

Uradni list

Evropske unije

C 218



Slovenska izdaja

Informacije in objave

Zvezek 54

23. julij 2011

Obvestilo št.

Vsebina

Stran

I *Resolucije, priporočila in mnenja*

MNENJA

Evropski ekonomsko-socialni odbor**471. plenarno zasedanje 4 in 5. maja 2011**

2011/C 218/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o učinku gospodarske in finančne krize na razporeditev delovne sile po proizvodnih sektorjih s posebnim poudarkom na MSP (<i>raziskovalno mnenje</i>)	1
2011/C 218/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vlogi družinske politike v procesu demografskih sprememb – izmenjava najboljših praks med državami članicami (<i>Raziskovalno mnenje</i>)	7
2011/C 218/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o ocenah učinka trajnostnega razvoja in trgovinski politiki Evropske unije	14
2011/C 218/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o kmetijskih strojih, gradbeni opremi in opremi za manipuliranje z blagom: poti iz krize (mnenje na lastno pobudo)	19
2011/C 218/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zunanji razsežnosti evropske industrijske politike: ali trgovinska politika EU ustrezno upošteva interese evropske industrije? (mnenje na lastno pobudo)	25
2011/C 218/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o javnih podjetjih iz tretjih držav na trgih javnih naročil EU (mnenje na lastno pobudo)	31

SL

Cena:
7 EUR

(Nadaljevanje na naslednji strani)

III Pripravljalni akti

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

471. plenarno zasedanje 4 in 5. maja 2011

2011/C 218/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Celostna industrijska politika za dobo globalizacije – Konkurenčnost in trajnost v središču pozornosti (COM(2010) 614 konč.) 38	38
2011/C 218/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju (COM(2010) 524 konč. – 2010/0278 (COD)) 46	46
2011/C 218/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvršilnih ukrepih za odpravo čezmernih makroekonomskih neravnovesij v euroobmočju (COM(2010) 525 konč. – 2010/0279 (COD)) in predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnovesij (COM(2010) 527 konč. – 2010/0281 (COD)) 53	53
2011/C 218/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o beli knjigi: Zavarovalne jamstvene sheme (COM(2010) 370 konč.) 61	61
2011/C 218/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije o spremljanju in nadzorovanju ter posredovanju podatkov o registraciji novih osebnih avtomobilov (COM(2010) 657 konč.) 66	66
2011/C 218/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov (COM(2010) 791 konč. – 2011/0001 (COD)) 69	69
2011/C 218/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvajanju tehničnih zahtev za kreditne prenose in neposredne bremenitve v eurih in o spremembi Uredbe (ES) št. 924/2009 (COM(2010) 775 konč. – 2010/0373 (COD)) 74	74
2011/C 218/14	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (COM(2010) 748 konč./2 – 2010/0383 (COD)) 78	78

I

(Rezolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

471. PLENARNO ZASEDANJE 4 IN 5. MAJA 2011

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o učinku gospodarske in finančne krize na razporeditev delovne sile po proizvodnih sektorjih s posebnim poudarkom na MSP

(raziskovalno mnenje)

(2011/C 218/01)

Poročevalec: **g. PEZZINI**

Soporočevalec: **g. HAVLÍČEK**

Stalni predstavnik Republike Madžarske pri Evropski uniji, Péter GYÖRKÖS, je 15. novembra 2010 v imenu prihodnjega madžarskega predsedstva Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil za raziskovalno mnenje o naslednji temi:

Učinek gospodarske in finančne krize na razporeditev delovne sile po proizvodnih sektorjih s posebnim poudarkom na MSP.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) s 153 glasovi za, 5 glasovi proti in 11 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja pozornost, ki jo madžarsko predsedstvo posveča učinku sedanje gospodarske in finančne krize na razporeditev delovne sile po proizvodnih sektorjih, pri čemer poudarja pomen malih in srednje velikih podjetij (MSP). Ta tema je dejansko zelo pomembna za organizirano civilno družbo.

1.2 EESO tudi poudarja, da se je že večkrat imel možnost izreči o problematiki MSP, ki so poleg javnega sektorja in socialnega gospodarstva povezovalno tkivo gospodarstva in zaposlovanja v Evropi.

1.3 Posledice svetovne gospodarske in finančne krize so močno prizadele MSP, čeprav so se nanjo pogosto odzvala z veliko prožnostjo in zagotavljanjem inovativnih rešitev.

1.4 EESO meni, da bi EU poleg dajanja načelnih izjav lahko tudi več storila za podporo MSP. Zdaj je resnično nujno, da EU sprejme usklajene in povezane ukrepe, usmerjene v vrsto prednostnih nalog, podpre izboljšanje pogojev delovanja notranjega trga in se osredotoči tudi na internacionalizacijo MSP.

1.4.1 Med prednostne ukrepe EESO uvršča razvoj potenciala novih podjetnikov, zlasti podjetnic, zaposlovanje mladih in podporo vodilni pobudi Mladi in mobilnost.

1.4.2 EESO priporoča redno organiziranje **letne konference o MSP**, na kateri bi ocenili položaj evropskih MSP, zlasti z vidika zaposlovanja. Takšna vzorčna konferenca bi morala povezati različne nacionalne in evropske poklicne organizacije ter vse evropske institucije.

1.5 EESO zlasti poziva k izvedbi časovnega načrta, da se nemudoma zagotovijo pogoji za razvoj novih inovativnih podjetij in podpora obstoječim MSP, s čimer bi prispevali k ustvarjanju novih delovnih mest, potrebnih za izhod iz krize, in k oživitvi trajnostne rasti. Predvidene ukrepe je treba načrtovati na evropski, nacionalni in regionalni ravni, v proces pa vključiti tako komercialna in nekomercialna podjetja kot tudi podjetja socialnega gospodarstva. Poleg časovnega načrta je treba predvideti tudi usposabljanje brezposelnih in mladih, da se jim zagotovi dostop do novih delovnih mest.

1.5.1 EU bi lahko v soglasju z državami članicami podprla uporabo strukturnih skladov za podporo MSP v konvergenčnih regijah.

1.6 Po mnenju EESO je treba pospešiti proces internacionalizacije MSP z zagotovitvijo boljšega dostopa MSP do novih trgov, s čimer bi se povečale njihove zmogljivosti ustvarjanja novih delovnih mest.

1.6.1 Za dostop do novih trgov je treba najprej predvideti trdne trgovinske sporazume, ki bi določali enostavne protokole o postopkih, ki bi jih lahko neposredno uporabljala MSP.

1.7 EESO meni, da je bistvenega pomena razširjati podjetniško kulturo in iniciativnost v okolju, ki podpira podjetnike, se zaveda tveganj na trgu in ceni človeški kapital.

1.8 Spodbujati je treba usposabljanje, prenos znanj in kvalifikacij, nove delovne metode in sposobnost prilagajanja spremembam, še zlasti v času krize, da se ohranijo delovna mesta in poveča vloga zaposlenih pri krepitev podjetij.

1.9 EESO poudarja pomen javnih naročil, ki upoštevajo socialne in okoljske standarde, kot sredstva podpore za preživetje podjetij in ohranitev lokalnih delovnih mest. Načelo „najprej pomisli na male“ bi morali nujno upoštevati v obdobju sedanje krize, ko je ogroženo veliko število delovnih mest: s pravilno, odgovorno in premišljeno uporabo javnega povpraševanja bi morali spodbuditi odprto konkurenco in inovacije.

1.10 Po mnenju EESO je treba okrepiti grozde in sektorske skupine MSP. Izmenjava pogodb in znanj med velikimi in malimi podjetji s pomočjo mrež bi omogočila inovativne preskoke, zlasti na sektorski ravni.

1.11 EESO predlaga, naj se s tehnološkega vidika ter z vidika zaposlovanja, naložb in optimizacije človeških virov bolje usklajuje oblikovanje vodilnih pobud na sektorski ravni, da bi v čim večji meri izkoristili njihov potencial.

1.12 Priznati je treba potrebo po razvoju novih finančnih mehanizmov. EESO meni, da so se finančni izzivi in drugi

dejavniki krize za MSP zaradi nezmožnosti načrtovanja novih ukrepov močno povečali, zato je treba okrepiti instrumente, kot so Jeremie, Jasper in Jessica.

1.13 Po mnenju EESO bi Komisija morala spodbuditi nadzor kakovosti obstoječe zakonodaje in s tem dati zgled državam članicam, da bi zmanjšali kumulativne učinke zakonodaje ter omejitve in stroške.

1.14 EESO meni, da bi morali izvesti predhodno oceno novih zakonodajnih predlogov in sicer v okviru ocene učinka na operativni ravni, na ravni EU in na nacionalni ravni, da bi predvideli njihov učinek na konkurenčnost.

1.15 EESO Komisijo poziva, naj sprejme več ukrepov za spodbujanje tehnologij z nizkimi emisijami CO₂ in zelenega gospodarstva, ki so vir novih in bolj kakovostnih delovnih mest.

1.16 Podpreti in spodbujati bi bilo treba širitev mednarodnih mrež, zlasti na sektorski ravni, za akterje na področju ustvarjalnosti in inovativnosti. Zato predlaga, da mreža „**Enterprise Europe Network**“ ne opravlja zgolj nalog splošnega obveščanja in svetovanja, temveč tudi **sektorske** naloge in da se ji dodelijo upravne naloge službe, kjer je mogoče urediti vse na enem mestu.

1.17 EESO poziva, naj se čim prej sprejme evropski statut MSP in na ravni držav članic uveljavi Akt za mala podjetja (*Small Business Act*), o čemer se je Odbor že izrekel.

2. Uvod

2.1 Z gospodarsko krizo leta 2008 se je pozitiven trend, ki so ga med letoma 2002 in 2008 zabeležila MSP, nenadoma prekinil in v obdobju 2009–2010 je bilo po ocenah izgubljenih 3,25 milijona delovnih mest ⁽¹⁾.

2.2 Stopnja brezposelnosti v EU je bila leta 2010 9,6-odstotna, še posebej visoka pa je bila v sektorjih javne uprave, prometa in telekomunikacij. V maloprodajnem sektorju in proizvodni industriji se je stopnja zaposlenosti nekoliko povečala, trg dela mladih, starih od 15 do 24 let, pa je še naprej pod pritiskom s stopnjo brezposelnosti približno 21 %, kar je najvišja stopnja od začetka krize.

2.2.1 Poleg tega je gospodarska kriza, pa tudi dejavniki, kot so globalizacija, tehnološki napredek, staranje prebivalstva in postopen prehod na gospodarstvo z nizkimi emisijami CO₂ in trdnih delcev, bistveno prispevala k hitrim spremembam glede potrebnih kvalifikacij ter znanj in veščin na trgu dela ter k velikemu številu novih poklicev.

⁽¹⁾ Poročilo 2010 – „SMEs under pressure“ (MSP pod pritiskom).

2.3 Zdi se, da se zaradi recesije na sektorski ravni zdaj vse bolj uveljavlja trend preusmerjanja delovnih mest iz primarnih in temeljnih gospodarskih panog v storitveni sektor. Kot kažejo napovedi, se bo znatno zmanjšalo število delovnih mest v primarni industriji in kmetijstvu, v obdobju 2010–2020 pa se pričakuje izguba delovnih mest v proizvodni industriji. Število delovnih mest naj bi se povečalo v storitvenem sektorju, zlasti na področju storitev za industrijo in tržnih storitev, pa tudi na področju distribucije, prometa ter hotelirstva, gostinstva, turizma, zdravstva, izobraževanja in varnosti.

2.4 Glede strokovnih profilov bi se moral do leta 2020 uveljaviti in povečati trend spodbujanja srednje in visokokvalificirane delovne sile (40 %), tj. vodstvenih delavcev ter samostojnih in tehničnih poklicev; to so delovna mesta, ki zahtevajo visoko stopnjo znanj in sposobnosti.

2.4.1 Najbolj naj bi se število delovnih mest zmanjšalo za manj kvalificirane zaposlene. Zdi se, da delovna mesta v sektorjih, ki proizvajajo investicijsko blago, bolj ogrožajo splošne gospodarske krize, saj so zanje sposobnosti še posebej pomembne – pogosto so za delo v teh sektorjih potrebne posebne sposobnosti.

2.5 Odbor je že večkrat poudaril ⁽²⁾, da „je pomen malih in srednje velikih podjetij (MSP) za gospodarstvo Evropske unije splošno priznan“, ter opozoril ⁽³⁾ na naslednje: „Ker gospodarska proizvodnja, inovacije in zaposlovanje vse bolj slonijo na MSP, mora biti spodbujanje podjetniškega duha med mladimi pomembna naloga.“

2.6 V EU je več kot 20 milijonov samostojnih podjetij – od teh je 99 % MSP z manj kot 250 zaposlenimi. Večina teh podjetij (92 %) so mikropodjetja z manj kot 10 zaposlenimi. Poleg tega MSP predstavljajo 67 % delovnih mest v EU ⁽⁴⁾. Številna od teh MSP so krizo preživela zgolj zahvaljujoč zavezanosti zaposlenih.

2.7 Treba je tudi upoštevati, da obstajajo številne ovire, kot so:

— okolje, ki ni naklonjeno razvoju in kulturi podjetništva;

— težave pri dostopu do posojil;

— težave glede internacionalizacije in dostopa do trgov;

⁽²⁾ Glej mnenje EESO o različnih političnih ukrepih, razen primerne financiranja, za prispevek k rasti in razvoju malih in srednje velikih podjetij (UL C 27, 3.2.2009, str. 7), mnenje EESO *Kako podpreti MSP pri prilagajanju spremembam na svetovnem trgu* (UL C 255, 22.9.2010, str. 24) in mnenje EESO o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij *Najprej pomisli na male – Akt za mala podjetja za Evropo* (UL C 182, 4.8.2009, str. 30).

⁽³⁾ Glej mnenje EESO o lizbonski strategiji po letu 2010 (UL C 128, 18.5.2010, str. 3).

⁽⁴⁾ Vir: Eurostat.

— nezadovoljiv prenos znanj in sposobnosti upravljanja ter

— pomanjkljivo varstvo pravic intelektualne lastnine.

To bi lahko oviralo nastanek nove kulture podjetništva ter ustanavljanje in hiter razvoj inovativnih MSP, pa tudi izvajanje politike polne zaposlenosti.

2.8 Leta 2009 je bilo število velikih podjetij, v katerih se je delež delovnih mest zmanjšal, dvakrat večje kot število malih podjetij in trikrat večje kot število mikropodjetij. To potrjuje dejstvo, da so mikropodjetja in mala podjetja sposobna prevzeti stabilizacijsko vlogo gospodarskih ciklov.

2.9 Na razvoj trga dela v EU pa še vedno močno vplivajo znatne razlike med državami z nesprijemljivo visokimi stopnjami brezposelnosti mladih. Povprečna stopnja brezposelnosti v EU v obdobju 2010–2011 je sicer dosegla kritično raven nad 10 %, vendar je razporeditev delovne sile po gospodarskih sektorjih, območjih in predvsem po starostnih skupinah veliko večji razlog za zaskrbljenost.

2.9.1 Najnoveše poročilo o zaposlovanju v Evropi leta 2010 navaja, da so mladi glavne žrtve krize; stopnja brezposelnosti v starostni skupini od 15 do 24 let v nekaterih državah znaša 30 % in več.

2.10 Ugotovitve na podlagi analize gibanja razporeditve evropske delovne sile po posameznih sektorjih ⁽⁵⁾, vključno z razporeditvijo po starosti, spolu in vrsti podjetja, so naslednje:

— splošna stopnja zaposlenosti v EU-27 ⁽⁶⁾ se je z 62,2 % v letu 2000 zvišala na 64,6 % v letu 2009;

— stopnja zaposlenosti mladih ⁽⁷⁾ se je v istem obdobju znižala s 37,5 % na 35,2 %;

— stopnja zaposlenosti žensk se je na splošno povečala s 53,7 % na 58,6 %, v primeru mladih žensk pa se je znižala s 34,1 % na 33,1 %;

— stopnja zaposlenosti v EU-27 se je v industrijskem sektorju s 26,8 % v letu 2000 znižala na 24,1 % v letu 2009;

— stopnja zaposlenosti v storitvenem sektorju se je s 65,9 % v letu 2000 zvišala na 70,4 % v letu 2009;

⁽⁵⁾ Eurostat: Kazalniki trga dela – Evropska unija 27 – 2010.

⁽⁶⁾ Eurostatova razvrstitev - starostna skupina od 15 do 64 let.

⁽⁷⁾ Eurostatova razvrstitev - starostna skupina od 15 do 24 let.

— stopnja zaposlenosti v kmetijstvu se je s 7,3 % v letu 2000 znižala na 5,6 % v letu 2009.

2.11 Podatki kažejo, da je položaj v EU-15 nekoliko boljši, tako glede splošne stopnje zaposlenosti (povišanje s 63,4 % na 65,9 %) kot tudi glede stopnje zaposlenosti žensk (povišanje s 54,1 % na 59,9 %).

2.12 Eden od ciljev pobude *Mladi in mobilnost* je mladim obeh spolov zagotoviti boljše sposobnosti in nove kvalifikacije, čeprav se zdi ta cilj morda skromen glede na obsežnost problematike in ga je treba dopolnjevati z drugimi pobudami za oblikovanje novih dejavnosti in ustanavljanje novih podjetij.

2.13 Odbor je zlasti s pomočjo posvetovalne komisije za spremembe v industriji (CCMI) imel možnost pripraviti mnenja o učinku krize z vidika zaposlovanja v proizvodnem sektorju, avtomobilski, tekstilni, kovinskopredelovalni in letalski industriji, v kulturnem in ustvarjalnem sektorju, pomorski in ladjedelniški industriji, premogovniškem in jeklarskem sektorju ter v sektorju električnih gospodinjstev in drugih sektorjih, na primer v gozdarskem, kmetijskem in storitvenem sektorju.

2.14 V vseh sektorjih so poleg velikih podjetij opazno prisotna MSP, na primer v proizvodnem sektorju (od 2 376 000 evropskih podjetij je 2 357 000 MSP), v gradbenem sektorju (2 914 000 MSP od skupno 2 916 000), v veleprodajnem in maloprodajnem sektorju, na področju popravil avtomobilov in motorjev ter v sektorju potrošniškega blaga za gospodinjstva (skupaj 6 491 000 MSP od 6 497 000 vseh podjetij), pa tudi v sektorju nepremičninskih storitev ter v gostinskem, hotelirskem in prometnem sektorju.

2.15 EESO poudarja popolno komplementarnost velikih, srednje velikih in malih podjetij, ki se pogosto kaže v kakovostnem podizvajanju, učinkoviti eksternalizaciji in ustvarjanju inovativnih odcepljenih podjetij.

2.16 Možnost ustvarjanja novih delovnih mest kot sredstvo za spoprijemanje s krizo in podpora trajnostni in konkurenčni gospodarski rasti po zaslugi MSP v javnem in zasebnem sektorju ter socialnega gospodarstva, je še zlasti zanimiva za določena področja storitev: ⁽⁸⁾

- odcepljena podjetja na področju raziskav in razvoja,
- sektor informacijske tehnologije in z njo povezanih dejavnosti,
- dejavnosti vzdrževanja in restavriranja stavbnega fonda,
- pomožne dejavnosti pri finančnem posredovanju,
- sektor hotelirstva in gostinstva,
- sektor turizma in kulture,

— sektor pošt, telekomunikacij in prometa,

— sektor oskrbe z elektriko, plinom in vodo,

— sektorji, zajeti v pobudi o vodilnih trgih: e-zdravje, trajnostna gradnja, zaščitni tekstil, bioproizvodi, recikliranje, obnovljiva energija in zeleno gospodarstvo.

2.17 Glede geografske porazdelitve prispevka MSP k dodani vrednosti in zaposlovanju v EU v obdobju 2002–2007 opazimo, da pri zaposlovanju ni velikih razlik, pri dodani vrednosti pa se njihov prispevek zelo razlikuje med EU-12 in EU-15, saj je produktivnost dela v primerjavi z velikimi podjetji višja v novih kot v starih državah članicah.

2.18 Poleg tega, da ustvarjajo dodatna delovna mesta, MSP v veliki meri prispevajo tudi k dinamiki gospodarstva in njegovim zmogljivostim na področju inovacij, saj so pomembni prenašalci znanstvenih in tehnoloških dognanj v prakso s pomočjo prenosa in trženja idej in odkritij. Pri tem je treba poudariti, da na evropski ravni novi pristopi, napovedani v načelih „misli najprej na male“ ali v *Aktu za mala podjetja*, še niso bili v celoti uresničeni, zlasti ne na regionalni in nacionalni ravni.

2.19 Po mnenju Odbora bi bilo treba izkoristiti „inovacijske skupine (grozde) MSP z velikim razvojnim potencialom“ za sprožanje tehnoloških preskokov s pomočjo mrežnih sistemov, ki bi lahko na trg hitro uvajali visokokakovostne izdelke in prinesli veliko koristi.

2.20 Ključni element krepitve razvoja in konkurenčnosti MSP je spodbujanje njihove internacionalizacije na svetovnih trgih in razvijanje njihovega potenciala na notranjem trgu z zagotavljanjem enakopravnih pogojev konkurence in delovanja.

2.21 Medtem ko MSP v povprečju ustvarijo 50 % nacionalnega BDP, je njihov povprečni delež v izvozu iz EU zgolj 30 %, četudi je njihov prispevek pogosto le v vmesnih členih globalne vrednostne verige.

2.22 Poleg tega se je pogosto poudarjalo, da je potreben enostavnejši dostop do posojil. EU je v času krize podprla vlade, finančne ustanove in velika podjetja, le malo ali skoraj nič pa si ni prizadevala za spodbujanje MSP in ustvarjanje produktivnih in trajnih delovnih mest na lokalni ravni. Treba bi bilo okrepite programe, kot so Jeremie, Jessica ali Jasper.

2.23 EESO meni, da bi morale vlade EU odločno podpreti:

- nacionalne in regionalne programe podpore podjetništvu,
- instrumente za ohranjanje dejavnosti MSP,

⁽⁸⁾ Glej Hartmut Schrör: *Enterprise births, survivals and deaths - employment effects* (Ustanovitve, preživetje in ukinitve podjetij – Učinki zaposlovanja) (EUROSTAT, Statistike na kratko, 44/2008).

- razvoj novih dejavnosti, povezanih s pametnimi proizvodi in storitvami,
- zmanjšanje upravnih obremenitev,
- usposabljanje nezaposlenih in mladih, da se jim zagotovi dostop do novih delovnih mest,
- stalno usposabljanje in izobraževanje delavcev,
- socialni dialog,
- boljši dostop do programov EU, s posebnim poudarkom na financiranju MSP,
- boj proti davčnim utajam in delu na črno,
- zmanjšanje in poenostavitev upravnih bremen z večjim uveljavljanjem enotnih okenc in sektorskih mrež.

2.24 EESO zlasti priporoča, da se pospeši revizija, ki je v teku, da bi olajšali dostop do programov EU za raziskave in inovacije.

2.25 Vrzeli na trgu je treba zapolniti s spodbujanjem ustvarjanja stalnih delovnih mest, razvijanjem podjetništva, inovacijami, zagotavljanjem trajnostne gospodarske rasti, s pomočjo svežnjev dinamičnih ukrepov, ki bodo upoštevali in spremljali nastajanje podjetij, njihov razmah in izhod iz trga v pogojih, ki bodo ustrezno jasni in pregledni.

3. Ugotovitve

3.1 EESO pripravlja to raziskovalno mnenje na zaprosilo madžarskega predsedstva. V njem preučuje vprašanje učinka sedanje gospodarske in finančne krize na delavce in njihovo razporeditev v različnih proizvodnih sektorjih, s posebnim poudarkom na malih in srednje velikih podjetjih.

3.2 EESO meni, da mora Evropa – če hoče najti izhod iz krize in igrati glavno vlogo v procesu globalizacije – takoj začeti s skupnim, skladnim in usklajenim ukrepanjem, osredotočenim na vrsto prednostnih nalog, ki bo preseglo zgolj namero in bo dejansko v korist izboljšanja pogojev dela, tako na notranjem kot na svetovnih trgih, ter spodbujalo inovativnost malih in srednje velikih podjetij, dalo nov zagon podjetništvu, znalo odkriti nove načine izobraževanja zaposlenih ter jih usposobiti, trg dela pa prilagoditi novim izzivom.

3.3 Za popolno uresničitev njihovega pozitivnega prispevka k zaposlovanju – tudi v novem okviru globalizacije in kljub mednarodni krizi, ki jo doživljajo industrializirane države – se morajo MSP razvijati v okolju, ki bo v vseh pogledih pravično, predvsem pa je treba:

- izdelati časovni načrt za vzpostavitev zelenih razmer, da bi MSP lahko celovito prispevala k ustvarjanju delovnih mest,
- razvijati sposobnosti inovacij MSP in podpirati mreže, proizvodna okrožja, storitve in tehnološke parke⁽⁹⁾,
- zagotavljati dostop do zunanjih trgov, financiranja in krepite zavarovanj in jamstev za plačila v mednarodnem poslovanju,
- predvideti pametne strukture gospodarske podpore trgov⁽¹⁰⁾ in zagotoviti popolnoma vzajemno odprtost evropskega trga in tujih trgov,
- zagotoviti upoštevanje socialnih in okoljskih predpisov ter predpisov o industrijski in intelektualni lastnini,
- sprejeti ukrepe proti nesimetričnemu obveščanju o dostopu do kreditov z zagotavljanjem ustrezne ponudbe kreditov, posojil in dostopa do tveganega kapitala,
- vzpostaviti sisteme stalnega usposabljanja, tako za razvijanje podjetništva in upravljanje podjetij kot za pridobivanje kvalificirane delovne sile v okviru prožne varnosti, o kateri se pogajajo socialni partnerji,
- na nacionalni in na evropski ravni ohranяти socialni dialog, ki bo priznaval posebnost MSP in jim zagotavljal ustrezno zastopanost na ravni Unije, pa tudi dialog, ki bo socialnim partnerjem omogočal, da se ustrezno odzivajo na posledice krize,
- boriti se proti sivi ekonomiji in krepiti politiko konkurence v razmerju do državnih pomoči.

3.4 EESO meni, da je treba racionalizirati in poenostaviti upravne in zakonske obveznosti, ki se nanašajo na ustanavljanje podjetij, zlasti na ravni držav članic. S tem bi omogočili, da bi obstoječa podjetja lahko izkoristila tehnološko in tržno odprtost za svoj razvoj in da bi nova MSP lahko ustvarjala nova delovna mesta, pri čemer bi v celoti in konkretno upoštevali načelo „misli najprej na male“ in Akt za mala podjetja.

3.4.1 Treba je sprejeti tudi statut evropskih MSP in preučiti vprašanje evropske zadruga, da bi povečali njeno razširjenost.

3.5 Olajšati bi bilo treba proces internacionalizacije MSP s povečanjem udeležbe podjetij v raziskovalnih partnerstvih in zagotavljanjem dostopa MSP na zunanje trge.

⁽⁹⁾ Glej mnenja EESO: „Evropska industrijska okrožja in nove mreže znanja“, UL C 255, 14.10.2005, str. 1, „Tehnološki parki v industrijski preobrazbi novih držav članic EU“, UL C 65, 17.3.2006, str. 51 in „Spremembe v industriji, teritorialni razvoj in odgovornost podjetij“, UL C 175, 28.7.2009, str. 63.

⁽¹⁰⁾ Glej dostop in poenostavljane strukture baze podatkov „Dostop na trg“ (MADB)

3.5.1 Ta cilj bi bilo treba uresničevati tudi s strategijo, ki bi spodbujala vzpostavljanje mednarodnih mrež glavnih akterjev v sektorju ustvarjalnosti in inovativnosti: vodilnih delavcev, raziskovalcev, zaposlenih v svobodnih poklicih, da bi spodbujali sinergije in močnejšo internacionalizacijo svobodnih poklicev.

3.6 Poleg tega je treba tudi širiti podjetniško kulturo ter krepiti inovativnost in podjetništvo med ženskami z razvijanjem sposobnosti na področju strategije in vodenja ter z izboljšanjem usposabljanja.

3.6.1 Treba bi bilo uvesti tudi primerjalno preglednico polletnih statistik o ekonomskih in socialnih spremenljivkah evropskih MSP.

3.7 Stalno izobraževanje vodstvenih delavcev in zaposlenih mora zagotavljati kvalificirano in z novostmi seznanjeno delovno silo, pri čemer je treba spodbujati enakost spolov. EESO poziva k temu, da se na ravni EU ter na nacionalni in regionalni ravni izvaja prednostni ukrep boja proti brezposelnosti med mladimi, tako da se večajo možnosti za kakovostno vajeništvo in pripravništvo, sponzoriranje diplomantov, zlasti v

znanstvenih disciplinah, ter organizira kampanja za promocijo industrijske in obrtniške dejavnosti ter podjetništva, zlasti ženskega.

3.8 EESO je prepričan, da je treba okrepiti zmogljivosti uvajanja inovacij: okrepiti je treba mreže sposobnosti in znanj ter razvijati industrijska okrožja nove generacije, kakor tudi infrastrukturo za prenos tehnologij in mobilnost delovne sile med industrijo, raziskovalnimi središči in univerzami, zlasti v okviru Evropskega tehnološkega inštituta (IET), ki mora vključiti MSP.

3.9 Po mnenju Odbora je treba bolje usklajevati razvijanje vodilnih sektorskih pobud, tako z vidika tehnologije in naložb, kakor tudi usposabljanja in optimizacije človeških virov.

3.10 Evropski trgi dela bodo iz krize izšli korenito spremenjeni: zato morajo biti delavci in podjetniki pripravljeni (biti morajo usposobljeni in imeti ustrezno podporo) na prilagajanje spremembam: „Kriza je izničila napredek, ki je bil dosežen v preteklosti, zato moramo nujno reformirati trge dela, poskrbeti, da bodo znanja ustrezala potrebam in da bodo delovni pogoji ugodni za ustvarjanje novih delovnih mest.“⁽¹⁾

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ László Andor, evropski komisar, pristojen za zaposlovanje, IP/10/1541, 23. november 2010.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vlogi družinske politike v procesu demografskih sprememb – izmenjava najboljših praks med državami članicami*(Raziskovalno mnenje)*

(2011/C 218/02)

Glavni poročevalec: **g. BUFFETAUT**Glavna soporočevalka: **ga. OUIN**

Veleposlanik Péter GYÖRKÖS je z dopisom z dne 15. novembra 2010 v imenu madžarskega predsedstva in na podlagi člena 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije zaprosil Evropski ekonomsko-socialni odbor za pripravo raziskovalnega mnenja o naslednji temi:

Vloga družinske politike v procesu demografskih sprememb – izmenjava najboljših praks med državami članicami.

Predsedstvo Odbora je 7. decembra 2010 strokovno skupino za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo zadolžilo za pripravo dela Odbora na tem področju (poročevalec: g. BUFFETAUT, soporočevalka: ga. OUIN).

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) za glavnega poročevalca imenoval Stéphana BUFFETAUTA, za glavno soporočevalko pa Béatrice OUIN, in mnenje sprejel s 183 glasovi za, 3 glasovi proti in 8 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Družinske politike, ki se izvajajo v Evropi, imajo različen izvor in vsebino, njihov cilj pa je vedno enak: podpora družinam. Celovitejše nacionalne in regionalne politike ter naložbene, izobraževalne, stanovanjske politike in politike zaposlovanja lahko določeno državo članico ali regijo naredijo privlačno za družine in ustvarijo družinam prijazno okolje.

1.2 Primerjava obstoječih sistemov je zanimiva, saj omogoča ugotavljanje dobrih praks, vendar pa je za njihovo polno učinkovitost potrebna ponudba storitev in mehanizmov podpore, ki izpolnjuje pričakovanja družin, staršev in bodočih staršev. Ta pričakovanja se lahko od ene do druge države članice razlikujejo glede na nacionalno kulturo, družbene običaje in tradicije. Zato bi se javne oblasti morale znebiti ideoloških predsodkov in ponuditi sredstva, ki bi posameznikom dejansko omogočala, da si ustvarijo družino s toliko otroci, kolikor si jih želijo.

1.3 Čeprav družinske politike niso v pristojnosti Evropske unije, ta lahko sprejema predpise na področjih, ki se nanašajo na usklajevanje družinskega in poklicnega življenja, na področju poklicne enakosti med spoloma ter na področju zaščite in razvoja otrok.

1.4 EU lahko koristno prispeva k poznavanju demografskih razmer in sprememb ter izmenjavi dobrih praks med državami članicami.

1.5 Danes se pod vodstvom Evropske unije razvija kar nekaj pobud in z njimi povezanih financiranj. Strukturni skladi in Evropski socialni sklad so že podpirali in še vedno lahko podpirajo družinske politike.

1.6 Zaželeno bi bilo, da bi jih bolje povezali in jih podredili organu, ali vsaj koordinaciji organa, zadolženega za opredeljevanje celovite politike ter določanje smernic za ukrepe in študije. Vlogo dirigenta ali koordinatorja bolj političnih in upravljaljskih vidikov bi lahko zaupali Evropski komisiji, zlasti po zaslugi Evropske zveze za družino, koordiniranje znanstvenih vidikov pa Eurofoundu.

1.7 Zaželeno bi bilo, da se združenja, ki zastopajo družine – tako na ravni EU kot na ravni držav članic – vključijo v pripravo družinskih politik ali politik, ki vplivajo na družine.

1.8 Veliko politik, o katerih se odloča na evropski ravni, neposredno vpliva na življenje družin. EESO zato priporoča, da se družinska razsežnost obravnava večstransko v vseh evropskih politikah, zlasti pri izvedbi ocen učinka, ki so odslej potrebne za vsako evropsko zakonodajo ⁽¹⁾, ter da se jo vključi v vse ocene obstoječih politik, ki jih je treba revidirati.

⁽¹⁾ Mnenje EESO o spodbujanju solidarnosti med generacijami, UL C 120, 16.5.2008, str. 66, tč. 4.8.

1.9 Odbor odločno podpira zamisel, da bi leto 2014 razglasili za Evropsko leto družin.

2. Uvod: stanje na področju demografije

2.1 Evropske družine se vse bolj spreminjajo: rodnost se že več desetletij zmanjšuje in je danes precej pod pragom za menjavo generacij⁽²⁾, matere se vse bolj pozno odločajo za prvega otroka, stopnja ločitev se veča, delež enostarševskih družin in družin brez stalnih prihodkov je vse večji, življenjska doba se daljša, vse več je starejših, ki so odvisni od pomoči, predvsem zaradi demografske dediščine. Spremembe v strukturi družin prinašajo nove izzive, ki jih je treba upoštevati pri pripravi in usklajevanju družinskih politik ter nato tudi pri njihovem izvajanju.

2.2 Upadanje števila razširjenih in večanje števila „nuklearnih“ družin, ki je med drugim posledica urbanizacije in sprememb načina življenja, sta spremljala vse večji individualizem in pojav novih rizičnih družbenih skupin, pri katerih je socialna izključenost pogostejša. Te vključujejo dolgotrajno brezposelne osebe, enostarševske družine, revne delavce in otroke, ki so bodisi revni, ali pa jih revščina ogroža. Ti pojavi so žal prisotni v vseh evropskih družbah. Ocenjuje se, da revščina in socialna izključenost pesti 17 % Evropejcev, kar seveda ni brez posledic za družinske politike.

2.3 Čeprav je stopnja rodnosti v vsej Evropski uniji pod pragom za menjavo generacij, so razlike vidne tako glede demografskega stanja v posameznih državah članicah in njihovih različnih regijah kot tudi glede razvoja družinam prijaznih politik. Zaznati je tudi zelo različno gostoto poseljenosti znotraj posameznih držav članic: nekatera območja so zelo gosto naseljena, druga opuščena, zaradi česar se zastavljajo vprašanja urejanja prostora in ohranjanja javnih storitev, vključno s tistimi, ki so namenjene družinam. Slogan Evropske unije „združeni v raznolikosti“ je na tem področju še posebej prikladen. Čeprav ima staranje evropskega prebivalstva, tj. večanje deleža starejših ljudi, pozitiven vidik: daljšanje pričakovane življenjske dobe in zdravih let življenja starejših ljudi, obstaja tudi negativen vidik: znatno zmanjšanje rodnosti onemogoča menjavo generacij.

2.4 Nobena država članica ni dosegla praga za enostavno menjavo generacij⁽³⁾, čeprav sta se mu dve, Francija in Irska, zelo približali. Rodnost v Združenih državah Amerike ta prag skorajda dosega, medtem ko je evropska rodnost za četrtno nižja od tega praga.

2.5 Znotraj tega splošnega okvira pa obstajajo močna nasprotja. Osemnajst držav članic ima naravni prirastek prebivalstva, torej več rojstev kot smrti, devet pa jih ima naravni upad prebivalstva, torej več smrti kot rojstev (v padajočem vrstnem redu so to: Portugalska, Estonija, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Romunija, Bolgarija, Nemčija).

2.6 Sprememba trenda je odvisna v glavnem od neto povečanja celotne stopnje rodnosti (*total fertility rate*). Vpliv imajo tudi migracijski tokovi, vendar ti ne zadostujejo, kajti priseljenci se ne naseljujejo nujno tam, kjer je stopnja rodnosti najnižja, in tudi oni se starajo. Poleg tega priseljevanje zahteva aktivne politike vključevanja, da bi se izognili težavam pri sobivanju več različnih skupnosti, ki so v državah gostiteljicah, kjer je demografska dinamika šibkejša, še bolj občutljive.

3. Učinek krize na družine

3.1 Gospodarska kriza je imela vrsto učinkov na življenjske pogoje nekaterih družin in otežila odzivanje na posledično povpraševanje po podpori. Gospodarski položaj je v prvi vrsti vplival na zaposlovanje in dohodke številnih gospodinjstev.

3.2 Kriza in kritično stanje javnih financ v velikem številu držav članic lahko vlade pripeljeta do sprememb ali zapoznele uvedbe nekaterih sestavin družinskih politik.

3.3 Večina notranjih politik držav se neposredno nanaša na družine ali nanje vpliva. To velja za politike na področjih boja proti izključevanju, usposabljanja, stanovanj, javnega prevoza, energije, socialne pomoči, izobraževanja, zaposlovanja itd. To kaže na potrebo po horizontalnem spremljanju teh politik z vidika njihovega vpliva na družine (*family main-streaming*).⁽⁴⁾

4. Različne družinske politike

4.1 Celovita družinska politika zajema davčne ukrepe in nadomestila za družine, ukrepe v prid poklicne enakopravnosti med spoloma, storitev za varstvo in nego otrok ter ljudi, ki so odvisni od pomoči, družinskih pravic v okviru sistemov starostnih pokojnin ter možnost usklajevanja družinskega in poklicnega življenja: starševski dopust, skrajšan delovni čas po izbiri. Takšne politike obstajajo v vsej Evropski uniji, čeprav je v različnih državah različen poudarek na tem ali onem vidiku ali pa so zasnovane tako, da so bolj socialne kot družinske politike. Ta raznolikost ni presenetljiva, kajti tradicije, potrebe, družbeni pristopi in celo življenjske filozofije se od države do države razlikujejo, tako kot se razlikujejo tudi pričakovanja družin.

⁽²⁾ Demografi ta pojav imenujejo „demografska zima“.

⁽³⁾ V Evropski uniji je ta prag 2,1 otroka na žensko. 0,1 otroka na žensko lahko pojasnimo tako: treba je nadomestiti učinek prevelikega števila rojstev otrok moškega spola in učinek tega, da nekatere deklice umrejo pred starostjo, ko bi lahko postale matere.

⁽⁴⁾ Mnenje EESO o spodbujanju solidarnosti med generacijami, UL C 120, 16.5.2008, str. 66, tč. 4.8.

4.2 Tudi izvor teh politik je različen: včasih je etičen in državljanski, drugič bolj ekonomski in političen, ali pa je njihovo vodilo povečanje rodnosti. Ne glede na izvor je – poleg dejstva, da staršem omogočajo imeti želeno število otrok ter usklajevati družinske odgovornosti s poklicnim in družabnim življenjem – njihov bistven element blaginja otrok na področju morale, zdravja in izobraževanja.

4.3 Skandinavske države so posebno pozornost namenile enakosti med očeti in materami, tako v poklicnem življenju kot glede družinskih obveznosti, in so že v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja začele izvajati socialne politike in politike poklicnega usposabljanja, ki omogočajo boljše usklajevanje poklicnega in družinskega življenja, kakor tudi lažjo vrnitev na delo po starševskem dopustu. Na Švedskem so te politike temeljile na pomembnih reformah na področju starševskega dopusta, javnih storitev za varstvo majhnih otrok, posebnega davčnega režima za družine (odprava skupne obdavčitve leta 1971) in reformah družinske zakonodaje. Uvedena družinska politika temelji na treh razsežnostih: pomoč družinam, pomoč zaposlenim staršem v obliki plačanih starševskih dopustov in delitev pravic očeta in matere do plačanega starševskega dopusta. Rezultat tega je velik delež delovno aktivnih žensk, večja udeležba očetov pri negi majhnih otrok, stopnja rodnosti, ki je višja od povprečja v Evropski uniji, in zmanjšanje revščine med otroki. Na Finskem je bilo leta 1988 uvedeno nadomestilo za varstvo otrok na domu, podobno nadomestilo je bilo leta 1998 uvedeno tudi na Norveškem, s ciljem dati priznanje in sredstva staršem, ki se ves čas posvečajo vzgoji otrok.

4.4 Na Nizozemskem je glavni poudarek na večji uporabi krajšega delovnega časa, da bi lahko več časa posvetili vzgoji otrok in očetje se tega poslužujejo v večji meri kot kjerkoli drugje. Kljub temu pa je za poln delovni čas zaposlenih 73,2 % moških in samo 45,9 % žensk. 19 % očetov izkoristi možnost skrajšanega delovnega časa zaradi starševstva, kar je več kot v preostalem delu Evrope, pri materah pa ta delež znaša 41 %. Ta predpis se lahko uporablja, dokler otrok ne dopolni 8 let, spremlja pa ga še davčna olajšava v višini 704 EUR na mesec. Izkoristiti je mogoče 26-krat toliko ur, kolikor znaša število delovnih ur na teden, za vsakega otroka, kar se lahko sešteva. Zato je storitve varstva otrok mogoče uporabljati za skrajšan delovni čas.

4.5 V Franciji je družinska politika stara, zaznamujejo pa jo velika in trajna stabilnost, ki ni odvisna od razmerja politične moči, ter kombinacija finančnih nadomestil, pravičnega davčnega režima za družine, določb pokojninskih sistemov, delovnega prava, ki omogoča posebne plačane dopuste, sistema varstva za otroke od 0–3 let in brezplačnega vrtca za otroke, ki so dopolnili tri leta. Pomembna je tudi zato, ker jo izvajajo tako država kot tudi departmaji in mesta, ne glede na njihovo politično usmeritev. Departmaji in mesta dopolnjujejo nacionalno politiko s številnimi lokalnimi družinskimi politikami,

ki se nanašajo na sisteme varstva ali pomoči družinam. Družinski dodatki kot taki so namenjeni kritju stroškov, ki jih ima družina z vsakim otrokom, zato spodbujajo družine z več otroki. Niso pa pogojeni z dohodki, temveč zanje velja načelo univerzalnosti. Namenjeni so otroku, kar je tisto, v čemer se razlikujeta družinska in socialna politika. Posledično je Francija država, v kateri sta stopnja zaposlenosti žensk in stopnja rodnosti med najvišjimi v Evropi. Vprašanje proste izbire varstva je za francosko družinsko politiko bistveno, vendar pa je pogoj za prosto izbiro to, da izbira sploh obstaja in da je ponudba sistemov varstva zadostna.

4.6 V Združenem kraljestvu so politike bolj – in tudi učinkovito – usmerjene v boj proti revščini družin in otrok, na splošno pa velja pravilo, da se država ne sme vmešavati v posameznikove življenjske izbire. Te politike so vpete v okvir, v katerem prožnost trga dela materam omogoča precej brez težav najti delo in ta velika prožnost omogoča tudi odzivanje na zelo heterogena pričakovanja družin. Stopnja rodnosti žensk, ki so bolj osredotočene na družinsko življenje, je približno dvakrat večja od žensk, ki so bolj vpete v poklicno življenje.

4.7 Nemčija, ki se sooča s kritičnim stanjem na področju demografije, je pred nekaj leti uvedla širokopotezno politiko v prid usklajevanju poklicnega in družinskega življenja v praksi in nedvomno dosegla tudi spremembo miselnosti, saj je veljalo kot precej slabo, če delaš, kadar imaš otroke. Uvedeni so bili razvitejši sistemi varstva z bolj prilagojenimi urniki ter štirinajst-mesečni plačani starševski dopust (nadomestilo znaša dve tretjini plače). Te ukrepe so spremljale tudi posebne in usmerjene pomoči za boj proti revščini med otroki s pomočjo dodatka k plači.

4.8 Vsekakor pa je iz opravljenih študij jasno razvidno, da visoko stopnjo zaposlenosti žensk pogosto spremlja visoka ali razmeroma visoka stopnja rodnosti, če obstajajo možnosti usklajevanja poklicnega in družinskega življenja. Po obdobju demografskega prehoda – v katerem se je zmanjšalo število otrok na žensko in to v času, ko se je stopnja smrtnosti zlasti med novorojenčki, otroki, pubertetniki in materami znatno zmanjšala, povečali pa sta se tako higiena kot tudi možnost izbire, kdaj naj se otroci rodijo – je očitno prišlo obdobje, za katerega je značilno, da oba starša opravljata poklicno dejavnost zunaj doma. Kljub vsemu delež očetov, zaposlenih s polnim delovnim časom, ostaja višji kot pri materah, zlasti kadar pogoji za dostop do storitev in plačanih starševskih dopustov niso zadostni.

5. Različni scenariji

5.1 V sedanjem demografskem položaju Evropske unije je zelo pomembno ugotoviti, kako izvajane politike vplivajo na stopnjo rodnosti. Predvideti je namreč mogoče več scenarijev demografskega razvoja.

5.2 Prvi scenarij je predvidevanje razvoja dogodkov glede na obstoječe trende. Po tem scenariju bi Evropska unija ohranila stopnjo rodnosti, ki bi bila nižja od praga za menjavo generacij in od države do države različna, kljub temu pa bi se število prebivalcev rahlo povečalo zaradi učinkov inercije, ki zaznamujejo demografsko logiko in ki bi se vsekakor prenehali zaradi povečanja pričakovane življenjske dobe starejših ter prirastka prebivalstva po zaslugi priseljencev. V tem primeru bi EU hkrati doživela močno staranje prebivalstva, kljub prispevku migracij („strukturni“ učinek), močno povečanje števila starejših ljudi (učinek „trenda“) ter možno zmanjšanje delovno aktivnega prebivalstva, kljub zvišanju upokojitvene starosti. Poleg tega bi v približno polovici evropskih držav lahko prišlo do zmanjšanja števila prebivalcev.

5.3 Takšno stanje bi poglobilo demografske razlike med državami članicami in bi lahko ogrozilo kohezijo Evropske unije, kajti politike, ki jih je treba izvajati, in zahteve prebivalcev bi se lahko zaradi različnih demografskih značilnosti začele močno razlikovati od države do države.

5.4 Katastrofični scenarij predvideva, da bo „demografska zima“ postajala vse izrazitejša, zaradi česar bo število rojstev veliko manjše od števila smrti. V tem primeru bi se učinki močnega staranja od spodaj – do katerega bi prišlo zaradi zelo nizke rodnosti, nižje od praga enostavne menjave generacij, ki jo že zdaj beležijo nekatere regije Evropske unije – združili z morebitnimi učinki staranja od zgoraj, zaradi povečevanja življenjske dobe nad 65 let. Dejansko takšna zelo postarana družba morda ne bi imela več sredstev za financiranje dohodkov in storitev zdravstvene nege, ki jih potrebujejo starejši ljudje.

5.5 Ta dva elementa katastrofičnega scenarija bi povzročila izseljevanje mladih diplomantov, ki bi zapuščali starajočo se Evropsko unijo in odhajali v podjetnejše države, obenem pa bi se priseljevanje zmanjševalo, saj bi Evropa postajala vse manj privlačna zaradi zmanjšane dinamičnosti razvoja, večje revščine ter soočanja z velikimi proračunskimi težavami in težavami pri uravnoteževanju postavk socialnega varstva.

5.6 Rezultat takšnega stanja bi bil, da bi Evropska unija dobila neuravnoteženo starostno piramido z veliko več starejšimi osebami kot mladimi ter hitro upadajočim in starajočim se delovno aktivnim prebivalstvom.

5.7 Za konec navedimo še tretji, bolj optimističen scenarij, ki predvideva demografsko prenovo, torej „demografsko pomlad“. V tem primeru bi se stopnja rodnosti povečala in približala pragu enostavne menjave generacij. Povečanje rojstev bi spodbudilo številne gospodarske panoge. Tako bi se trend upadanja aktivnega prebivalstva v naslednji generaciji obrnil. Takšna demografska dinamika bi se pretvorila v gospodarsko dinamiko, ki bi pomagala financirati socialno varstvo. Evropska unija bi ponovno postala privlačna za svoje državljane, ki jih selitev ne bi več mikala, pa tudi za bolj izobražene priseljence.

5.8 Ti scenariji seveda niso predvidevanja, temveč zgolj predpostavke, ki omogočajo oblikovanje ustreznih politik za izboljšanje sedanjega položaja in preprečevanje najslabšega scenarija.

6. So družinam prijazne politike vzrok za razlike v rodnosti?

6.1 Vse države članice skupaj izvajajo politike, ki z roko v roki tvorijo družinsko politiko, ne glede na to, kako se ta imenuje. ⁽⁵⁾ Te politike imajo različne cilje:

- zmanjšanje revščine in ohranjanje prihodkov družin;
 - pomoč majhnim otrokom in otrokov razvoj;
 - spodbujanje usklajevanja poklicnega in družinskega življenja;
 - izpolnjevanje zahteve po enakosti med spoloma;
 - omogočanje staršem ali bodočim staršem, da bi imeli toliko otrok, kot si jih želijo in kadar si jih želijo, ter s tem večanje stopnje rodnosti;
- 6.2 Če bi države razvrstili glede na politike, ki jih izvajajo in opredelili kategorije, bi lahko rekli, da obstajajo:
- države s skromno družinsko politiko in rodnostjo, ki je nižja od evropskega povprečja;
 - države z družinsko politiko, ki ni prilagojena družinam, in rodnostjo, ki je nižja od evropskega povprečja;
 - države, kjer je prispevek za družine, izražen v BDP, nižji ali enak povprečju v EU, kljub temu pa je rodnost višja od povprečja;
 - države z močno družinsko politiko in rodnostjo, ki je višja od povprečja v EU ⁽⁶⁾.

Tako kaže, da imajo politike različen učinek na rodnost, odvisen pa je od sestavin, ki jih tvorijo.

⁽⁵⁾ Mnenje EESO o družini in demografskih spremembah, UL C 161, 13.7.2007, str. 66, tč. 7.

⁽⁶⁾ Sporočilo skupini za razmislek o prihodnosti Evropske unije (ki ji predseduje Felipe González) – Gérard-François Dumont, „UE Prospective démographique“ (Demografsko načrtovanje v EU) – <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html>

6.3 Primerjava družinskih politik je zanimiva, saj omogoča ugotavljanje dobrih praks, vendar pa je za njihovo polno učinkovitost potrebna ponudba storitev in mehanizmov podpore, zlasti tistih za finančno in/ali davčno podporo, ki izpolnjuje pričakovanja družin, staršev in bodočih staršev. Ta pričakovanja se lahko od ene do druge države članice razlikujejo glede na nacionalno kulturo, družbene običaje in tradicije. Zato bi se javne oblasti morale znebiti ideoloških predsodkov in ponuditi sredstva, ki bi posameznikom dejansko omogočala, da si ustvarijo družino s toliko otroci, kolikor si jih želijo. Ta sredstva bi morala biti prilagojena tudi razlikam v poseljenosti med posameznimi območji. Na podlagi teh ugotovitev in ob upoštevanju teh razlik je možno razviti sistem obveščanja in izmenjave najboljših praks. Posredovanje javnih oblasti je povsem upravičeno, kajti družina, kjer se ustvarja človeški kapital⁽⁷⁾, je temelj vsake družbene strukture. To je pokazala kriza, v kateri so družine pogosto imele vlogo družbenega blažilca.

7. Ključne sestavine uspešnih družinskih politik

7.1 Družinam prijazne politike se med seboj razlikujejo, vendar pa imajo uspešne politike mnoge skupne točke, kot so:

- uvajanje ukrepov, ki omogočajo usklajevanje poklicnega in družinskega življenja (možnosti kakovostnega varstva otrok, zlasti javno infrastrukturo za varstvo majhnih otrok, ukrepi podpore družinam pri varstvu in negi vseh oseb, ki so odvisne od pomoči drugih, prožnost pri organizaciji dela, posebni dopusti); ti so prilagojeni nacionalnim razmeram in se odzivajo na pričakovanja očetov in mater, kakor tudi na potrebe otroka po čustvenem, psihološkem in fizičnem razvoju;
- preprečevanje revščine družin in boj za njeno odpravo;
- dolgoročnost izvajanja politik, ne glede na spremembe oblasti, in njihova univerzalnost (izvajajo se v interesu otrok, ne glede na dohodke v družini). Ta vidik trajnosti je zelo pomemben, kajti družinski projekti so dolgoročni. Prilagojena in stalna družinska politika je sestavina trajnostnega razvoja;
- priznavanje družine in pomena njene vloge in uspešnosti. V sodobni družbi sta se uveljavili zlasti uspešnost posameznika in poklicna uspešnost, čeprav obstajajo tudi druge oblike strokovne uspešnosti, ki je povezana z drugimi in s skupnim dobrim, kamor spada družinska uspešnost, uspešnost v društvih in kulturi, čemur bi morali več pozornosti nameniti predvsem mediji⁽⁸⁾ in nacionalni izobraževalni sistemi;

⁽⁷⁾ Mnenje EESO o družini in demografskem razvoju, UL C 161, 13.7.2007, str. 66, tč 6.4 in mnenje EESO o spodbujanju solidarnosti med generacijami, UL C 120, 16.5.2008, str. 66, tč. 3.11.

⁽⁸⁾ Mnenje EESO o družini in demografskem razvoju, UL C 161, 13.7.2007, str. 66, tč 8.15 in mnenje EESO o spodbujanju solidarnosti med generacijami, UL C 120, 16.5.2008, str. 66, tč. 3.13.

— upoštevanje posebnega položaja velikih družin.

7.2 Poleg sestavin družinske politike v ožjem pomenu besede, sta očitno zelo pomembni še dve politiki: politika zaposlovanja in stanovanjska politika.⁽⁹⁾ Brez dela in stanovanja se je težko lotiti načrtovanja družine. Za oblikovanje družine je potrebno tudi minimalno zaupanje v prihodnost. Visoka stopnja brezposelnosti mladih ali negotove zaposlitve lahko pomembno vplivajo na menjavo generacij, kajti, čeprav vzgoja otrok traja dolgo, je čas, primeren za zanositev, kratek. Zato je treba posvetiti pozornost položaju študentov in mladih, ki so že ali si želijo postati starši.

7.3 Družinske politike, ki so dolgoročne in dejansko izpolnjujejo pričakovanja družin, ugodno vplivajo na razvoj otrok in staršev, skladno družabno življenje in ponovno izboljšanje stopnje rodnosti.

7.4 Anketa, ki jo je med 11 000 materami nedavno opravilo Svetovno gibanje mater, kaže, da si matere želijo:

- prvič: uskladitev dela in družinskega življenja,
- drugič: družbeno priznanje pomena njihove vloge mater,
- in tretjič: več časa za ukvarjanje z otroki.

7.5 Zanimiva bi bila anketa med očeti, kajti tri očitne prednostne naloge bi se lahko nanašale tudi nanje, zlasti priznavanje njihove vloge, kar bi pripomoglo k temu, da bi se v še večji meri posvetili družinskemu življenju.⁽¹⁰⁾ S tega vidika so zanimivi nedavni predlogi s ciljem spodbujanja očetov k jemanju starševskega dopusta ali celo spreminjanja starševskega dopusta v obvezen in plačan dopust, saj odražajo potrebo po ponovnem ovrednotenju očetovstva, kot tudi potrebo, ki je pravzaprav nujna, da očetje prevzamejo svojo odgovornost, zlasti v primeru ločitve. Zato bi bilo koristno zbrati primere dobre prakse v podjetjih, ki delo organizirajo tako, da se prilagajajo starševskim odgovornostim. Družbena odgovornost podjetij zajema tudi ukrepe za vzpostavitev boljšega ravnovesja med delom in

⁽⁹⁾ Mnenje EESO o družini in demografskih spremembah, UL C 161, 13.7.2007, str. 66, tč. 4.6.

⁽¹⁰⁾ Mnenje EESO o družini in demografskih spremembah, UL C 161, 13.7.2007, str. 66, tč. 8.11.

družinskim življenjem. Ti ukrepi se konkretno izvajajo v podjetjih. Zanimivo bi bilo uvesti oznako za „družinam prijazna podjetja“, ki v Španiji že obstajajo, podpira pa jih ministrstvo za zdravje in socialne zadeve. ⁽¹¹⁾

7.6 Odbor je v enem od prejšnjih mnenj ⁽¹²⁾ predlagal, „da se predvidijo pobude, ki bi starim staršem in drugim ožjim družinskim članom omogočile skrbeti za otroke, če tudi zaposleni starši to želijo, in pod pogojem, da je to v otrokovem interesu.“ Glede časa za družino je EESO že sprejel načelo: „vsi bi morali (...) imeti določeno število let časovnega kredita za družinske (...) dejavnosti. Možnost bi morali imeti, da preložimo čas upokojitve, če bi raje ta čas (financiran kot v pokoju) izkoristili v delovnem obdobju.“ ⁽¹³⁾ Tako dohodek v obdobju dela zunaj – ki se opravlja s pomočjo skrajšanega delovnega časa ali začasne prekinitve – ne bi bil pretirano okrnjen. Treba bi bilo narediti natančen ekonomski izračun, da bi lahko ugotovili, kakšni so prihranki na področju sistemov skupinskega varstva, po zaslugi katerih bi lahko pri izračunavanju zneska pokojnin ustrezno upoštevali čas, namenjen vzgoji otrok. Pomembno je tudi zagotoviti pravice starih staršev v razmerju do vnukov.

7.7 Ankete o pričakovanih mladih, o spremembah, povezanih z večjo mobilnostjo družin, o povezavi med dostopom mladih do stanovanj in njihovo odločitvijo za družino ali o vplivu novih oblik družin na rodnost bi prav tako pripomogle k oblikovanju družinskih politik, ki bi bile prilagojene potrebam. Bile bi koristne, saj bi omogočile bolje spoznati pričakovanja družin, ki so ključnega pomena za politike, ki se trenutno izvajajo.

8. Kakšno vlogo ima Evropska unija?

8.1 Družinske politike niso v pristojnosti Evropske unije. Člen 9 Listine o temeljnih pravicah določa, da je pravica ustvarjanja družine zagotovljena v skladu z nacionalnimi zakoni. EU pa lahko kljub temu sprejema predpise na področjih, ki se nanašajo na usklajevanje družinskega in poklicnega življenja, in socialni partnerji se lahko pogajajo o sporazumih, ki bodo postali direktive. To smo že videli v primeru starševskega dopusta in razprav o dolžini porodniškega dopusta. EU lahko sprejema tudi predpise na področju poklicne enakosti med spoloma, ki je ena od sestavin vsake družinske politike, ter na področju zaščite in razvoja otrok, na podlagi nedavne agende Evropske komisije za otrokove pravice. ⁽¹⁴⁾

8.2 Strategija Evropa 2020 določa cilj glede zaposlenosti moških in žensk, ki ga bo možno doseči le v kombinaciji z

družinsko politiko, ki bo moškim in ženskam omogočala ob delu vzgojiti toliko otrok, kolikor si jih želijo, kar danes v večini držav Unije ni mogoče.

8.3 Evropska unija ima lahko koristno vlogo pri poznavanju demografskih položajev in sprememb na vseh geografskih ravneh, pri ocenjevanju družinam prijaznih politik, naj gre za državne politike ali družinske politike, ki jih izvajajo lokalne oblasti, ter pri izmenjavi dobre prakse med državami članicami.

8.4 Evropska zveza za družino, ki je bila ustanovljena v času zadnjega nemškega predsedovanja, je predvidela vzpostavitev opazovalnice, do katere pa nikoli ni prišlo.

8.5 Danes pod vodstvom Evropske unije in v povezavi s to zvezo poteka kar nekaj pobud in financiranj, kot so:

— skupina strokovnjakov za demografska vprašanja,

— evropski demografski forum,

— delavnice o najboljših praksah,

— mreža o družinskih politikah,

— internetni portal Evropske zveze za družino,

— regionalni seminarji.

Skupna finančna sredstva za te ukrepe znašajo 500 000 EUR, temu pa je treba prišteti še raziskovalni projekt FAMILYPLATFORM, ki se bo kmalu iztekel, ter druge raziskovalne projekte na področju demografije, ki obravnavajo tudi vprašanja, povezana z družino, ter banko podatkov o družini v okviru OECD.

8.6 Zaželeno bi bilo te pobude bolje povezati in jih podrediti organu ali vsaj koordinaciji organa, zadolženega za opredeljevanje celovite politike ter določanje smernic za ukrepe in študije. Zdaj ni primeren čas za ustanavljanje novih samostojnih organov v Evropski uniji, zato bi to vlogo dirigenta ali koordinatorja bolj političnih in upravljaljskih vidikov lahko zaupali Evropski komisiji, prek Evropske zveze za družino, in znanstvenih vidikov Eurofoundu, ki bi bil kot tristranska agencija Evropske komisije za to povsem primeren. Države članice bi s tem dobile pravo banko podatkov, ki bi temeljila na dobrem upravljanju vseh pobud, ki se že izvajajo na ravni Evropske

⁽¹¹⁾ http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp_social/resp_efr.asp

⁽¹²⁾ Mnenje EESO o spodbujanju varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile ali dojijo, UL C 277/102, 17.11.2009, tč. 1.12.

⁽¹³⁾ Mnenje EESO o povezavi med enakostjo spolov, gospodarsko rastjo in stopnjo zaposlenosti, UL C 318/15, 23.12.2009, tč. 4.2.6.2.

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 60 konč.

unije. Poleg tega bi morala Zveza razvijati odnose in sodelovanje s strukturami in ukrepi odprte metode koordinacije na socialnem področju, o kateri trenutno razmišljajo Evropska komisija in udeležene strani.

8.7 Evropski socialni sklad in Evropski sklad za regionalni razvoj sta že pripomogla k uvedbi ukrepov družinskih politik v nekaterih državah članicah. Treba bi bilo predvideti način za razvijanje tovrstnih ukrepov. Družinska politika mora biti tudi del Platforme za boj proti revščini.

8.8 Tudi v programu raziskav⁽¹⁵⁾ in inovacij bi bilo treba predvideti financiranje študij in raziskav na področju demografije, pa tudi sociologije, antropologije in filozofije, s katerimi so vprašanja družine tudi povezana. Izvesti bi bilo treba tudi študije o učinkovitosti in vplivu izvajanih politik na družine. Zato bi bilo zaželeno, da se dejavnost FAMILYPLATFORM ne neha, ampak da se, nasprotno, nadaljuje, česar si želijo vsa združenja in zainteresirane strani, ki delujejo na področju družin.

8.9 Zaželeno bi bilo, da se združenja, ki zastopajo družine, tako na ravni Evropske unije kot na ravni držav članic, bolj vključijo v pripravo družinskih politik ali politik, ki na družine vplivajo.

8.10 Vsi Evropejci so bili ali so člani družine, ne glede na to, kakšna je bila njena usoda ali zgodovina in ne glede na splošni razvoj družin v zadnjih letih. Nihče se ne rodi sam in vse raziskave javnega mnenja kažejo, da je družinska solidarnost še vedno na vrhu lestvice temeljnih vrednot evropskih državljani. Veliko politik, o katerih se odloča na evropski ravni, neposredno vpliva na življenje družin (prost pretok ljudi, zaposlovanje in socialna zaščita, varstvo okolja in potrošnikov,

določitev stopnje DDV za izdelke za majhne otroke⁽¹⁶⁾, medijska politika ali izobraževalni, kulturni ali družbeni programi).

8.11 V teh okoliščinah EESO priporoča, da se družinska razsežnost obravnava večstransko v vseh evropskih politikah, zlasti pri izvedbi ocen učinka, ki so odslej potrebne za vsako evropsko zakonodajo⁽¹⁷⁾, ter da se jo vključi v vse ocene obstoječih politik, zaradi morebitne revizije. V Španiji so predvideli, naj bi se z večjo porabo višala tudi cena kubičnega metra vode, s čimer naj bi zmanjšali porabo tega redkega vira. Vendar pa je bil ta ukrep zelo neugoden za velike družine, kajti petčlanska družina „avtomatsko“ porabi več vode kot samska oseba ali gospodinjstvo brez otrok. Vložena je bila tožba, na podlagi katere so takšen sistem zaračunavanja opustili.⁽¹⁸⁾ Zato bi bilo zaželeno, da bi na evropski ravni sistematično opravljali študije učinka zakonodaje na življenje družin, da bi se izognili določenim sprevrženim učinkom, ki družinam škodujejo.

8.12 Treba je tudi poudariti, da so regionalne politike ter naložbene, izobraževalne, stanovanjske politike in politike zaposlovanja medsebojno zelo povezane in da je lahko zaradi njih neka država članica ali regija privlačna za družine in mlade, kar ni zgolj zasluga družinskih politik. Vse te politike lahko skupaj prispevajo k boljši demografski dinamiki na splošno.

8.13 Odbor odločno podpira zamisel, da bi bilo leto 2014 Evropsko leto družin in da bi praznovali dvajseto obletnico mednarodnega leta družine, ki so ga razglasili Združeni narodi. Prihodnost družbe dejansko temelji na prihodnjih generacijah in te se porajajo v družinah. Na koncu pa je treba poudariti, da je odločilen dejavnik pri odločitvi za družino upanje na boljšo prihodnost. Vlade morajo izpolniti pričakovanja prebivalcev, ki jim vladata. V tem je veličina in teža njihovega poslanstva.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Mnenje EESO o družini in demografskih spremembah, UL C 161, 13.7.2007, str. 66, tč. 4.5.

⁽¹⁶⁾ Odbor se je zavzel za zmanjšanje te stopnje, zlasti v primeru plenice za dojenčke. Glej mnenje EESO o spodbujanju solidarnosti med generacijami, UL C 120, 16.5.2008, str. 66, tč. 4.7.

⁽¹⁷⁾ Mnenje EESO o spodbujanju solidarnosti med generacijami, UL C 120, 16.5.2008, str. 66, tč. 4.8

⁽¹⁸⁾ <http://sentencias.juridicas.com/docs/00285332.html>

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o ocenah učinka trajnostnega razvoja in trgovinski politiki Evropske unije

(2011/C 218/03)

Poročevalka: **Evelyne PICHENOT**

Evropska komisija je 22. aprila 2010 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednji temi:

Ocene učinka trajnostnega razvoja in trgovinska politika Evropske unije.

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 7. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5 maja) s 161 glasovi za, 3 glasovi proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

Za izboljšanje ocen učinka trajnostnega razvoja, povezanega s trgovinsko politiko Evropske unije, EESO Komisiji priporoča takšen pregled tega instrumenta, ki bi bolje odgovarjal na skrbi civilne družbe in globalizacijo. EESO predlaga preoblikovanje ocen učinka trajnostnega razvoja in njihovo vključitev v povezan krog ocenjevanja.

1.1 Zato je po mnenju EESO poglobljeno, da vsak trgovinski sporazum vsebuje mehanizem za spremljanje, v katerem bo udeležena civilna družba, kar je edino jamstvo za nadzor sprejetih obvez in za pazljivost glede tveganj in priložnosti ob odpiranju trgovine na področju trajnostnega razvoja. Takšen mehanizem je nujno potreben pri predlaganem dinamičnem pristopu, saj v določenih časovnih rokih omogoča ponovno oceno tveganj in priložnosti, ugotovljenih v začetni študiji.

1.2 Da bi bil instrument skladnejši s cilji trajnostnega razvoja, EESO za ocene učinka trajnostnega razvoja priporoča, da:

- se vključijo v predhodno, sprotno in naknadno oceno,
- se navežejo na predhodno študijo še pred začetkom pogajalskega mandata in se izvedejo pravočasno,
- namenijo prednostno pozornost odkrivanju socialnih in okoljskih tveganj in s tem dopolnijo gospodarsko oceno, ki se v praksi pretežno uporablja za utemeljevanje pripravljenosti EU za sklenitev trgovinskega sporazuma,
- da glede na dokazane skupne učinke liberalizacije na vse stebre trajnostnega razvoja raje posežejo po podrobnejši oceni po posameznih sektorjih ali gospodinjstvih, zlasti v gospodarstvu z velikim neformalnim sektorjem,

— postanejo referenca za javno razpravo v Evropskem parlamentu o „analizi posledic“,

— v spremljevalne ukrepe vključijo druge politike Evropske unije.

1.3 Za večjo ustreznost posredovanih informacij EESO priporoča prilagoditev ocen učinka o trajnostnem razvoju z naslednjimi rešitvami:

- ponovna vzpostavitev ravnotežja med tremi stebri,
- svetovalci morajo izbirati med vrsto različnih, zlasti kvalitativnih metod, ki so na voljo, da bo mogoče proučiti neekonomske vidike obravnavanega trgovinskega sporazuma,
- treba je razviti ekološki pristop (analiza življenjskega cikla, ogljikov odtis, merjenje delovanja ekosistemov),
- ekipa svetovalcev, odgovornih za študijo, bi si morala prizadevati za to, da bi redno vključevala strokovnjake iz partnerske države, s katero je sklenjen trgovinski sporazum,
- k neposrednim in poglobljenim pogovorom je treba povabiti socialne partnerje, strokovnjake za okoljska vprašanja in predstavnike poslovnih krogov,
- upoštevanje učinka na vprašanja, povezana s spolom,
- analiza pogojev za opravljanje pravnih in zdravstvenih poklicev, zlasti njihove neodvisnosti in jamstva fizične integritete, bi morala biti del ocen učinka trajnostnega razvoja.

1.4 Za organizacijo obnovljenega participativnega procesa EESO priporoča, naj:

- študija na vseh stopnjah ostane dostopna vsem zainteresiranim stranem in partnerskim državam, spremlja pa naj jo jedrnato poročilo,
- bo posvetovanje prilagojeno različnim fazam ciklusa in odprto vsem zainteresiranim stranem civilne družbe ter naj mu bodo dodeljena ustrezna finančna sredstva,
- ima EESO še pred ocenami učinka trajnostnega razvoja možnost sodelovanja z mnenjem o določitvi kazalnikov, izbiri organizacij civilne družbe, s katerimi naj bi se posvetovali, in predlogi o načinih posvetovanja,
- se Odbor zaprosi za mnenje o „analizi posledic“, predloženi Evropskemu parlamentu in Svetu,
- se Odbor skupaj z delegacijami EU priznava za pomembnega partnerja pri organizaciji posvetovanj s civilno družbo partnerskih držav in spremljanja,
- EESO deluje kot posrednik, da bi bilo posvetovanje s civilno družbo povezano s prihodnjim izvajanjem mehanizmov spremljanja, določenih v sporazumih,
- instrument naknadnega ocenjevanja upošteva vmesna poročila odbora za spremljanje.

2. Ocene učinka trajnostnega razvoja so potrebne, vendar je nujna prenovitev

2.1 V sporočilu Trgovina, rast in svetovne zadeve⁽¹⁾ Evropska komisija navaja, da želi okrepiti posvetovanje z zainteresiranimi stranmi in civilno družbo, da bi tako bolje ocenila vpliv trgovinskih politik na trajnostni razvoj. EESO se zaveda pionirske vloge GD za trgovino, ki jo je ta opravil z uvedbo ocene učinka trajnostnega razvoja, in pozdravlja dejstvo, da je Komisija ponovno začela z razpravo, s katero naj bi proučila dosežke te metode, pa tudi skušala preseči svoje omejitve in pomanjkljivosti. V tem raziskovalnem mnenju EESO daje predvsem predloge, katerih cilj je večja učinkovitost instrumenta in razjasnitev ciljev. Odgovoriti skuša na vprašanje o družbeni in politični koristi ocen učinka o trajnostnem razvoju.

2.2 Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je Evropski parlament razširil svoje pristojnosti in je danes na področju

trgovinske politike enakopraven Svetu EU. Ob prvi ratifikaciji pogodbe z Južno Korejo po začetku njene veljavnosti marca 2011 so udeležene strani zlasti v panogah v težjem položaju lahko preizkusile pomen te nove pristojnosti, ki jo imajo poslanci. Tako je čedalje bolj nujno uskladiti prejšnjo obliko dialoga s civilno družbo in to institucionalno spremembo.

2.3 EESO z velikim zanimanjem sprejema spremembe instrumenta, ki jih prinaša zgoraj navedeno sporočilo Komisije. Ocena učinka trajnostnega razvoja tako ostaja povezana s posvetovanjem s civilno družbo, zanjo pa velja uradna obveza, da se ta opravi med pogajanj in da se pripravijo ugotovitve v dokumentu o stališču. Dodana je nova faza: Komisija napoveduje, da bo za spremljanje vpliva na trgovinske sporazume opravila njihovo predhodno oceno. Poleg tega je tu še poglobitni korak v politični razpravi po pogajanjih in pred podpisom sporazuma: Komisija uvaja „analizo posledic“, ki bo predložena Parlamentu in Svetu. Odslej ocene učinka trajnostnega razvoja ni mogoče jemati zgolj kot preprosto orodje, omejeno na pogajanja, marveč povezuje celoten krog priprave, izvajanja in spremljanja politik. Predlogi za spremembo ocene, ki jih vsebuje to mnenje, so zato zelo aktualni in imajo velik doseg.

2.4 Ker na večstranski ravni ni bilo pozitivnega zaključka, vključujejo dvostranski ali regionalni sporazumi o prosti trgovini zaradi celovitejšega kroga (predhodnega in naknadnega) ocenjevanja ter vsebine (poglavij o trajnostnem razvoju, ki vključujejo tudi okoljske in socialne obveze) čedalje več elementov bolj „trajnostnega“ upravljanja svetovne trgovine.

2.5 Med GD za trgovino in civilno družbo poteka strukturiran dialog⁽²⁾, ki zajema srečanja za obveščanje in izmenjavo na različnih stopnjah trgovinskih pogajanj. Odgovarja na zahtevo po posvetovanju z organizacijami civilne družbe na evropski ravni in ravni partnerskih držav pri pripravi ocen učinka trajnostnega razvoja, pri katerih so udeleženi svetovalci. Pri tem obsežnem eksperimentu civilnega dialoga EESO želi v večji meri sodelovati.

2.6 Na sedanji stopnji razvoja ali obnovitve dvostranskih ali regionalnih trgovinskih pogajanj takšna oblika obveščanja/posvetovanja vzbuja upanje, vendar doživlja tudi kritike⁽³⁾. V samih ocenah učinka trajnostnega razvoja se zaradi široke uporabe matematične simulacije, h kateri sodijo modeli splošnega izračunljivega ravnovesja, namenjeni oceni učinkovitosti makroekonomskih politik in ne njihovega okoljskega in socialnega vpliva, pogosto daje velik poudarek ekonomski oceni. Rezultati modeliranja, predstavljeni v ocenah učinka trajnostnega razvoja, se pogosto skladajo z uvidom, vendar ne vsebujejo kakovostnih informacij za pogajalce in zainteresirane strani, ker ni mogoče ugotoviti večjega ali dovolj ciljnega učinka. Ker

⁽¹⁾ COM(2010) 612, 9.11.2010.

⁽²⁾ Poročilo o dejavnostih GD za trgovino v letu 2010 na področju dialoga s civilno družbo, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf

⁽³⁾ Končno poročilo iz leta 2010 o javnem posvetovanju glede nove trgovinske politike Evropske unije; http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf

podatkov za neformalni sektor ni ali pa so nezanesljivi, je težko izvajati ocene učinka trajnostnega razvoja, zato se ne upoštevajo dovolj morebitne posledice na tem področju.

2.7 Kar zadeva postopek, več študij⁽⁴⁾ kaže na omejitve priprave teh ocen učinka in organizacije posvetovanj. Ker pogosto nastopijo prepozno v pogajalskem procesu, ne omogočajo dejanskega vpliva na vsebino in tudi ne seznanitve vpletenih akterjev z najbolj problematičnimi učinki. Za opredelitev in izbiro ključnih akterjev za posvetovanje ni jasnih pravil.

2.8 Glede na to, da so se zaradi posledic finančne in gospodarske krize vrednosti nekaterih socialnih kazalnikov precej spremenile, bi bilo treba dopolniti ali spremeniti prvotno študijo, da bi posodobili podatke in uporabljene scenarije ter povečali pomen predlaganih spremljevalnih ukrepov.

3. Vključitev ocen učinka trajnostnega razvoja v celovit krog ocenjevanja

3.1 Ker se ocene učinka trajnostnega razvoja zaradi prepoznanih informacij, ki za pogajanja prinašajo zelo malo novih informacij, nimajo jasnih političnih posledic in ne temeljijo na ustreznih posvetovanjih, niso izkazale zadovoljive, EESO predlaga njihovo prenovitev in večjo dinamičnost. V prvi vrsti je treba ocene učinka o trajnostnem razvoju usmeriti v odkrivanje (okoljskih in socialnih) tveganj ter v oceno in tekoče spremljanje teh tveganj. Dodana vrednost ocen učinka je namreč v zagotavljanju informacij o predvidenih in ugotovljenih tveganjih.

3.2 Ocena je torej hkrati predhodna (predvidena tveganja), sprotna (razvoj tveganj), pa tudi naknadna (ugotovljen učinek). Ocena učinka trajnostnega razvoja s tem postaja bolj dinamična kot kakšna druga metoda ali diagnostično orodje. Ne bi je smeli zasnovati kot statičen instrument, s pomočjo katerega se izračunava aritmetična vrednost treh stebrov, marveč kot proces skupne priprave in delitve ciljnih informacij. Te so zato „signal“ ali opozorilo, s katerim se seznanijo civilna družba in pogajalci, ki imajo nalogo spremljanja.

3.3 Da bi bil proces priprave ocene učinka učinkovit, mora biti del celovitega kroga ocenjevanja politik EU, katerih skupni cilj je trajnostni razvoj.

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005), *Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives*, Gret, Paris.
Ruddy and Hilty (2007), *Impact assessment and policy learning in the European Commission*, Sciencedirect.
Pascal Gabriel (2008), *Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international*, Syndex/GD za zaposlovanje.
Ekins and Voituriez (2009), *Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment*, Earthscan, London.

3.3.1 Zato je potrebna skladnost med tremi stebri, okrepitev okoljske in podnebne perspektive, s socialnega stališča pa tudi izrecno upoštevanje človekovih pravic in dostojnih delovnih pogojev⁽⁵⁾.

3.3.2 Potrebna pa je tudi skladnost med predvidenimi politikami in spremljevalnimi ukrepi ter ugotovljenimi tveganji in priložnostmi. Priporočila morajo zajemati širši nabor politik in ukrepov EU (strukturni skladi in posebni programi, razvojna pomoč, sklad za prilagajanje na globalizacijo, evropski instrument za demokracijo in človekove pravice (EIDHR), financiranje EIB). Hkrati pa morajo ti instrumenti pri načrtovanju upoštevati ocene učinka trajnostnega razvoja.

3.3.3 Navsezadnje je treba zagotoviti tudi skladnost med različnimi ocenami Komisije. Zlasti je treba razjasniti povezavo med predhodno oceno učinka pred pogajalskim mandatom in oceno učinka o trajnostnem razvoju. Mandat ocene učinka o trajnostnem razvoju je po potrebi mogoče prilagoditi in spremeniti glede na to, ali je bila pred tem opravljena obsežnejša študija ali pa le skromna in nepopolna študija o socialnih in okoljskih tveganjih.

3.4 Poslanci Evropskega parlamenta, predstavniki držav članic in civilne družbe bi morali biti v celotni proces vključeni veliko bolj, kot so trenutno. „Analiza posledic“ trgovinskega sporazuma, ki jo pripravi Komisija in jo posreduje Evropskemu parlamentu in Svetu, ima strateški pomen v ciklu, če jo institucije upoštevajo, pa je to priložnost za usmeritev civilnega dialoga v ključnem trenutku politične razprave.

3.5 Ocene učinka trajnostnega razvoja bi morale postati splošno razširjene in bi jih bilo treba prilagoditi sedanjim in prihodnjim pogajalskim mandatom o sporazumih o prosti trgovini z našimi strateškimi gospodarskimi partnerji (ZDA, Kitajsko, Rusijo, Japonsko, Indijo in Brazilijo), zajemati pa bi morale vidike, povezane s Protokolom o gospodarskih in socialnih pravicah ZDA in pravicami intelektualne lastnine, zakonodajo o javnih naročilih in o naložbenih sporazumih.

4. Za večjo ustreznost pripravljenih informacij

4.1 Da bi bilo zares mogoče upoštevati morebitne pozitivne ali negativne posledice, je pogajalcem nujno na zgodnji stopnji posredovati izsledke. Treba bi bilo ohraniti dostop do ocen na vseh stopnjah za vse zainteresirane strani in partnerske države. Čeprav je bil čas izvedbe študije skrajšan na devet mesecev, je treba to obdobje organizirati tako, da se bo okrepil posvetovalni proces v partnerskih državah.

⁽⁵⁾ Informativno poročilo: Dostojno delo in trajnostni razvoj v Sredozemlju, EESO, september 2010.

4.2 Pri odgovoru na kritike o koristnosti ocen učinka trajnostnega razvoja se je treba odredi splošnemu in kvalitativnemu merjenju skupnih učinkov (gospodarskih, okoljskih in socialnih). Prednost je poleg potrebne ocene gospodarskih priložnosti, ki se sodeč po strukturi večine modelov kažejo kot pozitivne, treba nameniti ugotavljanju posebnih okoljskih in socialnih tveganj ter potencialom na teh področjih. Zaradi njih tečejo omenjena pogajanja takoj po oceni učinka, ki je pred mandatom.

4.3 Ocenno okoljskih in socialnih tveganj je treba izvesti ob uporabi čim večjega nabora metod, ki so na voljo, tako kvantitativnih kot tistih kvalitativnih, ki so bile zasnovane prav za proučitev negospodarskega vidika trgovinskih politik, kot so vpliv na vprašanja, povezana s spolom, in prehranska varnost. Veljalo bi razviti še zlasti bolj izrazito ekološki pristop, kot so analiza življenjskega cikla, ogljikov odtis, učinek na biotsko raznovrstnost. Drugi pristop zajema uporabo kvalitativnih metod za oceno socialnih posledic (zaposlovanje in dostojno delo) v izbranih sektorjih.

4.4 Zato bi Komisija pri pripravi javnih razpisov morala iskati pomoč strokovnjakov za socialna in/ali okoljska vprašanja. Odbor močno priporoča, da se po potrebi v večji meri vključijo strokovnjaki iz partnerskih držav in iz Mednarodne organizacije dela, WHO ali FAO, zlasti ko gre za gospodarstva z velikim deležem sive ekonomije. Svetovalci morajo poleg tega izvesti analizo delovnih pogojev v samostojnih pravnih in zdravstvenih poklicih ter tako pripraviti informacijo o pravni zaščiti njihovih interesov in fizične integritete.

4.5 Zlasti v ocenah učinka trajnostnega razvoja, ki bi se nanašale na strateške partnerje, še posebej na področju zaposlovanja ali prestrukturiranja, ne bi smeli zanemariti znotraj-evropskih učinkov. Pri tem je tudi za ugotavljanje morebitnih napetosti med socialnimi in okoljskimi cilji z vidika pravičnega prehoda ter zelene in vključujoče rasti vključitev socialnih partnerjev bistvenega pomena. Informacije iz sektorjev je treba redno pridobivati pri posvetovalni komisiji EESO za spremembe v industriji in pri evropskih sektorskih odborih za socialni dialog, ki na svoj dnevni red uvrščajo trgovinsko izmenjavo. Neposredni pogovor s socialnimi partnerji bo izsledkom ocen učinka dal večjo legitimnost.

4.6 Poleg tega bi bilo informacije o prostovoljnih in/ali izpogajanih obvezah na področju socialne odgovornosti večnacionalnih podjetij ter mednarodnih okvirnih sporazumih postopno treba upoštevati pri ocenah učinka trajnostnega razvoja.

4.7 Finančna sredstva in človeški viri, namenjeni krepitvi zmogljivosti partnerskih držav (strokovno znanje – zlasti okoljsko in socialno, mehanizmi posvetovanja) so ključnega pomena za kakovost ocen trajnostnega razvoja in začetek skupin za spremljanje. Usklajevanje med GD za razvoj in sode-

lovanje in GD za trgovino je treba poglobiti in razvijati v povezavi s programom nove evropske službe za zunanje delovanje.

4.8 Izsledke o učinku sporazuma o prosti trgovini na države, ki niso udeležene v trgovinskem sporazumu, ali na najbolj oddaljene regije bi bilo treba postopno povezati s prispevkom lokalnih strokovnjakov in civilne družbe, da bi lahko ocenili ekološke in socialne posledice spremembe trgovinskih tokov.

4.9 Ta diagnostični pristop, ki je koristen za pogajalce in tudi za prihodnje ocenjevalce, se bo moral odraziti v pregledu praktičnega vodiča za ocene trajnostnega razvoja, ki ga je leta 2006⁽⁶⁾ pripravila Evropska komisija, v pripravo pregleda in njegovo izvajanje pa bodo v veliki meri vključeni strokovnjaki generalnih direktoratskih za razvoj in sodelovanje, za zaposlovanje, za okolje, za podnebje ter za zdravje in varstvo potrošnikov.

5. Pregled procesa sodelovanja civilne družbe

5.1 Vrsta priporočil se sklada s pričakovanji sodelujočih, ki so v javnem posvetovanju GD za trgovino leta 2010 izrazili kritično mnenje o novi trgovinski politiki. Tako kot ocene učinka trajnostnega razvoja morajo biti del celovitega kroga ocenjevanja politik, je tudi posvetovanje treba spremeniti, da bo bolj dinamično in prilagojeno različnim fazam v ciklu ter bo temeljilo na dobrih praksah.

5.2 V okviru institucionalnih posvetovanj bi EESO v večji meri lahko sodeloval pri izdelavi posameznih ocen učinka trajnostnega razvoja na zgodnejši stopnji s pripravo mnenja o izbiri socialnih ali okoljskih kazalnikov ali pri določanju spremljevalnih ukrepov ter s predlogi za najustreznejše posvetovalne mehanizme.

5.3 Civilna družba pričakuje, da bo Komisija v „analizi posledic“, predloženi Evropskemu parlamentu, poročala o tem, kako so pogajalci upoštevali ugotovitve v ocenah učinka trajnostnega razvoja, pa tudi sprejete spremembe v nekaterih poglavjih, da bi se tako izognili ugotovljenim nevarnostim.

5.4 Začetno študijo je treba vključiti v mehanizem za spremljanje in zgodnje ocenjevanje (2 do 3 leta), tako da bo ob močni vključenosti civilne družbe mogoče navesti in po potrebi spremeniti ugotovljen učinek ter opredeliti nova tveganja. Spremljanje in ocena se morata osredotočiti na tveganja in njihove spremembe v času ter na učinkovitost spremljevalnih ukrepov.

⁽⁶⁾ Praktični vodnik o ocenah učinka trajnostnega razvoja, GD za trgovino: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf

5.5 EESO ima na voljo mrežo ustaljenih stikov z velikimi sestavnimi deli civilne družbe v tretjih državah. Tako ima lahko pri posvetovanjih vlogo posrednika. V nekaterih pogajalskih fazah je že pridobil izkušnje pri organiziranju dialoga s civilno družbo partnerskih držav.

5.6 Stalne študijske skupine EESO za dialog s civilno družbo tretjih držav so velika prednost pri postavljanju temeljev za odbore za spremljanje sporazumov, v katere so vključeni vsi deli civilne družbe. Te študijske skupine imajo izkušnje z dialogom in obravnavo različnih vidikov pridružitvenih ali partnerskih sporazumov in postajajo idealno mesto za razpravo o doseženih ravnovesjih v trgovinskih sporazumih. Vsak skupni organ ima zaradi svoje geografske podlage strokovno znanje z lokalne ravni o empirični povezavi med mednarodno trgovino in trajnostni razvoj.

5.7 Mehanizem za spremljanje, ki ga vsebuje sporazum Cariforum, je odgovor na potrebo po nadzoru celotnega sporazuma in vključuje nadzor različnih delov civilne družbe nad njegovim izvajanjem. Mehanizem za Južno Korejo omogoča spremljanje področje trajnostnega razvoja v sporazumu. Izvajanje teh spremljevalnih mehanizmov je odločilni vzvod za verodostoj-

nost evropskih obvez na področju trajnostnega razvoja. Od kakovosti ocene učinka trajnostnega razvoja bosta odvisna kasnejša ustreznost spremljanja in zaupanje med stranmi v posvetovalnem procesu. Zato EESO znova izraža zanimanje za ustanovitev odbora za spremljanje v trgovinskih sporazumih.

5.8 EESO podpira partnerski pristop GD za trgovino, po katerem se v vsak sporazum vključi poglavje o trajnostnem razvoju z zavezami na socialnem in okoljskem področju. Ocena učinka trajnostnega razvoja je del te pobude, saj so tako empirično in praktično prikazane priložnosti, ki jih ponuja trgovina na tem področju, ter prehodne določbe in potrebni ukrepi za prilagajanje, izravnavo in ohranjanje, katerih cilj je v skladu z zavezami iz sporazuma odprava ali zmanjšanje socialnih in okoljskih tveganj.

5.9 EESO, ki usklajuje spremljanje mnenja Cariforum, se bo opiral na povezave s civilno družbo, ki so nastale že prej. Razvijal bo tudi partnerstvo z južnokorejsko civilno družbo in nadaljeval nadzor spremljevalnih mehanizmov, ki jih je treba uvesti. Za pregled participativnega procesa je treba uporabiti ugotovitve iz prve naknadne ocene sporazuma s Čilom.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o kmetijskih strojih, gradbeni opremi in opremi za manipuliranje z blagom: poti iz krize (mnenje na lastno pobudo)

(2011/C 218/04)

Poročevalec: **Virgilio RANOCCHIARI**

Soporočevalec: **Patrizio PESCI**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 15. julija 2010 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Kmetijski stroji, gradbena oprema in oprema za manipuliranje z blagom: poti iz krize.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) s 151 glasovi za, 3 glasovi proti in 8 vzdržanimi glasovi.

1. Zaključki in priporočila

1.1 Evropska sektorja gradbene opreme in kmetijskih strojev je kriza še posebej prizadela prav v času velikih sprememb v svetovnem povpraševanju. Sektorja sta kljub temu del zelo konkurenčne in tehnološko napredne panoge.

Vendar je na ravni EU potrebna vrsta ukrepov za zagotovitev trajnosti in konkurenčnosti sektorja, ki bodo dolgoročno preprečili presežno proizvodnjo v EU. Ti ukrepi so:

- zakonodajni okvir, ki ne omejuje sposobnosti proizvajalcev za razvoj inovacij in opreme v skladu z zahtevami strank;
- enaki konkurenčni pogoji v Evropi s pomočjo učinkovitega tržnega nadzora: organi tržnega nadzora in carinski organi bi morali izvajati Uredbo (ES) št. 765/2008 in poostriiti kontrole na evropskem trgu;
- zakonodaja o proizvodih in trgovinska politika, ki zagotavlja prosti dostop do svetovnih trgov;
- evropska zakonodaja, ki upošteva razmeroma pojemajoč pomen evropskih trgov. Središče svetovnega trga se vse bolj pomika proti Južni Ameriki in Aziji, zato je treba predvideti vse potrebne ukrepe, vključno z zmanjšanjem birokracije in spodbujanjem prostovoljnih ukrepov industrije, da bodo tovarne evropskih proizvajalcev ostale v EU;
- uskladitev zahtev glede varnosti v cestnem prometu in varstva okolja znotraj Evrope in po svetu;
- izboljšanje delovnih razmer in izvajanje ukrepov v vsej EU, da bi preprečili presežke v prihodnosti ter pognali razvoj novih proizvodov in zamisli o organizaciji dela na podlagi znanja vseh vpletenih strani;

— program financiranja in spodbud za podpiranje konkurenčnosti MSP.

1.2 Po posvetovanju v okviru mednarodne razstave kmetijskih strojev (International Agricultural Machinery Exhibition – EIMA) 11. novembra 2010 v Bologni, ki so se je udeležile številne zainteresirane strani, so bila pripravljena še druga podrobna priporočila, ki jih obravnavamo v nadaljevanju.

2. Ozadje mnenja

2.1 Evropska industrija kmetijskih strojev in gradbene opreme nudi tehnične rešitve za učinkovito zadovoljitev temeljnih človekovih potreb, na primer nahraniti rastoče svetovno prebivalstvo ter zagotoviti stanovanja in potrebno infrastrukturo.

2.2 Visoke cene zemljišč v Evropi vodijo v povpraševanje po zelo učinkovitih in inovativnih rešitvah za kmetijstvo in gradbeništvo, zato je evropska industrija v svetovnem vrhu na področju tehnologije.

2.3 Medtem ko povpraševanje v Evropi stagnira, trgi v Aziji, Latinski Ameriki, Afriki in Skupnosti neodvisnih držav rastejo in bodo še naprej hitro rasli. Pojavili so se torej drugi svetovni akterji, ki postajajo konkurenčni celo zunaj svojih domačih trgov.

2.4 Svetovna finančna kriza je opazno prizadela oba sektorja. Po zlomu nepremičninskega trga je prišlo v drugi polovici leta 2008 do nenadnega upada v sektorju gradbene opreme. Leta 2009 je sledilo izrazito zmanjšanje naložb v gradbenem sektorju in 42-odstotni upad prometa. Do tega zmanjšanja je zlasti prišlo zaradi pomanjkanja finančnih možnosti strank in zmanjšane gradbene dejavnosti.

2.5 Sektor kmetijskih strojev je učinke krize občutil pozneje in čeprav je bil upad leta 2009 manj izrazit (– 22 %), se okrevanje ni začelo leta 2010 kot v drugih industrijskih sektorjih in za leto 2010 se ocenjuje 9-odstotni upad prometa. Glavno gonilo upada je bilo tudi tokrat pomanjkanje finančnih možnosti strank v povezavi z negotovostjo.

2.6 Prihaja do vse večjega premika v povpraševanju po proizvodih. Medtem ko trgi zunaj Evrope z veliko milejšimi pravnimi zahtevami rasejo, pa upada povpraševanje po proizvodih EU, ki morajo biti v skladu z vse strožjo varnostno in okoljsko zakonodajo. To še dodatno poveča že zdaj kompleksno paleto proizvodov. Poleg tega vodi v selitev proizvodnih obratov, zato se proizvodi, namenjeni trgom zunaj EU, proizvajajo bližje viru povpraševanja, kar povzroča izgubo delovnih mest v EU.

3. Kmetijski in gradbeni stroji: strateški pomen sektorja, prihodnji izzivi, struktura trga

3.1 Majhne količine, velika raznovrstnost proizvodov – velika odvisnost od dobaviteljev

Sektorja sta si v marsičem podobna, in sicer v velikosti in proizvodni paleti svojih proizvajalcev.

Gre za velika multinacionalna podjetja s široko paleto proizvodov, ki vključujejo najbolj razširjene vrste opreme, kot so kmetijski traktorji, bagri ali nakladalniki na kolesih.

Poleg teh obstajajo še proizvajalci, od dokaj velikih regionalnih podjetij pa vse do MSP, ki proizvajajo najobičajnejše vrste opreme, vendar uspejo preživeti tako, da trgu dobavljajo izjemno specializirane nišne proizvode.

Obseg specializiranosti in raznolikosti proizvodov, ki jih proizvajalec ponuja na trgu, sta pogosto nesorazmerna z njegovo dejansko velikostjo. Proizvajalci, ki ponujajo 200 različnih modelov in opremo za zelo specifične namene ter prodajo manj kot 1 000 kosov opreme na leto, so nekaj povsem običajnega; mnogi proizvajalci preživijo celo z letno prodajo manj kot 100 kosov posameznega modela.

3.2 Zaposlovanje in proizvodnja

3.2.1 Trg kmetijskih strojev natančno odraža trende v kmetijskem sektorju.

Sodoben, učinkovit in konkurenčen kmetijski sektor ne bi mogel obstajati brez najnovejših strojev. Danes v kmetijstvu dela več kot 10 milijonov ljudi. Čeprav število delavcev v tem sektorju upada, je še vedno mogoče opaziti velike razlike med državami EU-15 in „novimi“ državami članicami, ki so k EU pristopile po letu 2004.

V EU-15 so v tem sektorju zaposleni „samo“ 4 % delavcev, medtem ko v 12 novih državah članicah predstavljajo kar 13,4 % delovne sile.

Zato po mnenju EESO tako kmetje kot industrija potrebujejo močno SKP, ki jim bo tudi v prihodnje omogočala, da vlagajo v raziskave in razvoj ter pri tem spoštujejo pravne omejitve in hkrati zadovoljujejo povpraševanje.

V sektorju kmetijskih strojev je okoli 4 500 proizvajalcev, katerih promet je leta 2008 znašal približno 28 milijard EUR. V tem sektorju dela 135 000 ljudi, v distribuciji in vzdrževanju pa še 125 000 ljudi.

Dve tretjini proizvodnje EU-27 sta skoncentrirani v Nemčiji, Italiji, Franciji, Španiji in Združenem kraljestvu, 12 „novih“ držav članic pa prispeva le 7 % proizvodnje strojev v EU.

3.2.2 Gradbeni sektor v EU zaposluje 7,1 % aktivnega prebivalstva.

Za proizvodnjo gradbene opreme je značilen enak vzorec kot za proizvodnjo kmetijskih strojev, saj so skoraj tri četrtine skupne evropske proizvodnje v Italiji, Nemčiji, Franciji, Španiji in Združenem kraljestvu. V Evropi je skupaj okoli 1 200 podjetij, katerih skupni promet je leta 2008 znašal 31 milijard EUR, leta 2009 pa padel na 18 milijard EUR, kar je 42-odstotni upad.

V sektorju je neposredno zaposlenih 160 000 delavcev. Posredno pa je v skladu z ocenami od njega odvisnih 450 000 delovnih mest v dobavni, distribucijski in vzdrževalni mreži. Sektor ocenjuje, da se je leta 2010 število neposrednih delovnih mest zmanjšalo za 35 %, posrednih pa za 20 %.

Vendar je moč opaziti pomanjkanje usposobljenih in mladih delavcev. Raziskava o delovni sili, ki jo je opravila zveza finske tehnološke industrije (Teknologia teollisuus), je pokazala, da je vse težje pridobiti kvalificirane delavce. Pomanjkanje vlada predvsem v poklicih, ki so bili v preteklih desetih letih na vrhu seznama: varilec, metalurg, strojnik in inženir.

3.3 Odvisnost od dobaviteljev sestavnih delov in motorjev

Evropski proizvajalci v obeh sektorjih so bili po naprednosti tehnologije in kakovosti opreme vedno vodilni na svetovni ravni. V teh sektorjih je nujno potrebna najsodobnejša napredna tehnologija, ki obsega vse od visoko avtomatiziranih procesov in GPS z visoko ločljivostjo za precizno kmetijstvo do brezstopenjskih menjalnikov in elektronike.

Po drugi strani pa morajo stroji delovati v izrednih razmerah (prah, blato, led, izjemna vročina in mraz), kar pomeni, da nespécializirani sestavni deli ne bodo izpolnjevali zahtev ali omogočali posebnega nadaljnjega razvoja, ki bi bil potreben.

V sektorju vse bolj narašča zaskrbljenost, da v prihodnosti ne bodo več na voljo evropski partnerji v sektorju sestavnih delov, ki bi s pomočjo skupnega razvoja zagotavljali tehnološko vodstvo.

Motorji so ključni za razvoj proizvodov in spoštovanje zakonodaje, vendar imajo v nasprotju z avtomobilskim sektorjem le velika multinacionalna podjetja zmogljivosti za proizvodnjo motorjev.

Število neodvisnih proizvajalcev motorjev upada, na trgu pa imajo le obrobni položaj. Večina proizvajalcev opreme je pogosto odvisna od proizvajalcev motorjev, ki jih nadzorujejo njihovi konkurenti.

3.4 Pomen distribucijske in vzdrževalne mreže

Distribucijska in vzdrževalna mreža je eden odločilnih dejavnikov proizvajalčevega uspeha. Tovrstni izjemno zapleteni stroji predstavljajo veliko tveganje za varnost in zdravje, če se ne uporabljajo in vzdržujejo na ustrezen način. Zahtevajo sistem dobro usposobljenih distributerjev, ki pomagajo pri izbiri najustreznejše tehnologije ter nudijo visokokakovostno vzdrževanje in popravila, s tem pa zagotavljajo hitre in zanesljive storitve za kompleksno opremo, izpolnjujejo visoka pričakovanja strank glede delovanja opreme ter oskrbujejo sektorje, ki jih določajo podnebne razmere, sezone konice in strogi roki.

3.5 Učinek gospodarske krize na rast in proizvodnjo

Gospodarska kriza je močno prizadela oba sektorja v času, ko je bilo svetovno povpraševanje zelo visoko. Povpraševanje po gradbeni opremi je po vsem svetu močno upadlo v zadnjem četrtletju 2008. Leta 2009 je skupna prodaja evropskih proizvajalcev padla za 42 %, kar je vodilo v izjemen porast zalog in slabo izkoriščenost zmogljivosti. Kot že navedeno, je bil v celem letu 2010 zabeležen dodaten 9-odstotni upad, na koncu leta 2010 pa je v Aziji znova začelo naraščati povpraševanje.

V sektorju kmetijskih strojev je kriza začela učinkovati pozneje, saj je kmetijstvo manj odvisno od splošne gospodarske klime. Toda leta 2009 je prodaja padla za 22 %, leta 2010 pa še za 9 %.

V obeh sektorjih je leta 2010 moč pričakovati enomestno rast, kar je veliko manj, kot bi bilo potrebno za vrnitev v čas pred krizo.

Glavna ovira v času krize je bilo pomanjkanje razpoložljivosti kreditov, zlasti za stranke, ki so želele financirati nove stroje, in tudi za proizvajalce. Poleg tega je seveda upad dejavnosti, še posebej v gradbeništvu, omejil povpraševanje po novi opremi. Povpraševanje v obeh sektorjih je bilo zelo spremenljivo.

4. Težave in izzivi po krizi

Gospodarska kriza je izpostavila nekatere posebnosti obeh sektorjev in vodila v zelo težaven položaj, zaradi česar bo treba ukrepati na politični ravni.

4.1 Pomanjkanje dobaviteljev in strokovnega znanja

Treba je poudariti, da je sektor gradbene opreme ravno sredi velikih in korenitih sprememb.

Težišče svetovnega trga se vse bolj pomika v Južno Ameriko in Azijo.

Leta 2005 je evropski delež skupnega svetovnega povpraševanja po gradbeni opremi znašal 20 %, leta 2014 pa bo znašal le še 14 %.⁽¹⁾

Do najizrazitejših sprememb bo prišlo na Kitajskem in v Indiji. Pričakuje se, da bo kitajsko povpraševanje po gradbeni opremi, ki je leta 2005 znašalo le 18 %, leta 2014 znašalo 34 % skupnega svetovnega povpraševanja, kar pomeni, da se bo povpraševanje v devetih letih podvojilo.

Posledice takšne spremembe so izjemnega pomena, saj bo povpraševanje ZDA in EU skupaj znašalo le 29 %.

Zaradi krize se je bistveno pospešil trend masovnih selitev proizvodnje bližje novim trgov zunaj Evrope. To pa vodi v izjemen upad števila dobaviteljev ključnih sestavnih delov v Evropi, kar ne pomeni le selitve proizvodnih obratov, temveč tudi strokovnega znanja.

Ker se potrebe in specifikacije tujih trgov razlikujejo od evropskih, narašča zaskrbljenost zaradi pomanjkanja cenovno dostopnih evropskih dobaviteljev ključnih sestavnih delov, ki bi v prihodnosti lahko zadovoljevali evropske potrebe.

Drug problem je razpoložljivost jekla v okrevajočem svetovnem gospodarstvu, v katerem bi zvišanja cen in zaščitni ukrepi negativno vplivali na ta sektor, kar kažejo podatki iz obdobja pred krizo.

4.2 Posledice za zaposlovanje: staranje delovne sile, pomanjkanje usposobljenih delavcev in beg možganov

V sektorju strojništva je zaposlenih 3,6 milijona ljudi v Evropi.⁽²⁾

10 % teh delavcev je zaposlenih v sektorjih kmetijskih strojev in gradbene opreme. Zanju je na splošno značilno staranje delovne sile – le 20,1 % delavcev je mlajših od 30 let, medtem ko imajo drugi nefinančni sektorji v povprečju okoli 25 % delavcev v tej starostni skupini.

Tudi uporabniki – torej kmetje – se soočajo s podobnimi problemi: le 7 % evropskih kmetov je mlajših od 35 let. Kmetijstvo in gradbeništvo pritegneta manj ljudi kot drugi sektorji, ker je delo težje in slabše plačano kot na številnih drugih delovnih mestih v Evropi.

⁽¹⁾ Podatki Off Highway Research: www.offhighway.co.uk.

⁽²⁾ Podatki Eurostata: *European Business – Facts and Figures*, izdaja 2009.

Slaba javna podoba sektorja, zaradi katere ljudje ne prepoznajo njegovega pomena za celotno skupnost, pomanjkanje usposobljenih delavcev in inženirjev, neskladje med potrebnim in razpoložljivim strokovnim znanjem na trgu dela, raznolikost in neskladnost poimenovanja kvalifikacij in spričeval na raznih stopnjah v posameznih državah, pomanjkanje vrhunskega izobraževanja v naravoslovju in inženirstvu – vse te neugodne značilnosti sektorja je gospodarska kriza še okrepila.

Sektor je poskušal čim bolj omejiti zmanjševanje števila zaposlenih. Vendar je obseg delovne sile sektorja gradbene opreme za 35 % manjši v primerjavi z letom 2008. ⁽³⁾

Kriza je povzročila tudi beg možganov na Bližnji vzhod in v Južno Ameriko, kjer so trgi uspešnejši, učinki krize pa manj dramatični.

5. Potrebni ukrepi na ravni EU

5.1 Zagotoviti izvajanje ukrepov za boj proti nelojalni konkurenci

Uvoz neskladne gradbene opreme v EU ter njena prodaja in uporaba so še vedno velik problem evropskega sektorja gradbene opreme. Oprema, ki pride prvič na trg EU, mora izpolnjevati vse veljavne varnostne in okoljske zahteve. Stroji, ki teh zahtev ne izpolnjujejo, so neskladni in države članice bi morale preprečiti njihovo dajanje na trg EU.

So vir nelojalne konkurence in ogrožajo zmožnost dobrovernih podjetij za izvajanje raziskav in razvoja. To pa nato ogroža konkurenčnost evropskega sektorja gradbene opreme in njegova delovna mesta. Pri neskladnih strojih obstaja večja verjetnost, da bodo povzročili nesreče, poleg tega pa pogosto ne izpolnjujejo okoljskih standardov, ki jih zahteva EU.

Proizvajalci, ki izpolnjujejo zakonodajo EU, se trenutno soočajo in spopadajo s proizvodi, ki so dani na trg EU pod nepoštenimi pogoji in po ceni, ki predstavlja le delec tržne cene skladnih proizvodov. Oblasti nimajo sredstev in virov, da bi se borile proti tem razmeram, zakonodaja pa ni vedno jasna glede zaščite zakonitih proizvodov.

Vse več neskladnih strojev je nezakonito danih na trg EU, proti čemur organi tržnega nadzora in carinski organi ne ukrepajo učinkovito, čeprav je 1. januarja 2010 (Uredba (ES) št. 765/2008) začela veljati strožja zakonodaja.

Priporočilo: EESO poziva Evropsko komisijo in oblasti držav članic, naj naredijo vse v svoji moči, da na trgu EU zagotovijo pošteno konkurenco in vzpostavijo enake konkurenčne pogoje za proizvajalce, ki morajo biti konkurenčni na mednarodni ravni.

⁽³⁾ Podatki CECE (Committee for European Construction Equipment).

5.2 Sprejeti prave odločitve za izboljšanje okolja

Za oba sektorja je, podobno kot za avtomobilski sektor, eden največjih izzivov zakonodaja, ki ureja emisije mobilnih strojev. V primerjavi z avtomobilskim sektorjem so stroški usklajevanja na enoto za mobilne stroje izjemno visoki, saj sta proizvodnja in prodaja veliko nižji, število različnih modelov pa veliko.

Z naslednjo stopnjo emisij, ki začne veljati leta 2011 (III B), in stopnjo za njo, ki se načrtuje že za leto 2014 (stopnja IV), bodo glavna onesnaževala v primerjavi z današnjimi stopnjami zmanjšana za več kot 90 %. Spremembe bodo vplivale na motorje, vodile pa bodo tudi v temeljito preoblikovanje celih strojev.

Za tehnologije, ki jih bodo zahtevale te stopnje emisij, bodo potrebna goriva z zelo majhno vsebnostjo žvepla, ki jih je za terenske stroje v Evropi težko dobiti, zunaj Evrope pa sploh niso na voljo. To bo onemogočilo prodajo tako nove kot rabljene opreme zunaj Evrope.

Industrija je kot ukrep za lajšanje posledic krize zaprosila za zakonodajni instrument, ki bi dovolil povečanje števila motorjev, ki so že predvideni v okviru sistema prožnosti veljavnih direktiv. Na ta način bi sektor znatno zmanjšal stroške, pri čemer bi prišlo do enkratnega povečanja emisij za okoli 0,5 %. Evropska komisija je to prošnjo podprla in predložila dva predloga, ki spreminjata zadevne direktive. O predlogih zdaj razpravljata Svet in Parlament. Toda napredek na tem področju je prepočasen, kar bi lahko zmanjšalo predviden pozitivni gospodarski učinek.

EESO priporoča, da se čim prej sprejmejo dodatne določbe o prožnosti za naslednjo fazo zakonodaje o emisijah terenskih mobilnih strojev in podoben predlog za kmetijske traktorje.

Za zmanjšanje emisij saj in NO_x bodo v prihodnosti potrebne posebne tehnologije, kar bo vodilo v povečanje porabe goriv in s tem emisij CO₂. Prizadevanja proizvajalcev za izboljšanje učinkovitosti celih strojev so preprečila dejansko povečanje porabe goriv. Vsaka nova zakonodaja o omejitvah/zmanjšanju ogljika bi morala biti v skladu z veljavno zakonodajo o emisijah, pred njenim izvajanjem pa je treba omogočiti dovolj dolgo pripravljalo obdobje po izteku sedanjih stopenj emisij.

Priporočilo: Pred razmislekom o pripravi strožje ali nove zakonodaje, ki bi veljala za enake proizvode, je treba na ravni EU opraviti oceno učinka, ki bo obravnavala morebitne negativne posledice za konkurenčnost sektorja na svetovnem trgu in možne manjše izboljšave teh strojev v praksi.

5.3 Visoka starost uporabljane opreme – potreba po sistemu za razgradnjo mobilnih strojev

Mehanizacija, ki se uporablja v kmetijstvu in gradbeništvu, ima dolgo pričakovano življenjsko dobo. Povprečna življenjska doba traktorja je več kot 15 let. Zato ima nenehno izboljševanje okoljske uspešnosti nove opreme le omejen in počasen vpliv na celotno okoljsko uspešnost opreme v uporabi. Hitrejši napredek bi lahko dosegli s pobudami za odpravo zelo stare in onesnažujoče opreme s trga. Ta pristop ima tudi očitne koristi v nasprotju z nameščanjem sistemov za naknadno obdelavo na staro opremo. Prilagoditev stare opreme s filtri ustvarja številne dodatne težave in nezadostnost na področju varnosti in zmožljivosti.

EESO priporoča sistem za razgradnjo, ki bi bil ustrezna rešitev za reševanje problema starih in onesnažujočih strojev ter bi pripomogel k čistejšemu okolju in varnejšim delovnim razmeram.

EESO meni, da so vsi naknadni sistemi za zmanjšanje izpušnih plinov neustrezna rešitev problema onesnažujoče opreme, ki se uporablja na naseljenih območjih. Ti sistemi še zdaleč ne rešijo problema, poleg tega pa ohranjajo hrupne in nevarne stroje v obratovanju ter morebiti celo povečujejo tveganja zaradi nestrokovne namestitve.

EESO priporoča tudi pripravo usklajenih zahtev za nameščanje sistemov za naknadno obdelavo ne le zaradi njihovega potenciala za zmanjšanje izpušnih plinov, temveč tudi za preprečevanje tveganj, ki nastanejo z njihovim nameščanjem na kmetijsko in gradbeno opremo.

5.4 Industrija se lahko postavi po robu izzivu CO₂

Največji povzročitelj emisij CO₂ v sektorju je, podobno kot v avtomobilski industriji, uporaba goriv. Možnosti za zmanjšanje toplogrednih plinov je treba oceniti glede na specifično delovno storilnost opreme in ne le glede na porabo goriva na kilometer kot v avtomobilskem sektorju.

V preteklih letih je že bil dosežen znaten napredek z učinkovitejšimi stroji. Stroški življenjske dobe, katerih velik del so stroški goriva, postajajo za stranke vse pomembnejši dejavnik pri odločanju o nakupu.

Optimizacija za doseganje čim večjega zmanjšanja CO₂ ne bi smela biti osredotočena le na motor kot vir moči temveč na cel stroj, uporabo in proces, pa tudi na učinkovitost obratovanja in morebitno uporabo virov energije z nizkimi emisijami CO₂.

EESO poziva institucije EU in predstavnike držav članic, naj podprejo tržno usmerjen in celovit pristop k zmanjšanju emisij CO₂ iz mobilnih strojev. Ker pa za vse ne deluje enak pristop, bi bilo pragmatično in smotno razviti ustrezne rešitve za stroje z največjimi emisijami (traktorje, kombajne itd.) ob upoštevanju njihove celotne učinkovitosti (t.j. poraba goriva na tono požetega žita oz. na kilometer, prevožen po asfaltiranih cestah).

5.5 Uskladitev je ključna za varnost na cestah in za okolje znotraj Evrope in po svetu

Ker se trgi odmikajo iz Evrope, je vse bolj pomembno, da se na svetovni ravni uskladi zakonodaja o proizvodih in njihova standardizacija. To velja tudi za uskladitev zahtev glede varnosti na cesti, ki za gradbeno opremo in nekatera kmetijska vozila še ne obstaja.

Poleg tega se evropska industrija sooča z vse ostrejšimi zahtevami v primerjavi z ostalim svetom, zato postajajo evropske različice strojev bodisi predrage bodisi neskladne.

V zvezi z varstvom okolja bi bilo treba na primer skrbno preučiti posledice vsakega sklepa na ravni EU, preden se v EU sprejme ali izvaja kakršna koli zakonodaja.

Sektor kmetijske in gradbene mehanizacije pomaga ščititi naravo z zniževanjem emisij svojih strojev v skladu z Direktivo 97/68/ES za terensko mobilno mehanizacijo in Direktivo 2000/25/ES za traktorje. To bo vodilo v znatno zmanjšanje trdnih onesnaževal (97 %), NOx (96 %) in CO (85 %).

Sektor si prizadeva tudi za zmanjšanje emisij hrupa, saj si je 10 let prizadeval za skladnost 22 gradbenih strojev z zakonodajo o emisijah hrupa.

Poleg tega že veljajo mednarodni standardi za življenjsko dobo strojev, sektor sam pa podpira standarde za programe recikliranja strojev za zemeljska dela.

Za zagotovitev konkurenčnosti evropskih proizvodov v prihodnosti je torej ključno, da se na svetovni ravni uskladijo zakoni in predpisi.

EESO poziva institucije EU in predstavnike držav članic, naj podprejo razvoj svetovnih standardov ter pri njem sodelujejo in se zanj angažirajo. V ta namen se zdi UN/ECE⁽⁴⁾ pravi naslov za razvoj takšnih standardov.

5.6 Delovne razmere in socialni dialog v sektorju

V sektorjih kmetijskih in gradbenih strojev je veliko malih in srednje velikih podjetij, zato potrebuje posebno ureditev v zvezi s socialnim dialogom. Zastopanje zaposlenih v njiju ima manjši pomen, možnosti za transnacionalne izmenjave informacij pa je manj kot v sektorjih, v katerih obstajajo evropski sveti delavcev. Kljub temu vrsta podjetij v sektorju kaže

⁽⁴⁾ Ekonomska komisija ZN za Evropo s sedežem v Ženevi (www.unece.org).

določeno mero enotnosti ter potrebuje podobno organizirano usklajevanje in izmenjavo. Treba je torej nadgraditi dialog med podjetji in delavci.

V kovinskopredelovalni industriji in tudi v drugih sektorjih se pojavlja negotova zaposlitev. Njene posledice so med drugim pomanjkljivo stalno poklicno usposabljanje ter nenehna nevarnost odhoda izkušenih in usposobljenih delavcev v druge sektorje. Takšna zaposlitev negativno vpliva tudi na delovne razmere.

Priporočilo: Evropska komisija bi morala spodbuditi izvedbo analize sektorja, ki bi bila posebej osredotočena na raven delovnih razmer. EESO priporoča tudi izvajanje ukrepov za izboljšanje delovnih razmer v vsej EU. Bilo pa bi tudi izjemno pomembno uvesti ukrepe, ki bi v prihodnosti preprečevali presežke, kakršni so se pojavili med gospodarsko krizo, ter ponovno zagrnati razvoj novih proizvodov in novih zamisli o organizaciji dela na podlagi znanja vseh vpletenih strani.

5.7 V Evropi je treba ohranjati mlado in usposobljeno delovno silo

Pomanjkanje usposobljenih delavcev, staranje delovne sile in beg možganov v druge države so le nekateri problemi, ki jih ima sektor kmetijskih strojev in gradbene opreme na področju zaposlovanja. V ta sektor je vse težje pritegniti mlade in usposobljene ljudi. Industrija in institucije bi morale nadaljevati s potrebnimi naložbami v usposabljanje, izobraževanje in vseživljenjsko učenje, saj gre za temeljni sektor evropske industrije.

Brez vrhunske izobrazbe in mladih spretnosti ni prihodnosti, tehnične inovacije pa zahtevajo vrhunsko izobražene in ustvarjalne inženirje. Na različnih ravneh bi bilo treba uvesti

programe, usmerjene v delavce, ki bi spodbujali izobraževanje in usposabljanje ter njune koristi za delavce, hkrati pa bi opredelili dodano vrednost in koristi, ki jih imajo delodajalci, če investirajo v delavce in njihovo znanje. Boljše sprejemanje takšnih programov bo doseženo prek vpletenih strani v socialnem dialogu.

Priporočilo: Države članice bi morale nadalje podpreti industrijo pri izobraževanju in usposabljanju, vseživljenjskem učenju ter razvoju spretnosti na področju strojništva. V prihodnosti bodo ključni programi za prekvalificiranje presežnih delavcev, še preden pride do odpustčanj.

5.8 MSP naj ostanejo v osrčju inovativnosti

GD za podjetništvo je v nedavno objavljenem sporočilu o *industrijski politiki za dobo globalizacije* pravilno ugotovil, da je ena glavnih ovir spodbujanja MSP v raznih sektorjih (vključno s sektorjem gradbene in kmetijske mehanizacije) omejen dostop do finančnih sredstev, kar zahteva politični odziv.

Čeprav pogosto prav MSP uvajajo inovacije na trg, so njihove možnosti za investiranje v inovacije okrnjene z oteženim dostopom do finančnih sredstev. Dostop do financiranja je bil v vseh državah članicah težji v času finančne in gospodarske krize, še posebej pa so poostreitev kreditnih pogojev občutila MSP v obravnavanem sektorju. Zato je večina vlad uvedla ali razširila javne jamstvene sheme ali ponudila neposredno državno pomoč, kar pa ne zadostuje.

Zato priporočamo, da države članice in Evropska komisija podprejo MSP v sektorjih kmetijskih strojev in gradbene opreme s projekti in sredstvi, ki zadovoljujejo njihove potrebe.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zunanji razsežnosti evropske industrijske politike: ali trgovinska politika EU ustrezno upošteva interese evropske industrije? (mnenje na lastno pobudo)

(2011/C 218/05)

Poročevalec: g. PEZZINI

Soporočevalec: g. PHILIPPE

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 16. septembra 2010 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Zunanja razsežnost evropske industrijske politike: ali trgovinska politika EU ustrezno upošteva interese evropske industrije?

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. aprila 2011. Poročevalec je bil g. PEZZINI, soporočevalec pa g. PHILIPPE.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) s 106 glasovi za, 2 glasovoma proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) v celoti soglaša, da je zaskrbljenost, ki jo je izrazilo madžarsko predsedstvo, utemeljena, saj „smo priča neverjetno hitremu in korenitemu spreminjanju sveta; Evropa mora biti sposobna obstati v razmerah svetovnega konkurenčnega pritiska, močnejšega kot kdaj koli doslej“.

1.2 Odbor zahteva, da mora EU nujno sprejeti usklajene in koherentne ukrepe v zvezi z zunanjo razsežnostjo njene integrirane strategije industrijske politike, da bo lahko imela vodilno vlogo v trgovinskem sistemu in bo v večstranskih in dvostranskih trgovinskih sporazumih enotno usmerjena.

1.3 EESO meni, da je nujno vzpostaviti enaka pravila igre za vse akterje, ki morajo imeti možnost delovati v okviru lojalne konkurence ter trajnostne in konkurenčne gospodarske in socialne rasti, ob tem pa v celoti upoštevati mednarodne gospodarske, socialne in okoljske standarde. Ob tem je treba upoštevati, da bo do leta 2015 90 % svetovne rasti ustvarjene zunaj Evrope, od tega bo tretjino ustvarila samo Kitajska. Zato mora trgovinska politika EU podpirati tudi razvojno politiko EU ter upoštevati neenakosti med trgovinskimi sistemi in znotraj družbe, zlasti v državah v razvoju.

1.4 Odbor meni, da je treba:

— opredeliti skupni okvir „okrepljenega evropskega upravljanja“, ki bo omogočil izkoriščanje možnosti enotnega trga in evropski industriji omogočil ponovno uspešnost na mednarodni ravni;

— na svetovni ravni nastopati enotno;

— opredeliti koherentno ravnanje držav članic.

1.5 Odbor meni, da se mora nadaljevati in okrepiti dolgo trajno delo za uresničitev notranjega trga, ki se je začelo leta 1988. To mora potekati tudi z uvajanjem evropskega pogodbenega prava za podjetja, ki bi moralo temeljiti na uredbi z novo napredno ureditvijo, na katero bi se podjetja lahko neobvezno sklicevala v zvezi s svojimi mednarodnimi pogodbami.

1.6 Odbor meni, da je vodilni položaj evropske industrije na svetovni ravni možno ohraniti ne le z inovacijami, raziskavami in uporabo novih tehnologij, temveč tudi z uvajanjem učinkovite infrastrukture in zahtevo po pametni ureditvi svetovnega trga, ki daje prednost čisti in trajnostni proizvodnji in distribuciji.

1.7 Odbor meni, da je treba posebno pozornost posvetiti ukrepom na evropski, nacionalni in regionalni ravni, izobraževanju ter nenehnemu usposabljanju zaposlenih in širjenju znanja.

1.8 EESO priporoča, da je treba zmeraj upoštevati interese evropske industrije, in sicer velika in tudi mala podjetja, ter jih na pogajanjih odločno braniti, pri tem pa je treba na jasn, transparenten in raznolik način uporabiti vse razpoložljive ureditvene instrumente, vključno s trgovinskimi sporazumi.

1.9 EESO poudarja, da morajo imeti podjetja na razpolago pametno zasnovan in predvidljiv, predvsem pa stroškovno ugodnejši pravni okvir, ter da je treba oblikovati ugodnejše poslovno okolje za MSP.

1.10 Zagotovitev jasne in pregledne varnosti s pomočjo dvostranskih sporazumov in stikov je v interesu evropskih podjetij. Predvideti je treba:

- socialne določbe, ki spoštujejo človekovo dostojanstvo na delovnem mestu in ustrezajo mednarodnim predpisom,
- določbe na področju varstva okolja,
- omejitve izkoriščanja okoljskih virov,
- standarde za varčevanje energije in varstvo podnebja,
- splošno uporabo ekoloških znakov,
- sistematično uporabo certifikacij EMAS,
- upoštevanje tehničnih in ureditvenih standardov,
- zaščito industrijske in intelektualne lastnine,
- nekatere učinkovite instrumente za trgovinsko zaščito in dostop do trgov in strateških surovin ob upoštevanju pomslekov civilne družbe na obeh straneh glede upravljanja virov,
- pobude za olajšanje dejavnosti MSP v tretjih državah,
- sisteme socialnega dialoga in pregleda s strani civilne družbe, tudi s pomočjo predhodnih in naknadnih ocen učinka ter
- visoka raven varstva potrošnikov.

1.11 EESO odobrava stališča Evropskega sveta v Bruslju iz decembra 2010 o tem, da se je treba „učinkoviteje lotiti izzivov, povezanih z globalizacijo, in izkoristiti z njo povezane možnosti, tako da se pred začetkom trgovinskih pogajanj [...] izvedejo ocene učinkov, da se zagotovijo odprti trgi in pogoji trgovanja in pravične konkurence“. Trgovinska politika EU mora nujno upoštevati neenake pogoje, s katerimi se pogosto srečuje naša industrija.

1.12 Odbor zahteva konkretno spremljanje priporočil Sveta EU, „da je treba še dodatno izboljšati skladnost in dopolnjevanje notranje in zunanje politike“⁽¹⁾.

1.13 Odbor meni, da mora EU razviti svoje konkurenčne prednosti, da bi lahko učinkoviteje in bolj strateško branila svoje interese in na svetovni ravni izboljšala verodostojnost evropskega gospodarskega in socialnega modela.

2. Uvod

2.1 Industrija kot celota – tj. vključno s posebnimi storitvami, od katerih je odvisna, in storitvami, ki so odvisne od

nje – je zelo obsežen sklop, ki ustvarja približno polovico (47 %) BDP EU.

2.2 Industrija lahko posebej prispeva k zagotovitvi bolj dinamične rasti celotnega gospodarstva z:

- večjo produktivnostjo Evrope,
- izvozom industrijskih proizvodov⁽²⁾,
- tehnološkim napredkom: v EU več kot 80 % izdatkov zasebnega sektorja za raziskave in tehnološki razvoj prispeva industrija.

2.3 Izziv boja proti deindustrializaciji je v tem, da bi vse politike EU usmerili k cilju podpore možnosti rasti in konkurenčnosti industrije, predvsem s podporo njeni zunanji razsežnosti.

2.4 Ne gre za opredelitev ločene politike, temveč za vključitev razsežnosti konkurenčnosti industrije in z njo povezanih storitev v vse politike EU, začevši s skupno trgovinsko politiko.

2.5 Odprte trgov je nedvomno nujno potreben pogoj za rast zaposlovanja. Toda EU mora posodobiti svojo strategijo, da bi bolje podprla internacionalizacijo evropskih podjetij v simetričnem in vzajemnem okviru pogojev, ki bo vsem udeležencem zagotovil enaka pravila igre.

2.6 Koherenten pristop zahteva osredotočenje na vrsto sektorjev, ki lahko prispevajo znatno dodano vrednost:

- Prihodnja trgovinska politika EU bi morala biti vključena v okvir strategije Evropa 2020. V ta namen je treba pripraviti natančen in učinkovit sklop predpisov za:

- spodbujanje odprtih in pravičnih trgov, ob zahtevanju spoštovanja enakih pravil za hitro razvijajoče se države in varovanju potreb manj razvitih držav,

- zaščito industrijske in intelektualne lastnine,

- oblikovanje novega in bolj vključenega znanja,

- preprečevanje ponarejanja,

- zaščito in širjenje vrednote socialnega tržnega gospodarstva⁽³⁾,

⁽¹⁾ Prim. točko a. Priloge I sklepov Evropskega sveta z dne 16. septembra 2010.

⁽²⁾ Ti proizvodi predstavljajo približno tri četrtine evropskega izvoza. Vir: GD za podjetništvo.

⁽³⁾ Člen 3 Lizbonske pogodbe.

- predlaganje in zahtevanje visoke ravni varstva in izboljšanja kakovosti okolja ter
 - spodbujanje eura kot mednarodne trgovinske valute.
 - Odprtje svetovnega trga in posledično vzajemno usklajevanje carinskih tarif močno omejujejo necarinske ovire: treba je „povečati prizadevanja za uveljavitev naših pravic v okviru dvo- in večstranskih sporazumov za odprtje trgov, ki so nezakonito zaprti“, ⁽⁴⁾ da bodo zagotovljeni simetrija, vzajemnost in enaka pravila igre.
 - Treba bi bilo pregledati in okrepiti pobude za podporo internacionalizaciji MSP. Delež izvoza MSP v tretje države je danes manjši od 15 %.
 - Politika EU bi morala bolje preučiti možnosti za krepitev drugih sredstev za internacionalizacijo, na primer:
 1. neposredne tuje naložbe,
 2. tehnološko sodelovanje,
 3. oddajo naročil podizvajalcem.
 - Evropske države bi si morale prizadevati za razvoj okrepljenega dialoga s socialnimi partnerji in vsemi gospodarskimi in socialnimi akterji.
 - Na področju zaposlovanja bi moral nov zagon podpreti inovativne sektorske pobude po zgledu pilotnih ukrepov za „vodilne trge“.
- 2.7 Euro je treba na mednarodni ravni utrditi kot mednarodno trgovinsko valuto, tako za surovine kakor za industrijske izdelke.
- 2.8 Zaradi nebrzdane globalizacije svetovnega gospodarstva in napredka hitro razvijajočih se gospodarstev je potreben temeljit pregled trgovinskih politik EU, da bi v celoti upoštevale interese evropske industrije in da bi tako slednja lahko ohranila in okrepila svojo ključno vlogo v „globalni vasi“.
- 2.9 Na splošno izvajanje industrijske politike EU temelji na:
- splošnih ukrepih, ki so usmerjeni v razvoj notranjega trga;
 - zunanji trgovinski politiki (protidumpinška politika, dvo- in večstranska trgovinska pogajanja, ki vplivajo na posamezne industrijske sektorje);
 - številnih socialnih, regionalnih in okoljskih političnih ukrepov za razvoj človeških virov;
- politiki konkurence, ki ima na razpolago pravne instrumente za posege v primerih nedelovanja trga in za izvajanje državnih pomoči;
 - politiki raziskav in razvoja;
 - ukrepov za spodbujanje inovativnosti;
 - krepitevi sodelovanja med evropskimi podjetji;
 - iskanju dialoga in sodelovanja med socialnimi partnerji, razširjenem tudi na države v razvoju, zlasti s pogajanja v sklopu mednarodnih okvirnih sporazumov;
 - prizadevanjih za izvajanje okoljskih politik;
 - ambiciozni in učinkoviti politiki izobraževanja in usposabljanja.
- 2.10 Na trgovino, gospodarstvo, dialog med religijami in kulturami in s tem blaginjo narodov vpliva in jih določa kakovost odnosov med državami, vladami in mednarodnimi organi. Pri reševanju skupnih problemov je treba upoštevati tudi razliko razvojnih ravni in pristopov, ki bi jih morda lahko uporabili.
- 2.11 V tem mnenju se EESO osredotoča na zunanjo razsežnost industrijske politike.
- 2.12 V tem smislu priznava industrijski politiki prvenstveno vlogo, predvsem na podlagi novega spoznanja: industrija in podjetja morajo ponovno dobiti osrednjo vlogo, ki jim pripada.
- 2.13 „Industrijska politika za dobo globalizacije“ ⁽⁵⁾ omogoča opredelitev nekaterih prednostnih nalog za izboljšanje poslovnega okolja, zlasti za MSP, in podporo razvoju močne in vzdržne industrijske osnove.
- 2.14 Zares „pametna, trajnostna in vključujoča“ rast ⁽⁶⁾ je povezana s krepitvijo raznolikega in inovativnega industrijskega sektorja, ki se bo lahko uveljavljal na svetovnih trgih.
- 3. Interesna področja in področja ukrepanja za koherentno zunanjo razsežnost**
- 3.1 Zunanja razsežnost evropske industrijske politike zajema številna interesna področja in področja ukrepanja, vendar se EESO želi osredotočiti na naslednja:
- evropsko strategijo za dostop do surovin;
 - internacionalizacijo MSP;

⁽⁴⁾ COM(2010) 612 konč., točka 4.

⁽⁵⁾ 10. vodilna pobuda, COM(2010) 2020 konč.

⁽⁶⁾ Prav tam.

- opredelitev standardov in pravic do intelektualne lastnine;
- dialog o pravni ureditvi;
- skupno trgovinsko politiko;
- podobo in perspektive Unije;
- sektorske pobude: *vodilni trgi in evropske platforme*.

3.1.1 Dostop do surovin. Zanesljiv in enostaven dostop do surovin je ključnega pomena za infrastrukturo in predpogoj za industrijski razvoj. Pobude EU so temeljnega pomena za:

- odpravo obstoječih izkrivljanj in uvedbo novih predpisov in sporazumov o dostopu do surovin, zlasti energetskih;
- stalna prizadevanja, tudi na ravni STO, za zagotovitev, da bodo industrijske države upoštevale minimalne okoljske in socialne standarde;
- izboljšavo pogojev za trajnostno pridobivanje surovin v Evropi;
- podporo evropskega ali nacionalnega recikliranja, da se omeji trošenje surovin, ustvarijo delovna mesta z visoko dodano vrednostjo in omejijo okoljski in socialni učinki postopkov pridobivanja surovin;
- spodbujanje učinkovite uporabe virov in uporabo sekundarnih surovin;
- krepitev oblasti in institucij, odgovornih za upravljanje surovin v državah v razvoju, ki imajo tovrstne vire;
- podporo raziskav, ki že potekajo na področju pridobivanja fuzijske energije v okviru projektov JET in ITER, s pomočjo surovin, ki so v naravi, zlasti v morski vodi, zelo razširjene (devterij, litij, tritij).

3.1.1.1 Če evropska industrija želi utrditi in povečati svojo prisotnost in konkurenčnost na svetovni ravni, mora imeti močno in celostno strategijo, posvetiti posebno pozornost oskrbi z energijo ter oblikovati pravo „diplomacijo na področju surovin“.

3.1.1.2 Dostop do surovin, zlasti energetskih, mora biti eden od temeljnih stebrov nove industrijske politike. Pomembno je, da okrepimo gospodarske in politične odnose s tretjimi državami, da bi:

- odpravili razlikovanje v pogojih za dostop z ukrepi za preprečevanje izvoznih omejitev ⁽⁷⁾;

- podprli proizvodnjo kovin v Evropi;
- okrepili prizadevanja za surovine, s katerimi Evropa že razpolaga;
- nadzorovali seznam 14 surovin, ki so „strateškega“ pomena za prihodnost naše proizvodnje: antimon, berilij, kobalt, fluorit, galij, germanij, grafit, indij, magnezij, niobij, platinske kovine (platina, paladij, iridij, rodij, rutenij in osmij), redke zemljine, tantal in volfram;
- oblikovali strateške rezerve glavnih surovin;
- med strateške surovine vključili bombaž;
- ustanovili evropsko geološko službo.

3.1.2 Internacionalizacija MSP. Naslednji ključni izziv je mednarodna razsežnost evropske industrije: poleg velikih podjetij se morajo biti tudi mala in srednje velika podjetja sposobna soočiti s konkurenco na svetovnih trgih in pri tem obenem uveljavljati svoja lastna proizvodna območja.

3.1.2.1 Ustvariti in okrepiti bi bilo treba instrumente podpore načrtovanju in financiranju (zavarovanja, jamstva plačil itd.), da bi omogočili razvoj MSP na mednarodni ravni.

3.1.2.2 Po ugotovitvah neke nedavne študije GD za podjetništvo je bilo v zadnjih treh letih 25 % evropskih MSP dejavnih na področju uvoza ali izvoza. Le 13 % MSP je imelo odnose s tretjimi državami zunaj evropskega notranjega trga. Pri hitro razvijajočih se gospodarstvih držav BRIK (Brazilija, Rusija, Indija in Kitajska) ta odstotek niha med 7 in 10 %.

3.1.2.3 Internacionalizacija dejansko koristi podjetjem in jim omogoča hitrejši razvoj:

- z vidika pripravljenosti na zaposlovanje novega osebja. MSP, ki so dejavna na mednarodni ravni, dosegajo 7-odstotno stopnjo rasti zaposlovanja, druga MSP pa le skromno enodstotno rast;

- z vidika sposobnosti uvajanja inovacij. Inovativne izdelke ali storitve je dalo na trg 26 % MSP, dejavnih na mednarodni ravni, med drugimi MSP pa je bilo takšnih 8 %.

3.1.2.4 Pomembno je izboljšati uspešnost na področju mednarodne trgovine, da bi dolgoročno okrepili rast in konkurenčnost.

3.1.2.5 Predvsem je treba okrepiti in razviti pilotne pobude za oblikovanje evropskih centrov podpore v tretjih državah – t. i. *evropskih poslovnih centrov* (European Business Centres ⁽⁸⁾) – in okrepiti prizadevanja za popolno delovanje *delovnih skupin za dostop do trgov* (Market Access Teams).

⁽⁷⁾ Kakor jih predpisujejo Kitajska, Indija in druge države.

⁽⁸⁾ Na Kitajskem, Tajskem, v Indiji in Vietnamu.

3.1.3 Standardizacija. Na področju standardizacije in zaščite intelektualne lastnine so potrebni odločni ukrepi standardizacije in varstva intelektualne lastnine, ob čemer je treba zagotoviti zunanjo razsežnost postopkov standardizacije.

3.1.3.1 Preprečiti je treba, da bi standardi postali trgovinske ovire in da bi povečevanje števila nacionalnih standardov na področju storitev ustvarjalo ovire za trgovino.

3.1.3.2 EESO je prepričan, da je treba uvesti pravno obveznost za vse, ki pripravljajo standarde, da bodo pri tem postopku upoštevali načela STO in Sporazuma o tehničnih ovirah v trgovini (TBT).

3.1.3.3 Obstaja še en temeljni vidik, tj. interoperabilnost: storitve in aplikacije morajo biti zares interoperabilne, da jih bo trg sprejel in da bodo ustrezale zastavljenim ciljem.

3.1.4 Dialog o pravnih vprašanjih. Za resnično konkurenčnost evropske industrije je treba na svetovni ravni zagotoviti enake pogoje na področju predpisov in pravil.

3.1.4.1 Carinskim trgovinskim oviram se pogosto pridružujejo še necarinske, pravne omejitve. Zato EESO meni, da je treba okrepiti prizadevanja na različnih področjih, tako za zmanjšanje obstoječih ovir kot za preprečitev pojavljanja novih.

3.1.4.2 V tem smislu je načelo izboljšanja zakonodaje temeljnega pomena za zmanjšanje visokih stroškov, ki pogosto nastajajo zaradi pretirane ureditve, in za bolj učinkovit dostop na mednarodne trge, ki ga je mogoče doseči s pomočjo mehanizmov vzajemnega priznavanja.

3.1.5 Skupna trgovinska politika je eden od stebrov zunanjih odnosov Evropske Unije. Ureja trgovinske odnose držav članic s tretjimi državami; njen glavni cilj je zagotoviti konkurenčnost in enaka pravila igre.

3.1.5.1 Izboljšati je treba učinkovitost ukrepov boja proti **ponarejanju in piratstvu** – tako znotraj kot zunaj enotnega trga – zaradi njihovega močnega negativnega učinka na vedno večje število vse različnejših sektorjev.

3.1.5.2 Pomembno je v skladu z novimi določbami Lizbonske pogodbe izboljšati uspešnost na področju čezmejne in mednarodne trgovine, da bi dolgoročno okrepili rast, konkurenčnost in sposobnost preživetja podjetij, ob tem pa zagotoviti, da bo EU nastopala z enotnim glasom.

3.1.5.3 Instrumenti trgovinske zaščite in dostopa do trgov so usmerjeni predvsem v zaščito evropskih podjetij pred trgovinskimi ovirami. Unija mora biti sposobna zagotoviti nemoten razvoj pravične in trajnostne svetovne trgovine, ki upošteva različne ravni razvoja tretjih držav, pri čemer najmanj razvitim

državam pomaga na poti k industrializaciji, od hitro razvijajočih se držav pa zahteva polno spoštovanje pravil.

3.1.5.4 EU mora opredeliti natančna gospodarska merila za pogajanja in sklepanje prostotrgovinskih sporazumov ter za izbor svojih partnerjev, zlasti pri možnostih trgov glede na njihovo velikost in gospodarsko rast. Pri tem je treba zagotoviti jasne mehanizme predhodnega ocenjevanja (politična koherentnost) in naknadnega ocenjevanja (dosledno spoštovanje enakopravnosti in vzajemnosti), tudi ob podpori evropskega socialnega dialoga in organizirane civilne družbe.

3.1.5.5 Znižanje tarif v okviru STO morajo spremljati prizadevanja za izboljšanje delovnih pogojev v skladu s standardi Mednarodne organizacije dela.

3.1.6 Podoba in perspektive Unije. Potrebujemo vizijo, usmerjeno k trajnostnemu razvoju, ki bo zmožna z globalno in dolgoročno logiko spodbujati vključujoče družbe, odprta gospodarstva in miroljubne odnose.

3.1.6.1 Za notranjo, predvsem pa zunanjo podobo Evropske unije je treba bolje skrbeti. Zagotoviti je treba koherentnost, enotnost in sposobnost hitrega ukrepanja, da bo v celoti pokazala svojo vrednost. Opredeliti in izvesti je treba med seboj sinergijsko povezane in usklajene ukrepe, da:

— se zagotovi **uravnotežena odprtost trgov**, ob tem pa se **ščitijo omejeni viri planeta**, kar zagotavlja **zanesljiv in trajnosten dostop Evrope do virov**, ki so zanjo strateškega pomena;

— **okrepi gospodarski dialog z vsemi glavnimi partnerji** v okviru večstranskega pristopa;

— **utrdi vlogo eura na mednarodni ravni**;

— EU oblikuje svojo vlogo kot „**mednarodna regulativna sila**“, ki se zavzema tako za uveljavljanje zahtevnejših industrijskih, okoljskih in socialnih standardov kot tudi standardov za dostojne delovne razmere, javna naročila in intelektualno lastnino;

— **se ponovno oživijo tri glavne politike zunanjega razvoja EU**: širitev, sosedska politika in Unija za Sredozemlje ter novo partnerstvo z Afriko v okviru sporazumov z AKP ⁽⁹⁾.

3.1.6.2 EESO je trdno prepričan, da brez **participativnega predvidevanja na evropski ravni v zvezi z globalno perspektivo evropske industrijske politike** ne bo mogoče razviti skupne strateške vizije, ki je nujno potrebna za močno in usklajeno oživetev zunanje razsežnosti evropske industrijske politike.

⁽⁹⁾ Mnenje EESO o zunanji razsežnosti prenovljene lizbonske strategije, UL C 128/2010, str. 41.

3.1.6.3 EESO je prepričan, da je rast v interesu evropske industrije, in da je edino sredstvo za doseg tega cilja zmanjšati stalen pritisk konkurence z nizkimi stroški.

3.1.7 Sektorske pobude: vodilni trgi in platforme

3.1.7.1 Evropa mora svojo prihodnost graditi na lastnih močnih točkah. Nenehno se razvijajo razne sektorske rešitve za izboljšanje konkurenčnosti Evrope na globalni ravni in povečanje njene privlačnosti kot prostora za življenje in delo.

3.1.7.2 Med ključnimi so naslednja področja:

- tehnološka infrastruktura,
- omrežja oskrbe z energijo,
- družba znanja in digitalna družba,
- zdravje in mobilnost,
- horizontalne tehnologije, potrebne za industrijo EU.

3.1.7.3 EESO meni, da je treba naslednje, že obstoječe sektorske pristope umestiti v konsolidiran in usklajen okvir:

- evropske tehnološke platforme;
- pobude v zvezi z vodilnimi trgi;
- različne posvetovalne odbore na visoki ravni;
- inovacijske platforme, kot so LeaderShip, Cars 21, ICT Task-force;
- skupino na visoki ravni za kemično industrijo.

3.1.7.4 EESO meni tudi, da bi kazalo nadalje razvijati nekatere sektorje, ki so posebej občutljivi in obetavni. Ti sektorji so na primer:

- **vesolje,**
- **trajnostna mobilnost,**
- **prihodnji socialni izzivi na področju podnebnih sprememb,**
- **konkurenčni izzivi,** kot je kemična industrija, inženirstvo in agroživilska industrija,
- **energetsko intenzivni sektorji.**

4. Zunanja razsežnost politik EU, ključ do uspeha evropske industrije

4.1 Kakor je poudarilo madžarsko predsedstvo, „*smo priča neverjetno hitremu in korenitemu spreminjanju sveta; Evropa mora biti sposobna obstati razmerah svetovnega konkurenčnega pritiska, močnejšega kot kdaj koli doslej.*“

4.2 Dvajset milijonov evropskih podjetij, zlasti malih in srednje velikih, ki jih vodijo ustvarjalni ljudje, delavci, obrtniki in delodajalci, mora imeti priložnost za inovacije, krepitev svoje konkurenčnosti in ustvarjanje delovnih mest, pri tem pa jih mora podpirati evropska industrijska politika s celovito zunanjo razsežnostjo.

4.3 EESO pozdravlja sklepe Evropskega sveta z dne 17. decembra 2010 o mednarodni konkurenčnosti in enotnem trgu.

4.4 EESO posebej poudarja pomen pametnega, predvidljivega in stroškovno ugodnejšega pravnega okvira za podjetja, kakor tudi boljšega podjetniškega okolja za MSP, da bi lahko dolgoročno delovala.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o javnih podjetjih iz tretjih držav na trgih javnih naročil EU (mnenje na lastno pobudo)

(2011/C 218/06)

Poročevalec: **g. ROSSITTO**

Soporočevalec: **g. PAETZOLD**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 16. septembra 2010 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Javna podjetja iz tretjih držav na trgih javnih naročil EU.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) s 152 glasovi za, 4 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepne ugotovitve in priporočila

1.1 EESO meni, da je odprtje sistemov javnih naročil vseh držav za mednarodno konkurenco na podlagi Sporazuma o javnih naročilih (SJN) – sklenjenega v okviru Svetovne trgovinske organizacije – zmagovalna karta: zagotavlja vzajemnost ter zakonodajno in vsebinsko simetrijo sistemov javnih naročil vseh držav v mednarodni konkurenci ter kljub posebnim sporazumom s hitro razvijajočimi se državami omogoča boj proti protekcionističnim ukrepom in praksam nepoštena konkurence, v skladu s primarno in sekundarno zakonodajo EU in sodno prakso Sodišča EU.

1.2 EESO meni, da mora EU povečati svojo pogajalsko moč, da bi – na podlagi svoje primarne in sekundarne zakonodaje – izboljšala dostop do trgov javnih naročil v tretjih državah, glede na to, da je EU odprla več kot 80 % svojih trgov javnih naročil, druga pomembnejša razvita gospodarstva pa so jih odprla zgolj 20 %.

1.3 EESO odločno poziva Evropski parlament, Svet in Komisijo, naj tako na notranji kot na mednarodni ravni zagotovijo učinkovitejšo in bolj strateško zaščito interesov EU na področju dostopa do javnih trgov, s čimer bodo okrepili verodostojnost EU na svetovni ravni, a tudi stanovitnost in razvoj evropskega gospodarskega in socialnega modela.

1.4 EESO meni, da je treba za vse ponudnike zagotoviti enake tržne konkurenčne pogoje na podlagi vzajemnosti pri obravnavi podjetij iz tretjih držav, ki spoštujejo ključna načela mednarodnih javnih naročil, predvsem kar zadeva prepovedano neposredno in posredno državno pomoč, metode izračunavanja cen in previdnostno upoštevanje stroškov in tveganj.

1.5 EESO zakonodajalcem EU na področju notranjega trga in mednarodnim pogajalcem EU na področju mednarodnih javnih naročil priporoča, naj bodo dosledni in naj se zavedajo morebitnih vzajemnih učinkov svojega delovanja ter spodbujajo enako obravnavo, nediskriminacijo, vzajemno priznavanje, sorazmernost, transparentnost, boj proti korupciji, upoštevanje socialnih in okoljskih standardov ter spoštovanje temeljnih pravic.

1.6 EESO meni, da je treba nujno vzpostaviti sistematičen nadzor skladnosti rezultatov pogajanj, ki jih na podlagi mandata držav članic na dvostranski in mnogostranski (multilateralni) ravni vodi Komisija, s popolnim in dejanskim izvajanjem sprejetih ukrepov v državah članicah.

1.7 EESO meni, da bi se moral večstranski (plurilateralni) sporazum SJN spremeniti v mnogostranski sporazum, h kateremu bi pristopile nove države in bi opredelil nove prehodne ukrepe na področju nadomestil, cenovnih preferenc, uvajanja organov ali gospodarskih panog in novih pralogov. EESO odločno zagovarja zamisel, da bi iz sporazuma začasno izključili javna naročila, ki se financirajo iz evropskih skladov, za podjetja iz držav, kjer še vedno izvajajo nacionalne zaščitne ukrepe.

1.8 EESO poziva k hitremu sprejetju napovedane pobude o pogojih za dostop podjetij iz tretjih držav do trga javnih naročil EU (Market Access Scheme for Procurement, MASP) in k jasnim, transparentnim ter preverjenim mehanizmom za vzajemno odprtje trgov, da bi zagotovili simetričen dostop do trgov javnih naročil ter ustrezno prilagodili sveženj za javna naročila iz leta 2004.

1.9 EESO meni, da je treba okrepiti pristop, ki temelji na preprečevanju in sistemu „zgodnjega opozarjanja“ za projekte in/ali nove predpise tretjih držav, ki vnašajo omejitve na področju javnih naročil, da bi tako na mednarodni ravni že od samega začetka ugotovili morebitne ovire in jih obsodili, izpopolnili podatkovno bazo Komisije o dostopu do trgov, da bi ta – še posebej majhnim in srednje velikim podjetjem v EU – zagotavljala zanesljive in hitro dostopne podatke o javnih razpisih ter formalnostih in tehničnih podrobnostih razpisnih pogojev, skupaj z bazami statističnih podatkov in kazalniki vpliva izkrivljajočih pojavov.

1.10 EESO priporoča uvedbo ukrepov za poenostavitev postopkov, ki bi jih bilo treba prilagoditi novim izzivom na ravni EU in tako zagotoviti, da bi notranji in mednarodni naročniki v celoti izkoristili gospodarske in inovacijske možnosti malih in srednje velikih podjetij, tudi z usposabljanjem ter zagotavljanjem informacij in pomoči ponudnikom in ostalim sodelujočim v mednarodnih javnih razpisih in na trgih tretjih držav, predvsem za vodstvene delavce na srednji in višji ravni.

2. Uvod

2.1 Skupna javna naročila za blago in storitve v EU znašajo približno 17 % BDP oziroma približno 2 100 milijard EUR, od katerih približno 3 % presegajo prag Sporazuma o vladnih naročilih (*Government Procurement Agreement*, GPA) Svetovne trgovinske organizacije ⁽¹⁾. Svetovni trg javnih naročil je ocenjen na okrog 10 do 20 % BDP, pri čemer pa ni nikakršnih primerljivih podatkov za države, ki niso podpisnice Sporazuma o vladnih naročilih: svetovni obseg javnih naročil torej krepko presega 10 % svetovnega BDP.

2.2 Evropska podjetja, od velikih mednarodnih družb do najbolj podjetnih malih in srednje velikih podjetij, se borijo za svoj prostor na mednarodnih trgih, vendar se pri tem srečujejo z vedno večjimi težavami na področju dostopa do trgov javnih naročil. Do tega ne prihaja toliko zaradi ovir na mejah, ampak zaradi ovir „onkraj meja“, ki so bolj zapletene in težavne s tehničnega vidika in pri katerih podjetja potrebujejo več časa, da jih prepoznajo, analizirajo in odpravijo, ter zaradi omejujočih pravil in praks, ki podjetjem iz EU lahko preprečujejo, da bi se uspešno potegovala za pridobitev javnih naročil v tretjih državah.

2.3 To mnenje na lastno pobudo se nanaša na določen vidik trgov javnih naročil, kot je navedeno v naslovu: preučiti in – v zvezi s sodelovanjem javnih podjetij iz tretjih držav pri javnih razpisih na trgu EU – ugotoviti, na kakšen način EU lahko

— zagotovi nemoteno delovanje svojega notranjega trga na področju javnih naročil,

— zagotovi, da se javnim podjetjem iz tretjih držav dovoli delovati na evropskem trgu ob spoštovanju istih pogojev in meril za pridobitev dovoljenj kot za vsa druga podjetja,

— zagotovi enako vzajemnost in simetrijo dostopa evropskim podjetjem na javnih trgih tretjih držav.

Druge vidike v zvezi s trgi javnih naročil bo obravnavalo mnenje EESO.

2.4 Povezava med odpiranjem zunanje trgovine in reformo notranjega trga je dvosmerna: v obeh primerih si sicer prizadevamo za zmanjšanje stroškov, ki jih povzročajo nepotrebne regulativne ovire, ki preprečujejo pretok blaga, storitev in naložb, vendar pa vedno večja medsebojna odvisnost notranjih in mednarodnih trgov zahteva, da se morajo zakonodajalci, ki urejajo notranji trg EU, in pogajalci EU na področju mednarodne trgovine in mednarodnih javnih naročil zavedati morebitnih vzajemnih učinkov svojih dejavnosti in izvajati dosledno politiko, ki mora temeljiti na spodbujanju načel primarne in sekundarne zakonodaje EU, kot sta jih potrdila Sodišče EU in Listina EU o temeljnih pravicah. Ta načela so:

— spoštovanje človekovih pravic,

— boj proti korupciji,

— spoštovanje socialnih in okoljskih standardov,

— transparentnost,

— sorazmernost,

— enaka obravnava,

— nediskriminacija in

— vzajemno priznavanje.

2.5 Na področju standardov in predpisov, storitev, naložb in javnih naročil, pa tudi na področju pravic intelektualne lastnine in certifikacijskih sistemov v številnih partnerskih državah na področju trgovine še naprej obstajajo obremenjujoči postopki, pomanjkanje transparentnosti in ukrepi industrijske politike, ki so namenjeni forsiranemu nadomeščanju uvoza, forsiranemu prenosu tehnologije in dodeljevanju prednostnega dostopa do surovin lokalnim proizvajalcem.

2.6 Medtem ko je na notranjem trgu, kjer si je EU v prvi vrsti prizadevala za transparentno odprtost in za vzpostavitev evropskega notranjega trga povsem brez ovir, pritisk konkurence na podjetja EU vedno močnejši, pa se sedaj jasno kaže, da je notranji trg prav zaradi svoje odprtosti povsem brez obrambe pred tržnimi akterji iz tretjih držav, ki se niso zavezali k vzpostavitvi enake odprtosti na svojih trgih.

⁽¹⁾ Vir: ocene Evropske komisije v sporočilu COM(2010) 612 konč.

2.7 EU ima na tem področju stroga pravila, s katerimi zagotavlja pošteno konkurenco, kjer veljajo enaki pogoji za vse, vendar pa izkušnje kažejo, da nobeno od teh pravil ne velja za javna podjetja iz tretjih držav, predvsem ko se ta potegujejo za pridobitev javnih naročil. To je v nasprotju z vsemi načeli, na katerih temelji notranji trg, in močno škodi evropski industriji ter evropskemu gospodarstvu.

2.8 EESO meni, da je treba preučiti, kako lahko EU zagotovi nemoteno delovanje notranjega trga tudi v primerih, ko je javnim podjetjem iz tretjih držav dovoljeno delovanje na njem, pri tem pa se mora – v interesu potrošnikov, podjetij in evropskih davkoplačevalcev – vztrajno boriti proti protekcionizmu in nasprotovati vsem oblikam socialnega in okoljskega dumpinga ⁽²⁾, pomanjkanju transparentnosti na področju stroškov, cen in državnih subvencij, ter nespoštovanju proračunskih pravil in pravil prostega trga.

2.9 Splošni sporazum o carinah in trgovini (GATT) je javna naročila izrecno izključil iz osnovnih obveznosti glede nacionalne obravnave in iz zavez, ki jih ureja Splošni sporazum o trgovini in storitvah (GATS); vendar je treba upoštevati, ⁽³⁾ da se bo 90 % svetovne gospodarske rasti do leta 2015 ustvarjalo izven Evrope, pri čemer bo samo Kitajska ustvarila tretjino. V naslednjih letih je treba zato izkoristiti priložnost, ki jo ponujajo višje stopnje rasti v tretjih državah, zlasti v vzhodni in južni Aziji.

2.10 Čeprav je naš trg že sedaj precej odprt, pa to v veliko manjši meri velja za naše najpomembnejše trgovinske partnerje, predvsem na regionalni in lokalni ravni. To jasno prikazujejo naslednji primeri z različnih celin:

2.10.1 Na **KITAJSKEM** so trgi še vedno veliko bolj zaprti, kot dopuščajo možnosti. Kitajska, ki je leta 2009 imela BDP 3 573,8 milijarde EUR, je istega leta v EU izvozila za 227 milijard, uvozila pa za 99,7 milijarde EUR blaga in storitev. Določbe „kupujte domače“ obstajajo že od leta 2003, kot določa člen 10 kitajskega zakona o javnih naročilih, leta 2007 pa so politiko „kupujte kitajsko“ podprli z uredbama, ki omejujeta možnosti za sklepanje pogodb s tujimi dobavitelji na primere, ko so domači izdelki „nerazumno“ dražji ali slabši. Leta 2009 se je to pravilo razlagalo v svojem najstrožjem smislu, kar je odpravilo vsakršno možnost, predvsem za visokotehnološke in inovativne proizvode, svežnja za spodbuditev domačega gospodarstva iz leta 2008 in 2009 pa sta uvedla strog nadzor nad javnimi naročili na področju gradbeništva. Novembra 2009 je Kitajska uvedla seznam akreditiranih domačih inovativnih izdelkov (*Indigenous Product Accreditation List*), leta 2010 pa je

državni svet predlagal spremembe v zvezi s podjetji pod državnim nadzorom, s katerimi jih želi spodbuditi, da bodo delovala izključno na domačem trgu. Vendar pa je Kitajska obenem dodelila državno pomoč svoji visokotehnološki industriji, da bi ta postala bolj konkurenčna na tujih trgih ⁽⁴⁾.

2.10.1.1 Na področju naročil za gradbena dela je Kitajska opustila sistem izdaje dovoljenj za vodenje projektov, gradbeno upravljanje in druge gradbene storitve ter uvedla nov sistem za gradbena podjetja v popolnoma tuji lasti (*Wholly Foreign Owned Construction Enterprise*, WFOCE) in za podjetja v mešani lasti (*joint ventures*), v katerem so tuja podjetja dejansko izključena iz projektov, ki spadajo pod okrilje nacionalnih konkurenčnih ponudb (*national competitive bidding*), lahko pa sodelujejo pri redkih mednarodnih konkurenčnih ponudbah (*international competitive bidding*) za domače projekte: oba sistema – za podjetja v tuji in v mešani lasti – morata izpolnjevati zahteve kitajskega sistema kvalifikacij, ki zahteva, da nominalni kapital dosega vsaj petkratno vrednost projekta, da ključno osebje vključuje najmanj 300 zaposlenih, ki na Kitajskem prebivajo vsaj eno leto, predložitev referenc za predhodna dela, izvedena na Kitajskem, podjetja v mešani lasti pa morajo sodelovati s partnerjem, ki se kvalificira na najnižjo stopnjo ⁽⁵⁾.

2.10.1.2 Sedanja ponudba Kitajske v pogajanjih STO glede sporazuma o vladnih naročilih (GPA) ne vključuje velike večine gradbenih del, ki bi bila verjetno zanimiva za evropska podjetja, tako z vidika njihove dejavnosti kot tudi z vidika naročnikov.

2.10.1.3 V **RUSIJI** – ki ni podpisnica SJN – uredba ministrstva za gospodarski razvoj iz decembra 2008 določa omejevalne pogoje za dostop do vladnih in občinskih naročil ter daje prednost domačim izdelkom in storitvam, ki so lahko do 15 % dražji glede na njihovo vrednost, leta 2009 pa so bili sprejeti protikrizni ukrepi „kupujte rusko“.

2.10.2 V **BRAZILIJU** je bil zakon o javnih naročilih spremenjen julija 2010, da bi organom, ki naročajo, omogočil pridržati 25 % skupne vrednosti za izdelke in storitve, ki se v celoti ali deloma proizvajajo v Braziliji. Brazilija je imela leta 2009 BDP 1 128,5 milijarde EUR ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ COM(2010) 612/1.

⁽³⁾ COM(2010) 612/4.

⁽⁴⁾ Eden glavnih problemov v zvezi z **javnimi naročili** in **intelektualno lastnino** je politika „**domače inovativnosti**“, namenjena podpori kitajskim podjetjem, ki se vzpenjajo po verigi ustvarjanja vrednosti. Sistem domače inovativnosti, ki je bil prvič napovedan v novembru 2009, močno ovira dostop do kitajskega trga javnih naročil na številnih inovativnih sektorjih, od okolju prijazne tehnologije do telekomunikacij. Glej SEC(2011) 298 konč.

⁽⁵⁾ Sporočilo Evropske komisije, dokument STO št. S/C/W/286, odstavki 15-19; poleg tega se v primeru, ko tuje podjetje prevzame kitajsko podjetje, kvalifikacija kitajskega podjetja razveljavi, podjetje pa mora ponovno začeti z ničle.

⁽⁶⁾ Spremembe brazilskega zakona o javnih naročilih 2010/7 so „začasno“ uvedle določbo „kupujte brazilsko“.

2.10.3 V **ZDA** je kongres okrepil zahteve glede načela „kupujte ameriško“ iz ameriškega zakona za okrevanje in ponovna vlaganja (*American Recovery and Reinvestment Act*, ARRA) (7). BDP ZDA je leta 2009 znašal 10 122,6 milijarde EUR. ZDA so v tem letu v EU izvozile za približno 286,8 milijarde, iz EU pa uvozile za približno 323,8 milijarde EUR blaga in storitev (8).

2.10.4 Na **JAPONSKEM** – sedmem največjem izvoznem trgu EU, s 36 milijardami EUR izvoza in 56,7 milijarde uvoza v letu 2009 – imajo podjetja iz EU težave pri dostopu do javnih naročil, čeprav je Japonska podpisnica SJN v okviru STO: za podjetja iz EU je bilo odprtih samo 4 % vseh naročil, v vrednosti približno 22 milijard EUR (2007) ali manj kot 0,7 % japonskega BDP, medtem ko je Japonska imela dostop do trga javnih naročil EU v vrednosti 312 milijard, kar je 2,5 % BDP EU (9).

2.10.5 V **VIETNAMU** je bila leta 2010 sprejeta direktiva o uporabi domačih izdelkov in materialov ter o javnih naročilih za te izdelke, ki se financirajo iz državnih sredstev. Vietnamski BDP je leta 2009 dosegel 66,8 milijarde EUR; Vietnam je v EU izvozil za 7,8 milijarde, iz EU pa uvozil za 3,8 milijarde EUR blaga in storitev.

2.10.6 V **AVSTRALIJI** sta leta 2009 dve zvezni državi sprejeli pravila na področju javnih naročil, ki veljajo za strateška (nad 250 milijonov avstralskih dolarjev). Za ta naročila v državi Viktoriji velja zahteva, da mora biti 40 % izdelkov domačih (avstralskih ali novozelandskih), medtem ko je zvezna država Novi Južni Wales uvedla 20-odstotno cenovno preferenco, ki ji je mogoče v posameznih primerih dodati še 2,5- do 5-odstotno preferenco. Avstralija je leta 2009 imela BDP 712,8 milijarde EUR; v EU je izvozila za 14,4 milijarde, iz EU pa uvozila za 34,1 milijarde EUR blaga in storitev.

2.11 Obstajajo pa tudi primeri, kot je **TURČIJA**: ta je sistem javnih naročil izboljšala s sprejetjem zakona št. 5812 iz leta 2008, ki je nacionalne predpise uskladal z zakonodajo EU. Razpisi za naročila blaga, del in storitev temeljijo na odprtih mehanizmih konkurence, čeprav je treba izboljšati prenos

direktiv EU glede sistemov pravnih sredstev (10). Naročil nad pragovi EU je bilo v letu 2008 za 7 303 000 EUR za gradbena dela, 8 459 000 EUR za storitve in 8 042 000 EUR za blago.

3. Sedanji zakonodajni okvir

3.1 Sedanji zakonodajni okvir, ki ureja trg javnih naročil za evropska podjetja, sestavljajo naslednji elementi:

- osnovni okvir Skupnosti sestavljata direktivi o javnih naročilih iz leta 2004: Direktiva 2004/18/ES o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev, in Direktiva 2004/17/ES o usklajevanju postopkov naročanja pri naročnikih v vodnem, energetske, transportnem sektorju ter sektorju poštinih storitev, skupaj z Direktivo 2007/66/ES o reviziji postopkov na področju javnih naročil in kodeksom najboljših praks za poenostavitev dostopa MSP do pogodb o javnih naročilih (11) ter direktivama 89/665/EGS in 92/13/EGS;
- Pogodba, ki je v primarno pravo EU uvedla priznavanje pravice do regionalne in lokalne samouprave, pri čemer imajo javni organi možnost uporabe lastnih instrumentov za izpolnjevanje svojih nalog na področju javnih storitev, kot so na primer različne oblike javno-zasebnih partnerstev;
- številne sodbe Sodišča EU na področju javnih naročil;
- glavni instrument za odprtje mednarodnega trga javnih naročil je večstranski Sporazum o javnih naročilih (SJN) Svetovne trgovinske organizacije, ki je trenutno v postopku pregleda, medtem ko Splošni sporazum o trgovini in storitvah STO (GATS) iz svojih glavnih določb glede dostopa do trga izključuje javna naročila, ne da bi pri tem posegal v mandat za mnogostranska pogajanja na področju javnih naročil storitev, kjer je Skupnost glavna gonilna sila, ki si prizadeva za vzpostavitev zavez na področju dostopa do trga in uveljavitev načela nediskriminacije pri javnih naročilih storitev, s skupnimi postopkovnimi pravili za naročila;
- določbe o „javnih naročilih“ v sporazumih o prosti trgovini, pridružitvenih sporazumih, sporazumih o partnerstvu in sodelovanju, stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumih, sporazumih o gospodarskem partnerstvu, začasnih sporazumih o trgovini in trgovinskih zadevah ter sporazumih o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju;

(7) Zakonodaja vključuje dve novi določbi „kupujte ameriško“: prva prepoveduje, da bi se sredstva, zagotovljena v okviru tega zakona, uporabljala za projekte gradnje, prenove, vzdrževanja ali obnove javnih stavb ali javnih del, razen če so železo, jeklo in izdelki, uporabljeni v projektu, izdelani v ZDA; druga določba prepoveduje, da bi se sredstva, zagotovljena v okviru tega zakona, uporabljala za javna naročila Ministrstva za domovinsko varnost na področju področnega seznama tekstilnih izdelkov, razen če so bili izdelani in predelani v ZDA.

(8) Še en primer je prepoved, da bi ameriška vlada kupovala od tako imenovanih „spreobrnjenih“ podjetij: prvotno ameriških družb, ki so se iz davčnih razlogov preselila v davčni sistem druge države. Ta prepoved vzbuja resne pomisleke glede njene skladnosti s sporazumom o vladnih naročilih, sklenjenim v okviru STO. Posledica tega je, da podjetja iz EU s sedežem v EU ne more prodajati vladi ZDA, čeprav bi ga moral ščititi sporazum o vladnih naročilih.

(9) SEC 2011/298.

(10) Ocena javnih naročil v Turčiji za leto 2009 – **SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management)** – Podpora za izboljšanje vodenja in upravljanja, skupna pobuda EU in OECD.

(11) Dokument služb Komisije SEC(2008) 2193.

— izvajanje prava Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij, ki se podeljujejo institucionaliziranim javno-zasebnim partnerstvom.

4. Ugotovitve

EESO meni, da je odpiranje sistemov javnih naročil vseh držav za mednarodno konkurenco na podlagi sporazuma o javnih naročilih (SJN) – sklenjenega v okviru Svetovne trgovinske organizacije – zmagovalna karta, ker zagotavlja vzajemnost ter zakonodajno in vsebinsko simetrijo in omogoča boj proti protekcionističnim ukrepom in praksam nepoštena konkurence, kljub posebnim sporazumom s hitro razvijajočimi se državami.

4.1 EESO opozarja na podatke, ki jih razkrivajo nedavne navedbe Komisije, in sicer da bo „do leta 2015 [...] 90 % svetovne rasti ustvarjene zunaj Evrope, samo na Kitajskem pa tretjina“⁽¹²⁾.

4.2 EESO se strinja z načelom, da mora EU, če želi nadgraditi svojo konkurenčno prednost, „zagotoviti bolj učinkovito in bolj strateško zaščito svojih interesov“, da bi tako okrepila „svojo verodostojnost v svetu, a tudi stanovitnost in razvoj evropskega gospodarskega in socialnega modela“ [...] „Da bi Evropa okrepila svojo verodostojnost, mora povečati svojo pogajalsko moč za izboljšanje dostopa do trgov javnih naročil v tretjih državah,“ glede na to, da je „EU odprla več kot 80 % svojih trgov javnih naročil, druga pomembna razvita gospodarstva pa so jih odprla zgolj 20 %“⁽¹³⁾. EESO odločno poziva Evropski parlament, Svet in Komisijo, naj tako na notranji kot na mednarodni ravni zagotovijo učinkovitejšo in bolj strateško zaščito interesov EU na področju dostopa do javnih trgov, s čimer bodo okrepili verodostojnost EU na svetovni ravni, a tudi dolgoživost in razvoj evropskega gospodarskega in socialnega modela.

4.3 EESO meni, da je trenutni zakonodajni okvir Skupnosti na področju javnih naročil načeloma ustrezen in zadosten za urejanje evropskega trga z gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov. Žal pa nekatere države članice ne izkoriščajo v polni meri vseh možnosti, ki jih ponuja ta zakonodajni okvir za zagotavljanje poštena konkurence, in tvegajo, da odprte njihovih trgov za državna podjetja iz tretjih držav, ki ne spoštujejo ključnih načel mednarodnih javnih naročil, ne bo temeljilo na vzajemnosti; kljub temu je treba ta pravila strogo spoštovati, upoštevati pa je treba tudi temeljna načela Pogodbe in Listine EU o temeljnih pravicah.

4.4 EESO meni, da javno-javno sodelovanje ne sme ustvariti vzporednih trgov, ki bi se izmikali pravilom javnega naročanja in izključili zasebne gospodarske subjekte.

4.5 EU je poklicana, da je odprto gospodarstvo, ki spodbuja prosto trgovino, pri čemer omogoča pravno varen in nediskri-

minatoren dostop do velikega števila javnih naročil; obenem je treba zagotoviti zaupnost in transparentnost za spodbujanje inovativnosti in vzdržen trg javnih naročil, ki

— daje prednost ekonomsko najugodnejšim ponudbam v primerjavi z najcenejšimi

— in upošteva celoten življenjski cikel projekta.

4.6 EESO meni, da je treba zagotoviti enake pogoje tržne konkurence za vse ponudnike: v tem okviru EESO izraža dvome glede pogojev za sodelovanje tako imenovanih „državnih podjetij“ iz tretjih držav, predvsem kar zadeva prepovedano neposredno ali posredno državno pomoč, metode izračunavanja cen ter previdnostno upoštevanje stroškov in tveganj. Evropski trg namreč zagotavlja dostop brez primernih jamstev zoper nepošteno konkurenco, zaradi česar se pojavljajo velika tveganja, da bo prišlo do socialnega in okoljskega dumpinga in da ta državna „podjetja“ ne bodo delovala v skladu z etičnimi pravili Pogodb in Listine EU o temeljnih pravicah.

4.7 EESO meni, da je treba:

4.7.1 pri mednarodnih pogajanjih in pogajanjih s tretjimi državami vztrajati, da je treba spoštovati vrednote, pravice in temeljna načela Unije, kot jih opredeljuje primarna zakonodaja Unije na podlagi Pogodb in Listine EU o temeljnih pravicah, ter da se o njih ni mogoče pogajati;

4.7.2 na mednarodnih pogajanjih govoriti z enim samim, močnim, doslednim in solidarnim glasom in se izogibati posameznim nacionalnim ukrepom, ki lahko škodujejo skupnemu pogajalskemu položaju, ter opravljati primerjave odpiranja nacionalnih trgov v skladu s pogoji in omejitvami, ki izhajajo iz sporazumov, sklenjenih na evropski ravni;

4.7.3 zagotoviti močnejše usklajevanje med službami Komisije, pristojnimi za različne vidike pogajanj na področju trgovine, industrije in sodelovanja, v skladu z določbami o javnem naročanju na mnogostranski ravni, ki izhajajo iz Sporazuma o javnih naročilih iz leta 1994, nove generacije sporazumov o prosti trgovini, sporazumov o partnerstvu in sodelovanju ali pridružitvenih sporazumov v okviru evro-sredozemskega partnerstva, s pristopi, ki se v večji meri osredotočajo na ncarinske ovire, ter pritiski, s katerimi bi dosegli odprtja trgov javnih naročil za podjetja iz EU;

4.7.4 spremeniti večstranski (plurilateralni) Sporazum o javnih naročilih v mnogostranski (multilateralni) sporazum, h kateremu bi pristopile nove države in bi opredelil nove prehodne ukrepe na področju nadomestil, cenovnih preferenc, uvajanja organov ali gospodarskih panog ter določil višje pragove;

⁽¹²⁾ COM(2010) 612, zvezek I.

⁽¹³⁾ Skupna deklaracija Francije, Nemčije, Španije, Portugalske, Italije in Poljske 9. februarja 2011 o spodbujanju večje vzajemnosti med EU in njenimi trgovinskimi partnerji.

4.7.5 iz Sporazuma o javnih naročilih začasno izključiti javna naročila, ki se financirajo iz evropskih skladov, za podjetja iz držav, kjer še vedno izvajajo nacionalne zaščitne ukrepe; to je EESO predlagal že v več prejšnjih mnenjih ⁽¹⁴⁾;

4.7.6 natančno uporabljati načela vzajemnosti in sorazmernosti za nekatere gospodarske panoge v okviru *Splošnih opomb in odstopanj od določb člena III Dodatka I ES* iz Sporazuma za javna naročila;

4.7.7 obvezati podjetja iz tretjih držav k spoštovanju istih pogojev, kot veljajo za evropska podjetja na njihovih trgih: EU ne more še naprej voditi pogajanj, ki temeljijo na formalni, ne pa na dejanski gospodarski vzajemnosti; v primeru neravnovesij je treba predvideti zaščitno klavzulo o prekinitvi sporazuma;

4.7.8 EU mora v primerih, ko pomembni trgovinski partnerji uživajo ugodnosti splošnega odprtja trgov EU, ki ne temelji na vzajemnosti, razmisliti o uvedbi usmerjenih omejitev glede dostopa do trgov javnih naročil EU, s katerimi bi te partnerje spodbudila, da bi predlagali vzajemno odprtje trgov;

4.7.9 čim prej sprejeti pobudo o pogojih za dostop podjetij iz tretjih držav do trga javnih naročil EU (MASP) ter jasnih, transparentnih in preizkušenih mehanizmov za vzajemno odprtje trgov, s katerimi bi zagotovili simetričen dostop do trgov javnih naročil v razvitih in v pomembnih hitro razvijajočih se gospodarstvih na področju gospodarskih panog, ki jih zajemata Direktiva 2004/17/ES ⁽¹⁵⁾ in program dela za leto 2011 ⁽¹⁶⁾;

4.7.10 zagotoviti boljše tehnično sodelovanje med predstavniki držav članic in Komisije na področju dostopa do trgov ter pogostejše posvetovanje s predstavniki industrije;

4.7.11 uvesti strog nadzor, skupaj z ukrepi za zagotavljanje dejanskega izvajanja, glede odsotnosti neposredne ali posredne državne pomoči, ki je v EU prepovedana, predvsem za javne razpise Skupnosti, ki se financirajo iz skladov Skupnosti, Evropske investicijske banke, strukturnih skladov ali iz sredstev za vseevropska omrežja, ob polnem upoštevanju jamstev za socialne in okoljske standarde Skupnosti;

4.7.12 izpolniti podatkovno bazo Komisije o dostopu do trgov, da bo zagotavljala zanesljive in dostopne informacije o javnih razpisih ter formalnostih in tehničnih podrobnostih razpisnih pogojev, ki dejansko preprečujejo oddajanje ponudb v tretjih državah; ob tem je treba zagotoviti tudi baze statističnih podatkov in kazalnike vpliva izkrivljajočih pojavov;

4.7.13 okrepiti pristop, ki temelji na preprečevanju in sistemu „zgodnjega opozarjanja“ za projekte in/ali nove predpise tretjih držav, ki vnašajo omejitve na področju javnih naročil, s čimer bi na mednarodni ravni že na samem začetku lažje ugotovili morebitne ovire in jih obsodili ter jih v že samem izvoru odpravili s pomočjo sistematične uporabe postopkov obveščanja, ki izhajajo iz Sporazuma o tehničnih ovirah v trgovini;

4.7.14 uvesti ukrepe na ravni EU za mala in srednje velika podjetja, s katerimi bi zagotovili, da bi notranji in mednarodni naročniki izkoristili gospodarski in inovacijski potencial malih in srednje velikih podjetij;

4.7.15 zagotoviti usposabljanje, informacije in pomoč sodelujočim v mednarodnih javnih razpisih in na trgih tretjih držav, pri čemer se je treba posebej osredotočiti na vodstvene delavce na srednji in višji ravni, ter priznati ključne probleme, s katerimi se srečujejo na področju zaščite trgovine, dostopa do trga in do informacij v povezavi s svojo velikostjo;

4.7.16 spremeniti člen 55(3) Direktive 2004/18/ES in člen 57(3) Direktive 2004/17/ES o neobičajno nizkih ponudbah, da bi tako onemogočili sprejetje ponudb, ki jih predloži državno podjetje, ki ne more dokazati, da njihova ponudba ni prejela nobene neposredne ali posredne državne pomoči, ki jo pravila Skupnosti prepovedujejo; primer v tem smislu je „test državnih pomoči“, naveden v Prilogi 4 U. S. Millennium Challenge Corporation;

4.7.17 dodati kršitve pravic intelektualne lastnine glede uporabe nepošteno pridobljenih patentov ali tehničnih podatkov kot razlog za obvezno izključitev v skladu s členom 45 ⁽¹⁷⁾ Direktive 2004/18/ES in členom 54 ⁽¹⁸⁾ Direktive 2004/17/ES;

4.7.18 zagotoviti, da bodoči evropski zakonodajni instrumenti na področju prostega gibanja delavcev iz tretjih držav ne bodo delovali kot spodbuda za državna podjetja iz tretjih držav, ki prejemajo prepovedano državno pomoč;

4.7.19 zagotoviti, da se v centralizirani bazi podatkov EU hitro in podrobno objavljajo vsa omejujoča pravila in prakse na področju javnih naročil, ki podjetjem iz EU preprečujejo, da bi se učinkovito udeleževala razpisov za javna naročila v tretjih državah; gre za zakonodajne akte „kupuj domače“ ali akti, ki omogočajo pridobitev večjega števila odstotnih točk zaradi „domače vsebine“, ali „svežnji za spodbujanje“ lokalnih inovacij in tehnologij ali za „okrevanje nacionalnega gospodarstva“, katerih namen je prednostna obravnava lokalnih gospodarskih subjektov in omejujejo možnosti dostopa do trga podjetjem iz drugih držav;

⁽¹⁴⁾ Mnenje EESO o mednarodnih javnih naročilih, UL C 224, 30.8.2008, str. 32.

⁽¹⁵⁾ COM(2009) 592

⁽¹⁶⁾ COM(2010) 612 in COM(2010) 623, zvezek I, točka 36.

⁽¹⁷⁾ Člen 45 – Osebni položaj kandidata ali ponudnika.

⁽¹⁸⁾ Člen 54 – Merila za ugotavljanje sposobnosti.

4.7.20 še bolj okrepiti koherentnost in dopolnjevanje med notranjimi politikami in zunanjo politiko EU, s čimer bi se odzvali na poziv Evropskega sveta iz septembra 2010, da je „treba v luči globalizacije ponovno preučiti povezavo med industrijsko politiko in politiko konkurence ter spodbujati enake konkurenčne pogoje“ ⁽¹⁹⁾.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽¹⁹⁾ Svet za konkurenčnost, 10.12.2010 – Sklepi Sveta o celostni industrijski politiki za dobo globalizacije: konkurenčnost in trajnost v središču pozornosti, točka 15.

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

471. PLENARNO ZASEDANJE 4 IN 5. MAJA 2011

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Celostna industrijska politika za dobo globalizacije – Konkurenčnost in trajnost v središču pozornosti

(COM(2010) 614 konč.)

(2011/C 218/07)

Poročevalec: **Joost VAN IERSEL**Soporočevalec: **Enrico GIBELLIERI**

Evropska komisija je 28. oktobra 2010 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske Unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Celostna industrijska politika za dobo globalizacije – Konkurenčnost in trajnost v središču pozornosti

COM(2010) 614 konč.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) s 119 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja sporočilo o industrijski politiki kot vodilno pobudo v strategiji Evropa 2020. Odbor močno podpira celostni pristop in okrepljeno medsebojno povezanost politik EU kot tudi poglobljeno usklajevanje med EU in državami članicami na področju industrije. Cilj je trajnosten konkurenčen evropski industrijski sektor v globalnem gospodarstvu.

1.2 EESO poziva Svet in Komisijo, da pripravi seznam prednostnih nalog in časovne okvire na podlagi sporočila in ustreznih sklepov Sveta ⁽¹⁾.

1.3 EESO meni, da bi morala okrepljena medsebojna povezanost spodbuditi oblikovanje celostnih pristopov na popolnoma delujočem notranjem trgu znotraj socialno-tržnega gospodarstva, in sicer prek pametne pravne ureditve, raziskav in razvoja ter inovacij, dostopa do finančnih sredstev, energetske učinkovitosti in nizkoogljičnega gospodarstva, politik na področju okolja, prometa, konkurence in zaposlovanja, izboljšanja znanj in spretnosti ter sposobnosti, trgovine in s tem povezanih vprašanj ter dostopa do surovin.

1.4 Z racionalizacijo notranjega načrtovanja in usklajevanja v institucijah EU ter osredotočanjem na tesnejše sodelovanje med EU in državami članicami je izboljšanje upravljanja v središču prihodnje industrijske politike. Države članice bi morale izboljšati medsebojno usklajevanje. Odgovornost bi morale prevzeti tudi regije in metropolitanska območja. Na kratko, okrepiti bi bilo treba vertikalne in horizontalne povezave po Evropi, da bi Evropa lahko sledila drugim celinam.

⁽¹⁾ Sklepi, ki jih je Svet za konkurenčnost sprejel 10. decembra 2010 (ref. 17838/10). Pozdraviti je treba prve ukrepe Evropskega sveta z dne 4. februarja 2011 na področju energije in spodbujanja inovacij.

1.5 EESO poudarja pomen letnih poročil Komisije v zvezi z nacionalnimi industrijskimi politikami, ki bi morale biti usmerjene k skupno zastavljenim ciljem. Ta poročila bi bilo treba obravnavati javno, da se izboljša usklajevanje in spodbudijo najboljše prakse ter zagotovi prispevek k enakim konkurenčnim pogojem v Evropi.

1.6 EESO vztraja, da je treba zagotoviti ustrezno raven zasebnih in javnih finančnih sredstev za konkurenčnost in inovacije za izravnano zmanjševanja obsega proračunov. EESO močno pozdravlja načrtovane izboljšave čezmejnih pogojev za tvegani kapital kot tudi predloge glede javnih in zasebnih projektov obveznic EU za naložbe v energijo, promet in IKT⁽²⁾. Preučiti bi bilo treba tudi projektne obveznice za druga področja, npr. raziskovalne in predstavitvene projekte. Kohezijski in strukturni skladi se morajo prav tako osredotočiti na cilje industrijske politike. Razviti je treba nove inovativne zamisli za privabljanje zasebnega kapitala v industrijski sektor.

1.7 Industrijska politika zadeva vse vrste medsebojno povezanih proizvodnih in storitvenih panog. Meje med posameznimi sektorji so vse bolj zabrisane. MSP so vse bolj pomembna tako z vidika dodane vrednosti kot tudi ustvarjanja delovnih mest. Ti dejavniki zahtevajo pametno horizontalno in sektorsko zakonodajo in/ali pravno ureditev ter spremljevalne ukrepe. Upoštevati bi bilo treba zapletenost mednarodnih omrežij in celostnih postopkov izdelave.

1.8 Zaradi kompleksnosti in številnih medsebojnih povezav EESO poudarja potrebo po (skupnih) zavezah javnih in zasebnih zainteresiranih strani v okviru skupin na visoki ravni, tehnoloških platform, socialnih dialogov in izobraževalnih programov.

1.9 EESO poudarja naslednje prednostne naloge:

- potrebo po pametni pravni ureditvi, stabilnosti zakonodaje, ustreznih ocenah in naknadnih vrednotenjih;
- dostop do financ na ravni EU: 7. in 8. okvirni program, Program za konkurenčnost in inovativnost⁽³⁾, Evropska investicijska banka in Evropski investicijski sklad, zlasti za MSP;
- Unijo inovacij bi bilo treba tesno povezati z industrijsko politiko, zlasti na področju ključnih tehnologij omogočanja in energetsko-intenzivnih industrij;
- spodbujati bi bilo treba izboljšanje usklajevanja znotraj verig znanja in med njimi – raziskovalna središča, univerze, podjetja;
- evropski patent je preizkušnja za verodostojnost industrijske politike;

— delojemalci bi morali biti vključeni in aktivno sodelovati;

— potrebna sta šolanje in usposabljanje na vseh ravneh, skupaj s spodbujanjem podjetništva, da se zagotovijo visokokakovostna in stabilna delovna mesta z ustreznimi in zadostnimi plačami; razširjati bi bilo treba najboljše prakse;

— dogajanja na globalni ravni zahtevajo aktivno trgovinsko politiko in učinkovit tržni nadzor ter jasno pozivajo k oblikovanju enotnega evropskega glasu, da bi se dosegli enaki konkurenčni pogoji po vsem svetu;

— energetsko učinkovito in nizkoogljično gospodarstvo v Evropi bi moralo pomeniti, da EU od svojih trgovinskih partnerjev zahteva spoštovanje enakih standardov;

— zagotoviti bi bilo treba dostop do surovin in raznolikih energetskih virov.

2. Uvod

2.1 „Nov model“ industrijske politike je bil oblikovan aprila 2004⁽⁴⁾. Po dolgotrajnem procesu liberalizacije in privatizacije so še naprej prevladovali številni različni nacionalni koncepti industrijske politike.

2.2 Na ravni EU so pomembno vlogo dobili okvirni pogoji za krepitev industrijskih panog. Izvedene so bile analize posameznih sektorjev.

2.3 EESO je dejavno sodeloval pri tem razvoju ter podal svoje stališče v vrsti mnenj o sektorskih interesih ter njihovih posebnih značilnosti na ravni EU⁽⁵⁾.

2.4 Sočasno pa se razmere stalno spreminjajo. Zaradi finančne in gospodarske krize različna mnenja glede upravljanja na ravni EU kot tudi različna industrijska zmogljivost v državah članicah vplivajo na sposobnost Evrope za odziv na spremembe.

2.5 Hkrati so se pojavili nova vprašanja in družbeni izzivi, vključno s staranjem prebivalstva, varstvom podnebja in trajnostnim razvojem, dostopom do energije, povečano globalizacijo, na znanju temelječo in digitalno družbo ter spremembami na trgu dela.

2.6 Inovacije so postale vsakdanjost, in sicer zaradi stalnega napredka na področju raziskav in tehnologije ter zaradi vse večje konkurence na domačih in tujih trgih.

2.7 V zadnjih desetih letih sta bila šolanje in usposabljanje na vseh ravneh vse bolj izpostavljena kot prednostna naloga.

⁽²⁾ Glej Letni pregled rasti, oddelek 9, COM(2011) 11 konč.

⁽³⁾ Okvirni program in Program za konkurenčnost in inovacije.

⁽⁴⁾ COM(2004) 274 konč.

⁽⁵⁾ Ustrezna mnenja EESO so na voljo na <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.enterprises-and-industry>.

2.8 Kljub vidnemu napredku sta deloma zaradi različnih pristopov k podjetništvu še vedno prisotna razdrobljenost notranjega trga in premajhna osredotočenost. Povezava med dokončanjem notranjega trga in industrijskimi politikami se prepogosto spregleda. EESO je večkrat poudaril, da je treba ustvariti prave pogoje, pri čemer je treba upoštevati potrebo po pravilih, prilagojenih sektorjem, in tematska vprašanja, ki upoštevajo zelo razvejane globalne vrednostne mreže.

3. Kaj je v sporočilu novega

3.1 Namen industrijske politike je ohraniti močno predelovalno industrijo v Evropi ter krepiti splošno ozaveščenost družbe in zainteresiranih strani o tem, da mora EU oceniti in ustvariti prilagojene pogoje, s čimer se bo industrija – sektor proizvodnje in storitev – lahko uspešno razvijala na domačih in tujih trgih.

3.2 Industrijska politika bi se morala pri opredeljevanju okvira za močno industrijsko osnovo v Evropi, za naložbe in za ustvarjanje delovnih mest spoprijeti z vedno večjo negotovostjo in neravnovesjem kot tudi z ostro konkurenco in strogimi zahtevami, ki jih postavljajo drugi svetovni akterji.

3.3 Industrijska politika je vodilna pobuda strategije Evropa 2020 poleg drugih pobud in pomembnih področij, kot so inovacije, znanje, trgovina in enotni trg. Celostni pristop poudarja potrebo po učinkovitem usklajevanju in skladnosti **vseh** politik EU. Usklajenost in skladnost, vključno s tem povezano preglednostjo in prepoznavnostjo politik EU, morata podpirati tehnološki proces in inovacije (zlasti ključne tehnologije omogočanja), prestrukturiranje, ustvarjanje kakovostnih delovnih mest ⁽⁶⁾ ter prisotnost Evrope na mednarodnih trgih.

3.4 Nov instrument je predlog Komisije o preverjanju konkurenčnosti s postopkom ocenjevanja, ki mora poleg konkurenčnosti na področju cen in stroškov zajemati tudi dejavnike naložb in inovacij.

3.5 Pogosto zanemarjena zunanja razsežnost industrijske politike je obravnavana prednostno. Enako velja za vse večjo pozornost, namenjeno dostopu do surovin kot temeljnemu predpogoju za industrijsko politiko.

3.6 Ponovno se poudarja celosten horizontalen pristop v povezavi s sektorskimi uporabami in prilagojenimi pristopi, tj. zahteva po preučitvi medsebojne povezanosti sektorjev ter prepletenosti vrednostnih in dobavnih verig (ključnih za MSP), mrež in grozdov, vpliva poslovnih storitev in dostopa do financiranja.

⁽⁶⁾ Glej mnenje EESO o inovativnih delovnih okoljih kot virih produktivnosti in kakovostnih delovnih mest, sprejeto 18.3.2011 (še ni objavljeno v UL), zlasti točko 2.6.

3.7 Poleg stalnih sprememb in procesov prestrukturiranja v velikih delih evropske industrije sporočilo opozarja na nove sektorje, kjer se obseg naložb in novih delovnih mest povečuje, kot so vesoljska industrija ⁽⁷⁾, nove storitve na področju varnosti ter kulturne in ustvarjalne industrije.

3.8 EESO meni, da je zelo pomemben in ambiciozen predlog Komisije, ki temelji na členu 173 Lizbonske pogodbe in ki določa, da je treba objaviti letna poročila o stanju in razvoju nacionalnih industrijskih politik, ki naj bi okrepile skupne analize ter skupno dogovorjene pristope in politike.

3.9 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da Svet za konkurenčnost v celoti podpira okvir za strateške smernice ukrepov EU, ki bo olajšal skupno vizijo o prednostnih nalogah. Predvsem pa Svet prav tako poudarja potrebo po usklajevanju industrijskih politik držav članic.

4. Splošne pripombe

4.1 Glede na nujne okoliščine EESO meni, da so sporočilo o industrijski politiki ter sklepi Sveta pripravljeni ravno ob pravem času.

4.2 Industrijska politika kot vodilna pobuda v strategiji Evropa 2020 dokazuje, da je Komisija odločena pripraviti usklajeno strategijo na ravni EU in držav članic. Zaveza držav članic je ključna in nujna.

4.3 EESO poudarja pomen konkurenčne trajnostne predelovalne industrije v Evropi. To zahteva močno industrijsko osnovo, povezano s storitvami, ki so nujne za industrijo. Verodostojni viri opozarjajo na postopen premik zaposlovanja iz predelovalne industrije v storitve, povezane z industrijo, pri čemer ne gre zgolj za vmesne vložke, temveč tudi storitve, ki jih zagotavljajo proizvajalci sami ⁽⁸⁾.

4.4 Močne politike so ključne za oblikovanje prihodnosti: pametna energija, nanotehnologija in biološke vede, novi materiali, poslovne storitve in socialni mediji ter potreba po razširitvi IKT. Evropa nima podjetij, kot sta Apple in Google! Kitajska hitro napreduje in je Evrope na nekaterih področjih že prehitela.

4.5 EU nujno potrebuje vizijo in program za izboljšanje stvarnih naložb in produktivnosti. Dobro opredeljena skupna načela za ukrepanje v EU in državah članicah bi morala ustvariti spodbude za ambiciozne naložbene programe podjetij in javnih organov.

⁽⁷⁾ EESO poudarja poseben pomen vesoljske industrije za razvoj oddaljenih in podeželskih območij.

⁽⁸⁾ Med drugim glej *Les secteurs créateurs d'emploi à court-moyen terme après la crise* (Centre d'analyse stratégique pri francoskem predsedniku vlade, november 2010).

4.6 Industrijska politika potrebuje ustrezno raven zasebnih in javnih finančnih sredstev. Trenutno zmanjševanje obsega proračunov bi bilo treba izravnati z drugimi, skupno dogovorjenimi finančnimi sredstvi ⁽⁹⁾.

4.7 EESO meni, da je treba v prihodnjih letih sprejeti nadaljnje ukrepe v zvezi s tremi glavnimi temami:

- medsebojna povezanost in interakcija širokega razpona horizontalnih in sektorskih politik EU;
- zapletene mednarodne mreže in celostni postopki izdelave ⁽¹⁰⁾ ter
- ocenjevanje in okrepljeno usklajevanje nacionalnih politik na ravni EU in med državami članicami.

4.8 Z racionalizacijo notranjega načrtovanja in usklajevanja v institucijah EU ter osredotočanjem na tesnejše sodelovanje med EU in državami članicami je izboljšanje upravljanja v središču prihodnje industrijske politike.

4.9 Države članice razvijajo lastne industrijske pristope in cilje. Za uspeh „novega modela“ industrijske politike EU bi moral Svet natančneje opredeliti sklepe Sveta za konkurenčnost kot podlago za intenzivnejše sodelovanje.

4.10 EESO v celoti podpira potrebo po celostnem in celovitem pristopu. Večja medsebojna povezanost politik je pomemben vidik za trajnostno socialno-tržno gospodarstvo v Evropi. Takšna povezanost bi morala spodbuditi oblikovanje celovitega pristopa k industrijski prihodnosti Evrope na delujočem notranjem trgu, in sicer prek pametne pravne ureditve, raziskav in razvoja ter inovacijske politike, dostopa do financiranja, energetske in nizkoogljične politike, okoljske politike, prometne politike, politike konkurence, izboljšanja znanj in spretnosti ter sposobnosti, trgovinske politike in s tem povezanih vprašanj ter dostopa do surovin. Sektorski pristopi bodo razširili možnosti. Te teme so obravnavane v ločenih sporočilih ⁽¹¹⁾.

4.11 EESO pozdravlja učinkovito preverjanje konkurenčnosti, ki bi se moralo začeti na selektivni podlagi.

4.12 Ključnega pomena je ohranitev in celo razširitev finančnih virov EU na področju raziskav in razvoja. Veliki evropski projekti – kot so tisti na področju energije – in oblikovanje vseevropske infrastrukture, ki jih sofinancira ena ali več držav članic, bi morali ustvariti učinke vzvoda.

4.13 Industrijski grozdi običajno nastanejo v tradicionalnih industrijskih središčih, ki se stalno razvijajo na podlagi novih naložb, tehnologije in inovacij, vrednostnih verig, sposobnosti in znanja ter regionalnega in mednarodnega mreženja ⁽¹²⁾. Napredne regije so vodilne za Evropo.

4.14 EESO meni, da bodo povezani politike in ukrepi na ravni EU, skupaj s preglednejšimi in bolj posodobljenimi tekočimi informacijami o dogajanjih v državah članicah, znatno prispevali k oblikovanju enakih konkurenčnih pogojev in stabilnega notranjega trga, ki je središče evropskega povezovanja.

4.15 Podatki in analize so ključnega pomena. EESO pozdravlja natančno analitično delo, ki ga opravlja Komisija. Poglobljene analize ter natančni in primerljivi podatki na ravni EU so nujni za vsako politiko. Za natančnejše in napredno spremljanje in ocenjevanje so potrebni zanesljivi podatki o dinamičnih aktualnih dogajanjih ⁽¹³⁾. Napredek je opazen, vendar je treba postoriti še veliko.

4.16 Poleg nacionalnih statističnih uradov ima pomembno vlogo tudi Eurostat. Eurostat bi moral biti zadostno opremljen za zbiranje pravih podatkov ter pravočasno analizo evropskih in globalnih dogajanj in dinamike. Zagotoviti bi mu bilo treba več sredstev za dostop do podatkov. Informacije bi morale biti na voljo čim prej, prav tako pa bi morale biti čim bolj popolne.

5. Upravljanje na ravni EU; horizontalni in posebni pristopi: sektorji in vrednostne mreže

5.1 Oblikovanje enotnega okvira za dejavnosti Komisije poudarja potrebo po odpravi segmentacije, da se povečata prepoznavnost in učinkovitost.

5.2 Industrijska politika do določene mere ostaja v nacionalni pristojnosti. Izjemen je tudi seznam področij iz sporočila, za katere je pristojna ali v katere bi lahko posegala EU (Komisija, Svet, EP). S tega vidika skladen okvir strategije Evropa 2020 nudi dobre možnosti.

5.3 EESO se strinja s političnimi nameni Komisije. Vendar vloga Komisije ni vedno jasno opredeljena, kar je deloma posledica pomanjkanja uradnih pristojnosti na številnih področjih. V nekaterih sektorjih, kot je energija, še vedno prevladujejo nacionalni cilji in postopki, pristojnosti Komisije in držav članic pa se ne izvajajo skladno.

⁽⁹⁾ Nemčija je na primer nedavno zvišala svoj proračun za inovacije za 20 %.

⁽¹⁰⁾ Glej mnenje EESO o razvoju vrednostne in dobavne verige v evropskem in svetovnem okviru (UL C 168, 20.7.2007, str. 1).

⁽¹¹⁾ Prvi primer uporabe te metode je mogoče najti v strategiji LeaderSHIP 2015, uvedeni za evropsko ladjedelništvo leta 2005.

⁽¹²⁾ To trditev ponazarjajo dogajanja v številnih regijah in metropolitanskih območjih po vsej Evropi, kjer se zastarane industrijske strukture nadomeščajo z v prihodnost usmerjenimi naložbami in novo dinamiko.

⁽¹³⁾ EESO je to stališče zagovarjal že v informativnem poročilu *Sektorska raziskava preseljevanja podjetij* (2006), ki je pokazalo na pomanjkljivosti pri primerljivosti podatkov, ki jih uporablja Komisija.

5.4 V skladu s tem bi bilo treba povečati pristojnosti in učinkovitost Sveta za konkurenčnost, ki skupaj s Komisijo določa cilje in je odgovoren za sprejemanje predpisov na številnih tematskih področjih.

5.5 EESO poziva Svet in Komisijo, naj pripravita operativni seznam prednostnih nalog ter ustrezen časovni okvir. Te prednostne naloge morajo vključevati tudi gospodarsko infrastrukturo, kot so napredna prometna omrežja, raznoliki energetski viri in dostop do njih, digitalna agenda in IKT.

5.6 Zunanja razsežnost notranjega trga in cilj enakih konkurenčnih pogojev na globalni ravni vse bolj zahtevata aktivno trgovinsko politiko ter učinkovito evropsko diplomatsko službo.

5.7 V industriji znova prihaja do temeljnih procesov preoblikovanja, ki so posledica R&D in inovacij, spremenjenih predpisov ter mednarodnih panožnih in storitvenih trgov. Ta dogajanja vplivajo na vse sektorje. Prednostne naloge, določene v zaporednih delovnih programih EU, bi morale odražati ta gibanja, da se zagotovijo pravi okvirni pogoji, ter vključevati konkreten načrt, ki bi zagotovil smernice in varnost za industrijske naložbe. Potreben je stabilen dolgoročen ureditveni okvir.

5.8 Ključnega pomena je razmerje med industrijsko politiko in enotnim trgovom. EESO vztraja, da bo poleg bolj specifičnih industrijskih politik postopek odločanja o Aktu o enotnem trgu ponovno jasno potrdil vlogo Komisije in EU ter potrebo po enakih konkurenčnih pogojih v Evropi.

5.9 EESO ponovno potrjuje potrebo po ohranitvi cilja 3 % BDP za izdatke za raziskave in razvoj. Zmanjševanje finančnih virov ne bi smelo negativno vplivati na odločilne sile inovacij.

5.10 Z vidika učinkovitosti in dodane vrednosti politik in finančnih instrumentov je EESO v različnih mnenjih pozdravil oblikovanje sektorskih skupin na visoki ravni in tehnoloških platform ter spodbujanje inovativnih grozdov in čezmejnega sodelovanja med raziskovalnimi odbori in raziskovalnimi centri, ki se vsi financirajo s sredstvi EU. Razviti bi bilo treba predstavitvene in vzorčne projekte.

5.11 Uspešen projekt je pobuda vodilnega trga za šest pomembnih sektorjev, katere cilj je znižati ovire za proizvode in storitve⁽¹⁴⁾. V podobnem slogu bi lahko EU začela izvajati nove industrijske projekte, npr. čista in energetska učinkovita vozila, zajemanje in shranjevanje ogljika, vseevropska omrežja, prizadevanja na področju vesolja in ključne tehnologije omogočanja.

⁽¹⁴⁾ V okviru pobude vodilnega trga so bili določeni naslednji trgi: e-zdravje, zaščitni tekstil, trajnostna gradnja, recikliranje, bioproizvodi in obnovljiva energija.

5.12 EESO meni, da je sprejetje evropskega patenta preizkušnja za verodostojnost industrijske politike EU. Če evropskega patenta zdaj ni mogoