u pogledu zaštite podataka navedene u Prijedlogu direktive i u skladu s pravilima i načelima Opće uredbe o zaštiti podataka kako bi se u potpunosti zaštitila temeljna prava pojedinaca čiji će se podaci prikupljati, razmjenjivati i pohranjivati.

4.8. EGSO ponovno poziva države članice da ulažu adekvatna sredstva u svoja porezna tijela i druge uključene uprave kako bi oni imale kapacitete potrebne za ispunjavanje zadaće bolje suradnje u području oporezivanja.

4.9. Naposljetku, budući da je moguće da je tijekom posljednjih godina bilo nekoliko slučajeva uporabe kriptovalute u nezakonite svrhe i u svrhu pranja novca, EGSO preporučuje da Komisija u svoj Prijedlog uvrsti zahtjev za suradnju poreznih tijela već obuhvaćenih postojećim tekstom i tijela zaduženih za borbu protiv pranja novca i financiranja nezakonitih aktivnosti i terorizma. U tom kontekstu ponavlja da su javnim tijelima, u ovom slučaju poreznim tijelima, potrebni odgovarajući resursi u smislu kvalificiranog osoblja i napredne digitalne tehnologije i standarda.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Ususret direktivi o kaznenim sankcijama za kršenje prava Unije o mjerama ograničavanja

(COM(2022) 249 – final)

i Prijedlogu odluke Vijeća o dodavanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

(COM(2022) 247 – final)

i Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o definiciji kaznenih djela i sankcija za kršenje Unijinih mjera ograničavanja

(COM/2022/684 final)

(2023/C 184/11)

Izvjestitelj: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 26.7.2022.
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:	8.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	141/1/2

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja odluku da se kršenje sankcija uvrsti na popis kaznenih djela iz članka 83. stavka 1. UFEU-a i Prijedlog direktive o usklađivanju definicija kaznenih djela i minimalnih kazni za kršenje sankcija u zakonodavstvu država članica.

1.2. Međutim, žali što zbog pokretanja hitnog postupka ta odluka nije bila predmet punog demokratskog vijećanja u Odboru Europskog parlamenta za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove. Jednako tako, EGSO je zabrinut zbog toga što Prijedlogu direktive koji je podnijela Komisija nije prethodila procjena učinka. Osim toga, izražava žaljenje zbog toga što se u Komisijinom Prijedlogu direktive o definiranju kaznenih djela i kazni za kršenje sankcija među dionicima s kojima je provedeno savjetovanje ne spominje Europski gospodarski i socijalni odbor.

1.3. EGSO potiče Europsku komisiju, Europski parlament i Vijeće Europske unije da u pripremi direktive prošire izuzeće koje se odnosi na humanitarno djelovanje izuzimanjem humanitarnih agencija i njihovog osoblja od kaznene odgovornosti, čime bi se ta odredba uskladila s postojećom međunarodnom praksom, te da istovremeno osiguraju uspostavu odgovarajućih mehanizama za sprečavanje njezine zlouporabe u kriminalne ili političke svrhe.

1.4. EGSO podržava uključivanje odgovarajućih jamstava i zaštite za zviždače i novinare koji izvještavaju o pokušajima izbjegavanja sankcija, na koje bi se to izuzeće trebalo proširiti.

1.5. EGSO poziva Europsku komisiju, Europski parlament i Vijeće Europske unije da osiguraju da privatni sektor i organizacije civilnog društva u prilagodbi novom zakonodavstvu i ispunjavanju novih zahtjeva dobiju odgovarajuće informacije i proaktivnu potporu.

1.6. EGSO potiče Europsku komisiju, Europski parlament i Vijeće Europske unije da, osim što promiču usklađivanje zakonodavstva, osiguraju da države članice raspolažu odgovarajućim administrativnim kapacitetima, dostatnim financijskim sredstvima i osposobljenim osobljem za otkrivanje, kazneni progon i kažnjavanje kršenja sankcija, što bi se moglo poduprijeti suradnjom među državama članicama u vidu razmjene najboljih praksi za otkrivanje i kazneni progon.

1.7. EGSO pozdravlja činjenicu da se u Prijedlogu direktive insistira na poštovanju načela zabrane retroaktivnosti i naglašava potrebu da se zajamče prava na zakonito postupanje i druge mjere zaštite ljudskih prava optuženih osoba.

1.8. EGSO je zabrinut zbog toga što česta i ozbiljna kaznena djela, kao što su rodno uvjetovano nasilje i govor mržnje, ostaju izvan područja primjene članka 83. stavka 1. UFEU-a (takozvani „eurozločini“) i naglašava da geopolitički imperativi ne smiju imati prednost pred zaštitom i dobrobiti naših građana.

2. Kontekst

2.1. Sankcije u sklopu vanjske politike (ili mjere ograničavanja u žargonu EU-a) dogovara Vijeće Europske unije u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) te one imaju oblik obvezujućeg zakonodavstva s izravnim učinkom u svim državama članicama EU-a.

2.2. Za razliku od zakonodavstva o sankcijama, koje se donosi na središnjoj razini i primjenjivo je u cijelom EU-u, provedba i izvršavanje sankcija decentralizirani su: tijela država članica zadužena su za praćenje toga da se poduzeća i građani pridržavaju zabrana, kao i za odobravanje odstupanja, utvrđivanje kazni za kršenja te za njihovu istragu i kazneni progon. To se odnosi na sve sankcije osim na zabranu ulaska, čime izravno upravljaju državna tijela.

2.3. Decentraliziranost sustava za provedbu sankcija EU-a dovodi do fragmentacije⁽¹⁾: nacionalna zakonodavstva razlikuju se u pogledu definicija i područja primjene kršenja sankcija i kazni do kojih mogu dovesti. Postoje razlike i u administrativnim kapacitetima za istragu. Osim toga, pojedinačna nacionalna tijela imaju široku diskrecijsku ovlast pri odlučivanju o tome hoće li odobriti odstupanje iz humanitarnih razloga.

2.4. Istraživanja su potvrdila znatne razlike u provedbi i izvršavanju sankcija u raznim državama članicama EU-a⁽²⁾. U nedavnoj studiji Europske mreže za istragu i progon počinitelja genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina („Mreža protiv genocida“) istaknute su znatne razlike u kaznama za kršenje sankcija među državama članicama EU-a⁽³⁾.

2.5. Komisija u tom pogledu ima određene nadzorne ovlasti: osigurava da sve države članice ispunjavaju svoje obveze u skladu s uredbom EU-a o sankcijama, npr. da su uvele odgovarajuće kazne. Kao i u drugim područjima upravljanja EU-om, Komisija ima pravo pokrenuti postupak zbog povrede protiv bilo koje države članice koja ne ispunji te obveze, iako do danas takve mjere nisu poduzete. Komisija podupire i provedbu sankcija izdavanjem smjernica, npr. o odobravanju odstupanja.

2.6. Iako je očigledno da taj sustav zbog svoje prirode lako može dovesti do fragmentacije, Komisija je tek nedavno počela poduzimati korake⁽⁴⁾ za poboljšanje provedbe i izvršenja sankcija EU-a. Premda se Komisija ponovo počela baviti tim pitanjem prije ruske invazije na Ukrajinu, koja je pokrenuta u veljači 2022., val sankcija koji je ta invazija uzrokovala dao je novi poticaj jačanju provedbe i izvršenja sankcija.

⁽¹⁾ Portela, C., *Implementation and Enforcement* (Provedba i izvršavanje), u N. Helwig et al., *Sharpening EU sanctions policy* (Zaoštavanje EU-ove politike sankcija), Izvješće FIIA-a br. 63., Finski institut za međunarodne poslove, Helsinki. Studija koju je naručio Ured finskog premijera, 2020., str. 107.

⁽²⁾ Drulakova, R. i Prikryl, P., *The implementation of sanctions imposed by the European Union* (Provedba sankcija koje je uvela Europska unija), *Central European Journal of International and Security Studies*, sv. 10., br. 1, 2016., str. 134.

⁽³⁾ Mreža protiv genocida, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* (Kazneni progon zbog kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: usporedna analiza), 2021.

⁽⁴⁾ Komunikacija Europske komisije – Europski gospodarski i financijski sustav: poticanje otvorenosti, snage i otpornosti, (COM(2021) 32 final)

2.7. Odlukom Vijeća 2022/2332 ⁽⁵⁾ kršenje sankcija EU-a utvrđeno je kao područje kriminaliteta koje ispunjava kriterije iz članka 83. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, takozvani „eurozločini“, što Komisiji omogućuje da predloži zakonodavstvo za usklađivanje definicije kaznenih djela i kazni u državama članicama ⁽⁶⁾.

2.8. Taj je prijedlog opravdan zbog toga što kršenja mogu doprinijeti tome da se nastavljaju ugrožavati mir i sigurnost, kao i vladavina prava, demokracija i ljudska prava u trećim zemljama te često imaju prekograničnu dimenziju. Konkretno, smatra se da je kršenje sankcija „područj[e] iznimno teškog kriminaliteta jer može održavati prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti, narušiti konsolidaciju i podupiranje demokracije, vladavinu prava i ljudska prava te prouzročiti znatnu gospodarsku i društvenu štetu i naštetiti okolišu” ⁽⁷⁾. Trenutačna situacija omogućuje pojedincima i poduzećima koji razmišljaju o zaobilaženju sankcija da potraže najbolje uvjete i istodobno sprječava uspostavu ravnopravnih uvjeta za subjekte iz EU-a.

2.9. Vijeće Europske unije postiglo je 30. lipnja 2022. dogovor o tom tekstu i zatražilo da Europski parlament dâ suglasnost za Prijedlog odluke Vijeća o dodavanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. UFEU-a ⁽⁸⁾. Europski parlament složio se po hitnom postupku 7. srpnja 2022. ⁽⁹⁾ Odluka je usvojena 28. studenog 2022. ⁽¹⁰⁾

2.10 Komisija je 2. prosinca 2022. podnijela Prijedlog direktive u kojem se predlaže uspostava minimalnih pravila za definiranje kaznenih djela i kazni za kršenje sankcija ⁽¹¹⁾.

3. Opće napomene

3.1. Utvrđivanje kršenja sankcija kao područja kriminaliteta u skladu s člankom 83. stavkom 1. UFEU-a pozitivan je korak koji će pomoći u usklađivanju kategorizacije kršenja sankcija i s time povezanih kazni u cijelom EU-u, kao i u poboljšanju provedbe i izvršavanja sankcija.

3.2. EGSO potiče Europsku komisiju, Europski parlament i Vijeće Europske unije da pri predlaganju i donošenju direktive na kojoj se trenutno radi i drugog materijalnog sekundarnog zakonodavstva o uspostavi minimalnih pravila o definiranju kaznenih djela i kazni za kršenje sankcija uzmu u obzir pitanja navedena u sljedećem odjeljku.

4. Posebne napomene

4.1. Europski parlament dao je suglasnost za nacrt odluke Vijeća po hitnom postupku, što znači da je dao suglasnost bez prethodnog vijećanja svog Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE). Snažan geopolitički imperativ na kojem se temelji donošenje tog prijedloga ne bi smio umanjiti potrebu da se zakonodavni prijedlozi podvrgnu odgovarajućem demokratskom nadzoru. Treba očuvati standarde demokratske odgovornosti. EGSO ponovno naglašava da je važno osigurati da Europski parlament na odgovarajući način nadzire Prijedlog direktive o uspostavi minimalnih pravila o definiranju kaznenih djela i kazni za kršenje sankcija koji se trenutno razmatra.

4.2. Jednako tako, u Prijedlogu direktive navodi se da Komisija nije provela procjenu učinka, ističući „hitnu potrebu da pojedinci i pravne osobe uključene u kršenje Unijinih mjera ograničavanja snose odgovornost” ⁽¹²⁾. Iako EGSO uviđa važnost brzog donošenja direktive o kaznenim sankcijama za kršenje sankcija Unije, smatra da relativna hitnost

⁽⁵⁾ Odluka Vijeća (EU) 2022/2332 od 28. studenoga 2022. o utvrđivanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja kao područja kriminaliteta koje ispunjava kriterije iz članka 83. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, (SL L 308, 29.11.2022., str. 18.)

⁽⁶⁾ Komunikacija Europske komisije – Ususret direktivi o kaznenim sankcijama za kršenje prava Unije o mjerama ograničavanja, (COM/2022/249 final)

⁽⁷⁾ Formulacija iz Komunikacije Komisije COM(2022) 249 final, str. 4., odražava se u uvodnoj izjavi 10. Odluke Vijeća (EU) 2022/2332, (SL L 308, 29.11.2022., str. 18.)

⁽⁸⁾ Priopćenje za medije Vijeća Europske unije, 30. lipnja 2022.

⁽⁹⁾ Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta, TA/2022/0295.

⁽¹⁰⁾ SL L 308, 29.11.2022., str. 18.

⁽¹¹⁾ Europska komisija – Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o definiciji kaznenih djela i sankcija za kršenje Unijinih mjera ograničavanja, (COM(2022)684 final).

⁽¹²⁾ COM(2022)684 final.

usklađivanja definicija i kazni ne opravdava odustajanje od procjene učinka koja bi se trebala provesti u okviru pripreme te direktive. To je još važnije s obzirom na to da se pojedinci i pravne osobe koje krše sankcije već mogu pozivati na odgovornost u skladu s postojećim nacionalnim zakonodavstvom, što znači da kasnije donošenje direktive ne bi dovelo do nekažnjavanja kršenja. Drugim riječima, EGSO podržava provedbu redovne procjene učinka i zalaže se za to da nakon usvajanja direktiva brzo stupi na snagu.

4.3. EGSO pozdravlja opsežna savjetovanja koja je Komisija provela sa širokim spektrom dionika, ali izražava žaljenje zbog toga što se u Komisijinom Prijedlogu direktive o definiranju kaznenih djela i kazni za kršenje sankcija kao jedan od tih dionika ne spominje Europski gospodarski i socijalni odbor.

4.4. Pozornost posvećena otkrivanju, kaznenom progonu i kažnjavanju kršenja sankcija trebala bi biti popraćena usporedivim naporima za usmjeravanje gospodarskih subjekata i aktera civilnog društva u provedbi sankcija. Nedostaci u provedbi sankcija često su posljedica nedovoljne informiranosti među dionicima u privatnom sektoru, unatoč nastojanjima nacionalnih agencija da ih informiraju⁽¹³⁾. Treba imati na umu da većinu gospodarskih subjekata u EU-u čine mala i srednja poduzeća (MSP) koja često nisu upoznata s dužnostima koje proizlaze iz zakonodavstva o sankcijama s obzirom na to da su u dosadašnjoj praksi u pogledu sankcija gospodarske mjere bile rijetke⁽¹⁴⁾. EGSO pozdravlja napore koje Komisija trenutno ulaže u poboljšanje potpore koja se pruža gospodarskim subjektima i potiče da se s time nastavi⁽¹⁵⁾.

4.5. Trebalo bi donijeti odgovarajuće odredbe za zaštitu humanitarnog djelovanja u jurisdikcijama na koje se primjenjuju sankcije. Odgovornost za moguća kršenja sankcija i dalje zabrinjava humanitarne aktere koji pružaju pomoć u jurisdikcijama koje podliježu teškim sankcijama⁽¹⁶⁾. Oni neprestano upozoravaju na poteškoće u jamčenju da tijekom njihovih operacija ne dolazi do kršenja zakonodavstva o sankcijama, kao i na negativne posljedice koje u očima zaraćenih strana ima to što ih one povezuju sa sankcijama Zapada⁽¹⁷⁾. Zbog nedavnog usvajanja Rezolucije 2664⁽¹⁸⁾ Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda u prosincu 2022., koja sadrži opće izuzeće kojim se dopušta pružanje financijskih sredstava i usluga humanitarnim organizacijama⁽¹⁹⁾ i koju su vlasti SAD-a brzo provele⁽²⁰⁾, postojanje uskih humanitarnih klauzula u zakonodavstvu EU-a pretvara se u iznimku i privlači veliku pozornost. Kako bi se osiguralo da okvir sankcija ne ometa humanitarno djelovanje, treba ojačati tekst predložene direktive. Trenutno se samo „isporuka humanitarne pomoći osobama kojima je potrebna”⁽²¹⁾ ne smatra kriminalnom radnjom. EGSO se zalaže za donošenje šireg izuzeća u pogledu humanitarnog djelovanja kojim bi se sve osoblje nepristranih humanitarnih organizacija isključilo iz kaznene odgovornosti u okviru režima sankcija EU-a. Takvom bi se klauzulom osigurala usklađenost pravnih okvira EU-a za sankcije s međunarodnim humanitarnim pravom. Istovremeno bi trebale postojati odredbe za sprečavanje moguće zlouporabe u kriminalne ili političke svrhe. Zaštita humanitarnih aktera trebala bi se proširiti na istraživačke novinare.

⁽¹³⁾ Druláková, R. i Zemanová, S., *Why the implementation of multilateral sanctions does (not) work: lessons learnt from the Czech Republic* (Zašto provedba multilateralnih sankcija (ne) funkcionira: iskustva stečena u Češkoj), *European Security*, sv. 29., br. 4, 2020., str. 524.

⁽¹⁴⁾ Portela, C., *Sanctions in EU foreign policy* (Sankcije u vanjskoj politici EU-a), u N. Helwig et al., *Sharpening EU sanctions policy* (Zaoštavanje EU-ove politike sankcija), Izvješće FIIA-a br. 63., Finski institut za međunarodne poslove, Helsinki. Studija koju je naručio Ured finskog premijera, 2020., str. 23.

⁽¹⁵⁾ Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/1506 od 9. rujna 2022. o djelovanju Europske unije za potporu razvoju alata informacijske tehnologije za poboljšanje širenja informacija o Unijinim mjerama ograničavanja, (SL L 235, 12.9.2022., str. 30.)

⁽¹⁶⁾ Portela, C., *What if the EU made sanctions compatible with humanitarian aid?* (Što bi bilo da EU uvede sankcije kompatibilne s humanitarnom pomoći?), u F. Gaub (ur.) *What if...? Fourteen Scenarios for 2021*, EUISS, Pariz, 2020.

⁽¹⁷⁾ Debarre, A., *Safeguarding humanitarian action in sanctions regimes* (Zaštita humanitarnog djelovanja u režimu sankcija), International Peace Institute, New York, 2019.

⁽¹⁸⁾ Rezolucija Ujedinjenih naroda 2664, S/RES/2664(2022).

⁽¹⁹⁾ U operativnom stavku 1. dokumenta S/RES/2664(2022) navodi se da je osiguravanje financijskih sredstava ili pružanje robe i usluga nužnih za pravodobno pružanje humanitarne pomoći od strane Ujedinjenih naroda [...] ili nevladinih organizacija ili drugih subjekata koje dodaju pojedinačni odbori koje je osnovalo Vijeće sigurnosti UN-a dopušteno i ne predstavlja kršenje odredbi o zamrzavanju imovine koje je nametnulo to Vijeće ili njegovi odbori za sankcije.

⁽²⁰⁾ Ministarstvo financija SAD-a, priopćenje za medije *Treasury Implements Historic Humanitarian Sanctions Exceptions* (Ministarstvo financija uvodi povijesne iznimke za humanitarnu pomoć u režimu sankcija), 20. prosinca 2022.

⁽²¹⁾ COM(2022)684 final.

4.6. EGSO potiče Komisiju da prati provedbu direktive ne samo kad je riječ o usvajanju zakonodavstva već i da vodi računa o tome da se osiguraju dostatni kapaciteti u pogledu administrativnih, financijskih, tehnoloških i ljudskih resursa, kao i odgovarajuće osposobljavanje, kako bi se nacionalnim administrativnim tijelima, pravosudnim tijelima i tijelima kaznenog progona omogućilo da provode novo zakonodavstvo. U nedostatku odgovarajuće opreme, osoblja i financijskih sredstava, samo usklađivanje zakonodavstva vjerojatno će rezultirati neuspjehom u misiji otkrivanja kršenja sankcija i s time povezanog progona i kažnjavanja. Osim toga, EGSO potiče Komisiju da izradi kriterije koje će primjenjivati za praćenje kako bi dionicima pružila određene smjernice.

4.7. Kada se kaznenom presudom predviđa oduzimanje imovine, znatan dio imovinske koristi treba izdvojiti za kompenzaciju žrtvama i, u slučaju sankcija koje su trenutno na snazi protiv ruskih subjekata zbog rata protiv Ukrajine, za poslijeratnu obnovu u Ukrajini. EGSO podržava taj zahtjev u skladu sa svojim mišljenjem⁽²²⁾ o Komisijinom Prijedlogu direktive o povratu i oduzimanju imovine. Povrh toga, EGSO potiče Komisiju da surađuje s relevantnim organizacijama civilnog društva na identifikaciji žrtava i osmišljavanju mehanizama za usmjeravanje imovinske koristi od izbjegavanja sankcija prema žrtvama ili projektima socijalnih ulaganja koji žrtvama donose izravnu korist. U interesu utvrđivanja odgovornosti EGSO se zalaže za veću transparentnost u vidu objavljivanja podataka o oduzetoj imovini i o njezinom korištenju nakon oduzimanja.

4.8. Predložena direktiva trebala bi sadržavati i primjerene odredbe za zaštitu zviždača i istraživačkih novinara koji otkrivaju prakse izbjegavanja sankcija. Njihova ključna uloga kao „mehanizama ranog upozoravanja” zaslužuje zaštitu. U tom pogledu EGSO podržava prijedlog Komisije da se zaštita predviđena Direktivom (EU) 2019/1937⁽²³⁾ proširi na izvješćivanje o kršenju mjera ograničavanja EU-a i na osobe koje o tome izvješćuju.

4.9. Kako je navedeno u tekstu direktive, potrebno je osigurati odredbe za poštovanje načela zabrane retroaktivnosti kaznenih sankcija, u skladu s načelom *nulla poena sine lege*. EGSO naglašava potrebu za jamčenjem prava na zakonito postupanje i drugih mjera zaštite ljudskih prava optuženih osoba.

4.10. Naposljetku, EGSO žali zbog toga što – dok je utvrđivanje kršenja sankcija kao teškog prekograničnog kriminaliteta bio brz proces – ozbiljna i česta kaznena djela, kao što su zločin iz mržnje i rodno uvjetovano nasilje, ne mogu biti obuhvaćena područjem primjene članka 83. stavka 1. UFEU-a. Geopolitički imperativi ne bi smjeli imati prioritet nauštrb zanemarivanja drugih kaznenih djela koja su od neposredne važnosti za naše građane.

4.11. Zaključno, ne smijemo zaboraviti da je cilj usklađivanja kazni poboljšati vjerodostojnost sankcija donesenih u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike. S tog bi stajališta države članice trebale nastojati poštovati zabrane izdavanja viza EU-a s jednakom pažnjom koja se očekuje od građana i građanki te gospodarskih subjekata EU-a⁽²⁴⁾.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽²²⁾ SL C 100, 16.3.2023., str. 105.

⁽²³⁾ 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.

⁽²⁴⁾ Mangas Martín, A., „Sobre la vinculatoriedad de la PESC y el espacio aéreo como territorio de un estado (Comentario al auto del TS español de 26 de noviembre de 2020, sala de lo penal)” (O obvezujućoj prirodi zajedničke vanjske i sigurnosne politike i zračnom prostoru kao državnom teritoriju (komentar uz sudsko rješenje španjolskog Vrhovnog suda od 26. studenog 2020., Kazneni odjel)). *Revista General de Derecho Europeo*, 53, 2021.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijedlog preporuke Vijeća o primjerenom minimalnom dohotku kojim se osigurava aktivno uključivanje”

(COM(2022) 490 final – final 2022/0299 (NLE))

(2023/C 184/12)

Izvjestitelji: **Jason DEGUARA** i **Paul SOETE**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 25.11.2022.
Pravna osnova:	članak 304 Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	8.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	143/00/08

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja sadržaj preporuke, osobito primjenu realnih i dostatnih kriterija u pogledu razine primjerenosti i dostupnosti minimalnog dohotka, pravno jamstvo koje pruža i sustav izvješćivanja, dodatno priznanje Europske komisije da je potrebna aktivna socijalna politika te daljnje mjere za suzbijanje siromaštva diljem EU-a.

1.2. Potreban je pristup koji bi se temeljio na univerzalnom pravu na primjereni minimalni dohodak, kojim nitko ne bi bio zapostavljen, koji ne bi imao pretjerano ograničavajuće kriterije i koji bi se mogao precizno mjeriti kako bi se osigurala njegova djelotvornost.

1.3. Borba protiv siromaštva i dohodovne nejednakosti važna je ne samo zbog socijalne pravednosti nego i u svrhu podupiranja gospodarskog rasta. U tom kontekstu također valja imati na umu ukupni stabilizirajući učinak sustava minimalnog dohotka za gospodarstvo.

1.4. Vodeća načela svih djelovanja EU-a u području socijalne zaštite trebala bi biti pravo država članica da definiraju načelâ svojih sustava socijalne zaštite, komplementarne nadležnosti EU-a i država članica te potpuna uporaba instrumenata Ugovora o EU-u.

1.5. Kvalitetno i održivo zaposlenje najbolji je način za izlazak iz siromaštva i socijalne isključenosti. Istodobno se osiguravanjem toga da što više ljudi sudjeluje u uključivom i kvalitetnom tržištu rada pomaže financiranju sustava socijalne zaštite i oni postaju financijski održiviji.

1.6. Trenutačno se u brojnim državama članicama utvrđivanje i razina minimalnog dohotka ne temelje na pouzdanoj metodologiji i nisu povezani sa statistički potkrijepljenim pokazateljima, koji bi odražavali pristojne i dostojanstvene životne uvjete. Prvi je korak uspostava takve metodologije i uzimanje u obzir različitih izvora dohotka te konkretnih okolnosti kućanstava.

1.7. EGSO ustraje u tome da minimalni dohodak mora biti usklađen s inflacijom, osobito s porastom troškova života kad je riječ o hrani i energiji, te da to usklađivanje valja provoditi redovito, uz potporu organizacija civilnog društva, socijalnih partnera i organizacija za socijalnu skrb.

1.8. Trajno praćenje provedbe politika za potporu dohotku i ostalih politika socijalne zaštite kojima se jamči aktivna uključenost nužno je za postizanje ciljeva te preporuke. Izvješća o napretku država članica trebala bi sastavljati uz sudjelovanje relevantnih organizacija civilnog društva i organizacija za socijalnu skrb te socijalnih partnera ili bi ih trebalo redovito podnositi Komisijinu mehanizmu za praćenje, kako je navedeno u preporuci Vijeća.

2. Uvod

2.1. Unatoč tome što je u EU-u od početka stoljeća ostvaren određeni napredak u smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti, u 2021. više od 95,4 milijuna ljudi i dalje je bilo izloženo riziku od siromaštva.

2.2. Zabilježeno je povećanje rizika od siromaštva za osobe koje žive u kućanstvima u kojima (gotovo) nema zaposlenih, a u mnogim državama članicama siromaštvo je poprimalo i veće razmjere i postalo dugotrajnije; nadalje, rizik je veći za žene nego za muškarce. EU je postavio cilj smanjenja broja osoba kojima prijete siromaštvo za najmanje 15 milijuna do 2030.

2.3. Dugoročno gledano, demografske će promjene imati značajne gospodarske posljedice jer će se radna snaga smanjiti, a stanovništvo koje brzo stari stvorit će dodatni pritisak na javne financije i financiranje programâ minimalnog dohotka.

2.4. Trenutačne okolnosti političkog dogovora Vijeća predstavljaju još veći izazov s obzirom na rat u Ukrajini, povećanje cijena energije i porast inflacije. Međunarodni monetarni fond procjenjuje da će ove godine inflacija diljem svijeta porasti za 8,8 %, a u 2023. za 6,5 %.

2.5. Samohrani roditelji čine manje od 15 % obitelji u EU-u, ali izloženi su znatno većem riziku od siromaštva i nezaposlenosti. Čak ni posao u punom radnom vremenu ne može zaštititi samohrane roditelje od rizika od siromaštva. Kućanstva u kojima oba partnera zarađuju i rade u punom radnom vremenu, koja obično nisu izložena riziku od siromaštva, ipak su tom riziku izložena ako imaju više od dvoje djece ⁽¹⁾.

2.6. Minimalan dohodak jest dohodak povezan s imovinskim stanjem koji predstavlja krajnje rješenje, dodjeljuje se na temelju potrebe, namijenjen je nezaposlenim osobama koje mogu raditi i povezan je s dostatnim poticajima da te osobe (ponovno) uđu na tržište rada. Nacionalnim politikama obično se zahtijeva procjena raspoloživog dohotka i provjera osobnog imovinskog stanja. Programi minimalnog dohotka ukorijenjeni su u nacionalni kontekst i tradicije i povezani su sa širim sustavima socijalne zaštite svake države članice.

2.7. Što se tiče razine minimalnog dohotka i njegova sastava općenito postoje vrlo velike razlike među socijalnim državama, a to je slučaj i u EU-u. Kako pokazuju istraživanja Komisije, položaj korisnika minimalnog dohotka na tržištu rada značajno se razlikuje među državama članicama.

2.8. Nijedna država članica trenutačno ne jamči primjerenu potporu dohotku za obitelji u kojima nema zaposlenih u svrhu izbjegavanja rizika od siromaštva, a 20 % nezaposlenih osoba ne ispunjava uvjete za primanje bilo kakve potpore. Također postoji problem nedovoljne iskorištenosti minimalnog dohotka, koja prema procjeni iznosi između 30 i 50 %.

2.9. Sastavnice dohotka koje valja uzeti u obzir prilikom analize razine minimalnog dohotka jesu plaća, socijalna pomoć, dječji doplatk (najčešći dodatni dohodak), naknade za stanovanje, energiju i zdravstvenu skrb i druge naknade kao što su naknade u naravi; sve se navedene sastavnice mjere nakon odbijanja poreza i socijalnih doprinosa.

2.10. U vezi s minimalnim dohotkom na europskoj su razini donesene sljedeće mjere i instrumenti:

— Preporuka Vijeća 92/441/EZ i Preporuka Komisije 2008/867/EZ o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada;

— europski stup socijalnih prava, 14. načelo ⁽²⁾ i ostala načela kao što su ona koja se odnose na „aktivnu potporu zapošljavanju”, „socijalnu zaštitu”, „dostupnost osnovnih usluga”, „obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje” te „jednake mogućnosti”;

⁽¹⁾ Izvor: *Minimum income support for families with children in Europe and the US. Where do we stand?* (Potpora minimalnom dohotku za obitelji s djecom u Europi i SAD-u: aktualno stanje), Ive Marx, Elize Aerts, Zachary Parolin, svibanj 2022., SocArXiv; *Children at risk of poverty or social exclusion* (Djeca izložena riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti).

⁽²⁾ Svi koji nemaju dovoljno sredstava imaju pravo na primjeren minimalni dohodak koji omogućuje dostojan život u svim njegovim fazama te pravo djelotvornog pristupa potpornim dobrima i uslugama. Za one koji mogu raditi minimalni bi dohodak trebalo kombinirati s poticajima za (ponovno) uključivanje na tržište rada.

- europski semestar, koji pruža okvir za primjereno praćenje aktivnosti koordinacije politika na temelju referentnog okvira Odbora Vijeća za socijalnu zaštitu;
- zaključci Vijeća iz 2020. o jačanju zaštite minimalnog dohotka tijekom pandemije bolesti COVID-19 i nakon nje, u kojima se države članice poziva da preispitaju svoje nacionalne programe minimalnog dohotka ^(?);
- Smjernice za zapošljavanje 2022.

3. Opće napomene

3.1. Siromaštvo je višedimenzionalno i očituje se u svim područjima života. Ono odražava neuspjeh sustava za pravednu i pravičnu raspodjelu resursa i mogućnosti. Zbog toga je program minimalnog dohotka nužan, ali ne i dostatan uvjet za omogućavanje dostojanstvenog života i trajan izlazak iz siromaštva. Siromaštvo se isprepliće s drugim oblicima socijalne nepravde. Rodne i rasne nejednakosti povećavaju rizik od siromaštva, dok siromaštvo povećava rizik od isključenosti i diskriminacije, što se posebno očituje u pogledu zdravlja, obrazovanja i osposobljavanja te izloženosti financijskoj ovisnosti i nasilju.

3.2. EGSO pozdravlja sadržaj preporuke, osobito primjenu realnih i dostatnih kriterija u pogledu razine i dostupnosti minimalnog dohotka, pravno jamstvo koje pruža i sustav izvješćivanja, dodatno priznanje Europske komisije da je potrebna aktivna socijalna politika na razini EU-a te daljnje mjere za suzbijanje siromaštva diljem EU-a. Preporuka je korak prema provedbi 14. načela europskog stupa socijalnih prava, u kojem se navodi da „svi koji nemaju dovoljno sredstava imaju pravo na primjeren minimalni dohodak koji omogućuje dostojan život u svim njegovim fazama”.

3.3. Trenutačne okolnosti političkog dogovora Vijeća predstavljaju još veći izazov nakon ruske nezakonite i barbarske agresije na Ukrajinu s obzirom na nagli porast cijena energije i visoku stopu inflacije koja pogađa kućanstva, a osobito obitelji s niskim primanjima. U kontekstu megatrendova kao što su globalizacija, digitalna i zelena tranzicija i demografske promjene, europska tržišta rada u procesu su velikih mijena. Sustavi minimalnog dohotka imaju ključnu ulogu u pružanju potpore i poticaja za (ponovnu) integraciju osoba na tržište rada.

3.4. Potreban je pristup koji bi se temeljio na univerzalnom pravu na primjereni minimalni dohodak, kojim nitko ne bi bio zapostavljen, koji ne bi imao pretjerano ograničavajuće kriterije, koji bi se temeljio na transparentnim i nediskriminirajućim zahtjevima i mogao se precizno mjeriti kako bi se osigurala njegova djelotvornost. Uključivo društvo trebalo bi donositi koristi za sve sektore društva, a države članice trebale bi bez odlaganja uvesti čvrste mehanizme praćenja minimalnog dohotka i njegove iskorištenosti.

3.5. Djelotvorni programi minimalnog dohotka mogu doprinijeti jamčenju poštovanja ljudskih prava i dostojanstvenih uvjeta života, pomoći ljudima da ostanu aktivni i uključeni u društvo te doprinijeti njihovoj integraciji u održivo i kvalitetno zapošljavanje. EGSO također ističe važnost programa minimalnog dohotka za samozaposlene osobe u Europi, koje bi trebale imati potpuno pravo na istu potporu i povlastice kao i ostale skupine.

3.6. Borba protiv siromaštva i dohodovne nejednakosti nije važna samo zbog pravednosti nego i radi potpore gospodarskom rastu. Kako je navedeno u izvješću OECD-a iz 2021. ⁽⁴⁾, dobro osmišljenim poreznim politikama može se poduprijeti uključiv i održiv rast i može se riješiti pitanje raspodjele dohotka i bogatstva. U tom kontekstu cilj uključivog rasta trebao bi biti postizanje pravednosti u podjeli koristi od rasta, kao i promicanje uključivosti tržišta rada. Pritom također valja imati na umu ukupni stabilizirajući učinak sustava minimalnog dohotka za gospodarstvo.

3.7. Programi minimalnog dohotka trebali bi biti dio nacionalnih strategija za suzbijanje siromaštva u koje su na djelotvoran način ugrađene mjere za postizanje pravednih plaća i dostojanstvenog rada, pristupa cjenovno pristupačnim i kvalitetnim osnovnim uslugama, pristupa osnovnoj socijalnoj zaštiti i primjerenoj potpori dohotku, socijalnim uslugama usmjerenima na pojedinca i aktivnim politikama uključivanja.

3.8. EGSO ističe cilj uspostave metodologije na razini EU-a potkrijepljene europskom analizom kako bi se državama članicama pomoglo da definiraju primjerenost minimalnog dohotka putem odgovarajuće metode kao što je dogovoreni pokazatelj izloženosti riziku od siromaštva EU-a od 60 % ekvivalentnog raspoloživog dohotka i/ili koja se temelji na referentnom proračunu (uključujući troškove hrane, stanovanja, vode, električne energije, grijanja, telekomunikacija, zdravstvene skrbi, prijevoza, aktivnosti u slobodno vrijeme i kulturnog sadržaja).

^(?) EGSO je temu minimalnog dohotka obradio u svojim mišljenjima „Za europsku okvirnu direktivu o minimalnom dohotku” (samoinicijativno mišljenje), (SL C 190, 5.6.2019., str. 1.), „Pristojne minimalne plaće diljem Europe” (razmatračko mišljenje na zahtjev Europskog parlamenta / Vijeća) (europa.eu) – točke 1.6. i 3.3.7., (SL C 429, 11.12.2020., str. 159.) i „Europski minimalni dohodak i pokazatelji siromaštva” (samoinicijativno mišljenje) (europa.eu), (SL C 170, 5.6.2014., str. 23.)

⁽⁴⁾ OECD (2021.): *Tax and fiscal policies after the COVID-19 crisis* (Porezne i fiskalne politike nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19).

3.9. Kako je navedeno u uvodnim izjavama političkog dogovora Vijeća, kvalitetno i održivo zaposlenje najbolji je način za izlazak iz siromaštva i socijalne isključenosti. Što se više ljudi nalazi na tržištu rada, to će održivo financiranje biti dostupnije sustavima socijalne zaštite jer se oni u velikoj mjeri financiraju iz poreza na dohodak.

3.10. Iako su države članice tijekom godina razvijale i mijenjale svoje mreže socijalne sigurnosti, uzimajući u obzir smjernice iz Preporuke Vijeća 92/441/EEZ, gospodarska kretanja, kretanja na tržištima rada i u društvima u Europi općenito donijela su nove izazove i prijeku potrebu za ažuriranjem europskog okvira za suzbijanje siromaštva i dohodovne nejednakosti.

3.11. Vodeća načela svih djelovanja EU-a u području socijalne zaštite trebala bi biti pravo država članica da definiraju načela svojih sustava socijalne zaštite, komplementarne nadležnosti EU-a i država članica te potpuna uporaba instrumenata Ugovora o EU-u. Također je važno provesti analizu postojećih programa minimalnog dohotka u odnosu na sveobuhvatne mehanizme socijalne zaštite država članica. Međutim, postoji manevarski prostor za mjere na razini EU-a u cilju potpore državama članicama u njihovim nastojanjima.

3.12. Rješavanje problema dohodovne nejednakosti iziskuje odlučne reforme, koordinirane politike i dobro usmjerene mjere država članica u širokom rasponu područja politike, kao što su sustavi poreza i naknada, mehanizmi utvrđivanja plaća, poticaji za tržišta rada, obrazovanje i osposobljavanje, jednake mogućnosti te svima dostupne i cjenovno pristupačne kvalitetne usluge. Nadalje, ključni preduvjet za sve sustave preraspodjele jest održivi rast utemeljen na tržištima koja dobro funkcioniraju i konkurentnim poduzećima.

3.13. EGSO se slaže sa zaključkom službi Komisije o tome da savjetovanje o zapošljavanju, pojedinačni planovi djelovanja i uključivanje mjera aktivacije u minimalni dohodak imaju pozitivan učinak na vjerojatnost uspješnog zapošljavanja.

3.14. EGSO ističe zaključak službi Komisije o tome da veliki udio korisnika minimalnog dohotka ne podliježe mjerama aktivnih politika tržišta rada, iako je moguće da su sposobni za rad. Iako bi općenito trebala postojati pravedna ravnoteža među poticajima i snažnija poveznica s uvjetima za primanje potpore dohotku i mjerama aktivacije, trebalo bi obratiti pozornost na posebne skupine, kao što su mlade odrasle osobe izvan tržišta rada ili osobe izložene riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti.

3.15. Europska mreža za borbu protiv siromaštva zaključila je da su primjerenost, pristupačnost i potporna narav tri ključna kriterija za osmišljavanje politika u području minimalnog dohotka:

- primjerenost znači dostatna sredstva za dostojanstven život;
- pristupačnost se odnosi na osiguravanje pristupa i cjelovitog obuhvata svih osoba kojima su potrebni programi minimalnog dohotka;
- potporna narav odnosi se na uporabu parametara oblikovanja politika koji su u skladu s integriranom „paradigmom aktivnog uključivanja” usmjerenom na pojedinca.

3.16. Kao što je ispravno istaknuto u političkom dogovoru Vijeća, neproporcionalno administrativno opterećenje, nedovoljna informiranost ili strah od stigmatizacije ili diskriminacije mogu dovesti do toga da osobe koje ispunjavaju uvjete za minimalni dohodak ne podnose zahtjev za pristup tom dohotku.

3.17. Poduzeća socijalne ekonomije, kao i mala i srednja poduzeća općenito, važna su, osobito za pružanje početničkih radnih mjesta. EGSO pozdravlja Akcijski plan Komisije za socijalnu ekonomiju i potiče Komisiju da provede ocjenjivanje najboljih projekata na primjerenoj razini.

3.18. Posebnu pozornost valja pridati skupinama kao što su jednoroditeljske obitelji, migrantske obitelji, mladi, osobe s invaliditetom i Romi.

3.19. Danas brojni umirovljenici ovise o minimalnom dohotku jer su njihove mirovine premale. Ako ne mogu raditi, te starije osobe ne mogu se vratiti na tržište rada kako bi ostvarile bolji dohodak. Potrebni su im mirovinski sustavi kojima bi im se pružala primjerena mirovina kako se ne bi morali oslanjati na potporu u obliku minimalnog dohotka. Budući da demografski trendovi u državama članicama ukazuju na to da ćemo u budućnosti imati više umirovljenika, važno je da države članice imaju mirovinske sustave kojima se isplaćuju primjerene mirovine.

3.20. EGSO predlaže da države članice procjenjuju razinu minimalnog dohotka barem na godišnjoj osnovi; ta procjena treba biti indeksirana kako bi se uzela u obzir inflacija, barem na godišnjoj osnovi, ovisno o razini inflacije.

4. Posebne napomene

4.1. *Primjerenost minimalnog dohotka*

4.1.1. Trenutačno se u brojnim državama članicama utvrđivanje i razina minimalnog dohotka ne temelje na pouzdanoj metodologiji i nisu povezani sa statistički potkrijepljenim pokazateljima. Prvi je korak uspostava takve metodologije i uzimanje u obzir različitih izvora dohotka te konkretnih okolnosti kućanstava.

4.1.2. Što se tiče razine minimalnog dohotka, EGSO primjećuje da su u preporuci predložene različite metode za definiranje njegove minimalne razine: upućivanjem na nacionalni prag izloženosti riziku od siromaštva, izračunom novčane vrijednosti nužnih roba i usluga u skladu s nacionalnim definicijama ili upućivanjem na drugo nacionalno pravo ili prakse. To također podrazumijeva da se mogu razmotriti sustavi s referentnim proračunima. Ti se sustavi temelje na nacionalno utvrđenoj košarici robe i usluga koja odražava troškove života u određenoj državi članici ili regiji i mogu poslužiti kao temelj za ocjenu primjerenosti.

4.1.3. EGSO ustraje u tome da minimalni dohodak mora biti usklađen s inflacijom, osobito s porastom troškova života kad je riječ o hrani i energiji, te da to usklađivanje valja redovito provoditi. U tom je smislu godišnje preispitivanje na razini država članica jasna preporuka.

4.1.4. Potrebno je izraditi referentne proračune košarica robe i usluga na razini država članica uz koordinaciju na europskoj razini. Time bi se državama članicama pomoglo da zajamče primjerenost programâ minimalnog dohotka. Košarica robe i usluga među ostalim potrebama mora obuhvaćati stanovanje, vodu, električnu energiju, telekomunikacije, hranu, zdravstvenu skrb, prijevoz, kulturu i slobodno vrijeme. Mehanizmi kojima se omogućuje točna i brza indeksacija prema stvarnim cijenama ključni su za osiguravanje primjerenosti, osobito u vremenima kriza koje utječu na troškove života.

4.1.5. Naknade u okviru minimalnog dohotka ne bi se smjele upotrebljavati kao dopuna za niske plaće. Ako su za osobe koje žive u siromaštvu unatoč zaposlenju predviđena dopunska rješenja, ta rješenja trebaju predstavljati privremene i dopunske mjere. Uzimajući u obzir brojne oblike rada, trebalo bi poticati i podupirati aktivnu politiku tržišta rada i politiku primjerenih plaća, zajedno s poticajnim sustavom socijalne sigurnosti i poreznim sustavom, kako bi se osigurala kvalitetna radna mjesta i dostojanstveni životni uvjeti. Potrebno je osigurati čvrste mreže sigurnosti za osobe kojima je trajno ili potpuno onemogućeno zapošljavanje u pristojnim uvjetima za dostojanstven život, i to onoliko dugo koliko su im takve mreže potrebne.

4.1.6. EGSO pozdravlja odluku prema kojoj se naknade kao što invalidnine neće uzimati u obzir prilikom provjere imovinskog stanja u svrhu odlučivanja o pravu osobe na minimalni dohodak jer se takvim naknadama pokrivaju dodatni troškovi koji nastaju zbog posebnih potreba. Ta odluka pokazuje da smo vrlo osjetljivi na osobe kojima je zaista potrebna pomoć u našem društvu.

4.1.7. Posebnu pozornost valja pridati ranjivim obiteljima i samohranim roditeljima, većinom ženama, jer su za njih dopunska uloga dječjeg doplatka i pristupačne skrbi za djecu te ostalih oblika pružanja skrbi od ključne važnosti.

4.1.8. Primjerene minimalne plaće, utvrđene zakonom ili kolektivnim pregovorima, vrijedan su instrument za rješavanje problema siromaštva. Provedba Direktive o primjerenim minimalnim plaćama imat će pozitivan učinak na rizik od siromaštva za značajni dio radne snage, a osobito za samce koji rade u punom radnom vremenu i kućanstva u kojima oba partnera ostvaruju prihode. Socijalne partnere valja poticati na provedbu navedenih odredbi putem kolektivnih ugovora. Nakon provedbe te direktive minimalna plaća mogla bi se, gdje je to primjenjivo, upotrebljavati i kao referentna vrijednost za minimalni dohodak pod uvjetom da je minimalni dohodak utvrđen na razini siromaštva.

4.1.9. EGSO smatra da programi minimalnog dohotka trebaju obuhvaćati davanja u novcu i davanja u naravi za osobe koje ne mogu raditi ili kojima je gotovo nemoguće raditi.

4.1.10. Povlastice uz zaposlenje također mogu imati važnu ulogu u privlačenju neaktivnih osoba na tržište rada ⁽⁵⁾.

4.1.11. Cilj Europskog vijeća u pogledu smanjenja broja osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti za 15 milijuna do 2030. može se činiti nedovoljno ambicioznim. Međutim, taj se cilj mora smatrati minimumom uzimajući u obzir činjenicu da je u određenim zemljama razina primjerenosti trenutačno čak i ispod 20 % i da će im biti potrebno dugo vremena da postignu te ciljeve. Komisija je navela da se u preporuci utvrđuje razdoblje za postupnu provedbu odredbi o primjerenosti potpore dohotku. Za ostale izazove, kao što su obuhvat i iskorištenost, rokovi bi trebali biti kraći.

4.2. **Obuhvat, prihvatljivost i iskorištenost**

4.2.1. Trenutačno u prosjeku 20 % nezaposlenih osoba ne ispunjava uvjete programâ minimalnog dohotka. Razlog za navedeno jesu kriteriji prihvatljivosti u pogledu minimalne dobi, trajanja boravka u zemlji, nepostojanje adrese za beskućnike, pitanja u pogledu sastava obitelji itd. Te nedostatke u smislu obuhvata trebaju riješiti države članice. Također postoji problem u pogledu kontinuiteta obuhvata u različitim fazama života i aktivnosti. U svakom slučaju, u državama članicama trebalo bi uspostaviti transparentne i nediskriminirajuće kriterije za pristup.

4.2.2. Čini se da je za neiskorištenost u velikoj mjeri odgovorna uprava, što je nepravedno i treba ispraviti. Procjenjuje se da neiskorištenost minimalnog dohotka iznosi između 30 i 50 % u državama članicama. Ta se procjena čini vrlo visokom i općenitom. Države članice valja poticati na prikupljanje informacija o neiskorištenosti i razlozima zbog kojih je ta brojka tako visoka. EGSO snažno podupire usmjerenost političkog dogovora Vijeća na poticanje potpunog iskorištavanja minimalnog dohotka putem skupa mjera kao što su smanjivanje administrativnog opterećenja, osiguravanje informacija prilagođenih korisniku, poduzimanje koraka za suzbijanje stigmatizacije i proaktivno djelovanje usmjereno na osobe koje nemaju dovoljno sredstava.

4.2.3. U okviru minimalnog dohotka potrebno je izričito zajamčiti pristup mladim odraslim osobama u dobi od 18 godina nadalje te migrantima. Budući da je minimalni dohodak nedoprinosa davanje, treba voditi računa o izbjegavanju dvosmislenih izraza u pogledu toga što valja smatrati „primjerenim” trajanjem boravka.

4.2.4. Kako bi se utvrdio trenutačni obuhvat programâ minimalnog dohotka, potrebni su raščlanjeni kvantitativni i kvalitativni pokazatelji na razini EU-a. Osobitu pozornost valja pridati stopama iskorištenosti i djelotvornosti programâ, posebno kada je riječ o marginaliziranim skupinama, uključujući Rome, izbjeglice i beskućnike.

4.3. **Pristup tržištu rada**

4.3.1. Sustavi minimalnog dohotka trebali bi biti osmišljeni na način da sadržavaju snažne mjere aktivacije za osobe koje mogu raditi, pri čemu bi se poštovali prioriteti politike privremene skrbi. Kako bi se izbjegla zamka poticaja, dohotkom od rada ni u kojem se slučaju ne smiju nerazmjerno smanjiti socijalne naknade.

4.3.2. Potrebno je u potpunosti razviti sudjelovanje u programima javnih radova i mogućnosti u sektoru socijalne ekonomije, osobito za ranjivije skupine.

4.3.3. Za dugotrajno nezaposlene i neaktivne osobe koje mogu ući na tržište rada posebno je važna ciljana potpora. Povlasticama uz zaposlenje zajedno sa strukturnim mjerama za olakšavanje uključivanja ranjivih skupina može se olakšati njihov ulazak na tržište rada, ali one bi trebale biti privremene.

4.3.4. Sudjelovanje u programima uključivanja na tržište rada iziskuje dostupnost primjerenih mjera kao što su obrazovanje i osposobljavanje te programi cjeloživotnog učenja, zajedno s uslugama potpore kao što su savjetovanje, mentorstvo ili pomoć pri traženju posla. Osmišljavanje djelotvornih mjera iziskuje snažno sudjelovanje država članica u aktivnim politikama tržišta rada u suradnji s relevantnim dionicima kao što su socijalni partneri. Uprava i njezino osoblje trebali bi biti kvalificirani za svoj težak zadatak i oslanjati se na stručne i znanstvene spoznaje. Trebalo bi sustavno uzimati u obzir pojedinačne kvalifikacije, potencijal, vještine i planove za razvoj karijere nezaposlenih osoba.

⁽⁵⁾ Uloga povlastica uz zaposlenje na tržištu rada istaknuta je u točki 3.4.3. mišljenja SOC/737 „Smjernice za politike zapošljavanja država članica” (SL C 486, 21.12.2022., str. 161.)

4.4. **Pristup osnovnim uslugama**

4.4.1. U preporuci se potvrđuje potreba za osiguranjem djelotvornog pristupa kvalitetnim i cjenovno pristupačnim osnovnim uslugama (voda, kanalizacija, energija, prijevoz, financijske usluge i digitalna komunikacija), kako je navedeno u 20. načelu europskog stupa socijalnih prava. Digitalizacija bi se trebala smatrati novom društvenom odrednicom za pristup osnovnim uslugama i potrebno je poduzeti korake za premošćivanje digitalnog jaza.

4.5. **Upravljanje**

4.5.1. EGSO ističe potrebu za postizanjem veće djelotvornosti upravljanja mrežama socijalne sigurnosti na svim razinama. Posebnu pozornost valja pridati snažnoj koordinaciji različitih dionika na horizontalnoj i vertikalnoj razini. Potrebno je jasno definirati uloge i odgovornosti dionika te istovremeno izbjeći efekt silosa.

4.5.2. U provedbi programâ minimalnog dohotka trebali bi sudjelovati svi relevantni dionici, uključujući organizacije civilnog društva (osobito one koje se bave osobama koje žive u siromaštvu), pružatelje socijalnih usluga i socijalne partnere u svim državama članicama. U okviru izrade sustava stalnog praćenja i ocjenjivanja valja provesti savjetovanje s dionicima.

4.6. **Praćenje**

4.6.1. Kako je navedeno u političkom dogovoru Vijeća, redovito praćenje provedbe politika potpore dohotku i povezanih mjera uključivanja na tržište rada te pristupa uslugama, popraćeno redovitim evaluacijama, nužno je kako bi se što učinkovitije postigli ciljevi te preporuke. Izvješća o napretku država članica trebala bi biti izrađena uz značajno sudjelovanje relevantnih organizacija civilnog društva i organizacija za socijalnu skrb te socijalnih partnera ili bi izvješća trebala redovito podnositi Komisijinu mehanizmu za praćenje. Kako je navedeno u nacrtu preporuke, EGSO nije jedan od brojnih dionika na razini EU-a, nego je temeljem Ugovora središnja institucija u postupku praćenja.

4.6.2. Programi minimalnog dohotka trebali bi uključivati zaštitne mehanizme kojima se jamči nediskriminacija stvarnih ili potencijalnih korisnika, kao i mehanizme za osiguravanje dostupnosti ranjivim skupinama. Sve države članice trebale bi uspostaviti interna tijela za praćenje poštovanja zaštite podataka i temeljnih prava svih uključenih osoba.

4.6.3. U svrhu daljnjeg napretka važno je oslanjati se na postojeće informacije na razini EU-a i poduzeti potrebne mjere kako bi svaka država članica mogla lakše poboljšati način provedbe nacionalnih programa dohotka. To obuhvaća potrebu za organiziranjem razmjena informacija o nacionalnim praksama, tematskih seminara i događanja. U tom pogledu i u svrhu preispitivanja napretka EGSO pozdravlja predložene institucijske aktivnosti kao što su jačanje postojeće suradnje između Komisije i država članica unutar Odbora za socijalnu zaštitu, Odbora za zapošljavanje i Europske mreže javnih službi za zapošljavanje. Međutim, potrebno je pronaći načine za otklanjanje prepreka i poteškoća uzrokovanih zakonodavstvom o zaštiti podataka koje mogu nepotrebno otežati neometanu suradnju između nadležnih tijela.

4.6.4. Faze praćenja država članica od iznimne su važnosti, osobito za države članice koje znatno zaostaju za ciljevima. EGSO ističe važnost jasnih daljnjih koraka uporabom europskog semestra i ostalih alata u svrhu daljnjeg praćenja napretka svih država članica.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema ženama i muškarcima te njihovih jednakih mogućnosti u pitanjima zapošljavanja i rada

(COM(2022) 688 final – 2022/0400 (COD))

i Prijedlogu direktive Vijeća o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo, jednakog postupanja u području zapošljavanja i rada prema osobama bez obzira na njihovu vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili seksualnu orijentaciju, jednakog postupanja prema ženama i muškarcima u pitanjima socijalne sigurnosti te u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga, te o brisanju članka 13. Direktive 2000/43/EZ i članka 12. Direktive 2004/113/EZ

(COM(2022) 689 final – 2022/0401 (APP))

(2023/C 184/13)

Izvjestitelji: **Sif HOLST i Nicoletta MERLO**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 15.12.2022. (COM(2022) 688 final) Vijeće Europske unije, 21.12.2022. (COM(2022) 688 final) Europska komisija, 8.2.2023. (COM(2022) 689 final)
Pravna osnova:	članak 19. stavak 1. i članak 157. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna Stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	8.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	164/01/02

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja inicijativu da se tijelima za jednakost dodijeli uloga zagovornika prava žrtava diskriminacije i posebno pozdravlja izričitu usredotočenost na promicanje i prevenciju te na osiguravanje odgovarajućih sredstava, čime bi se tijelima za jednakost omogućilo da neovisno i djelotvorno obavljaju svoju ulogu.

1.2. EGSO naglašava da je u predloženim direktivama važno postići odgovarajuću ravnotežu između utvrđivanja standarda za tijela za jednakost i supsidijarnosti, pri čemu treba osigurati da opći cilj direktiva – povećanje snage i djelotvornosti tijela za jednakost – ostane prioritet.

1.3. EGSO smatra da bi nedovoljno uzimanje u obzir intersekcijskih i višestrukih oblika diskriminacije bilo propuštena prilika, stoga traži da se o aspektu intersekcionalnosti vodi računa i u nacionalnim i europskim politikama kako bi se zajamčilo da se svakoj žrtvi pruži zaštita.

1.4. EGSO pozdravlja uvođenje prijedloga pravne obveze da se tijela za jednakost oslobode vanjskog utjecaja i da im se osiguraju dostatni i održivi ljudski, stručni, tehnički i financijski resursi.

1.5. EGSO podržava obvezu javnih institucija da se pravodobno savjetuju s tijelima za jednakost i uzmu u obzir njihove preporuke, ali preporučuje da se od država članica zahtijeva da izvješćuju o mjerama koje su poduzete u vezi s njihovom interakcijom s tijelima za jednakost i o rezultatima tih mjera.

1.6. EGSO smatra da se povjeravanjem mehanizma nadzora Europskoj komisiji jamči posvećivanje velike pozornosti praćenju. Međutim, kako bi to bilo učinkovito, poziva na to da se razmotri skraćivanje roka za izvješćivanje s pet godina, kako je predloženo u direktivama, na tri godine.

1.7. EGSO pozdravlja pojašnjenje da pristupačnost za sve također iziskuje posvećivanje pozornosti zahtjevima za pristupačnost osobama s invaliditetom te naglašava da pristupačnost uključuje i pitanje pristupa savjetima.

1.8. EGSO smatra da je vrlo važno poštovati raznolikost nacionalnih pravnih okvira i praksi u području nediskriminacije, uključujući činjenicu da su mnoge države članice tijelima za jednakost dodijelile ovlasti koje nadilaze minimalne zahtjeve postojećih direktiva o jednakosti, te uzeti u obzir razlike u načinu na koji su socijalni partneri i organizacije civilnog društva uključeni u taj proces. U prijedlozima bi trebalo poštovati načela supsidijarnosti i proporcionalnosti te istodobno sprečavati snižavanje postojećih standarda zaštite žrtava diskriminacije. EGSO nadalje ustraje u tome da se u prijedlozima mora promicati vodeća uloga socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u provedbi nacionalnih okvira za nediskriminaciju te ojačati postojeće prakse potpore koju tijela za jednakost pružaju socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva.

1.9. EGSO uviđa da se izvršavanjem istražnih ovlasti u kontekstu postupaka u ime žrtava diskriminacije ili kao potpora žrtvama diskriminacije ne smiju dovoditi u pitanje ovlasti i neovisnost istraga sudova i drugih javnih nadzornih tijela kao što su inspektorati rada.

1.10. EGSO poziva na pružanje odgovarajuće zaštite podnositeljima pritužbi, jamčenje razmjernе naknade za kazneno djelo koje je pretrpjela žrtva i osiguravanje kazni za počinitelje u cilju usmjeravanja na individualni pristup žrtvama nasilja ili diskriminacije. Sankcije, koje mogu uključivati isplatu naknade žrtvi, moraju biti djelotvorne, proporcionalne i odražavajuće te utvrđene na nacionalnoj razini u skladu s nacionalnim pravnim okvirima i praksama⁽¹⁾.

1.11. EGSO predlaže da promicanje informativnih kampanja o pravima EU-a i poštovanju raznolikosti razvija i financira Europska komisija, ali da ih na lokalnoj razini provode nacionalna tijela za jednakost, zajedno s organizacijama civilnog društva i socijalnim partnerima, te da budu prilagođene potrebama konkretnih područja. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti najranjivijim skupinama i planirati kampanje posebno usmjerene na djecu i mlade u školama od rane dobi.

1.12. EGSO poziva na redovito prikupljanje i analizu raščlanjenih podataka radi praćenja nejednakosti i diskriminacije, uključujući višestruku diskriminaciju, te ističe važnost provođenja sustavnog istraživanja nejednakosti i diskriminacije, također u suradnji s organiziranim civilnim društvom i socijalnim partnerima u pitanjima povezanim s radnim mjestom.

2. Kontekst mišljenja

2.1. Tijela za jednakost nacionalne su javne institucije osnovane u cijeloj Europi radi promicanja jednakosti za sve i suzbijanja diskriminacije. Riječ je o neovisnim organizacijama koje štite žrtve diskriminacije i pomažu im te prate pitanja diskriminacije i izvješćuju o njima. Imaju ključnu ulogu u suzbijanju diskriminacije u EU-u⁽²⁾.

⁽¹⁾ Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (članak 17., Sankcije) (SL L 303, 2.12.2000., str. 16.).

⁽²⁾ Equinet.

2.2. Tijela za jednakost prvi su put osnovana Direktivom o rasnoj jednakosti (2000/43/EZ) ⁽³⁾. Trima naknadnim direktivama o jednakosti tijelima za jednakost povjerene su jednake misije u njihovim područjima: Direktiva o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga (2004/113/EZ) ⁽⁴⁾, Direktiva o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (2006/54/EZ) ⁽⁵⁾ i Direktiva o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni (2010/41/EU) ⁽⁶⁾.

2.3. Te direktive ne uključuju upućivanja na strukturu i funkcioniranje tijela za jednakost, već samo utvrđuju određene minimalne nadležnosti i stoga ne isključuju postojanje čak i znatnih razlika među državama članicama. Europska komisija donijela je 2018. Preporuku o standardima za tijela za jednakost ⁽⁷⁾ u cilju rješavanja problema koji proizlaze iz opsežnih i nepotpunih odredbi o tijelima za jednakost u direktivama EU-a. Međutim, ni tom se preporukom nije uspio riješiti taj nedostatak ⁽⁸⁾.

2.4. Europska komisija donijela je 7. prosinca 2022. dva prijedloga ⁽⁹⁾ za jačanje tijela za jednakost, posebno njihove neovisnosti, resursa i ovlasti, kako bi se ona mogla djelotvornije boriti protiv diskriminacije na temelju svih direktiva EU-a koje su već donesene u području jednakog postupanja.

3. Opće napomene

3.1. Jednakost, kao jedna od temeljnih vrijednosti EU-a, također je jedan od prioriteta EGSO-a. U svojim prethodnim mišljenjima ⁽¹⁰⁾ EGSO je prepoznao 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. EGSO je također naglasio potrebu za snažnim politikama, stvarnim resursima, dugoročnim angažmanom i značajnijom potporom nacionalnim tijelima za jednakost i ljudska prava, posebno u pogledu poboljšanja njihove neovisnosti, učinkovitosti i povećanja broja osoblja i financijskih sredstava ⁽¹¹⁾.

3.2. EGSO pozdravlja ovu inicijativu za osnaživanje tijela za jednakost kao branitelja prava žrtava diskriminacije te je smatra neophodnim doprinosom širem radu Europske komisije na približavanju Uniji ravnopravnosti, koja je usmjerena na promicanje jednakog postupanja i nediskriminacije kao općeg načela prava EU-a.

3.3. EGSO posebno pozdravlja izričitu usredotočenost dvaju prijedloga na promicanje i prevenciju kao pravodobno prepoznavanje potrebe za politikama, mjerama i minimalnim standardima kojima se suzbijaju strukturna diskriminacija i stereotipi koji su i dalje često prisutni u našem društvu, čime se promiče veća ujednačenost među državama članicama uz poštovanje postojećih struktura i pristupa koji su pokazali svoju učinkovitost na nacionalnoj razini.

3.4. EGSO naglašava da je u predloženim direktivama važno postići odgovarajuću ravnotežu između utvrđivanja standarda za tijela za jednakost i supsidijarnosti, pri čemu treba osigurati da opći cilj direktiva – povećanje snage, neovisnosti i djelotvornosti tijela za jednakost – ostane prioritet.

⁽³⁾ Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (SL L 180, 19.7.2000., str. 22.).

⁽⁴⁾ Direktiva Vijeća 2004/113/EZ od 13. prosinca 2004. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga (SL L 373, 21.12.2004., str. 37.).

⁽⁵⁾ SL L 204, 26.7.2006., str. 23.

⁽⁶⁾ SL L 180, 15.7.2010., str. 1.

⁽⁷⁾ Preporuka Komisije (EU) 2018/951 od 22. lipnja 2018. o standardima za tijela za jednakost (SL L 167, 4.7.2018., str. 28.).

⁽⁸⁾ Preporuka Komisije (EU) 2018/951 od 22. lipnja 2018. o standardima za tijela za jednakost (SL L 167, 4.7.2018., str. 28.).

⁽⁹⁾ COM(2022) 688 final i COM(2022) 689 final.

⁽¹⁰⁾ 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 LGBTQ 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.

⁽¹¹⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Poboljšanje ravnopravnosti u EU-u” (SL C 75, 28.2.2023., str. 56.).

3.5. EGSO se slaže s Europskom komisijom da je, kako bi se stvorili uvjeti u kojima svatko može živjeti, napredovati i biti vođa neovisno o razlikama, potrebno osnažiti postojeća tijela za jednakost kako bi ona mogla ostvariti svoj puni potencijal i biti spremnija za sprečavanje diskriminacije i pružanje pomoći žrtvama diskriminacije.

3.6. EGSO smatra da je promicanje tijela za jednakost ključno kako bi se zajamčila temeljna prava svih građana EU-a. Aktivnim promicanjem tijela za jednakost EU osigurava potporu svim građanima i građankama EU-a koji su predmet diskriminacije i osigurava njihovo pravo na potporu i zastupanje.

3.7. EGSO podsjeća na točku 2.10. svojeg mišljenja „Poboljšanje ravnopravnosti u EU-u”⁽¹²⁾: „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”.

3.8. U tom je području potrebno djelovanje na razini EU-a koje bi bilo u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti te s drugim politikama Unije. Europska komisija izjavila je da se ovom inicijativom revidira postojeće zakonodavstvo kako bi se povećala njegova djelotvornost, uspostavili minimalni standardi i uključili socijalni partneri i civilno društvo.

4. Posebne napomene

4.1. Jačanje nadležnosti tijela za jednakost

4.1.1. S obzirom na dugotrajan zastoje u donošenju takozvane horizontalne direktive i na temelju pristupa kojemu su žrtve u središtu i prema kojemu je odgođeno pravosuđe uskraćeno pravosuđe, EGSO smatra da bi nedovoljno uzimanje u obzir intersekcijskih i višestrukih oblika diskriminacije bila propuštena prilika jer se neki oblici diskriminacije ne mogu riješiti razmatranjem diskriminacije po zasebnim osnovama, nego je za njih potreban intersekcijski pristup.

4.1.2. Iako se nizom postojećih direktiva od država članica zahtijeva da uspostave nacionalna tijela za jednakost, postojeća pravila EU-a ostavljaju široko diskrecijsko pravo u pogledu uspostave i djelovanja tih tijela, a među njima postoje i znatne razlike u pogledu ovlasti, neovisnosti, resursa, dostupnosti i učinkovitosti. Cilj nove inicijative, kojom se uvode minimalni standardi za tijela za jednakost, jest doprinijeti radu Europske komisije na približavanju Uniji ravnopravnosti i ojačati djelotvornost zakonodavstva EU-a o nediskriminaciji.

4.1.3. Prijedlog Europske komisije o proširenju mandata tijela za jednakost na Direktivu Vijeća 79/7/EEZ kako bi tijela za jednakost mogla pružati zaštitu od diskriminacije na temelju roda u području državnog sustava socijalne sigurnosti ne smije dovoditi u pitanje ulogu i ovlasti socijalnih partnera te bi trebao služiti jačanju i podupiranju njihova rada.

4.1.4. EGSO pozdravlja uvođenje prijedloga pravne obveze da se tijela za jednakost oslobode vanjskog utjecaja i da im se osiguraju dostatni i održivi ljudski, stručni, tehnički i financijski resursi te uviđa središnju ulogu tog prijedloga.

4.1.5. EGSO pozdravlja predložene snažne zaštitne mjere za neovisnost tijela za jednakost, što je ključno za njihovu sposobnost pružanja dostatne potpore građanima.

4.1.6. EGSO ističe posebnu važnost zaštitnih mjera za dostupnost i primjerenost ljudskih, tehničkih i financijskih resursa koji se pružaju tijelima za jednakost. Resursi su preduvjet i za neovisnost tijela za jednakost i za njihovu sposobnost učinkovite zaštite žrtava i sprečavanja diskriminacije.

4.1.7. Dio je prijedloga Europske komisije zahtjev da se javne institucije pravodobno savjetuju s tijelima za jednakost i uzmu u obzir njihove preporuke. EGSO preporučuje da se od država članica zahtijeva da izvješćuju o mjerama koje su poduzele u vezi s preporukama tijela za jednakost, kao i o rezultatima tih mjera.

⁽¹²⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Poboljšanje ravnopravnosti u EU-u” (SL C 75, 28.2.2023., str. 56).

4.1.8. Prijedlogom se predviđa i da Europska komisija utvrdi zajedničke pokazatelje za mjerenje i osiguravanje usporedivosti podataka prikupljenih na nacionalnoj razini te da svakih pet godina objavljuje izvješće o tijelima za jednakost u cijelom EU-u. EGSO smatra da bi rok za taj postupak trebao biti kraći i stoga predlaže da Europska komisija skрати razdoblje izvješćivanja na tri godine.

4.1.9. Važnost praćenja ne može se dovoljno naglasiti. To je jedini način da se tijelima za jednakost osigura mogućnost da budu istinski djelotvorna i sposobna pružiti potrebnu potporu žrtvama diskriminacije. EGSO smatra da se povjerenjem mehanizma nadzora Europskoj komisiji jamči posvećivanje velike pozornosti praćenju.

4.1.10. EGSO također smatra da Europska komisija mora aktivno promicati opći pristup svih žrtava resursima i pomoći tijela za jednakost. To se može postići djelotvornim nadzorom, odgovarajućim promicanjem tijela za jednakost koja djeluju na lokalnoj razini i dijalogom s državama članicama. Uključivanje organizacija civilnog društva i socijalnih partnera u dijalog može pružiti važnu dodanu vrijednost i daljnji djelotvoran nadzor.

4.1.11. EGSO i dalje poziva na pojačanu suradnju s organizacijama civilnog društva i borcima za ljudska prava koji rade na terenu (posebno u marginaliziranim i ranjivim zajednicama) te na to da im se pruža potpora, kako je navedeno u njegovu prethodnom radu ⁽¹³⁾.

4.1.12. Podsjećajući na to da „[p]reklapanje dimenzija rase, etničkog podrijetla, društvenog sloja, dobi, spolne orijentacije, državljanstva, religije, spola, invaliditeta, izbjegličkog ili migrantskog statusa itd. ima multiplikacijski učinak kojim se povećava diskriminacija” ⁽¹⁴⁾, EGSO smatra da je važno nastaviti s programima razmjene znanja i promicanja učenja na svim razinama, među ostalim osiguravanjem intersekcijskog pristupa radu.

4.1.13. EGSO pozdravlja činjenicu da predmetne direktive sadržavaju odredbe o tijelima s više mandata kako bi se zajamčila potrebna sredstva i vidljivost za funkciju jednakosti. Međutim, značenje „autonomnog izvršavanja mandata za jednakost” morat će se dodatno definirati i protumačiti te će se također morati osigurati da to ne iziskuje hermetičko razdvajanje različitih mandata u slučajevima u kojima se mogu koristiti za međusobno jačanje i nadopunjavanje. Uvođenje strukturnog „vatrozida” u tijelima za jednakost s različitim posebnim odjelima moglo bi biti kontraproduktivno ako je cilj ojačati tijela za jednakost.

4.2. *Djelotvoran pristup pravosuđu za žrtve diskriminacije*

4.2.1. Dio je prijedlogâ osigurati jačanje tijela za jednakost u bavljenju slučajevima diskriminacije i pobrinuti se da njihove usluge budu besplatne i dostupne svim žrtvama na ravnopravnoj osnovi.

4.2.2. EGSO smatra da je pomoć koju pružaju tijela za jednakost ključna kako bi se osiguralo da žrtve diskriminacije imaju i druge opcije osim pojedinačnog pokretanja postupka u svrhu sudske i pravne zaštite, a navodi i da njihove nadležnosti ne smiju dovesti u pitanje ovlasti socijalnih partnera za kolektivno zastupanje sudske sporove, nego ih nadopunjavati. EGSO također cijeni pojašnjenje da pristupačnost za sve iziskuje i posvećivanje pozornosti zahtjevima za pristupačnost osobama s invaliditetom te naglašava da pristupačnost uključuje i pitanje pristupa savjetima, primjerice ako osobe žive na udaljenoj lokaciji ili imaju poteškoća u pristupu izvorima na internetu. Pomoć tijela za jednakost preduvjet je za rješavanje strukturnih, intersekcijskih i sustavnih dimenzija nejednakosti.

4.2.3. EGSO ističe važnost sposobnosti tijela za jednakost da djeluju na temelju pritužbi žrtava i da postavljaju pitanja na općenitijoj razini, na vlastitu inicijativu ili nakon dijaloga s relevantnim organizacijama civilnog društva ili socijalnim partnerima. Strah od posljedica, uključujući gubitak sredstava za život, mogao bi otežati istupanje žrtava. Prepreka može biti i nepoznavanje svojih prava i načina njihova ostvarivanja.

⁽¹³⁾ SL C 341, 24.8.2021., str. 50.

⁽¹⁴⁾ SL C 367, 10.10.2018., str. 20.

4.2.4. Vrlo je važno uzeti u obzir velike razlike u državama članicama u pogledu broja, strukture i načina rada tijela za jednakost te poštovati nacionalne pravne okvire i prakse, a istodobno spriječiti snižavanje postojećih standarda za zaštitu protiv diskriminacije, primjerice slabljenjem sadašnjih ovlasti tijela za jednakost u okviru raznih nacionalnih zakonodavstava. Osim toga, postoje i razlike u načinu na koji su organizacije socijalnih partnera i civilnog društva uključene u taj proces, što je potrebno uzeti u obzir. ⁽¹⁵⁾

4.2.5. EGSO smatra da je pravo tijela za jednakost na sudjelovanje u sudskim postupcima, koje već postoji u nekoliko država članica, ključno za osiguravanje bolje zaštite načela jednakog postupanja, posebno u situacijama u kojima žrtve nemaju pristup pravosuđu zbog postupovnih ili financijskih prepreka, a socijalni partneri ne dopiru do njih. EGSO nadalje naglašava da, u skladu s postojećim direktivama o jednakosti, sudske ovlasti tijela za jednakost ne smiju dovesti u pitanje relevantne ovlasti i aktivnu procesnu legitimaciju socijalnih partnera i organizacija civilnog društva, nego ih nadopunjavati, u skladu s kriterijima utvrđenima njihovim nacionalnim pravom. ⁽¹⁶⁾ U tom je pogledu vrlo važno da tijela za jednakost na nacionalnoj razini surađuju sa sudovima, specijaliziranim upravnim sudovima kao što su radni sudovi i socijalnim partnerima.

4.2.6. EGSO uviđa da je za ispunjavanje obveza u vezi s teretom dokazivanja u skladu s postojećim direktivama o jednakom postupanju potrebno omogućiti pristup dokazima svim stranama s legitimnim interesom za pokretanje postupka u ime žrtava diskriminacije ili kao potpora tim žrtvama, kao što su socijalni partneri, tijela za jednakost i organizacije civilnog društva. Izvršavanje istražnih ovlasti u tom kontekstu ne smije dovesti u pitanje ovlasti i neovisnost istraga sudova i drugih javnih nadzornih tijela kao što su inspektorati rada.

4.2.7. EGSO smatra da bi se predmetna dva prijedloga trebala više usredotočiti na individualni pristup žrtvama nasilja ili diskriminacije. U tom bi pogledu podnositeljima pritužbi trebalo pružiti odgovarajuću zaštitu kako bi se izbjegla šutnja zbog straha od posljedica. Trebalo bi zajamčiti razmjernu i primjerenu naknadu za kazneno djelo koje je žrtva pretrpjela te osigurati kazne za počinitelje kaznenih djela. Sankcije, koje mogu uključivati isplatu naknade žrtvi, moraju biti djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće te u skladu s člankom 17. Direktive 2000/78/EZ ⁽¹⁷⁾.

4.3. *Senzibilizacija*

4.3.1. EGSO pozdravlja usredotočenost na senzibilizaciju javnosti i naglašava da je važno da države članice i tijela za jednakost pojačaju aktivnosti u tom smjeru, među ostalim podupiranjem organiziranog civilnog društva u sprečavanju diskriminacije i stvaranju ravnopravnosti. EGSO predlaže da informativne kampanje o pravima u EU-u i poštovanju različitosti, koje bi razvijala i financirala Komisija, provode nacionalna tijela za jednakost zajedno s organizacijama civilnog društva i socijalnim partnerima i da budu prilagođene lokalnim potrebama. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti najranjivijim skupinama i planirati posebne kampanje usmjerene na djecu i mlade u školama od rane dobi.

4.3.2. EGSO poziva na uključivanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u pripremu, provedbu i širenje tih informativnih kampanja. Uvidima relevantnih organizacija poboljšat će se doseg i djelotvornost kampanja te će se moći iznijeti mišljenja najranjivijih skupina.

4.4. *Prikupljanje podataka*

4.4.1. Tijela za jednakost imaju važnu ulogu u prikupljanju podataka, koja nadilazi prikupljanje podataka o njihovu vlastitom radu. To se potvrđuje u predmetnim direktivama te se, među ostalim, tijelima za jednakost dodjeljuju ovlasti za pristup statističkim podacima koje su prikupili javni i privatni subjekti, uključujući javna tijela, sindikate, poduzeća i organizacije civilnog društva. Ti statistički podaci ne bi smjeli sadržavati osobne podatke i njihovo prikupljanje mora u

⁽¹⁵⁾ Pitanja koja se odnose na aktivnu procesnu legitimaciju svih stranaka s legitimnim interesom za sudjelovanje u postupcima u vezi s nediskriminacijom u skladu s direktivama EU-a o jednakosti, kao što su sindikati, udruge poslodavaca, tijela za jednakost i organizacije civilnog društva, uređena su postojećim direktivama EU-a o jednakosti i, konkretnije, člankom 9. stavkom 2. Okvirne direktive o zapošljavanju (Direktiva 2000/78/EZ) i člankom 17. stavkom 2. Direktive o rodnoj ravnopravnosti (Direktiva 2006/54/EZ, preinaka).

⁽¹⁶⁾ Uvodna izjava 34. Prijedloga direktive COM(2022) 688 final i uvodna izjava 35. Prijedloga direktive COM(2022) 689 final, u kojima se navodi da predložene odredbe o aktivnoj procesnoj legitimaciji ne dovode u pitanje ulogu, ovlasti i zadaće socijalnih partnera i civilnog društva u sudjelovanju u postupcima kojima se izvršavaju obveze u skladu s antidiskriminacijskim pravom.

⁽¹⁷⁾ SL L 303, 2.12. 2000., str. 16.

najvećoj mogućoj mjeri ograničiti dodatno administrativno ili financijsko opterećenje za dotične subjekte. Tijela za jednakost morat će i pripremati godišnja izvješća o radu i redovita izvješća o stanju jednakog postupanja i diskriminacije u zemlji. Iako je riječ o važnim i dalekosežnim ovlastima koje se mogu vrlo dobro iskoristiti, za njih su potrebni i znatni resursi. Stoga EGSO naglašava da je tijelima za jednakost važno osigurati odgovarajuća dodatna sredstva za izvršenje tih ovlasti.

4.4.2. Kako bi se osigurala redovita usredotočenost na postojeće nejednakosti i diskriminaciju, EGSO poziva na redovito prikupljanje i analizu raščlanjenih podataka radi praćenja diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi i spolne orijentacije.

4.4.3. EGSO naglašava važnost redovitog istraživanja o nejednakosti i diskriminaciji te potrebu za čvrstom suradnjom između Europske komisije, država članica, tijela za ljudska prava, organizacija civilnog društva i socijalnih partnera na pitanjima povezanim s radnim mjestom u pogledu praćenja i evaluacije te razvoja političkog programa.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

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 – Revizija Akcijskog plana EU-a za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom

(COM(2022) 581 final)

(2023/C 184/14)

Izjaviteljica: **Ozlem YILDIRIM**

Suizjavitelj: **Cillian LOHAN**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 25.11.2022.
Pravna osnova:	članak 304 Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	152/0/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Revidirani Akcijski plan EU-a za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom sadržava mnogo važnih elemenata zbog kojih bi mogao biti uspješan. Četiri prioriteta i njihovi ciljevi dobro su osmišljeni i predstavljaju poboljšanje u odnosu na prethodnu verziju. Međutim, EGSO je zabrinut zbog sredstava koja će se dodijeliti za razvoj plana na nacionalnoj razini i pita se hoće li ta sredstva biti dostatna jer bi u protivnom to moglo dovesti do njegova neuspjeha, kao što je bio slučaj s prethodnim planom.

1.2. EGSO pozdravlja to što se Europska komisija obvezala osigurati dostatne financijske i ljudske resurse za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom integriranjem trgovine divljom faunom i florom u fondove EU-a koji su namijenjeni: i. sigurnosti i organiziranom kriminalu; ii. okolišu i iii. međunarodnoj suradnji/partnerstvima. To bi posebno trebao biti prioritet u okviru inicijative EMPACT, Fonda za unutarnju sigurnost, programa LIFE, programa Interreg te Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju.

1.3. Međutim, važno je postići dogovor o postotku tih sredstava koji će se u potpunosti namijeniti za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom kako bi se povećala odgovornost za akcijski plan. Države članice trebale bi se obvezati na osiguravanje dostatnih sredstava za osposobljavanje specijaliziranog osoblja u njihovim zemljama radi borbe protiv nezakonite trgovine divljom faunom i florom. Dodijeljena sredstva trebala bi prijaviti, pratiti i evaluirati u okviru provedbe akcijskog plana na nacionalnoj razini. Morala bi biti dostatna za financiranje opreme i osoblja. Nadalje, za osoblje bi trebalo osigurati visokokvalitetne radne uvjete s punim pravom na kolektivno pregovaranje i mogućnostima napredovanja u karijeri. To je ključno za privlačenje najboljih ljudi i održavanje visoke razine motivacije. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti pitanjima zdravlja, dobrobiti i osobne sigurnosti.

1.4. Suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom trebalo bi uključiti u sva područja politika na razini EU-a i država članica. Za sve sudionike uključene u sprečavanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom trebala bi postojati ujednačena i minimalna razina osposobljavanja te prilagođena izgradnja kapaciteta ovisno o vještinama koje su potrebne u različitim područjima u kojima je nezakonita trgovina divljom faunom i florom raširena. Među tužiteljima, sucima, carinskim službenicima, nacionalnim tijelima Konvencije o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka (CITES) i policijskim tijelima trebalo bi osposobiti specijalizirane jedinice ili specijalizirano osoblje. Oni bi morali moći otkriti i uhititi osobe koje sudjeluju u kaznenim djelima povezanim s divljom faunom i florom, kazneno ih goniti i osuditi.

1.5. U svim državama članicama trebalo bi uspostaviti ujednačene strukture, koje EGSO preporučuje u obliku međuagencijskih odbora i specijaliziranih jedinica ili osoblja osposobljenog za borbu protiv nezakonite trgovine divljom faunom i florom. Ti međuagencijski odbori uključivali bi predstavnike specijaliziranih jedinica za borbu protiv nezakonite

trgovine divljom faunom i florom. Međuagencijski odbori bili bi posebno korisni pri savjetovanju i organiziranju zajedničkih istraga unutar država članica s drugim agencijama koje su usmjerene na druge nezakonite aktivnosti, kao što su financijski kriminalitet i kiberkriminalitet. Ti su oblici kriminala obično povezani s nezakonitom trgovinom divljom faunom i florom jer organizirani kriminal može svoje kanale za druge vrste kaznenih djela (kao što su trgovina drogom i pranje novca) iskoristiti i za nezakonitu trgovinu proizvoda od divlje faune i flore, što obično i čini. Trebalo bi uspostaviti posebne kanale za komunikaciju i suradnju sa socijalnim partnerima i civilnim društvom.

1.6. Uključivanjem obveza dužne pažnje za poduzeća koja trguju u EU-u – ambicioznom direktivom o dužnoj pažnji za održivo poslovanje – ta bi se poduzeća mogla potaknuti na trgovanje divljom faunom i florom na održiv način i odvratiti od upuštanja u nezakonite aktivnosti, ali bi se moglo i pomoći tijelima kaznenog progona da otkriju kriminalce.

1.7. EGSO smatra da je važno surađivati s poslovnim sektorima uključenima u trgovinu divljom faunom i florom kako bi se smanjila potražnja za proizvodima od divlje faune i flore u EU-u i ograničio nezakonit uvoz proizvoda od divlje faune i flore. U planu se predviđaju tematske sjednice s Provedbenom skupinom EU-a za trgovinu divljom faunom i florom za relevantne predstavnike poduzeća radi rješavanja određenih pitanja (npr. tradicionalna medicina, egzotični kućni ljubimci, industrija luksuznih proizvoda, lovni turizam, drvo, industrija ribarstva i prodaja ribljih proizvoda, prijevoz, kurirske službe i internetska trgovina). Međutim, ključna značajka strategije trebale bi biti koordinirane informativne kampanje namijenjene široj javnosti (posebno usmjerene na smanjenje potražnje). Organizacije civilnog društva također bi mogle imati ulogu u smanjenju potražnje podizanjem svijesti i provođenjem kampanja za smanjenje potražnje usmjerenih na zajednice koje konzumiraju nezakonite proizvode od divlje faune i flore u EU-u.

1.8. EGSO poziva Komisiju da uključi nacionalna i nadnacionalna tijela kaznenog progona u povećanje vidljivosti sprečavanja i kaznenog progona trgovine ugroženim vrstama kao dio svoje komunikacije o organiziranom kriminalu, kako u svojim stalnim komunikacijskim alatima tako i u privremenim ciljanim kampanjama.

1.9. Naposljetku, od ključne je važnosti da Europska komisija uspostavi jasan i ambiciozan mehanizam praćenja i evaluacije za praćenje provedbe akcijskog plana te za mjerenje njegovog napretka i uspjeha, uzimajući u obzir vanjsko djelovanje EU-a u borbi protiv nezakonite trgovine divljom faunom i florom (u skladu s prioritetom 4.).

2. Kontekst

2.1. Nezakonita trgovina divljom faunom i florom postala je jedna od najunosnijih aktivnosti organiziranog kriminala na svijetu, za koju Europska komisija procjenjuje da iznosi do 20 milijardi EUR godišnje ⁽¹⁾ na svjetskoj razini. Nezakonita trgovina divljom faunom i florom posljednjih se godina eksponencijalno povećala jer se smatra niskorizičnom aktivnošću s visokim povratom.

2.2. Unatoč sveobuhvatnom pravnom okviru za zaštitu divlje faune i flore, Europska unija važno je krajnje tržište i tranzitna platforma za divlju floru i faunu kojima se nezakonito trguje. Važnost EU-a kao tržišta nezakonitih proizvoda od divlje faune i flore detaljno je opisana u godišnjim izvješćima o velikim zapljenama koje Europska komisija zahtijeva od 2011.

2.3. Priznavši da je EU veliko tržište proizvoda od divlje faune i flore Europska komisija uložila je dosad nezabilježene napore kako bi podigla svijest među poduzećima, potrošačima i širom javnosti o značajkama i opsegu nezakonite trgovine divljom faunom i florom u Europi. Stoga je u veljači 2016. donijela Akcijski plan EU-a za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom ⁽²⁾ kojim se utvrđuje sveobuhvatan plan za borbu protiv nezakonite trgovine divljom faunom i florom u EU-u i za jačanje uloge EU-a u globalnoj borbi protiv tih nezakonitih aktivnosti. Unatoč tome što je zahvaljujući uspješnom povećanju njezine vidljivosti nezakonita trgovina divljom faunom i florom postala prioritetno pitanje, akcijski plan nije imao velik utjecaj na smanjenje potražnje. Organizacija TRAFFIC ⁽³⁾ objavila je izvješće ⁽⁴⁾ u kojemu su prikupljeni podaci o svim zapljenama obuhvaćenima Konvencijom o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka (CITES) za 2018., iz kojeg je vidljivo da se potražnja za divljom faunom i florom u EU-u nije promijenila od prvog prikupljanja podataka 2011.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/environment/cites/infographics_en.htm.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/environment/cites/trafficking_en.htm.

⁽³⁾ <https://www.traffic.org/>.

⁽⁴⁾ <https://www.traffic.org/site/assets/files/12745/eu-seizures-report-2020-final-web.pdf>.

2.4. U najnovijem izvješću organizacije TRAFFIC o zapljenama u 2020. ⁽⁵⁾ vidljiv je utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na nezakonitu trgovinu divljom faunom i florom. Manji opseg nezakonite trgovine prouzročeni poremećajima u zračnom prometu, trgovinskim operacijama i drugim vezama za prijevoz ili prodaju robe koji su povezani s bolešću COVID-19 vjerojatno je pridonio smanjenju broja prijavljenih zapljena. U EU-u je 2020. uočeno znatno smanjenje zapljena, iako to ne znači nužno da je došlo do promjene u potražnji ili dinamici nezakonite trgovine divljom faunom i florom.

2.5. Osim što je uvozno tržište, EU je i izvorna regija nekih ugroženih vrsta, kao što je jegulja (*Anguilla anguilla*). Između 2016. i 2017. uhićeno je 48 osoba, a zaplijenjeno 4 000 kg živih mladih jegulja u vrijednosti od oko 4 milijuna EUR. Osim toga, nije sva nezakonita divlja fauna i flora koja ulazi u Europu namijenjena europskim tržištima, pri čemu je EU često samo usputna postaja. Tijela kaznenog progona često zapljenjuju ljuskavce, morske konjiće, bjelokost i peraje morskih pasa iz Afrike koji se upućuju u Aziju.

3. Opće napomene

3.1. EU mora ostati na oprezu i pojačati svoje napore kako bi zaustavio trgovinu divljom faunom i florom i preokrenuo trend. Ne samo da je ta unosna trgovina rizik za zdravlje ljudi zbog opasnosti od prenošenja zoonotskih bolesti, već i izravno ugrožava politike EU-a za potporu održivom razvoju diljem svijeta, posebno ciljeve održivog razvoja povezane sa zaštitom globalne biološke raznolikosti i ekosustava ⁽⁶⁾, kao i napore za jačanje dobrog upravljanja i suzbijanje nejednakosti.

3.2. Trgovanje divljom faunom i florom danas ne dovodi samo mnoge vrste (uključujući neke prepoznatljivije vrste) na rub izumiranja već i ometa održivi gospodarski razvoj ⁽⁷⁾. Ukratko, Akcijski plan EU-a za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom treba dobro provesti kako bi se ispunili međunarodni sporazumi EU-a o okolišu, posebno Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka (CITES) i Konvencija o biološkoj raznolikosti (CBD). Međutim, EGSO potiče Europsku komisiju da se ne ograniči samo na te međunarodne sporazume kako bi se poboljšala zaštita divlje faune i flore u EU-u i suzbila nezakonita trgovina divljom faunom i florom, što bi bilo od koristi ne samo EU-u nego i cijelom svijetu. Nezakonita trgovina divljom faunom i florom jedan je od glavnih uzroka gubitka biološke raznolikosti koji, osim što dovodi do izumiranja mnogih vrsta, doprinosi i klimatskim promjenama poticanjem nezakonite sječe stabala, koja su nužna za skladištenje ugljika.

3.3. Jednako je važna činjenica da moramo zaustaviti prekogranični organizirani kriminal i njegove kobne posljedice. Prema izvješću Programa UN-a za zaštitu okoliša i Interpola, kaznena djela protiv okoliša porasla su za 26 % ⁽⁸⁾. Ona uključuju nezakonitu trgovinu divljom faunom i florom i prijetnja su miru, sigurnosti i vladavini prava te se često preklapaju s drugim teškim kaznenim djelima kao što su korupcija, kiberkriminalitet i financijski kriminalitet. Primjerice, u nekim afričkim regijama nezakonita trgovina divljom faunom i florom ugrožava nacionalnu sigurnost. U vezi s tim valja spomenuti i ubojstva i atentate jer se osobe zadužene za zaštitu ugroženih vrsta suočavaju sa stvarnom prijetnjom smrću i plaćaju veliku cijenu za predanost svojem radu. Zaklada Thin Green Line Foundation utvrdila je da je od 2009. do 2016. prijavljeno 595 smrtnih slučajeva čuvara koje su ubili krivolovci. Ubijene su još stotine nepoznatih čuvara u zemljama u razvoju, što nije bilo prijavljeno. „Tijekom 2017. zabilježeno je da je ubijeno više od 100 čuvara, a 2018. otprilike jednako toliko, s gotovo dva smrtna slučaja tjedno ⁽⁹⁾.”

3.4. EGSO pozdravlja reviziju Akcijskog plana EU-a za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom te odluku da se nezakonita trgovina divljom faunom i florom uvrsti u središte djelovanja Europske komisije. EGSO se slaže s Komisijinom procjenom prethodnog Akcijskog plana EU-a za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom koja pokazuje da je nedostatak specijaliziranog osoblja, resursa i osposobljavanja u brojnim državama članicama i trećim zemljama i dalje velik problem. Postoji i važna potreba za poboljšanjem suradnje: i. unutar država članica EU-a, ii. među državama članicama EU-a, iii. između država članica EU-a i trećih zemalja te iv. s dionicima i civilnim društvom. Nadalje, trebalo bi učiniti više u osiguravanju digitalne sljedivosti i digitalne suradnje među agencijama.

⁽⁵⁾ https://www.traffic.org/site/assets/files/17391/2020_eu_seizures_report_final.pdf.

⁽⁶⁾ <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/biodiversityandecosystems>.

⁽⁷⁾ Izvadak iz zaključka analize Europske komisije: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0038>.

⁽⁸⁾ Izvješće UNEP-a i INTERPOL-a: Vrijednost kaznenih djela protiv okoliša porasla je za 26 %.

⁽⁹⁾ <https://globalconservation.org/news/over-one-thousand-park-rangers-die-10-years-protecting-our-parks/>.

3.5. EGSO pozdravlja činjenicu da je Europska komisija reviziju Direktive o kaznenim djelima protiv okoliša povezala s Akcijskim planom EU-a za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom. Međutim, zabrinut je zbog toga što se Direktivom o kaznenim djelima protiv okoliša neće moći predvidjeti djelotvorne i odvraćajuće sankcije za nezakonitu trgovinu divljom faunom i florom. Vijeće je 9. prosinca 2022. donijelo stajalište o tom predmetu i znatno smanjilo kazne za fizičke osobe te je istodobno smanjilo ciljeve usklađivanja u pogledu sankcija za pravne osobe. Razine koje je predložilo Vijeće preniske su da bi bile odvraćajuće i djelotvorne. Gornje granice novčanih kazni ne bi smjele biti manje od 15 % ukupnog svjetskog prometa pravne osobe, što je znatno više od 5 % ili 3 %, što je usvojilo Vijeće. Smatramo da je ambiciozna Direktiva o kaznenim djelima protiv okoliša ključna za postizanje uspješnog Akcijskog plana EU-a za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom.

4. Posebne napomene

4.1. U tom akcijskom planu trebalo bi kao relevantne dionike u njegovu razvoju i provedbi na razini EU-a i na nacionalnoj razini izričito navesti zviždače i druge borce za ljudska prava u području okoliša jer oni imaju ključnu ulogu u otkrivanju i sprječavanju kršenja zakonodavstva u području okoliša. Te bi osobe također trebalo zaštititi od zastrašivanja ili sudskih sporova pri prijavljivanju nezakonite trgovine divljom faunom i florom ili pružanju pomoći u istragama, kako je trenutačno navedeno u Direktivi o kaznenim djelima protiv okoliša.

4.2. EGSO smatra da je važno surađivati s poslovnim sektorima uključenima u trgovinu divljom faunom i florom kako bi se smanjila potražnja za proizvodima od divlje faune i flore u EU-u i ograničilo takvo nezakonito trgovanje te osigurati da svaka trgovina divljom faunom i florom bude zakonita i održiva. U planu se predviđaju tematske sjednice s Provedbenom skupinom EU-a za trgovinu divljom faunom i florom za relevantne predstavnike poduzeća radi rješavanja određenih pitanja (npr. tradicionalna medicina, egzotični kućni ljubimci, industrija luksuznih proizvoda, lovni turizam, drvo, industrija ribarstva i prodaja ribljih proizvoda, prijevoz, kurirske službe i internetska trgovina). Međutim, ulogu koju organizacije civilnog društva mogu imati u podupiranju napora u borbi protiv nezakonite trgovine divljom faunom i florom trebalo bi bolje prepoznati i uzeti u obzir u akcijskom planu i njegovoj provedbi (npr. senzibilizacija i provođenje kampanja koje potiču na promjenu ponašanja). Informacije koje EU pruža svojim građanima o pravilima, rizicima i posljedicama trgovine proizvodima od divlje faune i flore i njihove uporabe nisu dovoljno raširene, no informacije o praksama i uporabi tradicionalne medicine (uključujući uporabu dijelova i derivata iz divlje faune i flore za lijekove) u velikoj su mjeri raširene u EU-u. Ta praksa nosi rizike za korisnike (jer neki lijekovi nemaju znanstveno dokazane koristi) i smrtonosne posljedice za divlje vrste koje se love i kojima se trguje (jer ubrzava njihovo izumiranje). Većom prevencijom u tom području EU bi mogao smanjiti do 30 % proizvoda od divlje faune i flore kojima se trguje svake godine jer taj broj odgovara stopi zaplijenjenih proizvoda od divlje faune i flore namijenjenih medicinskoj uporabi u EU-u⁽¹⁰⁾. U tom smislu EGSO i tijela kaznenog progona također bi mogli sudjelovati u razvijanju javnih kampanja za senzibilizaciju o tom problemu.

4.3. Pri dodjeli jasnih odgovornosti za provedbu mjera na nacionalnoj razini i osiguravanju koordinacije među relevantnim akterima EGSO preporučuje homogenost u svim državama članicama. Pružanje mogućnosti poput onih koje su navedene u planu kako bi se osigurala koordinacija (na primjer: i. osnivanje međuagencijskih odbora ili memoranduma o razumijevanju; ii. donošenje nacionalnih akcijskih planova; ili iii. imenovanje nacionalne kontaktne točke) dovest će do nesigurnosti jer će države članice birati različite opcije. Osnivanje međuagencijskih odbora na nacionalnoj razini, s imenovanom kontaktnom točkom za svaki od njih, pomoći će u provedbi akcijskog plana.

4.4. Ključno je da ti međuagencijski odbori i specijalizirano osoblje ili odjeli budu ujednačeno osposobljeni u svih 27 država članica. To bi olakšalo suradnju unutar država članica i među njima jer bi osoblje reagiralo, istraživalo i kazneno gonilo na isti način. Činjenica da bi svaki međuagencijski odbor mogao imati kontaktnu točku poboljšala bi i suradnju i koordinaciju među državama članicama i s trećim zemljama izvan EU-a. Uspostavom kontaktne točke poboljšala bi se suradnja jer time bi međuagencijski odbori i specijalizirano osoblje u državama članicama lakše i brže međusobno stupali u kontakt, posebno kada je potrebno hitno djelovati zbog prekogranične nezakonite trgovine. Kontaktne točke mogle bi suradnju među državama članicama učiniti fleksibilnijom, bez ovisnosti o međunarodnim tijelima kao što je Europol, u slučajevima ograničenima na dvije zemlje. Međutim, te bi skupine mogle biti izložene riziku i postati mete organiziranog kriminala. Detaljne informacije o kontaktnim točkama trebale bi biti ograničene na tijela kaznenog progona i pravosudna tijela kako bi se zaštitio identitet članova osoblja.

⁽¹⁰⁾ Vijeće postiglo dogovor o pregovaračkom mandatu u vezi s Direktivom o kaznenim djelima protiv okoliša – Vijeće (europa.eu).

4.5. Kad je riječ o provedbi Akcijskog plana EU-a za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom, države članice EU-a izvijestile su da im je zbog nedostatka resursa i osoblja teško provoditi operacije. Stoga je važno osigurati da se države članice obvežu na izdvajanje dostatnih sredstava za provedbu novog akcijskog plana EU-a na nacionalnoj razini. Osim toga, resursi su važni za osiguravanje pristojnih radnih uvjeta za osoblje.

4.6. U tekstu bi trebalo izričito navesti da se države članice obvezuju osigurati dostatna sredstva za osposobljavanje specijaliziranog osoblja u svojim zemljama s ciljem borbe protiv nezakonite trgovine divljom faunom i florom. Dodijeljena sredstva trebala bi prijaviti, pratiti i evaluirati u okviru provedbe akcijskog plana na nacionalnoj razini. Resursi bi trebali uključivati ne samo osoblje već i opremu. Nadalje, za osoblje bi trebalo osigurati visokokvalitetne radne uvjete s punim pravom na kolektivno pregovaranje i mogućnostima napredovanja u karijeri. To je ključno za privlačenje najboljih ljudi i održavanje visoke razine motivacije. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti pitanjima zdravlja, dobrobiti i osobne sigurnosti. Potrebno je osigurati ujednačeno osposobljavanje za sve aktere uključene u sprečavanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom te uspostaviti homogene strukture u svim državama članicama, za koje EGSO preporučuje da budu u obliku međuagencijskih odbora i specijaliziranih odjela ili osoblja osposobljenog za borbu protiv nezakonite trgovine divljom faunom i florom.

4.7. Akcijskim planom naglašava se uloga različitih međunarodnih agencija i inicijativa kao što je EMPACT, vodeći instrument za multidisciplinarnu i višeagencijsku operativnu suradnju u borbi protiv organiziranog kriminala na razini EU-a. EMPACT bi mogao biti ključan instrument za provedbu Akcijskog plana EU-a za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom. Na primjer, u okviru tog instrumenta moglo bi se na homogen način organizirati osposobljavanja za međuagencijske odbore i specijalizirano osoblje u svim državama članicama.

4.8. Akcijski plan EU-a za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom trebao bi obuhvaćati sprečavanje nezakonitih lovačkih aktivnosti, posebno za trofeje. Na primjer, u Karpatskim planinama medvjedi se nezakonito love, a krivolovci dobivaju niske kazne koje nisu dovoljne da ih odvrate od te aktivnosti.

4.9. EGSO se slaže s prijedlogom da se u okviru EMPACT-a koordiniraju redovite zajedničke operacije koje bi uključivale prekograničnu suradnju s državama članicama EU-a, Europskom komisijom (OLAF) i relevantnim agencijama EU-a kao što su Eurojust, Frontex, Europol i Europska agencija za kontrolu ribarstva. Ponovimo, kako bi se osigurala učinkovita suradnja, ključna je odgovarajuća raspodjela sredstava na nacionalnoj razini.

4.10. Kad je riječ o trgovinskim politikama i instrumentima za potporu suzbijanju nezakonite trgovine divljom faunom i florom, EGSO pozdravlja prijedlog da se u buduće sporazume o slobodnoj trgovini uključe ambiciozne obveze za borbu protiv nezakonite trgovine divljom faunom i florom. Međutim, to neće biti dovoljno za suzbijanje te nezakonite trgovine. Nastojanja EU-a da poveća mogućnosti za međunarodnu trgovinu i ulaganja bit će uzaludni i kontraproduktivni ako EU hitno ne riješi nedostatke u provedbi zakonodavstva. Digitalne putovnice za proizvode također bi mogle služiti istoj svrsi. Njima bi se mogle povećati sljedivost i transparentnost u pogledu rizika u globalnim lancima opskrbe te bi mogle pomoći zajedničkim međunarodnim mehanizmima kontrole i provedbenim naporima kao i osigurati da građani i potrošači budu jednako informirani o proizvodima koje kupuju, bez obzira na njihovo podrijetlo.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju okvira Unije za certifikaciju uklanjanja ugljika

(COM(2022) 672 final – 2022/0394 (COD))

(2023/C 184/15)

Izjavitelj: **Stoyan TCHOUKANOV**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 1.2.2023. Europsko vijeće, 6.2.2023.
Pravna osnova:	članak 192. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna Stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	159/0/2

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije o okviru EU-a za certifikaciju uklanjanja ugljika te prepoznaje potrebu za povećanjem uklanjanja ugljika i promicanjem regenerativnih praksi uz zadržavanje glavnog fokusa na ključnom smanjenju emisija stakleničkih plinova kako bi se ograničilo globalno zagrijavanje. Međutim, EGSO napominje da prijedlog ostavlja previše ključnih točaka koje treba dodatno razraditi putem delegiranih akata.

1.2. EGSO uviđa da u Uniji trenutačno postoje različiti programi za potvrđivanje i nagrađivanje uklanjanja ugljika te da zajednički okvir za certifikaciju može pružiti jasnoću i pouzdanost uspostavljanjem sveobuhvatnih pravila EU-a za upravljanje načinom mjerenja, potvrđivanja i verifikacije klimatskih koristi ili uklanjanja ugljika. Dobrovoljna priroda tog okvira uključuje poticajni učinak kojim se mogu osigurati novi kanali prihoda za one koji su zainteresirani za provedbu aktivnosti uklanjanja ugljika. EGSO poziva na veću jasnoću očekivanog vremenskog okvira za potpunu provedbu, uzimajući u obzir niz tijela i certifikacijskih jedinica za ovjeravanje koje će trebati osnovati.

1.3. EGSO napominje da bi se mogla javiti opravdana pitanja o upotrebi uklanjanja ugljika u klimatskoj politici EU-a, od mogućnosti manjeg ili odgođenog smanjenja emisija zbog obećanja o budućem uklanjanju ugljika do opasnosti od lažnih tvrdnji i manipulativnog zelenog marketinga na temelju kupnje ugljičnih kredita. Kako bi se spriječio manipulativni zeleni marketing, EGSO poziva na to da se očekivano trajanje skladištenja ugljika i rizici od poništenja jasno odraze u upotrebi različitih certifikata za uklanjanje ugljika (koji obuhvaćaju „trajno skladištenje”, „sekvencijalno skladištenje ugljika u poljoprivredi” i „skladištenje ugljika u dugotrajnim proizvodima”).

1.4. EGSO pozdravlja cilj Komisije da javnosti, pružateljima usluga uklanjanja ugljika i kupcima omogući transparentnost i jasnoću u pogledu vrijednosti certificiranih aktivnosti uklanjanja ugljika. Međutim, poziva na dodatne zaštitne mjere u pogledu vrijednosti i upotrebe certifikata. Poziva Komisiju da pruži smjernice za utvrđivanje odgovarajućih zahtjeva koji se mogu podnijeti na temelju različitih slučajeva certificiranog uklanjanja ugljika te poziva na daljnje razlikovanje certifikata koji proizlaze iz trajnog skladištenja ugljika, sekvencijalne ugljika u poljoprivredi i skladištenja ugljika u proizvodima.

1.5. EGSO poziva na to da se u budućim metodologijama koje su razvijene u tom okviru jasno navedu aspekti odgovornosti i očuva transparentnost. Potrebno je neprestano pratiti i ublažavati rizik od poništenja. Odgovornost i prijenos odgovornosti za uklonjeni i uskladišteni ugljik moraju biti jasno definirani u cijelom spektru aktivnosti uklanjanja ugljika.

1.6. EGSO poziva Komisiju da osigura da se metodologije temelje na znanstvenim dokazima i smjernicama znanstvene zajednice. EGSO ističe da je sustav certifikacije pretjerano složen i opterećujuć da bi potaknuo široku primjenu tih praksi – čini se da su ti postupci vrlo dugotrajni i previše tehnički te mogu obeshrabriti gospodarske subjekte u njihovim aktivnostima s obzirom na to da je često riječ o malim poduzećima s malim maržama čak i u najboljem slučaju.

1.7. EGSO napominje da je za praćenje, izvješćivanje i verifikaciju potreban širok raspon mjerenja uklanjanja ugljika, uključujući upotrebu daljinskog istraživanja i satelitskih snimki. Kad je riječ o potrebnim mjerenjima, EGSO naglašava da je ključno da se troškovi praćenja, izvješćivanja i verifikacije za uklanjanje ugljika svedu na najmanju moguću mjeru kako bi se osigurala široka dostupnost okvira za certifikaciju.

1.8. EGSO naglašava da je prije uključivanja okvira za certifikaciju u druge politike, kao što je zajednička poljoprivredna politika, potrebno pažljivo procijeniti i otkloniti potencijalne rizike i nuspojave za glavne aktere (poljoprivrednike, šumarsku industriju te građevinsku i drvenu industriju) povezane s prijedlogom, uključujući okolišne ili socioekonomske rizike i nuspojave.

1.9. EGSO smatra da se postojeća sredstva zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) ne bi trebala upotrebljavati za financiranje sekvenciranja ugljika u poljoprivredi ili uklanjanja ugljika.⁽¹⁾ Iako ZPP može igrati manju ulogu u uklanjanju ugljika, taj je instrument osmišljen za proizvodnju hrane, hrane za životinje i biomase, što je glavni cilj sektora poljoprivrede i šumarstva. U tom posebnom kontekstu uklanjanje ugljika je nusproizvod, što znači da bi trebalo osigurati dodatne izvore financiranja.

1.10. EGSO smatra da će visok stupanj dvosmislenosti Komisije u pogledu financiranja snažno destimulirati sudjelovanje potencijalnih sudionika. EGSO stoga naglašava da je potreban određeni stupanj sigurnosti u pogledu financiranja. S obzirom na mogućnosti uklanjanja ugljika u budućnosti, EGSO preporučuje izradu plana za zajednički financijski instrument za te mjere.

2. Opće napomene

Potreba za povećanjem uklanjanja ugljika kako bi se postigli ciljevi nulte neto stope emisija

2.1. Europska unija obvezala se, u skladu s Pariškim sporazumom, na postizanje nulte neto stope emisija stakleničkih plinova do 2050. i neto negativnih emisija nakon toga. Prema najnovijem izvješću Međuvladinog panela o klimatskim promjenama (IPCC), usmjerenost isključivo na smanjenje emisija neće biti dovoljna za postizanje tog cilja: „uvođenje uklanjanja ugljikovog dioksida kako bi se kompenziralo za preostale emisije koje je teško smanjiti neizbježno je ako se želi postići nulta neto stopa emisija CO₂ ili stakleničkih plinova”⁽²⁾.

2.2. Iako uklanjanje ugljika nije zamjena za potrebna drastična smanjenja emisija stakleničkih plinova, morat će dopuniti napore za smanjenje emisija kako bi se postigla nulta neto stopa emisija i neto negativne emisije. Stoga će uklanjanje ugljika trebati znatno povećati na globalnoj razini kako bi se kontrolirale koncentracije stakleničkih plinova u atmosferi i ograničilo globalno zagrijavanje. Kako bi ostvario svoje klimatske ciljeve, EU predviđa da će morati smanjiti svoje emisije za 85 – 95 % u odnosu na 1990., pri čemu će biti potrebno uklanjanje ugljika kako bi se nadoknadila razlika. Stoga će svake godine iz atmosfere trebati ukloniti nekoliko stotina milijuna tona CO₂.

2.3. U tu je svrhu EU dosad uveo nekoliko inicijativa:

— Zakon o klimi, kojim se utvrđuje cilj EU-a za postizanje klimatske neutralnosti do 2050.,

— Uredbu o korištenju zemljišta, prenamjeni zemljišta i šumarstvu (LULUCF), čijim se najnovijim prijedlogom za izmjenu predviđa cilj neto uklanjanja ugljika od 310 milijuna tona ekvivalenta CO₂ do 2030., skladištenje ugljika u tlu, šumama i proizvodima od drva. i

— Komunikaciju o održivim ciklusima ugljika u kojoj se opisuje plan za sekvenciranje ugljika u poljoprivredi kojim se doprinosi predloženom cilju za 2030. za LULUCF i industrijska rješenja kojima se 2030. uklanja najmanje 5 milijuna tona. U Komunikaciji se najavljuju i planovi za izradu prijedloga regulatornog okvira za certifikaciju uklanjanja ugljika.

⁽¹⁾ SL C 323, 26.8.2022., str. 95.

⁽²⁾ IPCC WGIII SPM, 2022.

Upravljanje projektima uklanjanja ugljika

2.4. Prijedlogom o uspostavi dobrovoljnog okvira Unije za certifikaciju u kontekstu uklanjanja ugljika Europska komisija nastoji povećati visokokvalitetno i održivo uklanjanje ugljika poticanjem financiranja, borbom protiv manipulativnog zelenog marketinga i izgradnjom povjerenja te usklađivanjem tržišnih uvjeta.

2.5. Komisija utvrđuje tri glavne kategorije metoda uklanjanja ugljika:

- trajno skladištenje. To uključuje metode kao što su bioenergija s hvatanjem i skladištenjem ugljika (BECCS) te hvatanje i skladištenje ugljika izravno iz zraka (DACCS). Do 2030. trebalo bi metodama u toj kategoriji ukloniti najmanje 5 milijuna tona CO₂, a do 2050. i do 200 milijuna tona CO₂,
- sekvencijacija ugljika u poljoprivredi obuhvaća metode kao što su pošumljavanje i ponovno pošumljavanje, poboljšano gospodarenje šumama, agrošumarstvo, sekvencijaciju ugljika u tlu i obnovu tresetišta. Zajedno s proizvodima za skladištenje ugljika sekvencijacija ugljika u poljoprivredi pridonosi predloženom cilju neto uklanjanja iz LULUCF-a u ekvivalentu od 310 milijuna tona CO₂ godišnje do 2030. i klimatski pozitivnom gospodarstvu do 2050.,
- proizvodi za skladištenje ugljika uključuju metode kao što su upotreba materijala na bazi drva u građevinarstvu te dugoročno hvatanje i upotrebu ugljika, a zajedno sa sekvencijacijom ugljika u poljoprivredi pridonijet će ostvarenju prethodno navedenih predloženih ciljeva LULUCF-a i klimatske pozitivnosti.

2.6. Kako bi se osiguralo da se u skladu s Uredbom certificira samo uklanjanje ugljika visoke kvalitete, Komisija je utvrdila određene osnovne kriterije:

- aktivnosti uklanjanja ugljika moraju se precizno izmjeriti i imati nedvojbene koristi za klimu (kvantifikacija),
- aktivnosti uklanjanja ugljika moraju nadilaziti tržišne prakse i ono što je zakonom propisano (dodatnost),
- certifikati moraju jasno odražavati trajanje skladištenja ugljika i razlikovati trajno od privremenog skladištenja (dugotrajno skladištenje),
- naposljetku, aktivnosti uklanjanja ugljika trebale bi koristiti drugim okolišnim ciljevima, kao što je bioraznolikost, ili barem ne smiju štetiti okolišu (održivost).

2.7. Kako bi se jasnije definirala pravila koja se primjenjuju na svaku metodu uklanjanja ugljika i kako bi se operacionalizirali kriteriji kvalitete, Komisija će uz potporu stručne skupine razviti prilagođene metodologije certifikacije i utvrditi ih u delegiranim aktima. EU će najprije razviti metodologije i priznati programe certifikacije. Kao drugi korak gospodarski subjekti mogu se pridružiti certifikacijskim programima koje EU priznaje, dok će treće strane provjeravati aktivnosti koje ispunjavaju uvjete za certifikaciju. Certificirano uklanjanje ugljika bilježit će se u interoperabilnim registrima.

2.8. Postoji nekoliko sinergija između postojećih i predstojećih inicijativa u području povezanom s uklanjanjem ugljika. Uklanjanje ugljika na temelju predložene uredbe moglo bi:

- primiti javnu potporu u okviru zajedničke poljoprivredne politike, državnih potpora ili inovacijskog fonda,
- biti uključeno u korporativno izvješćivanje, što će se detaljnije definirati u inicijativi o potkrepljivanju tvrdnji o prihvatljivosti proizvoda za okoliš ili direktivi o korporativnom izvješćivanju o održivosti,
- iskoristiti sinergije s drugim oznakama i certifikacijama, kao što je certifikacija ekološke poljoprivrede i održive biomase,
- biti uključeno u ugovore o lancu opskrbe, uspostavu industrijskih lanaca vrijednosti i sinergije s održivim prehrambenim sustavima,
- pridonijeti integritetu dobrovoljnih tržišta ugljika.

3. Posebne napomene

Pouzdan okvir certifikacije kao prijeko potrebna osnova za brzo povećanje kapaciteta za uklanjanje ugljika u Europi

3.1. Uspostavom sveobuhvatnih pravila EU-a za upravljanje mjerenjem, potvrđivanjem i provjerom klimatskih koristi uklanjanja ugljika može se osigurati ključna potpora za razvoj snažnih kapaciteta za uklanjanje ugljika u Europi. To uključuje širok raspon inovativnih metoda za poljoprivrednike, šumare, industrijska postrojenja i druge u području hvatanja i skladištenja nefosilnog CO₂.

3.2. Certifikacija je nužan i važan korak prema uključivanju uklanjanja ugljika u klimatske politike EU-a. To uključuje, na primjer, stvaranje poticaja za skladištenje ugljika u tlu za upravitelje zemljišta (npr. u okviru ZPP-a), nagrađivanje nabave građevinskih materijala u kojima se skladišti nefosilni ugljik (npr. građevinskim propisima) ili izvješćivanje o klimatskim ciljevima (npr. putem direktive o korporativnom izvješćivanju o održivosti).

3.3. EGSO stoga u potpunosti podržava okvir za certifikaciju uklanjanja ugljika u načelu i kao korak prema pouzdanoj certifikaciji.

Potreba za praćenjem uklonjenog ugljika kako bi se osigurala posredne koristi za klimu, gospodarstvo i društvo

3.4. Iako je nužno uvesti uklanjanje ugljika na općoj razini, jednako je važno da se ti napori drže pod kontrolom. EGSO napominje da bi se mogla javiti opravdana pitanja o upotrebi uklanjanja ugljika u klimatskoj politici EU-a, od mogućnosti odvratanja od ublažavanja do opasnosti od lažnih tvrdnji o prihvatljivosti za okoliš i manipulativnog zelenog marketinga na temelju kupnje ugljičnih kredita.

3.5. EGSO stoga smatra da je EU-u potreban djelotvoran i pouzdan okvir za certifikaciju kako bi se osiguralo da se certificira samo visokokvalitetno i pouzdano uklanjanje ugljika. Time će se EU-u omogućiti da prepozna i nagradi uklanjanje ugljika bez ometanja dekarbonizacije.

3.6. Uspostava kvalitetne donje granice za sva certificirana uklanjanja ugljika važna je kako bi se ključnim akterima ulilo povjerenje da će uklanjanje ugljika s certifikatom EU-a donijeti stvarnu korist za klimu. Nadalje, morat će pružiti dovoljno snažan signal da se certificirano uklanjanje ugljika može na siguran način integrirati u šire klimatske politike EU-a.

3.7. U tom kontekstu aktivnosti uklanjanja ugljika moraju zadovoljiti kriterij dodatnosti, tj. pokazati da se uklanjanje ne bi dogodilo bez intervencije. To je strogi zahtjev ako se certifikati upotrebljavaju za zahtjeve za naknadu, ali se on može ublažiti ako ne postoje zahtjevi (npr. u slučaju izravnih državnih plaćanja poljoprivrednicima kako bi se potaknuo prelazak na regenerativne prakse). Zbog toga bi aktivnosti uklanjanja ugljika morale donositi posredne koristi u pogledu održivosti, a ne samo imati „neutralan” učinak, kako trenutačno predviđa Komisija.

3.8. EGSO također naglašava da je potrebno neprestano pratiti i ublažavati rizik od poništenja (otpuštanje uskladištenog CO₂). Odgovornost i prijenos odgovornosti za uklonjeni i uskladišteni ugljik moraju biti jasno definirani i specifični za svaku vrstu uklanjanja ugljika.

Zadržavanje razlike između trajnog skladištenja ugljika, sekvencije ugljika u poljoprivredi i skladištenja ugljika u proizvodima

3.9. Metode uklanjanja ugljika znatno se razlikuju u pogledu načina na koji se CO₂ dobiva iz atmosfere, gdje se ugljik skladišti i koliko dugo.

3.10. Općenito, ugljik pohranjen u kopnenim ležištima i živoj biomasi (metode uklanjanja u kratkim ciklusima) osjetljiviji je i ima kraće trajanje skladištenja od ugljika uskladištenog u geološkim ležištima (metode uklanjanja u dugim ciklusima).

3.11. Zbog toga bi različite metode uklanjanja i skladištenja ugljika trebalo prebrojiti, njima upravljati i certificirati ih na različite načine, ovisno o načinu skladištenja ugljika. EU već odvaja stup LULUCF-a od emisija iz industrijskog sektora. U Komunikaciji o održivim ciklusima ugljika uvode se razlike između „fosilnih”, „biogenih” i „atmosferskih” vrsta ugljika, za koje se predlaže da se zasebno označe, prate i obračunaju unutar EU-a najkasnije do 2028.

3.12. Osim toga, treba naglasiti da tri skupine metoda uklanjanja ugljika (trajno skladištenje ugljika, sekvestracija ugljika u poljoprivredi i skladištenje ugljika u proizvodima) imaju različite uloge na našem putu prema nultoj neto stopi emisija, imaju različite ishode u području klime, troškove, izazove u uvođenju, razinu zrelosti i percepciju javnosti. Stoga bi ih također trebalo poticati i njima upravljati na različite načine, čime bi se omogućile prilagođene politike i financijska potpora koja bi odgovarala potrebama svake metode uklanjanja ugljika.

3.13. S obzirom na navedeno, EGSO je suglasan s ciljem Komisije da javnosti, pružateljima usluga uklanjanja ugljika i kupcima omogući transparentnost i jasnoću u pogledu vrijednosti certificiranih aktivnosti uklanjanja ugljika.

3.14. Međutim, EGSO poziva Komisiju da napravi korak dalje te da uvede i smjernice kojima se definiraju odgovarajući zahtjevi koji se mogu iznijeti na temelju različitih slučajeva certificiranog uklanjanja ugljika (tj. trajnog skladištenja, sekvestracije ugljika u poljoprivredi, skladištenja ugljika u proizvodima). To će biti ključno za poticanje cijelog spektra mogućih slučajeva certifikacije uklanjanja ugljika, uz istodobno osiguravanje cjelovitosti navodnih klimatskih koristi i sprječavanje manipulativnog zelenog marketinga.

Osiguravanje transparentnosti i znanstvenog doprinosa u razvoju metodologija

3.15. Budući da će Komisija djelovati u zasebnom postupku, uz potporu stručne skupine, za razvoj metodologija za aktivnosti uklanjanja ugljika, kao i za utvrđivanje dodatnih pojedinosti o certifikatima u delegiranim aktima, EGSO poziva na uključivanje civilnog društva i savjetovanje s njim.

3.16. EGSO poziva Komisiju da osigura da se metodologije koje će se razviti temelje na znanstvenim dokazima i na smjernicama znanstvene zajednice.

3.17. EGSO napominje da je za praćenje, izvješćivanje i verifikaciju potreban širok raspon mjerenja uklanjanja ugljika, uključujući upotrebu daljinskog istraživanja i satelitskih snimki. Kad je riječ o potrebnim mjerenjima, EGSO naglašava da je ključno da se troškovi praćenja, izvješćivanja i verifikacije za uklanjanje ugljika svedu na najmanju moguću mjeru kako bi se osigurala široka dostupnost okvira za certifikaciju.

3.18. EU bi trebao razmotriti osiguravanje namjenskih sredstava za istraživanje, razvoj metodologije i probno uvođenje. Za male sudionike potpora izgradnji kapaciteta i pokrivanju administrativnih troškova bit će ključna za demokratizaciju pristupa okviru za certifikaciju.

3.19. Naposljetku, EGSO naglašava da je prije uključivanja okvira za certifikaciju u druge politike, kao što je zajednička poljoprivredna politika, potrebno pažljivo procijeniti i razmotriti potencijalne rizike i nuspojave za glavne aktere (poljoprivrednike, šumarsku industriju te građevinsku i drvenu industriju) povezane s prijedlogom, uključujući okolišne ili socioekonomske rizike i nuspojave.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Stanje energetske unije 2022. (u skladu s Uredbom (EU) 2018/1999 o upravljanju energetskom unijom i djelovanjem u području klime)”

(COM(2022) 547 final)

(2023/C 184/16)

Izvjestitelji: **Marcin NOWACKI, Angelo PAGLIARA, Lutz RIBBE**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 25.11.2022.
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:	7.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	208/4/7

1. Zaključci i preporuke

1.1. U svojem Izvješću o stanju energetske unije za 2022. Europska komisija opširno se i prilično optimistično osvrnula na poduzete mjere i postavljene ciljeve u posljednjim mjesecima.

1.2. Nakon čitanja izvješća postaje jasno da su mnogi ciljevi koji su se prije rata protiv Ukrajine smatrali preambicioznima sada predstavljeni kao realistični odgovori na energetske krizu. Postavlja se pitanje što je spriječilo EU u cjelini da i prije 24. veljače 2022. poduzme odlučnije mjere u pogledu zaštite klime, sigurnosti opskrbe, energetske autonomije i otpornosti europskog energetskeg sustava.

1.3. Iako su informacije o raznim činjenicama i brojkama iznesenima u Komunikaciji korisne, energetska unija mnogo je više od ciljeva za uvođenje energije iz obnovljivih izvora, uštede energije ili smanjenja emisija koji se mogu matematički ili statistički definirati. EGSO ističe da je energetska unija prije svega politički projekt sa sljedećim precizno definiranim političkim ciljevima, opisanima kao vizije⁽¹⁾:

1. energetska unija izgrađena na solidarnosti i povjerenju među državama članicama koje jednoglasno nastupaju u globalnim pitanjima;
2. integrirani energetske sustav u kojem energija slobodno teče preko granica, i koji se temelji na tržišnom natjecanju, djelotvornoj regulaciji i optimalnoj uporabi resursa;
3. održivo gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljika i klimatski prihvatljivo gospodarstvo osmišljeno tako da traje;
4. snažna, inovativna i konkurentna europska poduzeća koja razvijaju proizvode i tehnologije potrebne za energetske učinkovitost i niske emisije ugljika kako bi se smanjili troškovi, i koja aktivno sudjeluju na tržištu i u sustavu u kojem su ugroženi kupci zaštićeni;
5. razvijanje vještina europske radne snage koje su potrebne za izgradnju i upravljanje europskim energetskim gospodarstvom;
6. stvaranje povjerenja ulagača na temelju cjenovnih signala koji ukazuju na dugoročne potrebe i ciljeve politike, što podrazumijeva, među ostalim, postupno ukidanje subvencija za fosilnu energiju; i

⁽¹⁾ Vidjeti COM(2015) 80 final – „Okvirna strategija za otpornu energetske uniju s naprednom klimatskom politikom”.

7. stavljanje građana u središte interesa energetske unije, koji se uključuju u tranziciju energetskog sustava, imaju koristi od novih tehnologija za smanjenje svojih računa za energiju, aktivno sudjeluju na tržištu i gdje su ugroženi potrošači zaštićeni.

U izvješću se opisuju dosad poduzete ili planirane mjere za provedbu tih vizija. Međutim, EGSO izražava žaljenje zbog toga što se izvješće ne odnosi na vizije, nego na pet međusobno osnažujućih i usko povezanih dimenzija osmišljenih kako bi se povećala energetska sigurnost, održivost i konkurentnost. Zbog tog dvostrukog skupa ciljeva ili vizija, s jedne strane, i dimenzija, s druge strane, iznimno je teško pratiti provedbu vizija, među ostalim i zbog toga što se pitanja građana u središtu energetske unije ili potreba za usavršavanjem i prekvalifikacijom radne snage pojavljuju u nekoliko dimenzija. EGSO izražava žaljenje što je zbog toga vrlo teško pratiti napredak postignut u provedbi ciljeva Strategije energetske unije.

1.4. Komunikacija se s pravom poziva na plan REPowerEU koji je podržao EGSO i koji je oživio i ojačao instrumente zeleni plan i „Spremni za 55 %”, usredotočujući se na diversifikaciju, uštede, sigurnost opskrbe i ubrzavanje razvoja obnovljivih izvora energije. Međutim, aktualna klimatska i energetska kriza te nedostatak sigurnosti, stabilnosti i predvidljivosti opskrbe i cijena snažno opterećuju Europsku uniju. Ta kriza ne bi bila toliko ozbiljna da su se ranije poduzimale usmjerene mjere i, na primjer, da je EU vlastite ciljeve (kao što su ciljevi europske energetske unije) shvatio ozbiljnije.

1.5. Prema Izvješću o stanju energetske unije za 2022. procjenjuje se da je potrebno uložiti 300 milijardi EUR javnih sredstava u razne linije djelovanja usmjerene na postizanje potpune neovisnosti o ruskim fosilnim gorivima do 2030., što će znatno utjecati na ukupni proračun EU-a. Osim toga, bit će potrebna daljnja privatna ulaganja, uključujući ulaganja europskih građana. EGSO smatra da se novac mora potrošiti na način koji pomaže u postizanju navedenih ciljeva energetske unije. Također, potrošnja ne bi smjela dovesti do smanjenja sredstava za pravednu tranziciju, za istraživanje i inovacije ili za poduzeća i potrošače pogođene rastućim cijenama energije.

1.6. Neviđeni porast cijena energije, potaknut ruskom invazijom na Ukrajinu, ima goleme društvene i gospodarske posljedice, kao i posljedice za industrijsku i proizvodnu strukturu zemalja. EGSO ističe nedostatak jasne europske koordinacije tijekom energetske krize i, kao dio odgovora, poziva na uspostavu instrumenta utemeljenog na modelu SURE kako bi se pružila potpora radnicima i poduzećima u poteškoćama.

1.7. Nedavni događaji povećali su potencijalni rizik od kibernetičkih napada i sabotaza na ključne infrastrukture kao što su energetska mreža i elektrane. EGSO stoga preporučuje osmišljavanje i usvajanje sveobuhvatne strategije za zaštitu EU-a od tih prijetnji.

1.8. Glavni srednjoročni strateški cilj zemalja EU-a, posebno u kontekstu ratnih događanja u Ukrajini, a također i s obzirom na moguće daljnje kompliciranje međunarodne situacije, i dalje mora ostati energetska autonomija. Shvaćamo da „strateška energetska autonomija” znači politički koncept koji će pomoći u oblikovanju budućeg energetskog tržišta EU-a, na kojem će se autonomnim odlukama EU-a jamčiti energetska neovisnost o nepouzdanim dobavljačima. EGSO žali što se ova tema u izvješću ne razmatra na odgovarajući način te ostaje zanemarena, dok je pozornost isključivo usmjerena na neovisnost o uvozu energije iz Rusije.

1.9. Kako bi se ostvarili ciljevi strateške autonomije EU-a, EGSO poziva Vijeće i Komisiju da razviju odgovarajuće instrumente, među ostalim uspostavom Europskog fonda za suverenitet, kako bi se potaknula ulaganja u tehnologije domaće čiste energije i energetske infrastrukture. Istodobno je ključno poticati države članice da sredstva za razvoj čiste energije koriste na optimalan i učinkovit način. Takva strategija mora uključivati i smjernice o tome kako poticati poduzeća, institucije zajednice, građane i energetske zajednice da više ulažu. Čini se da instrumenti i resursi koji su trenutačno na raspolaganju nisu dostatni za rješavanje glavnih izazova. EGSO poziva Komisiju da obrati posebnu pozornost na učinak novih resursa i zaliha na okoliš te na nove ovisnosti o trećim zemljama.

1.10. EGSO predlaže da se za razvoj energetske autonomije slijedi pristup odozdo prema gore jer taj pristup olakšava postizanje ciljeva navedenih u točki 1.3.

1.11. Zeleni plan još ne prate ekvivalentne socijalne politike koje bi ovu tranziciju učinile pravednom. Budući da će procesi tranzicije uvelike utjecati na zapošljavanje i industrijske sustave, EGSO žali zbog činjenice da izvješće ne uzima u obzir na pravi način važnost sveobuhvatne politike zapošljavanja, vještina i socijalnih politika. Ulaganja u obrazovanje, prekvalificiranje i usavršavanje trebaju se smatrati društveno-gospodarskom odgovornošću.

2. Opće napomene

2.1. Idealan odgovor na prekide u opskrbi koji su nastali zbog ruske agresije na Ukrajinu i odgovor koji je najviše u skladu sa strateškim ciljevima energetske unije bio bi energetski sustav temeljen na 100 % domaćoj čistoj energiji. Svjesni smo da ne postoji dogovor oko toga može li se taj cilj uopće postići, no u očekivanom scenariju takav energetski sustav bi kao glavnu korist donio apsolutnu autonomiju i visoku otpornost. Nakon što se kapitalni izdaci za ulaganja u postrojenja za obnovljivu energiju, pametne tehnologije, čisti promet i energetsku učinkovitost refinanciraju, ponudio bi cjenovno najpristupačniju energiju krajnjem potrošaču uz jačanje lokalnih i regionalnih gospodarstava i stvaranje više radnih mjesta od starog sustava. Sve te prednosti jasno su opisane u odgovarajućim uvodnim izjavama Paketa za čistu energiju. Iako energija iz obnovljivih izvora teoretski ima potencijal za osiguravanje energetske autonomije u operativnom smislu, i dalje je potrebno osigurati da cijeli ekosustav, uključujući materijal za sama postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, omogućuje lokalnu proizvodnju. Međutim, Izvješće o stanju energetske unije pokazuje da je europski energetski sustav još daleko od ostvarenja tog cilja.

2.2. Ova situacija stoga zahtijeva diferencijaciju: ako apsolutna autonomija nije ostvariva, EU će trebati stratešku autonomiju. Strateška autonomija uključivala bi definiranje mjere u kojoj će uvoz energije i dalje biti neizbježan u budućnosti i što to znači za ranjivost/otpornost europskog energetskeg sustava. No, u Stanju energetske unije na to se ne daje nikakav odgovor, a niti jedan drugi strateški dokument Komisije ne pruža takve naznake.

2.3. Kako bi se odgovorilo na pitanje spomenuto u točki 2.2., potrebno je izračunati doprinos obnovljivih energija, uključujući skladištenje električne energije i upravljanje potražnjom te druge opcije fleksibilnosti, za pokrivanje potražnje u sektorima električne energije, grijanja i prometa (zajamčeni kapacitet). Zajamčeni kapacitet je dio instaliranog kapaciteta elektrane na koji se može osloniti u određenom trenutku. Budući da su obnovljive energije distribuirane energije, sasvim je logično započeti ovu procjenu na mjestu gdje se one proizvode. Slijedeći ovaj pristup, zajamčeni kapacitet trebalo bi najprije procijeniti na lokalnoj razini (npr. na razini okruga) izražavajući doprinos koji proizvedu, zajednice na području obnovljivih izvora energije i drugi proizvođači mogu postići. Upravo na lokalnoj razini treba ostvarivati jedan od ciljeva ili vizija energetske unije, a taj je stavljanje građana u središte energetskeg sustava. Sljedeća bi razina bila regionalna razina, gdje bi se deficiti (zajamčeni kapacitet manji od 100 %) i viškovi (zajamčeni kapacitet veći od 100 %) mogli uravnotežiti koliko god je to moguće. Slijedila bi međuregionalna, nacionalna i na kraju europska razina. Budući da obnovljivi izvori energije podrazumijevaju znatne sustavne troškove za energetsku infrastrukturu, glavni je cilj potrošnja energije iz obnovljivih izvora na lokalnoj razini; u protivnom, troškove moraju snositi proizvođači energije.

2.4. Ovaj pristup odozdo prema gore opisan u točki 2.3. najbolje odgovara prirodi obnovljivih izvora energije i opcijama fleksibilnosti u odnosu na proizvođače svih veličina, uključujući velike energetske elektrane i male proizvođače, uključujući takozvane prozumente.

2.5. U pogledu energetske unije, pristup opisan u točki 2.3. ima tri osnovne prednosti.

2.5.1. Prva je da se, iz perspektive planiranja ulaganja, mora predvidjeti obujam uvoza energije u EU koji je potreban danas i u budućnosti. Samo tako se mogu izbjeći promašena ulaganja, a posebno učinci ovisnosti. Konkretno, bez navedene analize nemoguće je ispravno utvrditi stvarnu potražnju za UPP-om u 2025., 2030. i 2035. godini. Svaka odluka o kupnji, posebno ona koja se temelji na dugoročnim ugovorima, mogla bi biti netočna ako se zajamčeni kapaciteti ne procijene na lokalnoj, regionalnoj, međuregionalnoj i europskoj razini. To je posebno važno jer su za osiguravanje ukapljenog prirodnog plina sada potrebni dugoročni ugovori. O toj analizi ovisi uspjeh energetske unije, no ona ne postoji.

2.5.2. Druga prednost analize zajamčenih kapaciteta obnovljivih izvora energije, uključujući opcije fleksibilnosti, na lokalnoj, regionalnoj, međuregionalnoj i europskoj razini, jest što bi to pomoglo u ostvarivanju sustava planiranja energetske infrastrukture koji je usmjeren prema budućnosti i koji obuhvaća električnu mrežu, niskougličnu plinsku mrežu te sustave daljinskog grijanja. Pritom je od ključne važnosti navesti da plinska infrastruktura u Europi mora biti spremna za prijenos vodika. Međutim, trenutačno ne postoji pouzdani kriterij za spremnost za prijenos vodika. EGSO poziva Komisiju da počne razvijati takve standarde kako bi što prije podnijela prijedlog.

2.5.3. Treća prednost usko je povezana s onom spomenutom u točki 1.10., naime potrebno je preispitivanje stabilnosti sustava. Budući sustav prijenosnih i distribucijskih mreža u Europi i na razini država članica EU-a trebao bi biti matrica standardiziranih veza, koje su međusobno povezane i obuhvaćaju visokonaponske vodove sa središnjim upravljanjem kao i

energetske zadruge temeljene na komercijaliziranim sredjenaponskim i niskonaponskim vodovima. Na lokalnoj razini nužno je ubrzati uvođenje i pojednostavnjen razvoj distribuirane energije pomoću zakonskih i organizacijskih mehanizama koji omogućuju korištenje tzv. izravnih vodova, kablenskog snopa te suradnju s proizvođačima energije iz obnovljivih izvora na temelju zajedničkih i definiranih načela ugovora o kupnji obnovljive energije.

2.6. Operatori prijenosnih mreža na nacionalnoj razini danas nisu dovoljno zainteresirani za razvoj lokalnih mreža, čime bi se povećala fleksibilnost u sektoru električne energije, jer to, s njihovog stajališta, može destabilizirati elektroenergetski sustav. Operatore distribucijskih mreža ne potiče se da ulažu u lokalne mreže jer trenutno regulatorno i političko okruženje nema jasne smjernice. Uredbom o mrežnoj naknadi samo se potiče prijenos i distribucija električne energije, a nema poticaja za koncepte pametnog upravljanja električnom energijom. EGSO smatra da razvoj energetske zadruge i modela proizvodnje energije s prozumentima omogućuje jačanje energetske sigurnosti na lokalnoj razini i smanjenje opterećenja elektroenergetske mreže. Lokalnom potrošnjom nestabilne energije iz obnovljivih izvora smanjuje se pritisak na mrežu, zbog čega bi lokalna potrošnja trebala biti najpoželjnija opcija kad god je riječ o resursima i troškovnoj učinkovitosti. Prozumenti i energetske zajednice (uz sudjelovanje distributera energije, lokalnih samouprava, poduzetnika i građana) mogu uravnotežiti raspoložive resurse i potražnju za električnom energijom u kućanstvima, tvrtkama i javnim zgradama, posebice uz razvoj tehnologija za pohranu energije i digitalnih tehnologija. EGSO ističe rizik od sukoba interesa distributera električne energije u tom smislu te traži od nadležnih nadzornih tijela da razmotre mjere za izbjegavanje negativnih učinaka vertikalne integracije.

2.7. U kontekstu loše prakse opisane u točki 2.6. postaje još važnije slijediti pristup opisan u točki 2.3. kako bi se ostvarile tri prednosti objašnjene u točkama 2.5.1., 2.5.2. i 2.5.3. EGSO stoga poziva Komisiju da izradi prijedlog o tome kako se ovaj pristup može uključiti u njezinu politiku energetske unije. Ostvarivanje strateške perspektive energetske neovisnosti, bez hitnih intervencija koje su bile potrebne u prošloj godini, zahtijevat će stalno praćenje i razvoj sljedećih pitanja:

- uravnoteženje postojećih resursa (nafta, plin, obnovljivi i nuklearni izvori, itd.);
- uravnoteženje potencijalnih resursa (istraživanje, vađenje konvencionalnih resursa, razvoj inovativnih tehnologija itd.);
- program i hijerarhija optimalnog razvoja različitih izvora energije u Europi; sustav financiranja programa energetske neovisnosti.

To također zahtijeva procjenu koja postojeća postrojenja koja su još uvijek u funkciji treba održavati, a koje stare izvore, uključujući konvencionalne kapacitete, treba zamijeniti u neometanom i komplementarnom postupku. Također bi trebalo analizirati koristi i troškove tehnologija parnog reformiranja metana te hvatanja i skladištenja ugljika / hvatanja i upotrebe ugljika.

2.8. U tom smislu EGSO ponavlja da je ključan postupak ubrzanja izdavanja dozvola za projekte obnovljivih izvora energije. To je važno i relativno se lako može ostvariti u pogledu postupka. Količina birokracije očito usporava neke projekte, posebice one koji uključuju velike proizvodne kapacitete. Vidimo i cijesimo napore Komisije u ovom području, ali u konačnici se moraju dogoditi promjene.

2.9. Prilikom ispunjavanja zadaće navedene u točki 2.5.3. Komisija bi također trebala uzeti u obzir stratešku vezu između europske energetske strategije i potrebe za snažnim, održivim i inovativnim europskim industrijskim sustavom, što do sada nije bilo uzeto u obzir u Izvješćima o stanju energetske unije. EGSO je u svojem mišljenju „Stanje energetske unije 2021.” (TEN/767) preporučio da se pri upravljanju energetskom unijom pažljivije razmotre sinergije s novom industrijskom strategijom EU-a. EGSO poziva Europsku komisiju da, počevši od sljedećeg izvješća, uzme u obzir važnost ove strateške veze i osigura bolju koordinaciju s izvješćem o strateškom predviđanju.

2.10. Isto tako, središnja i aktivna uloga građana, koji bi trebali biti glavni interes politika, nije primjereno uzeta u obzir u dokumentu niti u prilogima. EGSO čvrsto vjeruje da bi građani trebali biti u središtu energetske unije, tako da ih se integrira u tržište i da postanu prozumenti. Koncept prozumerizma treba proširiti kako bi obuhvatio dijeljenje energije, virtualnu potrošnju vlastite energije i druge slučajeve prozumerizma u kojima se koristi javna mreža. U tu svrhu EGSO poziva kreatora politike da potiču i promiču sve potrebne mjere kako bi se ljudima omogućilo da postanu prozumenti energije.

2.11. Države članice obvezne su predati svoje nacionalne energetske i klimatske planove (NECP-ove) do lipnja 2023. U tu svrhu države članice moraju dobiti jasnu poruku s planom koji će im omogućiti prikladno planiranje njihova smjera u energetske tranzicije kako je opisano u točki 2.3. i uzimajući u obzir preporuke iznesene u točkama 2.7., 2.8., 2.9.

2.12. Planirane aktivnosti za razvoj novog modela tržišta potrebno je postaviti u kontekstu gore navedenih aspekata. EGSO se slaže da je potrebno djelovati kako bi se optimizirao i poboljšao model tržišta električne energije u EU-u, također s obzirom na budući razvoj energetskog krajolika kako je opisano u točki 2.3., nove tehnologije u nastajanju, geopolitička kretanja i iskustva stečena iz trenutačne krize. EGSO pozitivno ocjenjuje namjeru Komisije da preispita okvir REMIT kako bi se ublažili rizici od zlouporabe tržišta i poziva Komisiju da uvede sve potrebne mjere kako bi se očuvalo funkcioniranje tržišta i izbjegli učinci narušavanja cijena i špekulacije. Europsko energetske tržište ne bi smjelo funkcionirati kao financijska tržišta. Naše unutarnje energetske tržište mora odražavati realistično stanje u energetskom sustavu Europe. EGSO skreće pozornost na nedavno izvješće Europskog revizorskog suda u kojem se ukazuje na nedostatnost sredstava ACER-a za praćenje tržišta kako bi se spriječila zlouporaba te poziva Komisiju da se pobrine za to da ACER može ispuniti svoje zadaće u tom pogledu.

2.13. EGSO je zabrinut zbog smanjenja subvencija za obnovljivu energiju do kojih je došlo 2021., dok su subvencije za fosilna goriva ostale stabilne. Nakon krize potrebni su odlučni koraci kako bi se okončalo „nadmetanje za subvencije” između obnovljivih izvora energije i fosilne energije. Komisija u svojem izvješću u tom smislu ništa ne navodi.

2.14. EGSO ističe da Izvješće o stanju energetske unije za 2022. ne posvećuje dužnu pažnju pitanju troškova i posljedica u vezi sa stupom europske strategije za smanjenje potražnje za energijom. EGSO stoga preporučuje da Komisija dodatno istraži kako bi to smanjenje moglo utjecati na različite regionalne okolnosti te da navede alate potrebne za ublažavanje njegovih učinaka.

2.15. Klimatske politike imat će snažan utjecaj na radnike i poduzeća te će zahtijevati opsežno osposobljavanje, prekvalificiranje i usavršavanje. Tu tranziciju treba iskoristiti kao priliku za stvaranje kvalitetnih radnih mjesta s dobrim radnim uvjetima u svim sektorima i regijama. Pravedna tranzicija nije dovoljno uzeta u obzir u izvješću. EGSO poziva Komisiju da ojača mehanizam pravedne tranzicije, s posebnim naglaskom na učinke na radnike, radna mjesta i industrijski sustav. Slično tome, uključenost socijalnih partnera u razvoj politika za održivost, sigurnost i solidarnost trebala bi biti kontinuirana i strukturalne prirode. „Pravedna tranzicija” nije samo pitanje financiranja tranzicije. Ciljevi su i zaštita radničkih prava, osiguravanje dostojanstvenog rada, kvalitetnih radnih mjesta i socijalne sigurnosti te održavanje i dodatno povećanje konkurentnosti europskih poduzeća. Za to su nužne posebne mjere na svim razinama, a osobito na regionalnoj razini.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

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 – Digitalizacija energetskega sustava – akcijski plan EU-a

(COM(2022) 552 final)

(2023/C 184/17)

Izvjestitelj: **Thomas KATTNIG**

Suizvjestitelj: **Zsolt KÜKEDI**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 25.11.2022.
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:	7.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	198/1/7

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO podržava ciljeve akcijskog plana i pozdravlja većinu predloženih mjera. Konkretno, već je jasno istaknuo povezanost energetske tranzicije i digitalne transformacije i naglasio prednosti koje digitalizacija donosi u pogledu uštede energije, smanjenog energetskega intenziteta i boljeg upravljanja energetskega infrastrukturom. Međutim, iako je optimizam koji se osjeća u akcijskom planu inspirativan, Komisija često zanemaruje činjenicu da se stvarno stanje uvelike razlikuje od primjera uporabe digitalizacije navedenih u akcijskom planu.

1.2. Iako su strateški pristup i konkretne mjere akcijskog plana korak u pravom smjeru, Komisija nije uspjela uklopiti akcijski plan u opću energetskega politiku. Izolirani pristup koji je usmjeren samo na digitalizaciju i kojim se zanemaruje opći okvir neće rezultirati prednostima koje su u akcijskom planu dobro objašnjene. U okviru digitalizacije energetskega sustava moraju se osmisliti kooperativna rješenja koja podrazumijevaju pružanje poticaja korisnicima za sudjelovanje u digitaliziranom energetskega sustavu, na primjer, za uporabu pametnih brojlara i električnih vozila s dvosmjernim punjenjem koja doprinose stabilnosti elektroenergetskega sustava. Za uzajamno trgovanje, virtualnu potrošnju vlastite energije i dijeljenje energije potrebni su digitalni alati, no te prakse nisu privlačne zbog administrativnih prepreka ili ne postoje djelotvorni poticaji.

1.3. EGSO potvrđuje da je svakako nužno energetskega sustav učiniti pametnijim i fleksibilnijim, no taj je sustav trenutno pod pritiskom zbog raznih nedostataka, primjerice zbog nefleksibilnosti prijenosne i distribucijske mreže, što je rezultat nedovoljnog ulaganja u energetskega infrastrukturu. Iako su neki dobavljači energije ostvarili znatnu dobit, ulaganja u pametne mreže nisu dovoljna da bi se postigli ciljevi energetskega tranzicije. Širenje i transformacija mreže zaostaju jer se regulatornim okvirom, među ostalim, ne potiču ulaganja u digitalizaciju i povećanje fleksibilnosti, a postojeće mreže postale su neprikladne za prijenos i distribuciju nestabilne energije. Kako bi se izbjegli prekidi rada mreže u digitaliziranom energetskega sustavu, hitno moramo započeti transformaciju energetskega sustava razvijanjem i širenjem (prijenosne i distribucijske) mreže.

1.4. EGSO poziva Europsku komisiju da u izmjenju članka 58. Direktive 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU⁽¹⁾ uključiti

⁽¹⁾ SL L 158, 14.6.2019., str. 125.

ideje „promicanja ulaganja u digitalnu infrastrukturu za električnu energiju”, čime bi se zajamčio regulatorni okvir kojim se djelotvorno potiču ulaganja u digitalizaciju elektroenergetskih mreža. Istodobno je potrebno razviti tržišta fleksibilnosti kako bi fleksibilna potrošnja, proizvodnja i prozumerizam koji se temelje na digitalnim tehnologijama postali privlačni.

1.5. Više od šest godina nakon predstavljanja Paketa za čistu energiju, i energetske zajednice i kolektivni sustavi potrošnje vlastite energije i dalje imaju malu ulogu u europskim energetske sustavima. Europska komisija dosad je zanemarivala postojanje prepreka tim oblicima stvaranja i potrošnje energije. Europljanima se moraju pružiti poticaji koji će ih naposljetku uvjeriti i motivirati da se odluče za digitalizaciju svih svojih aktivnosti povezanih s energijom. U mnogim je slučajevima potrebno jasno zakonsko i administrativno pravo. EGSO poziva Komisiju i države članice da osmisle odgovarajuće inicijative, uključujući izravnu potporu kojom bi se energetske zajednicama i kolektivnim prozumentima omogućilo da ostvare sav svoj potencijal, na temelju čega ti oblici proizvodnje i potrošnje moraju postati ključan dio sustava, prije svega u pogledu sigurnosti opskrbe. U protivnom digitalni alati neće donijeti promjenu.

1.6. EGSO ponavlja da, uz ispravan pristup, klimatski neutralna decentralizirana i digitalizirana struktura opskrbe energijom može imati značajne pozitivne učinke na zapošljavanje i gospodarstvo, a osobito na regionalna gospodarstva ⁽²⁾. U aktualnoj krizi Europskoj uniji potreban je opći pristup energetske politici u okviru kojeg bi se specifična pitanja koja se odnose na energiju i klimu povezivala s ciljevima socijalne politike i regionalne kohezijske politike.

1.7. Međutim, EGSO napominje da politika promjene može biti uspješna samo ako se uzimaju u obzir različite društvene dinamike prisutne u tranziciji i ako se u vezi s njima nešto poduzima uz pomoć strategija i mjera u okviru te politike. Trebali bismo ojačati ulogu aktivnih potrošača u digitalizaciji i poticati ih da upotrebljavaju što više pametnih rješenja, i na to im dati pravo, što može doprinijeti poboljšanju učinkovitosti i uspješnosti unutarnjeg energetskeg tržišta. Pritom treba voditi računa o operatorima distribucijskih sustava kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe. Relevantni instrumenti moraju biti prilagođeni korisnicima i mora se paziti na ranjive skupine i osobe s invaliditetom. Stoga je neophodna politika za pravednu tranziciju i aktivno političko upravljanje promjenama. Ako se u provedbi zanemari socijalna dimenzija, postoji opasnost od toga da transformacija neće biti uspješna zbog otpora javnosti.

1.8. Kad je riječ o budućem osmišljavanju energetske sustava i infrastruktura, EGSO je u više navrata naglasio potrebu za aktivnim uključivanjem svih potrošača u razvoj pametnih energetske sustava i za uvođenjem poticaja za sudjelovanje civilnog društva u energetske tranziciji. Povezivanje lokalnih i regionalnih inovatora, koje Komisija spominje u točki 7.3., vrlo je važno. Kolektivnim djelovanjem, kao što je suradnja između pametnih gradova i zajednica, mogu se uspostaviti najbolja i cjenovno najpristupačnija rješenja za određenu regiju.

1.9. Digitalne i energetske politike EU-a već usmjeravaju digitalizaciju energije jer se pitanja kao što su interoperabilnost podataka, sigurnost opskrbe i kibersigurnost, privatnost i zaštita potrošača ne mogu prepustiti samo tržištu, a njihova pravilna provedba od velike je važnosti. U tom kontekstu EGSO ističe da je potrebno na sve načine spriječiti povredu privatnosti i zlouporabu podataka. To se ne odnosi samo na tehničke mjere predostrožnosti već i na odgovornost i praćenje tog podatkovnog prostora od strane državnih tijela koja podliježu političkom i demokratskom nadzoru. Istodobno se posebna pozornost mora posvetiti zaštiti podataka o ključnoj infrastrukturi.

1.10. Komisija u svojoj komunikaciji ističe da je od ključne važnosti zajamčiti da digitalizacija ne oslabi okvir za zaštitu potrošača koji već postoji na unutarnjem tržištu električne energije. EGSO to prima na znanje i dodaje da je nužno prilagoditi i poboljšati prava potrošača na tržištu energije. Potrošači ne smiju biti stavljeni u nepovoljan položaj i ne smiju im se naplaćivati prekomjerni iznosi. Trebaju imati koristi od digitalnih alata koji, ako se pravilno razvijaju, mogu doprinijeti povećanju zaštite potrošača.

1.11. Za sve je inicijative važno da potrošači imaju pametno brojilo u svojem kućanstvu. To i dalje nije slučaj u brojnim državama članicama, zbog čega je potrebno hitno uložiti veće napore u šire uvođenje pametnih brojlara kao temeljni preduvjet za većinu digitalnih rješenja u energetske sektoru, prvenstveno kad je riječ o opskrbi električnom energijom i, u manjoj mjeri, opskrbi plinom. Države članice koje još nisu u potpunosti uvele pametna brojila moraju ubrzati taj postupak i povećati svoje nacionalne ciljeve u tom pogledu. Međunarodni podaci pokazuju da je uvođenje pametnih brojlara najdjelotvornije kada su za njih odgovorni mrežni operatori. Pametna brojila trebala bi se smatrati sastavnim dijelom elektroenergetske mreže.

⁽²⁾ SL C 367, 10.10.2018., str. 1.

1.12. Postoji rizik da se nove usluge temeljene na podacima i inovativna tehnološka rješenja neće uvesti dovoljno brzo ako nema dovoljno kvalificiranih radnika i osposobljenih stručnjaka koji se time bave. Za mjere potrebne na tržištu rada i u obrazovnoj politici nužna su dostatna financijska sredstva, kao i akcijski plan kojim bi se zajamčio koordinirani pristup. EGSO smatra da je u tom pogledu od ključne važnosti bliska suradnja sa socijalnim partnerima.

1.13. Kibersigurnost je ključan uvjet za osiguravanje pouzdanosti sve digitaliziranijeg energetskog sustava. Kretanja u posljednjih nekoliko desetljeća, a osobito nedavni događaji, ukazuju na opasnost od kibernetičkih napada i slučajeva sabotaze kritične infrastrukture. Međutim, problemi mogu nastati ne samo zbog kibernetičkih napada ili sabotaze nego i zbog kvarova u hardveru ili softveru, zbog čega Komisija tijekom digitalizacije mora pridati osobitu pozornost dizajnu hardvera i softvera kako bi se zajamčila otpornost. Prekid ili poremećaj u radu kritične infrastrukture može uzrokovati pogubne nestašice u opskrbi i ugroziti javnu sigurnost. Zbog većeg stupnja decentralizacije proizvodnje i potrošnje energije u kombinaciji s internetom povećava se „površina napada“, kao i rizici povezani s kibersigurnošću. Digitalizirani energetski sustav (u smislu i hardvera i softvera) mora biti pouzdan i jamčiti neprestanu dostupnost.

1.14. EGSO smatra da kombiniranoj strategiji za energetsku tranziciju i digitalizaciju u ruralnim područjima nije pridana očekivana razina pozornosti i potpore. Poziva na brzu provedbu dugoročne vizije Komisije za ruralna područja EU-a i mobilizaciju dionika u okviru pakta EU-a za ruralna područja.

2. Kontekst mišljenja

2.1. Komisija je objavila predmetnu komunikaciju u cilju poticanja digitalizacije energetskog sustava. Akcijskim planom EU-a za digitalizaciju energetskog sustava žele se ostvariti ciljevi utvrđeni u Izvješću o strateškim predviđanjima o zelenoj i digitalnoj tranziciji, pri čemu digitalne tehnologije pridonose stvaranju klimatski neutralnog i resursno učinkovitog društva, istodobno osiguravajući da ta tranzicija može svima donijeti korist.

2.2. U akcijskom planu EU-a Komisija predlaže skup mjera u pet područja: promicanje povezivosti, interoperabilnosti i neometane razmjene energetskih podataka uspostavom zajedničkog podatkovnog prostora; poticanje i koordiniranje ulaganja u pametnu mrežu; pružanje boljih usluga utemeljenih na digitalnim inovacijama radi uključivanja potrošača u energetsku tranziciju; osiguravanje kibersigurnosti u energetskom sustavu; i osiguravanje da su sve veće energetske potrebe sektora IKT-a u skladu s europskim zelenim planom. Komisija smatra da se digitalizacijom mogu poboljšati cjenovna pristupačnost, održivost i otpornost energetskog sustava EU-a.

2.3. Pametna rješenja osmišljena su kako bi se potrošačima omogućila veća kontrola nad potrošnjom energije i računima, čime se poboljšava upravljanje korištenjem energije iako mnogim krajnjim potrošačima nisu potrebna pametna rješenja da bi mogli razumjeti potencijal toga. Inovativne energetske usluge trebale bi dovesti do smanjenja potrošnje energije, a energija bi se trebala upotrebljavati kada je jeftina. Pametna brojila pružaju informacije važne za smanjenje troškova potrošnje energije, npr. u slučaju pametnog punjenja električnih vozila i pametnih dizalica topline u kombinaciji s fotonaponskim pločama. Ujedno klijentima pomažu da kontroliraju podatke na svojim računima i izbjegnuto netočne račune i retroaktivno naplaćivanje računa, što su trenutno pitanja koja najviše zabrinjavaju potrošače. Akcijskim planom predviđa se potpora za digitalne alate, koji služe interesima potrošača a u nekim se slučajevima i razvijaju u suradnji s njima, kao i poboljšanje digitalnih vještina, financiranje pametnih digitalnih rješenja pomoću programa koji mogu doprinijeti ostvarivanju cilja digitalizacije energetskog sustava, potpora nacionalnim regulatornim tijelima u definiranju i praćenju zajedničkih pokazatelja pametnih mreža, stvaranje zajedničkog europskog prostora za energetske podatke i velika uključenost svih relevantnih dionika, prvenstveno mrežnih operatora i dobavljača energije.

2.4. Kako tvrdi Komisija, tehnologije IKT-a imaju značajni potencijal za ozelenjivanje. Digitalna rješenja trebala bi pomoći u uravnoteženju opskrbe energijom, pohrane energije i potražnje za energijom te bi trebala učiniti energetski sustav fleksibilnijim olakšavajući integraciju decentraliziranih obnovljivih izvora energije. Potrebno je razviti tržišta fleksibilnosti kako bi ulaganja u opcije fleksibilnosti postala privlačna, bez obzira na to provode li ta ulaganja proizvođači, potrošači ili prozumenti koji koriste digitalne alate.

2.5. Akcijskim planom istovremeno je istaknuta potreba za ograničavanjem rastuće potrošnje energije u sektoru IKT-a. Akcijskim planom također su predviđeni uspostava digitalnog blizanca europske elektroenergetske mreže, potpora za energetske zajednice putem digitalnih alata, izrada oznaka povezanih s energijom za računala, podatkovne centre i lance blokova te uspostava kodeksa ponašanja EU-a za održivost telekomunikacijskih mreža.

2.6. U sve digitaliziranijem energetsom sustavu s decentraliziranom proizvodnjom, prijenosom i distribucijom energije te sve više digitalno povezanih uređaja u kućanstvima raste rizik od špijunaže, kiberkriminaliteta i kvarova hardvera povezanih s potrošnjom energije. Stoga Komisija predlaže dobro koordinirane mjere kibersigurnosti za jačanje sveukupne otpornosti sustava.

2.7. Akcijskim planom utvrđeno je da je za ostvarenje tih ciljeva potrebno srednjoročno i dugoročno djelovanje, kao i okvir upravljanja. Komisija objašnjava da će to uključivati brojne zajednice dionika, poduzeća i međunarodne partnere, vještiju uporabu ograničenih javnih sredstava i više privatnih ulaganja.

3. Opće napomene

3.1. Komisija u svojem akcijskom planu ispravno ukazuje na golemi potencijal digitalnih tehnologija za povećanje fleksibilnosti elektroenergetskog sustava. EGSO podržava te ciljeve i pozdravlja većinu mjera predloženih u akcijskom planu. Konkretno, već je jasno istaknuo povezanost energetske tranzicije i digitalne transformacije i naglasio prednosti koje digitalizacija donosi u pogledu uštede energije, smanjenog energetskeg intenziteta i boljeg upravljanja energetsom infrastrukturom. Međutim, iako je optimizam koji se osjeća u akcijskom planu inspirativan, Komisija često zanemaruje činjenicu da se stvarno stanje uvelike razlikuje od primjera uporabe digitalizacije koji su navedeni u akcijskom planu.

3.2. EGSO smatra da su glavni izazovi s kojima se suočava energetskeg sektor sljedeći: diversifikacija europskih izvora energije, smanjenje ovisnosti o uvozu energije, osiguravanje integriranog unutarnjeg energetskeg tržišta, poboljšanje energetske učinkovitosti, brzo širenje energetske mreže, jamčenje sigurnosti opskrbe, dekarbonizacija gospodarstva, smanjenje emisija, prelazak na niskougljično gospodarstvo s niskougljičnim tehnologijama koje koriste čistu energiju, povećanje proizvodnje i masovno širenje obnovljive energije radi ispunjavanja klimatskih ciljeva, promicanje s time povezanog istraživanja i obrazovanja, osiguravanje pravedne tranzicije i pružanje potpore socijalnoj dimenziji energetike, kao što je smanjenje energetskeg siromaštva. Digitalizacija energetskeg sustava osnova je za sve to i može pomoći u suočavanju s tim glavnim izazovima.

3.3. Iako strateški pristup i konkretne mjere akcijskeg plana predstavljaju korak u pravom smjeru, Komisija ne uspijeva akcijski plan uključiti u opću energetskeg politiku. Izolirani pristup koji je usmjeren samo na digitalizaciju i kojim se zanemaruje opći okvir neće rezultirati prednostima koje su u akcijskom planu dobro objašnjene.

3.4. Prijedlog Komisije iznosi sliku idealnog stanja koje se temelji na dobro razvijenom energetsom sustavu (odnosno prijenosnim i distribucijskim mrežama) i digitalizira ga. Međutim, prije no što se može razviti složena digitalna tehnologija, u Europi se moraju razviti prijenosne i distribucijske mreže. Digitalizacija je uzaludna ako se energija kojom se pametno upravlja ne može prenositi putem mreža za prijenos energije. Nadalje, u prijenosnim i distribucijskim mrežama rasipaju se goleme količine energije. Prije energetske krize vrijednost zelene električne energije koja se ne može iskoristiti ili prenijeti i koja se mora ograničiti iznosila je više od 2 milijarde eura, a tijekom energetske krize u velikim zemljama kao što je Njemačka popela se na više od 12 milijardi eura. Taj ekonomski gubitak višestruko će se povećati ako ne dođe do brzog proširenja elektroenergetskih mreža i kapaciteta za pohranu kompatibilnih sa sustavom i ako se istovremeno ne pronađu bolji načini za uporabu električne energije izravno na lokaciji. Digitalizacija u tom području može imati ulogu u utvrđivanju gubitaka i korištenju tako dobivenih podataka za razvoj mreže.

3.5. Istina je da je za ostvarenje pametnih mreža potrebno značajno ulaganje u energetskeg infrastrukturu. Također je istina da brojne države članice ne pružaju poticaje za takva ulaganja jer njihovi propisi pokazuju jasnu pristranost prema kapitalnim rashodima („CapEx“), dok ulaganja u digitalizaciju većinom predstavljaju operativne rashode („OpEx“). Koordiniranje i praćenje takvih ulaganja i povezanog napretka neće biti dovoljni. EGSO poziva Europsku komisiju da u izmjeni članka 58. Direktive (EU) 2019/944 o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije uključi ideje „promicanja ulaganja u digitalnu infrastrukturu za električnu energiju“, čime bi se zajamčio regulatorni okvir kojim se učinkovito potiču ulaganja u digitalizaciju elektroenergetskih mreža.

3.6. Europska komisija ispravno ističe da digitalni alati imaju važnu ulogu u razvoju kolektivnih sustava potrošnje vlastite energije i energetskeg zajednica. Smjernice i planirana platforma za eksperimentiranje mogu pomoći, ali nisu najvažniji čimbenici. Više od pet godina nakon predstavljanja Paketa za čistu energiju kako energetskeg zajednice tako i kolektivni sustavi potrošnje vlastite energije i dalje imaju malu ulogu u europskim energetskeg sustavima. U brojnim su slučajevima glavni razlozi za to značajne birokratske prepreke i manjak informacija s kojima raspolažu potrošači i proizvođači. Europska komisija dosad je zanemarivala postojanje tih prepreka. Europljanima se moraju pružati poticaji koji

će ih naposljetku uvjeriti i motivirati da se odluče na digitalizaciju svih svojih aktivnosti povezanih s energijom. Digitalizirani energetska sustav kao cjelina mora biti toliko privlačan stranama koje djeluju u njemu da ih na stvaranje kontroliranog, organiziranog i sigurnog energetska sustava potiču ne samo financijski poticaji za digitalizaciju energetska sustava nego cijelo okruženje. EGSO poziva Komisiju i države članice da razviju odgovarajuće inicijative, uključujući izravnu potporu kojom bi se energetskim zajednicama i kolektivnim prozumentima omogućilo da ostvare sav svoj potencijal. Pritom treba voditi računa o operatorima distribucijskih sustava kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe. U protivnom digitalni alati neće donijeti promjenu.

3.7. Dvosmjerno punjenje električnih vozila još je jedan vrlo obećavajući primjer koji pokazuje da aktivniji potrošači mogu izravno doprinijeti stabilnosti sustava pomoću digitalne tehnologije, uključujući IKT, i na strani mreže i na strani potrošača. Međutim, poslovni modeli za dvosmjerno punjenje električnih vozila u Europi gotovo da ne postoje jer tržište nije osmišljeno za pružanje tržišno utemeljenih poticaja za fleksibilnu isporuku električne energije u mrežu i preuzimanje iz nje. U svom radu na preoblikovanju tržišta Komisija bi se trebala posebno usredotočiti na model tržišta zahvaljujući kojem bi primjeri poput onih navedenih u poglavlju 4.2. akcijskog plana postali privlačni i općeprisutni. Na taj način mrežni operatori u budućnosti bi mogli koristiti dvosmjerno punjenje kao čimbenik u kontroli opterećenja, što bi trebalo uzeti u obzir i u zakonodavstvu radi jamčenja sigurnosti opskrbe.

3.8. EGSO ponavlja da, uz ispravan pristup, decentralizirana i digitalizirana struktura opskrbe energijom bez emisija ugljika može imati značajne pozitivne učinke na zapošljavanje i gospodarstvo, a osobito na regionalna gospodarstva⁽³⁾. U aktualnoj krizi Europskoj uniji potreban je opći pristup energetskoj politici u okviru kojeg bi se specifična pitanja koja se odnose na energiju i klimu povezivala s ciljevima socijalne politike i regionalne kohezijske politike.

3.9. EGSO ističe da tehnokratski dizajn gospodarskih okvirnih uvjeta i financijsko promicanje novih tehnologija, osobito digitalizacija energetska sustava, imaju važnu ulogu u energetskoj tranziciji. Istovremeno, EGSO primjećuje da politika promjene može biti uspješna samo ako se uzimaju u obzir različite društvene dinamike prisutne u tranziciji i ako se u vezi s njima nešto poduzima uz pomoć strategija i mjera u okviru te politike. Trebali bismo ojačati ulogu potrošača u digitalizaciji i poticati ih da upotrebljavaju što više pametnih rješenja, što može doprinijeti poboljšanju učinkovitosti i uspješnosti unutarnjeg energetska tržišta, pri čemu svi segmenti vrijednosnog lanca energije trebaju biti u velikoj mjeri uključeni kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe. Stoga je neophodna politika za pravednu tranziciju i aktivno političko upravljanje promjenama. Ako se u okviru provedbe zanemari društvena dimenzija, postoji opasnost od toga da transformacija neće biti uspješna zbog otpora javnosti.

3.10. Preobrazba energetska sustava može dovesti do neočekivane dobiti za pružatelje usluga, koji mogu postaviti više cijene za svoja nova rješenja. Međutim, inovativne usluge, aplikacije i sustavi upravljanja energijom mogu osloboditi golemi neiskorišteni potencijal za korisnike energije, čime bi se postiglo olakšanje za potrošače pogođene visokim cijenama energije. Digitalizacija može doprinijeti tome da cijene na tržištu postanu usporedive, da cijene za fleksibilne opcije, kao što je prijenos opterećenja, budu pravedne te da se u ranoj fazi tržišnog postupka ukaže na činjenicu da bi potrošači energije, kao što su ranjiva kućanstva, mogli plaćati manje za pružene usluge. Primjerice, pametna rješenja za obračun energije socijalno ugroženim osobama mogu pružiti mogućnost da troše onoliko energije koliko si mogu priuštiti, čime se sprječava nastanak dugovanja.

3.11. EGSO također poziva Komisiju da razmotri stvarno stanje u pogledu tržišta pametnih brojlara i da po potrebi intervenira. Predviđena ugradnja pametnih brojlara mogla bi dovesti do visokih troškova za stanare. U praksi gotovo da nema tržišnog natjecanja među raznim pružateljima usluga mjerenja potrošnje. Sektorska istraživanja u Njemačkoj i Austriji pokazala su da postoje jasne naznake da u podsektoru mjerenja potrošnje postoji nekonkurentni oligopol⁽⁴⁾. Kako bi se osiguralo tržišno natjecanje, mora se osigurati da i treće strane mogu koristiti uređaje za mjerenje potrošnje. U suprotnom bi promjena poduzeća koje naplaćuje usluge uvijek bila povezana s troškovima zamjene postojećih uređaja za mjerenje potrošnje.

3.12. S tim u vezi EGSO podsjeća na svoje stajalište da po svaku cijenu treba spriječiti nastanak dvoklasnog energetska društva. Ne smije se dogoditi da koristi od energetska 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 energetskoj 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.

⁽³⁾ SL C 367, 10.10.2018., str. 1.

⁽⁴⁾ Na primjer, utvrđeno je da je najveći pružatelj usluga mjerenja u Austriji upotrebom hardverske zaštite pokušao onemogućiti pružateljima usluga treće strane da koriste njegovu opremu za pametna brojila (Austrijsko Savezno tijelo za tržišno natjecanje (BWB), 2022.).

3.13. Kad je riječ o budućem osmišljavanju energetske sustava i infrastrukture, EGSO je u više navrata naglasio potrebu za aktivnim uključivanjem svih potrošača, odnosno kućanstava, poduzeća i energetske zajednice, u razvoj pametnih energetske sustava te za uspostavljanje poticaja kako bi civilno društvo moglo sudjelovati u energetske tranziciji, ali i kako bi doprinijelo njezinom financiranju. Povezivanje lokalnih i regionalnih inovatora, koje Komisija spominje u točki 7.3., vrlo je važno. Kolektivnim djelovanjem, kao što je suradnja između pametnih gradova i zajednica, mogu se uspostaviti najbolja i cjenovno najpristupačnija rješenja za određenu regiju.

3.14. Akcijskim planom predviđena je uspostava zajedničkog europskog prostora za energetske podatke i dobro upravljanje kako bi se zajamčile koordinirane razmjene i uporaba energetske podataka na razini EU-a. Digitalne i energetske politike EU-a već usmjeravaju digitalizaciju energije jer se pitanja kao što su interoperabilnost podataka, sigurnost opskrbe i kibersigurnost, privatnost i zaštita potrošača ne mogu prepustiti samo tržištu, a njihova pravilna provedba od velike je važnosti. U tom kontekstu EGSO ističe da je potrebno na sve načine spriječiti povredu privatnosti i zlouporabu podataka. To se ne odnosi samo na tehničke mjere predostrožnosti već i na odgovornost i praćenje tog podatkovnog prostora od strane državnih tijela koja podliježu političkom i demokratskom nadzoru. Mora se promicati javno vlasništvo nad podacima jer su podaci važan gospodarski čimbenik u umreženom i digitaliziranom društvu. S druge strane, mora se spriječiti privatni monopol nad podacima od strane skupine GAFA⁽⁵⁾. Istodobno se posebna pozornost mora posvetiti zaštiti podataka o ključnoj infrastrukturi.

3.15. Predloženi podatkovni prostor predstavlja obećavajući pristup, ali zahtijeva jasna pravila kojima se uređuje pristup anonimiziranim podacima za sve sudionike na tržištu koji su zainteresirani za uporabu tih podataka, primjerice kako bi bolje planirali trgovanje energijom i dijeljenje energije. Važno je ukratko pojasniti pojam „dobro upravljanja” koji se spominje u akcijskom planu utvrđivanjem temeljnih prava za sve sudionike na tržištu, uključujući potrošače, proizvođače, trgovce energijom itd.

3.16. Kad je riječ o strateškoj koordinaciji na razini EU-a, akcijskim planom predviđena je uspostava Stručne skupine za pametnu energiju (bivša Radna skupina za pametne mreže). Njezina je svrha pružanje doprinosa stvaranju europskog okvira za razmjenu podataka povezanih s energijom, jačanje koordinacije razmjena podataka energetske sektora na razini EU-a, definiranje načela i osiguravanje dosljednosti među različitim prioritetima i inicijativama za razmjenu podataka i pružanje potpore Komisiji u razvoju i uvođenju zajedničkog europskog podatkovnog prostora za energiju. EGSO ističe da je u tom pogledu potrebno utvrditi jasne smjernice i ciljeve te da je neophodno sudjelovanje socijalnih partnera i organiziranog civilnog društva.

3.17. Pružanje potpore operatorima prijenosnih sustava i operatorima distribucijskih sustava u uspostavi digitalnog blizanca elektroenergetske mreže predstavlja zanimljiv pristup i može pomoći u poboljšanju izrade modela mreže. Međutim, potrebno je jasno utvrditi koju će ulogu digitalni blizanac imati u planiranju proširenja mreže, u postizanju pametnije mreže, u integraciji prilika za fleksibilnost, uključujući virtualne elektrane, energetske prozumerizam i dijeljenje energije, te u optimizaciji otpornosti. U tom se pogledu izmjene Direktive 2019/944 također čine nužnima.

3.18. Komisija u svojoj komunikaciji ističe da je od ključne važnosti zajamčiti da digitalizacija ne oslabi okvir za zaštitu potrošača koji već postoji na unutarnjem tržištu električne energije. EGSO to prima na znanje i dodaje da je nužno prilagoditi i poboljšati prava potrošača na tržištu energije. Potrošači ne smiju biti stavljeni u nepovoljan položaj i ne smiju im se naplaćivati prekomjerni iznosi. Osobito pozornost valja pridati ranjivim skupinama, osobama s invaliditetom i osobama sa slabim razvijenim digitalnim vještinama. Potrebno je uvesti primjerene zaštitne propise jer je već očigledno da brojni potrošači ne mogu pratiti digitalne informacije i račune.

3.19. U predmetnoj je komunikaciji predviđeno da digitalizacija ne smije negativno utjecati na mogućnost država članica da utvrđuju regulirane cijene, osobito za ugrožene kupce i osobe koje žive u energetske siromaštvu. Digitalni alati također omogućuju javnim tijelima da bolje evidentiraju i prate energetske siromaštvo i poduzimaju mjere u vezi s tim, dok energetske sektor može dodatno optimizirati svoje djelovanje, usredotočiti se na sigurnost opskrbe i dati prednost korištenju obnovljivih izvora energije.

3.20. EGSO pozdravlja objavu Komisije o osiguranju suradnje između ključnih projekata u području istraživanja i inovacija kako bi se do sredine 2023. utvrdile strategije za angažiranje potrošača u osmišljavanju i uporabi dostupnih i cjenovno prihvatljivih digitalnih alata. ESGO ponovno ističe da i dalje postoji potreba za značajnim ulaganjima u istraživanje i inovacije.

U tom kontekstu javna ulaganja u pametne i obnovljive energetske sustave imaju važnu ulogu u osiguravanju sigurnosti opskrbe, borbi protiv energetske siromaštva, osiguranju pristupačnih cijena i otvaranju radnih mjesta. EGSO ponovno

(5) Četiri internetska diva: Google, Apple, Facebook i Amazon.

preporučuje, kao i u mišljenju ECO/569, da se na javna ulaganja primijeni zlatno pravilo. Za sve je inicijative važno da potrošači imaju pametno brojilo u svojem kućanstvu. To i dalje nije slučaj u brojnim državama članicama, zbog čega postoji hitna potreba za jačanjem napora usmjerenih na šire uvođenje pametnih brojlara kao temeljnog preduvjeta za većinu digitalnih rješenja u energetskom sektoru. Države članice koje još nisu u potpunosti uvele pametna brojila moraju ubrzati taj postupak i povećati svoje nacionalne ciljeve u tom pogledu.

3.21. Postoji rizik da se nove usluge temeljene na podacima i inovativna tehnološka rješenja neće uvesti dovoljno brzo ako nema dovoljno kvalificiranih radnika i osposobljenih stručnjaka koji bi se time bavili ⁽⁶⁾. EGSO smatra da je za postizanje ciljeva potrebno odmah poduzeti odgovarajuće mjere u bliskoj suradnji sa socijalnim partnerima.

3.22. Međutim, također su potrebni dostatna financijska sredstva i programi za osposobljavanje dugotrajno nezaposlenih osoba, žena i mladih, osobito putem posebnih programa, te za uspostavu privlačnih okvirnih uvjeta za njih. To obuhvaća garancije radnih mjesta, kao i inicijativu za osposobljavanje i stjecanje kvalifikacija te široki raspon mogućnosti za prekvalifikacije i daljnje obrazovanje. Za mjere potrebne na tržištu rada i u obrazovnoj politici nužna su dostatna financijska sredstva, kao i akcijski plan kojim bi se zajamčio koordinirani pristup.

3.23. EGSO poziva na blisku suradnju pružatelja usluga osposobljavanja i poduzeća na oblikovanju programâ osposobljavanja za osiguravanje vještina i kompetencija potrebnih za digitalnu i održivu preobrazbu gospodarstva, među ostalim putem usavršavanja i prekvalifikacije zaposlenika i poduzetnika. Europska godina vještina 2023. iskoristit će se za jačanje i djelotvornu provedbu tih mjera.

3.24. Kibersigurnost je ključan zahtjev za osiguravanje pouzdanosti sve digitaliziranijeg energetskog sustava. Kretanja u posljednjih nekoliko desetljeća, a osobito nedavni događaji, ukazuju na opasnost od kibernetičkih napada i slučajeva sabotaze kritične infrastrukture. Međutim, problemi mogu nastati ne samo zbog kibernetičkih napada ili sabotaze nego i zbog kvarova u hardveru ili softveru, zbog čega Komisija tijekom digitalizacije mora pridati osobitu pozornost dizajnu hardvera i softvera kako bi se zajamčila otpornost. Prekid ili poremećaj u radu kritične infrastrukture može uzrokovati pogubne nestašice u opskrbi i ugroziti javnu sigurnost. Zbog većeg stupnja decentralizacije proizvodnje i potrošnje energije u kombinaciji s internetom povećava se „površina napada”, kao i rizici povezani s kibersigurnošću.

3.25. Čitavi lanac vrijednosti energetskog sustava, od proizvodnje i prijenosa do distribucije i potrošača, uključujući sva digitalna sučelja na tom putu, može biti meta kibernetičkih napada 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 ocjenu 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 skreće pozornost na svoja mišljenja o tom pitanju ⁽⁷⁾ i preporučuje da sva strana ulaganja u strateške sektore u EU-u budu u skladu sa sigurnosnom politikom EU-a.

3.26. Na sektor IKT-a otpada oko 7 % svjetske potrošnje električne energije. Stoga je u okviru zelene i digitalne tranzicije neophodno zajamčiti smanjenje rastućih potreba sektora IKT-a za energijom u skladu s ciljem klimatske neutralnosti. EGSO se slaže da je od ključne važnosti riješiti problem potrošnje energije i resursa u čitavom lancu vrijednosti IKT-a i razmotriti ključne nove dodatne izvore potrošnje energije povezane s IKT-om. Već postoje rješenja za ponovnu uporabu otpadne topline iz podatkovnih centara za grijanje kućanstava i poduzeća. Stoga je važno da se u okviru revizije Direktive o energiji iz obnovljivih izvora (RED III) i drugog zakonodavstva povezanog s energetikom u sklopu paketa mjera „Spremni za 55 %” s otpadnom toplinom postupi jednako kao i s obnovljivim izvorima energije. Međutim, kako bi se postigli optimalni rezultati, potrebna su konkretna i izvediva rješenja koja mogu služiti kao najbolje prakse.

3.27. Interoperabilni tehnički standardi, kibersigurnost, zaštita podataka i druga ključna obilježja digitaliziranog energetskog sustava moraju se osigurati na globalnoj razini, u međunarodnim forumima i u suradnji s partnerskim zemljama. Kako bi se u bilateralnim kontaktima s partnerskim zemljama potaknula zelena i digitalna tranzicija, EGSO poziva Komisiju da u projekte povezane s energijom, partnerstva i sporazume o suradnji uključi digitalne i zelene aspekte.

⁽⁶⁾ Komisija je na temelju zaključaka javnog savjetovanja utvrdila nedostatke u razvoju vještina i manjak radnika s odgovarajućim vještinama kao glavne prepreke za uvođenje digitalnih tehnologija (Sažeto izvješće dostupno na internetskoj stranici „Have Your Say” (Iznesite svoje mišljenje).

⁽⁷⁾ SL C 286, 16.7.2021., str. 170.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO smatra da kombiniranoj strategiji za energetske tranziciju i digitalizaciju u ruralnim područjima nije pridana očekivana razina pozornosti i potpore. Poziva na brzu provedbu dugoročne vizije Komisije za ruralna područja EU-a i mobilizaciju dionika u okviru pakta EU-a za ruralna područja.

4.2. EGSO preporučuje osiguravanje jednakosti na tržištu rada u energetske sektoru istraživanjem mogućnosti za žene te istodobno sprječavanje da energetska i digitalna tranzicija postanu zamke za karijere i plaće žena, kao i proširenje socijalnog dijaloga i kolektivnih ugovora o jednakosti u energetske poduzećima diljem Europe.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 98/24/EZ i Direktive 2004/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu graničnih vrijednosti za olovo i njegove anorganske spojeve te za diizocijanate”

(COM(2023) 71 final – 2023/0033 (COD))

(2023/C 184/18)

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 13.2.2023. Vijeće, 8.3.2023. Europski parlament, 13.3.2023.
Pravna osnova:	članak 153. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	197/0/3

Budući da Odbor prihvaća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, odlučio je o njemu dati pozitivno mišljenje, poštujući pritom stajalište socijalnih partnera predstavljeno u obrazloženju prijedloga.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (OEEO)”

(COM(2023 63 final – 2022/025 (COD))

(2023/C 184/19)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 13.2.2023. Vijeće, 21.2.2023.
Pravna osnova:	članak 192. stavak 1. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	194/0/3

Budući da Odbor bezrezervno prihvaća sadržaj prijedloga i da je svoj stav o toj temi već iznio u mišljenju CESE 5002/2014, usvojenom 12. studenog 2014. ⁽¹⁾, odlučio je o tom prijedlogu dati pozitivno mišljenje i uputiti na stajalište izneseno u navedenom dokumentu.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹⁾ SL C 230, 14.7.2015., str. 91.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2014/65/EU radi povećanja privlačnosti javnih tržišta kapitala u Uniji za poduzeća i olakšanja pristupa malih i srednjih poduzeća kapitalu i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/24/EZ

(COM(2022) 760 final – 2022/0405 (COD))

o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa u poduzećima koja traže uvrštenje svojih dionica za trgovanje na rastućem tržištu MSP-ova

(COM(2022) 761 final – 2022/0406 (COD))

i o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EU) 2017/1129, (EU) br. 596/2014 i (EU) br. 600/2014 radi povećanja privlačnosti javnih tržišta kapitala u Uniji za poduzeća i olakšavanja pristupa kapitalu za mala i srednja poduzeća

(COM(2022) 762 final – 2022/0411 (COD))

(2023/C 184/20)

Izjavitelj: **Kęstutis KUPŠYS**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 6.2.2023. (COM(2022) 760 final i COM(2022) 762 final); 8.2.2023. (COM(2022) 761 final) Europski parlament, 1.2.2023.
Pravna osnova:	članak 50. stavak 1., članak 114. i članak 304. 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:	2.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	123/2/5

1. Zaključci i preporuke

1.1. Povećano financiranje europskih poduzeća vlasničkim kapitalom ključno je za oporavak nakon pandemije bolesti COVID-19 i izgradnju otpornog europskog gospodarskog sustava u kontekstu ruskog rata protiv Ukrajine. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) stoga u većini aspekata pozdravlja Akt o uvrštenju koji je predložila Komisija.

1.2. Odbor smatra da bi se uvođenjem poduzeća u obiteljskom vlasništvu na tržišta kapitala otvorio neiskorišteni potencijal za privlačenje kapitala za rast, a sustav s višestrukim pravom glasa pomaže obiteljima da zadrže kontrolu, zbog čega bi im uvrštenje postalo privlačnije. EGSO se slaže da bi detaljan okvir trebalo izraditi na nacionalnoj razini i istodobno poticati usklađivanje na visokoj razini u EU-u.

1.3. EGSO pozdravlja i inicijativu Komisije o pojednostavljenju sadržaja prospekta, čime bi se znatno smanjili troškovi i opterećenje za izdavatelje.

1.4. Iako Odbor općenito pozdravlja prijedlog da se izdavateljima omogući izbor da prospekt objavljuju samo na engleskom jeziku jer je to uspostavljeni zajednički jezik međunarodnih ulagatelja, objava čitavog dokumenta na nacionalnim jezicima, a ne samo sažetka, doprinijela bi osnaživanju malih ulagatelja na lokalnoj razini. EGSO preporučuje izdavateljima da imaju na umu da bi upotreba dokumenata o izdanjima samo na engleskom jeziku otežala razvoj nacionalne baze malih ulagatelja.

1.5. EGSO napominje da će se povezivanjem istraživanja o ulaganjima s drugim uslugama vjerojatno povećati vidljivost uvrštenih malih i srednjih poduzeća (MSP-ova). Odbor stoga pozdravlja predloženo povećanje praga za razdvajanje na 10 milijardi EUR; međutim, možda će biti potrebne i dodatne mjere za poticanje neovisnog istraživanja.

1.6. EGSO iznimno cijeni način na koji je Komisija pristupila ublažavanju pravne nesigurnosti u pogledu zahtjeva za objavljivanje informacija. Međutim, predloženi mehanizam nadzora knjige naloga koja se odnosi na prekogranično trgovanje, koji bi olakšao razmjenu podataka iz knjige naloga među nadzornim tijelima, mogao bi stvoriti nejednake uvjete jer bi bilateralna mjesta trgovanja bila izvan područja primjene sustava izvješćivanja.

2. Kontekst mišljenja

2.1. Komisija je 7. prosinca 2022. objavila niz prijedloga ⁽¹⁾ o mjerama za daljnji razvoj unije tržišta kapitala EU-a. Dio paketa, novi Akt o uvrštenju, usmjeren je na smanjenje administrativnog opterećenja za poduzeća svih veličina, osobito za MSP-ove, kako bi im se uvrštenjem na burze omogućio bolji pristup financiranju.

2.2. Komisija navodi da su tržišta kapitala EU-a i dalje rascjepkana i nedovoljno velika. Studije pokazuju da se ukupan broj uvrštenih poduzeća na rastućim tržištima MSP-ova u Europi neznatno povećao od 2014. ⁽²⁾ unatoč činjenici da su uvrštena poduzeća imala očite koristi, na što ukazuje povećanje njihove tržišne vrijednosti. Općenito je u slučaju uvrštenih poduzeća vidljivo povećanje prihoda, otvaranje većeg broja radnih mjesta i brži rast bilance nego u slučaju neuvrštenih poduzeća. U brojnim su studijama izneseni dokazi o neoptimalnoj situaciji u pogledu inicijalnih javnih ponuda za MSP-ove u Europi.

2.3. Aktom o uvrštenju utvrđuju se jednostavnija i poboljšana pravila o uvrštenju, osobito za MSP-ove, i istodobno se nastoji izbjeći ugrožavanje zaštite ulagatelja i integriteta tržišta.

2.4. U Aktu se tvrdi da se njime znatno smanjuju troškovi i pridonosi povećanju broja inicijalnih javnih ponuda u EU-u. Jednostavnijim pravilima o prospektu poduzećima bi se omogućilo lakše i jeftinije uvrštenje. Omogućavanje poduzećima da pri prvom uvrštenju na rastuća tržišta MSP-ova upotrijebe dionice s višestrukim pravom glasa predstavlja priliku vlasnicima da zadrže kontrolu nad vizijom svojeg poduzeća.

2.5. Proporcionalnija pravila o zlouporabi tržišta dovela bi i do veće jasnoće i pravne sigurnosti za uvrštena poduzeća u pogledu usklađenosti sa zahtjevima za objavljivanje ključnih informacija. Predloženim Aktom o uvrštenju usto se nastoji poboljšati provedba i distribucija istraživanja o ulaganjima u poduzeća srednje tržišne kapitalizacije i MSP-ove, što bi pak trebalo pridonijeti njihovu uvrštenju na javna tržišta.

2.6. Ostale očekivane koristi uključuju:

- za ulagatelje: informacije o poduzećima za ulagatelje koje bi bile kraće, pravodobnije, usporedivije i jednostavnije za uporabu,
- bolju obuhvaćenost istraživanjima vlasničkih instrumenata, što pomaže u donošenju odluka o ulaganju;
- učinkovitiji nadzor zahvaljujući jasnijim pravilima o uvrštenju i poboljšanim alatima za istraživanje slučajeva zlouporabe tržišta;

⁽¹⁾ Unija tržišta kapitala: paket mjera za poravnanje, nesolventnost i uvrštenje.

⁽²⁾ Završno izvješće tehničke stručne skupine dionika za MSP-ove, *Empowering EU Capital Markets for SMEs: Making listing cool again* (Jačanje tržišta kapitala EU-a za MSP-ove: učinimo uvrštenje ponovno privlačnim).

— standardiziranije prospekte, koje nadzorna tijela mogu lakše nadzirati.

2.7. U skladu s ciljevima okolišne, socijalne i upravljačke politike Aktom o uvrštenju nastojalo bi se osigurati da poduzeća koja izdaju okolišne, socijalne i upravljačke obveznice u dokumentaciju o uvrštenju uključuje informacije povezane s okolišnim, socijalnim i upravljačkim čimbenicima kako bi se ulagateljima olakšala procjena valjanosti okolišnih, socijalnih i upravljačkih zahtjeva. Poduzeća koja izdaju vlasnički kapital moći će u dokumentaciji o uvrštenju uputiti na već objavljene, a time i javno dostupne, informacije povezane s okolišnim, socijalnim i upravljačkim čimbenicima.

3. Opće napomene

Razlozi za poboljšani pristup uvrštenju na europska javna tržišta

3.1. EGSO i dalje smatra da je povećano financiranje europskih poduzeća vlasničkim kapitalom ključno za trajni oporavak nakon pandemije bolesti COVID-19 i za izgradnju **otpornog europskog gospodarskog sustava** u kontekstu trenutnog ruskog rata protiv Ukrajine. Za to je ključna infrastruktura financijskog tržišta kako bi se potaknuli tokovi ulaganja potrebni za dokapitalizaciju gospodarstva.

3.2. Za zajednicu malih ulagatelja važna su i visoko razvijena javna tržišta. Europljani drže 11 bilijuna EUR gotovine i depozita na svojim bankovnim računima⁽³⁾. Udio depozita u ukupnoj imovini kućanstava tri puta je veći u Europi nego u SAD-u. Budući da ne uspijeva potaknuti krajnje ulagatelje da svoja sredstva usmjere na europska tržišta kapitala, EU ne iskorištava u potpunosti svoj kapital za naša poduzeća. Upravitelji imovinom trebali bi imati više povjerenja u izgleda na europskom tržištu vlasničkog kapitala, a europski mali ulagatelji trebali bi imati više izbora kad je riječ o izgradnji svojih portfelja. Stoga je potrebno osigurati uvrštenje različitih visokokvalitetnih izdavatelja na europska javna tržišta.

3.3. U vrijeme kad se poduzeća nalaze u financijskim poteškoćama, gospodarske nepredvidljivosti, a posebno **rastućih troškova duga**, vlasnički kapital djeluje kao stabilizirajući faktor i zaštitni sloj od budućih šokova.

3.4. Odbor napominje i da financiranje europskih korporacija vlasničkim kapitalom europskih kućanstava pomaže osigurati otvorenu **stratešku autonomiju** EU-a na osnovnoj razini: vlasništvom nad imovinom i provedbom korporativne kontrole. Gubitak ključnih europskih poduzeća koja su pod stranom kontrolom, a posebno pod utjecajem zemalja čije se vrijednosti razlikuju od europskih, predstavlja znatan rizik za gospodarsku i političku stabilnost EU-a i otežava razvoj financijskog sustava EU-a unutar EU-a, usmjerenog na potrebe EU-a. Na primjer, financijskim trgovanjem u EU-u i dalje dominiraju investicijske banke iz trećih zemalja⁽⁴⁾.

3.5. Trebalo bi poticati mlada i inovativna poduzeća koja su predvodnici zelene i digitalne tranzicije da traže uvrštenje na europska tržišta vlasničkog kapitala i dobiju prijeko potrebno financiranje izdavanjem dionica kojima se trguje javno jer je to najodrživiji način da se tim poduzećima pomogne da **iskoriste svoj puni kreativni potencijal i stvore radna mjesta**.

3.6. Porast inflacije dovodi do povećane sklonosti prema vlasničkim ulaganjima, osobito među snalazljivim malim ulagateljima. Europska tržišta vlasničkog kapitala mogu postati mjesto gdje takvi priljevi ulaganja odlaze u ključne gospodarske sektore u kojima poduzeća ostvaruju dovoljan povrat. Odbor istodobno smatra da je od ključne važnosti da EU dobije čvrsta i pouzdana trgovinska pravila kako bi se ostvario puni potencijal tržišta kapitala EU-a. Financijska kriza pokazala je da EU mora zaštititi tržišta poštenošću, integritetom, otpornošću i transparentnošću, osiguravajući pritom najvišu razinu zaštite ulagatelja.

3.7. Analiza provedena u 14 država članica EU-a pokazala je da gotovo 17 000 velikih poduzeća ispunjava uvjete za uvrštenje, ali to ne žele učiniti⁽⁵⁾. Odbor smatra da postoji rizik da bi, ako EU ne potakne nova uvrštenja na tržišta vlasničkog kapitala, na našim tržištima kapitala moglo doći do slabljenja trgovine jer će, ako ne postoji dovoljno mogućnosti za ulaganja u EU-u, ulagatelji diversificirati svoj portfelj na globalnoj razini.

3.8. Na tržište malih ulaganja ulazi nova generacija Europljana, koja vodi računa o održivosti (tj. okolišnim, socijalnim i upravljačkim čimbenicima). Istodobno, mnogi se gospodarski subjekti usmjeravaju prema ispunjavanju zelenih ciljeva, na što ih potiču politike iz europskog zelenog plana. EGSO smatra da je ta kombinacija čimbenika potencijalno snažan

⁽³⁾ Eurostat – *Statistics explained* (Objašnjenje statističkih podataka).

⁽⁴⁾ Godišnje statističko izvješće ESMA-e *EU securities markets* (Tržišta vrijednosnih papira u EU-u), 2020.; str. 40.

⁽⁵⁾ Izvješće društva Oxera *Primary and secondary equity markets in EU* (Primarna i sekundarna tržišta vlasničkog kapitala u EU-u), 2020.

pokretač za oslobađanje punog potencijala europske taksonomije održivog financiranja i okvira za objavljivanje nefinancijskih poslovnih informacija. Poduzeća će, dobrovoljno i radi usklađivanja s predstojećim zakonodavstvom EU-a, u svom poslovanju morati staviti veći naglasak na okolišne, socijalne i upravljačke čimbenike, a nova generacija ulagatelja zahtijevat će usklađenost s tim čimbenicima i ne samo financijsku dobit već i istovrijedan istinski pozitivni **socijalni i regenerativni okolišni učinak**.

3.9. Odbor ističe i neke studije koje pokazuju da gospodarstva s tržišnim financiranjem preraspodjeljuju ulaganja u sektore koji manje onečišćuju i koji su više tehnološki intenzivni ⁽⁶⁾. S druge strane, nakon ekspanzija temeljenih na intenzivnom zaduživanju obično slijede dublje recesije i sporiji oporavak ⁽⁷⁾.

3.10. Burzovna kapitalizacija od 100 % BDP-a EU-a (s trenutačnih otprilike 64 % ⁽⁸⁾) trebala bi biti jasan cilj. EGSO smatra da nema drugog izbora nego poduprijeti javna tržišta i poboljšati okruženje za inicijalne javne ponude.

Važnost za MSP-ove i poduzeća u obiteljskom vlasništvu

3.11. EGSO smatra da MSP-ovi i dalje nemaju ulogu koju bi mogli imati na tržištima vlasničkog kapitala. Trebalo bi uložiti napore u osiguravanje potrebne otpornosti MSP-ova financiranjem vlasničkim kapitalom.

3.12. Odbor napominje da se u Europi već desetljećima nedovoljno ulaže u vlasnički kapital, a manjak vlasničkog kapitala vrlo je ozbiljan problem za MSP-ove. MSP-ovi nisu dovoljno vidljivi da privuku kapital; njihovom pretvorbom u uvrštena poduzeća dugoročno bi im se pružile bolje mogućnosti. EGSO snažno podupire stajalište da uvršteni MSP-ovi trebaju pronaći svoje mjesto u portfeljima pojedinačnih (malih) ulagatelja, uzajamnih i mirovinskih fondova te osiguravajućih društava.

3.13. Tržište inicijalnih javnih ponuda koje dobro funkcionira važno je i u fazi prije takvih ponuda jer utječe na planiranje izlaznih strategija, a time i na rizični kapital koji osiguravaju društva rizičnog kapitala.

3.14. Istraživanje vlasničkih instrumenata nužan je alat za povećanje vidljivosti MSP-ova te bi ga stoga trebalo promicati. Inicijative kao što su bolja pokrivenost istraživanjem vlasničkih instrumenata ili jedinstvena europska pristupna točka pridonijele bi povećanju vidljivosti MSP-ova za ulagatelje.

3.15. Kad se poduzeća pod obiteljskom kontrolom potiče na razmatranje mogućnosti uvrštenja, treba to činiti oprezno. Na primjer, u Njemačkoj je 90 % svih poduzeća pod kontrolom obitelji, a 43 % poduzeća s prodajom većom od 50 milijuna EUR obiteljska su poduzeća ⁽⁹⁾. Obiteljsko vlasništvo ima svoje prednosti; međutim, potencijal rasta može biti (barem djelomično) ograničen ako se ne mogu dobiti potrebna sredstva. EGSO je uvjeren da bi se uvođenjem poduzeća u obiteljskom vlasništvu na tržišta kapitala otvorio neiskorišteni potencijal ⁽¹⁰⁾ i da sustav dionica s višestrukim pravom glasa pomaže obiteljima da zadrže kontrolu, zbog čega bi im uvrštenje postalo privlačnije.

3.16. Većina globalnih financijskih centara nudi mogućnost dionica s višestrukim pravom glasa. Europi je potreban usklađeni pristup kako bi išla ukorak s globalnim kretanjima i kako ne bi izgubila poduzeća koja su spremna rasti.

Transparentnost i objavljivanje

3.17. Zahtjevi u pogledu transparentnosti koje moraju ispunjavati poduzeća koja se pripremaju za javno uvrštenje povećat će se u usporedbi sa zahtjevima koje moraju ispunjavati privatna poduzeća. Za razliku od privatnog poduzeća javno uvršteno poduzeće prikuplja novac od vanjskih dioničara koji nemaju istu razinu informacija niti istu razinu utjecaja u donošenju odluka kao vlasnici privatnog poduzeća.

⁽⁶⁾ Haas, R.D. i A. Popov, *Finance and Carbon Emissions* (Financije i emisije ugljika), serija Istraživački radovi ESB-a, 2019.

⁽⁷⁾ Jordà, Ò., M. Schularick i A.M. Taylor, *When Credit Bites Back* (Kad kredit uzvratit udarac), *Journal of Money, Credit and Banking* 45, br. 2 (1. prosinca 2013.): 3–28.

⁽⁸⁾ Baza podataka Federacije europskih burzi vrijednosnih papira, 2022.

⁽⁹⁾ Zaklada Familienunternehmen.

⁽¹⁰⁾ SL C 75, 28.2.2023., str. 28.

3.18. Stoga je znatno viša razina zaštite ulagatelja opravdana i potrebna, npr. utvrđivanjem obveza objavljivanja (među ostalim onih koje se odnose na povlaštene informacije) i jakih standarda izvješćivanja.

3.19. Odbor smatra da je obvezno objavljivanje informacija iznimno važno i nužno za dobro funkcioniranje javnog tržišta. Ulagatelji moraju dobiti učinkovitu količinu informacija o projekcijama vrijednosti za vrijednosne papire. Svako smanjenje potrebnog objavljivanja informacija odvratilo bi od ulaganja u izdavatelja. To bi pak moglo postati velika prepreka potpunom iskorištavanju mogućnosti koje pružaju tržišta kapitala.

3.20. Međutim, uključivanje prekomjernih informacija u ponudbenu dokumentaciju samo radi izbjegavanja sporova nije najpoželjniji način daljnjeg postupanja ni za izdavatelja ni za ulagatelja. Trebalo bi pronaći pravu ravnotežu.

4. Posebne napomene i preporuke

4.1. S obzirom na navedeno, EGSO odlučno pozdravlja Akt o uvrštenju koji je predložila Komisija, uz manje iznimke u pogledu određenih aspekata.

4.2. EGSO jasno vidi potrebu za rješavanjem problema rascjepkanih nacionalnih pravila o **dionicama s višestrukim pravom glasa**. Odbor smatra da će minimalno usklađivanje tih pravila, čiji je cilj privući obiteljska poduzeća na tržišta kapitala EU-a, doprinijeti stvaranju istinske paneuropske unije tržišta kapitala. Trebalo bi izraditi detaljan okvir na nacionalnoj razini radi prilagodbe lokalnom ekosustavu, uz istodobno poticanje usklađivanja na visokoj razini u EU-u.

4.3. EGSO napominje da slobodna prodaja nije jedini čimbenik važan za osiguravanje likvidnosti. Zahtjev za slobodnu prodaju od najmanje 10 % trebao bi se primjenjivati samo u trenutku uvrštenja na popis. Fleksibilnost je od ključne važnosti, posebno za manje države članice, jer njihova tržišta mogu dobro funkcionirati s nižom slobodnom prodajom. To je ključno za sprečavanje naglog uklanjanja s popisa.

4.4. EGSO pozdravlja inicijativu o pojednostavljenju **sadržaja prospekta**, čime bi se znatno smanjili troškovi i opterećenje za izdavatelje. Međutim, suzakonodavci bi trebali nastojati postići ravnotežu između opterećenja izdavatelja i potreba ulagatelja za informacijama. Prospekti na 800 stranica trebali bi postati stvar prošlosti, ali bi trebalo osigurati potreban opseg informacija, posebno o okolišnim, socijalnim i upravljačkim čimbenicima, uzimajući u obzir načelo dvostruke materijalnosti. Oslanjajući se na čvrste odredbe Direktive o korporativnom izvješćivanju o održivosti ⁽¹⁾, takvim bi se izvješćivanjem potaknulo financiranje iz zelenog plana.

4.5. Sadržaj je trenutačno disperziran i nehomogen i nije uvijek dostupan na engleskom („jezik koji je uobičajen u području međunarodnih financija”, kako je navedeno u prijedlogu), osim sažetka, a informacije nisu u strojno čitljivim formatima. Jedan postupak izdavanja može dovesti do više regulatornih dokumenata rascjepkanih u nekoliko datoteka (npr. obavijest o vrijednosnim papirima, sažetak prospekta i registracijski dokument).

4.6. Stoga je usklađivanje i pojednostavljenje prospekta za vlasničke instrumente dobrodošlo. EGSO se općenito slaže s prijedlogom Komisije da se izdavateljima omogući izbor da prospekt objavljuju samo na engleskom jeziku kao uspostavljenom zajedničkom jeziku međunarodnih ulagatelja (osim sažetka koji bi se trebao dostaviti na lokalnom jeziku kako bi se zadržalo male ulagatelje).

4.7. Međutim, Odbor smatra i da je upotreba **lokalnih jezika** jednako važna jer se engleski ne govori u svim državama članicama. EGSO smatra da bi objava čitavog dokumenta, a ne samo sažetka, na nacionalnim jezicima i na engleskom jeziku doprinijela aktivnijem uključenju malih ulagatelja na lokalnoj razini. Izdavatelji i njihovi savjetnici moraju imati na umu da bi upotreba dokumenata o izdavanju samo na engleskom jeziku otežala razvoj nacionalne baze malih ulagatelja i da bi bila kontraproduktivna za postizanje očekivanih ciljeva strategije EU-a za male ulagatelje koja će uskoro biti najavljena. U tom pogledu EGSO napominje da treba uvesti mjere kojima će se lokalne male ulagatelje potaknuti da se uključe na tržišta kapitala, primjerice odgovarajuće objavljivanje dokumenata za izdavanje i njihovo lakše čitanje.

⁽¹⁾ . SL C 517, 22.12.2021., str. 51.

4.8. Istraživanje vlasničkih instrumenata ključan je element za razvoj zdravog ekosustava za financiranje MSP-ova vlasničkim kapitalom. Kako bi se dopunili postojeći istraživački kanali, odobravanjem **objedinjenja istraživanja o MSP-ovima** s drugim uslugama vjerojatno će se povećati izrada i distribucija izvješća o istraživanju. EGSO pozdravlja predloženo povećanje praga za razdvajanje na 10 milijardi EUR. Time će se ispraviti smanjena pokrivenost i vidljivost MSP-ova koje je stvorila Direktiva MiFID II ⁽¹²⁾. Međutim, EGSO naglašava da istraživanja vlasničkih instrumenata uglavnom provode veće financijske institucije. Zbog svoje veličine vrlo veliki burzovni posrednici prije mogu odrediti zanemarive naknade ili koristiti izvršenje naloga za unakrsno subvencioniranje istraživanja nego mali ili srednji burzovni posrednici ⁽¹³⁾. Nadalje, veliki burzovni posrednici uglavnom su zainteresirani za istraživanja o *blue chip* poduzećima, dok su mala i srednja poduzeća zanemarena. Velika većina izdavalca izvjestila je ⁽¹⁴⁾ da se zbog Direktive MiFID II smanjila pokrivenost i vidljivost MSP-ova. EGSO smatra da postoji jasna potreba za uvođenjem daljnjih mjera za poticanje neovisnog istraživanja i učenje iz najboljih praksi dostupnih u Europi ⁽¹⁵⁾.

4.9. U fazi nakon inicijalne javne ponude uvrštena poduzeća trebala bi služiti kao primjer transparentnosti, a zaštita interesa manjinskih dioničara trebala bi biti glavni prioritet. Ako postoji opasnost od toga da će se prema dioničarima postupati nepravedno ili da neće biti dobro zaštićeni kada poduzeće izađe na tržište, njihovo se povjerenje u tržišta kapitala EU-a neće povećati. EGSO iznimno cijeni pristup Komisije u ublažavanju pravne nesigurnosti u pogledu **zahtjeva za objavljivanje** putem ciljanih izmjena Uredbe o zlouporabi tržišta.

4.10. Odbor napominje da se postojeći okvir *ad hoc* zahtjeva u slučajevima sumnje na zlouporabu tržišta čini prikladnim i dovoljnim za postizanje **djelotvornog nadzora**, ali istodobno napominje da nekoliko nadzornih tijela smatra da bi bilo korisno poboljšati razmjenu podataka iz knjige narudžbi putem mehanizma nadzora knjige naloga koja se odnosi na prekogranično trgovanje. Opseg primjene predloženog mehanizma mogao bi stvoriti nejednake uvjete jer u njega ne bi bila uključena bilateralna mjesta trgovanja.

4.11. EGSO odlučno zagovara bržu provedbu drugih tekućih inicijativa kojima se doprinosi povećanju privlačnosti javnih tržišta. Odbor je objavio nekoliko mišljenja o prošlim, tekućim i očekivanim zakonodavnim inicijativama ⁽¹⁶⁾. Trebalo bi održavati brz napredak prema uniji tržišta kapitala unatoč geopolitičkim izazovima; snažna unija tržišta kapitala potrebna je nego ikad prije upravo zbog sve većih rizika od gospodarske i socijalne nestabilnosti.

Bruxelles, 23. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹²⁾ MiFID = Direktiva o tržištu financijskih instrumenata.

⁽¹³⁾ Izvješće društva Oxera *Unbundling: what's the impact on equity research?* (Učinak razdvajanja na istraživanja o vlasničkom kapitalu), 2019.

⁽¹⁴⁾ Europska komisija, završno izvješće *The impact of MiFID II rules on SME and fixed income investment research* (Učinak pravila iz Direktive MiFID II na MSP-ove i istraživanja o ulaganjima s fiksnim prinosom), 2020.

⁽¹⁵⁾ Vidjeti neprofitnu inicijativu „Lighthouse” u okviru instituta Instituto Español de Analistas Financieros.

⁽¹⁶⁾ SL C 155, 30.4.2021., str. 20.; SL C 290, 29.7.2022., str. 58.; SL C 177, 18.5.2016., str. 9.; SL C 10, 11.1.2021., str. 30.; SL C 341, 24.8.2021., str. 41.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o KOMUNIKACIJI KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJECU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA O TEMI „Osiguravanje dostupnosti i cjenovne pristupačnosti gnojiva”

(COM(2022) 590 final)

(2023/C 184/21)

Izvjestitelj: **Arnold PUECH d’ALISSAC**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 9.12.2022.
Pravna osnova:	članak 304 Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	170/3/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja komunikaciju Komisije o osiguravanju dostupnosti i cjenovne pristupačnosti gnojiva jer je globalna kriza s gnojivima, koja je započela početkom 2021. i pogoršala se nakon izbijanja rata u Ukrajini, posebno izražena u Europi gdje se poljoprivrednici suočavaju i s rekordnim cijenama i s nestašicom zaliha. Aktualna situacija prijatna je europskoj poljoprivredi i globalnoj sigurnosti opskrbe hranom.

1.2. EGSO naglašava da su potrebne hitne mjere na nacionalnoj razini kako bi se ograničio učinak krize s gnojivima. Osim mogućnosti izravne potpore najpogođenijim proizvođačima dušika i poljoprivrednicima putem državnih potpora (koje podliježu proračunskim ograničenjima, povećavaju rizik od narušavanja tržišnog natjecanja i za koje bi trebali biti propisani uvjeti), EGSO smatra da su potrebne korektivne mjere kako bi se poboljšalo funkcioniranje tržišta gnojiva EU-a jer će one vjerojatno imati veći učinak na poljoprivrednike i biti troškovno učinkovitije za porezne obveznike.

1.3. Kako bi se riješilo pitanje opskrbe gnojivom i cijena gnojiva olakšavanjem uvoza i domaćeg tržišnog natjecanja, EGSO preporučuje poduzimanje mjera koje uključuju obustavu uvoznih carina EU-a na sva gnojiva, olakšavanje logistike gnojiva i regulatornu fleksibilnost.

1.4. EGSO također smatra da su potrebne srednjoročne mjere kako bi se ograničila ovisnost EU-a o uvoznim anorganskim gnojivima i smanjio ekološki otisak gnojidbe usjeva. Cilj tih mjera trebao bi biti ograničavanje upotrebe gnojiva povećanjem učinkovitosti biljnih hranjivih tvari, djelomična zamjena sintetičkih gnojiva recikliranim stajskim gnojem i drugim otpadom te poboljšanje samodostatnosti Europe u proizvodnji gnojiva, a sve u interesu agroekološke transformacije poljoprivrede.

1.5. EGSO pozdravlja najavu osnivanja nove promatračke skupine za tržišta gnojiva (trebala bi se osnovati tijekom 2023.), s obzirom na to da se razina transparentnosti na europskom tržištu gnojiva mora povećati, i to redovitim objavljivanjem reprezentativnih cijena gnojiva na unutarnjem tržištu i izradom javnih statistika o proizvodnji i upotrebi gnojiva.

1.6. EGSO nadalje poziva na to da se pri donošenju novih mjera uzmu u obzir socijalni aspekti povezani s poljoprivrednicima (na koje cijene gnojiva snažno utječu), potrošačima hrane (koji se suočavaju s inflacijom cijena hrane) i radnicima u industriji.

1.7. Na međunarodnoj razini EGSO potiče EU da pojača mjere protiv globalne nesigurnosti opskrbe hranom, uključujući promicanje transparentnosti, dostupnosti i učinkovite upotrebe gnojiva. Globalnu trgovinu gnojivima trebalo bi olakšati održavanjem otvorenih tržišta, izbjegavanjem izvoznih ograničenja i zabrana, povećanjem proizvodnje gnojiva u Europi i širenjem logističkih ruta.

2. Uvod i kontekst

2.1. Gnojiva se proizvode od triju osnovnih hranjivih tvari za rast biljaka: dušik (N), fosfor (P) i kalij (K).

2.2. Gnojiva je ključno sredstvo u velikom dijelu današnje poljoprivredne proizvodnje. Njihova dostupnost i cjenovna pristupačnost presudne su za sigurnost opskrbe hranom. Od početka 2021. došlo je do globalne krize povezane s anorganskim gnojivima, koja je u početku bila posljedica porasta potražnje nakon oporavka od pandemije bolesti COVID-19, a dodatno se pogoršala od ruske invazije na Ukrajinu zbog ograničenja opskrbe iz Rusije, Bjelarusa i Ukrajine, triju glavnih globalnih dobavljača gnojiva.

2.3. Kriza s gnojivima posebno je izražena u Europi jer je i. EU velik neto uvoznik gnojiva, ii. tržište gnojiva EU-a za dušik i fosfor zaštićeno uvoznim carinama kojima se domaće cijene podižu iznad globalnih cijena, iii. uvoz gnojiva iz Rusije, Bjelarusa i Ukrajine u EU, koji je prethodno činio 43 % uvoza u EU, znatno smanjen od ožujka 2022., iako EU nije službeno izdao nikakvu zabranu uvoza hrane i gnojiva iz Rusije.

2.4. Domaće cijene gnojiva porasle su do rekordnih razina (trostruko povećanje za mineralni dušik u studenome 2022. u odnosu na siječanj 2021.). Uz oskudnu opskrbu i odgođenu kupnju, to je dovelo do znatnog smanjenja upotrebe gnojiva u EU-u za žetvu 2022. ⁽¹⁾ i mogućeg manjka u nekoliko država članica u proljeće 2023., što će utjecati na žetvu 2023.

2.5. To se događa u kontekstu europskog zelenog plana i strategije „od polja do stola” ⁽²⁾, koje je Europska komisija objavila u svibnju 2020., uključujući predložene ciljeve na razini EU-a za „smanjenje gubitaka hranjivih tvari za najmanje 50 % te će pritom osigurati da ne dođe do smanjivanja plodnosti tla”, čime „će se do 2030. upotreba gnojiva smanjiti za najmanje 20 %”.

3. Opće napomene

3.1. EGSO naglašava da su lako dostupna i cjenovno pristupačna gnojiva ključna za poljoprivrednu proizvodnju i sigurnost opskrbe hranom u Europi i svijetu. Nestašica gnojiva i prekomjerne cijene gnojiva dovode do smanjenja prinosa usjeva, ugrožavaju proizvodnju hrane i doprinose inflaciji cijena hrane na štetu europskih građana i čovječanstva.

3.2. Trenutačna kriza na tržištima gnojiva posebna je prijetnja u zemljama s niskim dohotkom, koje su snažno pogođene nesigurnošću opskrbe hranom. Ta je prijetnja prisutna i u Europi, u kojoj ranjive skupine već imaju teškoća u pogledu cjenovne pristupačnosti hrane, a kriza s gnojivima može dovesti do smanjenja žetve, što bi utjecalo na globalnu sigurnost opskrbe hranom jer je EU jedan od glavnih proizvođača i izvoznika žitarica.

3.3. EGSO smatra da globalna nestašica gnojiva nije prouzročena samo visokom cijenom prirodnog plina već i neravnotežom između ponude i potražnje te logističkim ograničenjima. U EU-u to dodatno pogoršavaju visoka razina ovisnosti kontinenta o uvozu anorganskih gnojiva, uvozne carine EU-a i rat u Ukrajini.

Hitno djelovanje na domaćem terenu

3.4. Unatoč visokim cijenama gnojiva, čini se da je na troškovnu konkurentnost nekoliko proizvođača dušičnih gnojiva u EU-u utjecala iznimno visoka cijena prirodnog plina u Europi, koja je dosegnula sedam puta veću razinu od razine u SAD-u, dok je 2021. ta razina bila tri puta veća. Osim prioritarnog pristupa prirodnom plinu u slučaju racionalizacije plina, mogla bi biti korisna posebna potpora industriji dušika u EU-u na pojedinačnoj osnovi kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri iskoristili postojeći proizvodni kapaciteti, što je omogućeno izmijenjenim privremenim okvirom EU-a za državne potpore u kriznim situacijama. U tom je pogledu nužna gospodarska i socijalna uvjetovanost kako bi se izbjegli neočekivani učinci jer su neki proizvođači gnojiva povećali svoju dobit nakon izbijanja krize s gnojivima.

⁽¹⁾ Europska komisija navodi da je „kombinacija suše i visokih cijena gnojiva, što je dovelo do nižih stopa primjene posebno fosfora i kalija (...) pridonijela nižim prinosima” i padu od 8 % u žetvi žitarica u EU-u 2022. u odnosu na 2021. Izvor: Kratkoročni izgledi za poljoprivredna tržišta, Europska komisija, 5.10.2022.

⁽²⁾ COM(2020) 381 final, 20.5.2020.

3.5. Korisnike gnojiva, a posebno poljoprivrednike i stručnjake za mješovite usjeve i stoku, koji čine 62 % troškova gnojiva u EU-u i 69 % potrošnje dušika ⁽³⁾ u EU-u, teško je pogodila trenutačna kriza. Suočavaju se s manjkom gotovine za kupnju gnojiva prije žetve usjeva, kao i s troškovno-cjenovnim pritiskom jer više cijene poljoprivrednih proizvoda možda neće nadoknaditi učinak povećanih cijena gnojiva i drugih poljoprivrednih sirovina ⁽⁴⁾. Stoga bi ciljane potpore korisnicima gnojiva, koja je omogućena izmijenjenim privremenim okvirom EU-a za državne potpore u kriznim situacijama, mogla pomoći u rješavanju krize.

3.6. Međutim, postoje velika proračunska ograničenja i prioriteto tržišno natjecanje u financiranju takve potpore iskorištavanjem pričuve EU-a za poljoprivredu u vrijednosti od 450 milijuna EUR za financijsku godinu 2023. Financiranje takvih mjera putem nacionalnih strateških planova u okviru ZPP-a također nije odgovarajuća opcija jer su one upravo odobrene te bi za njihovu izmjenu trebalo mnogo vremena. Druga je mogućnost da se upotrebom državnih potpora povećaju nacionalna proračunska ograničenja i rizik od znatnog narušavanja tržišnog natjecanja među poljoprivrednicima iz različitih država članica. To je vidljivo iz činjenice da su do sada samo tri države članice provele programe potpore namijenjene kupnji gnojiva od strane poljoprivrednika u okviru ukupnog proračuna od 855 milijuna EUR.

3.7. EGSO smatra da su korektivne mjere **kojima se poboljšava funkcioniranje tržišta gnojiva u EU-u** stoga preporučljivije i isplativije za porezne obveznike. Takve hitne, privremene mjere trebale bi biti usmjerene i na opskrbu gnojivom i na cijene u Europi olakšavanjem uvoza i tržišnog natjecanja. Neka poduzeća koja proizvode gnojiva enormno povećavaju svoju dobit. Toj industriji moramo poslati pozitivnu i stratešku poruku želimo li da ta sredstva iskoristi za ulaganje u europske tvornice i time poveća našu stopu autonomije, što je cijena naše neovisnosti.

3.8. Na temelju prijedloga Europske komisije od 17. srpnja 2022., Uredbom Vijeća (EU) 2022/2465 od 12. prosinca 2022. ⁽⁵⁾ predviđa se privremena suspenzija uvoznih carina za ureu i amonijak (osim za Rusiju i Bjelarus). EGSO pozdravlja tu odluku s obzirom na to da bi, osim partnera koji već imaju koristi od sporazuma o slobodnoj trgovini s EU-om (kao što su sjevernoafričke zemlje), takva suspenzija trebala pozitivno utjecati na druge velike izvore opskrbe (kao što su SAD te zemlje Srednje Azije i arapske zemlje Zaljeva). Međutim, Uredba je stupila na snagu prekasno da bi bila na snazi za sezonu 2022./2023. jer je većina uvoza uree isporučena ili naručena po iznimno visokim cijenama, a Vijeće ju je ograničilo na razdoblje od šest mjeseci umjesto na početne dvije godine. EGSO savjetuje Komisiji i Vijeću da Uredbu prošire na sljedeću sezonu i na sva gnojiva na bazi dušika i fosfora jer bi se time promicala dostupnost diversifikacijom opskrbe i smanjile domaće cijene gnojiva u EU-u.

3.9. Trebalo bi hitno provesti i druge mjere kako bi se riješilo pitanje funkcioniranja tržišta anorganskih gnojiva EU-a u području logistike i regulacije, uključujući i. poticanje poljoprivrednika i distributera gnojiva na ranu kupnju i upravljanje cjenovnim rizicima, ii. olakšavanje logistike uvoza u luke za plovila s gnojivima i prijevoz kamionima na unutarnjim plovnim putovima, iii. ujednačavanje nacionalnih tumačenja u pogledu dobavljača gnojiva s obzirom na ruske sankcije, iv. omogućavanje privremene fleksibilnosti u uredbama EU-a, uključujući Uredbu REACH, zakonodavstvo o prometu i Uredbu o proizvodima od gnojiva.

3.10. Europska komisija trebala bi na temelju tehničkih prijedloga Zajedničkog istraživačkog centra ⁽⁶⁾ brzo predložiti zakonodavne mjere kojima se omogućuje sigurna uporaba prerađenog stajskog gnoja iznad praga utvrđenog za područja ugrožena nitratima Direktivom o nitratima (RENURE), čime bi se mogla u većoj mjeri zamijeniti sintetička gnojiva. Dok se taj novi prag ne uvede, EGSO preporučuje da se sadašnji najveći prag od 170 jedinica organskog dušika po hektaru godišnje primjenjuje na sve poljoprivrednike u EU-u.

Srednjoročno djelovanje na domaćem terenu

3.11. Kako je navedeno u Izvješću o strateškim predviđanjima za 2022. ⁽⁷⁾, EGSO preporučuje smanjenje ovisnosti EU-a o uvozu hrane za životinje, gnojiva i drugih sirovina te predlaže definiciju otvorene strateške autonomije za prehrambene sustave koja bi se temeljila na proizvodnji hrane, radnoj snazi i pravednoj trgovini, uz sveobuhvatni cilj osiguravanja sigurnosti opskrbe hranom za sve građane i građanke EU-a putem zdrave, održive, otporne i pravedne opskrbe hranom.

⁽³⁾ Izvor: FADN, 2017.

⁽⁴⁾ Radi usporedbe, cijena amonijeva nitrata u Francuskoj u studenome 2022. bila je 203 % viša od cijene iz siječnja 2021. S druge strane, cijena za mljevenje pšenice u istom je razdoblju porasla za 45 %. Izvor: La Dépêche Le Petit Meunier.

⁽⁵⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32022R2465> (SL L 322, 16.12.2022., str. 81.).

⁽⁶⁾ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121636>.

⁽⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/hr/our-work/opinions-information-reports/opinions/strategic-foresight-report-2022>. (vidjeti SL, str. 45.).

3.12. Kad je riječ o gnojivima, iako je odmah potrebno poduzeti hitne mjere, EGSO smatra da bi trebalo provesti i dugoročnije mjere kako bi se optimizirala ovisnost europske poljoprivrede o uvezenim anorganskim gnojivima, uz istodobno smanjenje ekološkog otiska gnojidbe usjeva u Europi. Njihov bi cilj trebao biti i. optimizacija ukupne upotrebe gnojiva povećanjem učinkovitosti biljnih hranjivih tvari, što doprinosi manjim gubicima, ii. djelomična zamjena sintetičkih gnojiva većom upotrebom recikliranog stajskog gnoja i drugog otpada iz prehrambenog lanca, iii. poboljšanje samodostatnosti Europe u proizvodnji gnojiva. EGSO naglašava da je poljoprivreda u tranziciji i da će se s agroekologijom i konzervacijskom poljoprivredom nastaviti poboljšavati.

3.13. Potrebno je poboljšati učinkovitost biljnih hranjivih tvari kako bi se smanjila potrošnja gnojiva, kao i gubitak hranjivih tvari u vodi i zraku. To bi trebalo omogućiti smanjenje upotrebe gnojiva bez utjecaja na obujam proizvodnje. To se može postići poboljšanim praksama gnojidbe, uključujući upotrebu pokrovnih usjeva, odabir gnojiva (davanjem prednosti vrstama dušika na bazi nitrata i upotrebom inhibitora ureaze/nitrifikacije), upotrebu biostimulansa, kao i preciznu poljoprivredu koja omogućuje optimalnu primjenu (podijeljena primjena, izračun bilance stanja, analiza tla i biljaka, biljni senzori, alati za potporu odlučivanju).

3.14. Uzgoj biljaka ključan je i za učinkovitost hranjivih tvari jer poboljšane sorte mogu apsorbirati manje hranjivih tvari, posebno dušika, za istu ubranu količinu. U tom pogledu EGSO smatra da bi trebalo razviti inovativne tehnologije i sjeme kako bi se uvijek mogla pružiti rješenja poljoprivrednicima koji se suočavaju s ograničenjima postojećih alata⁽⁸⁾.

3.15. Zamjena usjeva koji zahtijevaju hranjive tvari kao što su žitarice, uljana repica i šećerna repa biljkama s nižim potrebama za hranjivim tvarima, kao što su suncokret⁽⁹⁾ i mahunarke, trend je koji poljoprivrednici prirodno primjenjuju od 2021. i 2022.⁽¹⁰⁾ Međutim, to bi trebalo razmotriti s oprezom u okviru javne politike jer bi, s obzirom na odgovarajuće prinose suhe tvari i doprinose bjelančevinama po hektaru, takav potez mogao poremetiti poljoprivredna tržišta i ugroziti sigurnost opskrbe hranom.

3.16. Djelomična zamjena anorganskih gnojiva organskim gnojivima recikliranim iz stajskog gnoja i drugog organskog otpada također je važan srednjoročni cilj u EU-u⁽¹¹⁾. To će biti od koristi za tla (veći organski udio) i klimu (niže emisije iz proizvodnje sintetičkih dušičnih gnojiva) te smanjiti ovisnost o uvozu. Međutim, potencijal stajskog gnoja ne bi trebalo precijeniti jer se većina tog gnoja već reciklira, a dostupni resursi zemljopisno su ograničeni (regije sa strukturnim viškom za gnoj) i podliježu znatnim troškovima mobilizacije, prerade i prijevoza. Hranjive tvari iz ljudskog otpada uglavnom se ne koriste na poljoprivrednom tlu iako potencijalno sadrže 2 milijarde kg dušika⁽¹²⁾. Europska komisija trebala bi poticati i razvoj tehnika za dobivanje hranjivih tvari iz algi i kanalizacijskog mulja i sigurnu primjenu u poljoprivredi.

3.17. Kad je riječ o dušičnim gnojivima, promicanje alternativnih, nefosilnih načina proizvodnje amonijaka vrlo je važan dugoročni cilj jer bi se time smanjila ovisnost EU-a o plinu i njegov ugljični otisak. Vodik iz obnovljivih izvora proizveden elektrolizom vode (samo iz električne energije iz obnovljivih izvora) u probnoj je industrijskoj fazi, dok se metanizacijom poljoprivrednih nusproizvoda i organskog otpada može proizvesti biometan za proizvodnju amonijaka i digestat koji se može upotrijebiti kao organsko gnojivo. Međutim, unatoč trenutno visokoj tržišnoj cijeni amonijaka proizvedenog iz fosilnih goriva, obnovljive alternative nisu ni približno konkurentne te će biti potrebni vrijeme, napredak tehnologije i moguće znatne javne subvencije prije nego što dođu u industrijsku fazu.

3.18. EGSO pozdravlja najavu novog opservatorija za tržište gnojiva, koji će se osnovati 2023., i organizaciju savjetovanja s dionicima u području gnojiva u okviru stručne skupine Europskog mehanizma za pripravnost i odgovor na krize u području sigurnosti opskrbe hranom (EFSCM). EGSO također smatra da se visoka razina transparentnosti na tržištu gnojiva u EU-u može zajamčiti samo redovitim objavljivanjem reprezentativnih cijena na domaćem tržištu za niz NPK gnojiva, kao i izradom javnih statističkih podataka o potrošnji gnojiva.

⁽⁸⁾ SL C 194, 12.5.2022., str. 72.

⁽⁹⁾ Područje zasijano suncokretom u EU-u povećalo se za 750 000 ha, dok se površina za žitarice 2022. smanjila za istu veličinu.

⁽¹⁰⁾ SL C 75, 28.2.2023., str. 88.

⁽¹¹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/hr/our-work/opinions-information-reports/information-reports/benefits-extensive-livestock-farming-and-organic-fertilizers-context-european-green-deal-egd-ir-information-report>.

⁽¹²⁾ Procjenjuje se da jedna osoba kroz mokraću godišnje izluči više od 4 kg dušika (Viskari i dr., 2018. – <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fsufs.2018.00032/full>).

Socijalni aspekti

3.19. EGSO smatra da se u Komunikaciji ne uzimaju dovoljno u obzir socijalni aspekti povezani s dostupnošću i cjenovnom pristupačnošću gnojiva. Naime, poljoprivrednici (posebno maloposjednici) moraju platiti višu cijenu za gnojiva koja se možda neće isplatiti u trenutku žetve s obzirom na to da su kupnja i prodaja gnojiva nevezane. Osim toga, skuplja gnojiva djelomično su odgovorna za inflaciju cijena hrane, koja posebno pogađa najsiromašnija kućanstva. Naposljetku, na radne uvjete zaposlenika u europskoj industriji gnojiva utječu i gubici konkurentnosti, zatvaranje proizvodnje te visoka razina nesigurnosti s kojom se suočava taj sektor u EU-u.

Osiguravanje dostupnosti i cjenovne pristupačnosti gnojiva u svijetu

3.20. EGSO podržava napore Europske komisije, država članica, europskih financijskih institucija, zemalja skupine G20, agencija UN-a i međunarodnih financijskih institucija u borbi protiv globalne nesigurnosti opskrbe hranom, uključujući promicanje tržišta gnojiva zdravom konkurencijom i transparentnošću, dostupnošću gnojiva i njihovom djelotvornom upotrebom.

3.21. Transparentnost na globalnom tržištu gnojiva od posebne je važnosti. EGSO potiče skupinu G20 da u svojem Sustavu informiranja o poljoprivrednom tržištu (AMIS) poboljša reprezentativnost svoje baze podataka o cijenama gnojiva, koja je trenutačno ograničena na četiri proizvoda i lokacije.

3.22. FAO i WTO nedavno su upozorili ⁽¹³⁾ da će se globalna nestašica gnojiva vjerojatno nastaviti 2023., što bi ugrozilo poljoprivrednu proizvodnju i sigurnost opskrbe hranom, posebno u Africi. Globalnu trgovinu gnojivima trebalo bi hitno olakšati održavanjem otvorenosti tržišta, izbjegavanjem izvoznih ograničenja i zabrana, povećanjem proizvodnje gnojiva, širenjem logističkih ruta te povećanjem djelotvornosti gnojiva. EGSO pozdravlja međunarodne inicijative u tom pogledu, uključujući Skupinu za odgovor na globalne krize u području hrane, energije i financija (UN), Globalni savez za sigurnost opskrbe hranom (G7), FARM (EU, G7, Afrička unija) i Global Fertilizer Challenge (SAD, EU).

3.23. Visoke uvozne cijene hrane i gnojiva te poremećaji u lancima opskrbe doprinose hitnim potrebama platne bilance u određenim zemljama s niskim dohotkom. EU bi u tom pogledu trebao pojačati napore i bilateralno (Mehanizam za sigurnost i otpornost hrane) i putem multilateralnih inicijativa kao što su MMF-ov Fond za smanjenje siromaštva i rast (PRGT) i skup mjera za odgovor na šokove nastale zbog krize povezane s hranom.

Bruxelles, 23. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹³⁾ *Global fertilizer markets and policies: a joint FAO/WTO mapping exercise* (Globalna tržišta gnojiva i politike o gnojivima: zajednički pregled stanja koji su pripremili FAO i WTO), 14. studenoga 2022., https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/igo_14nov22_e.htm.

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



Ured za publikacije
Europske unije
L-2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR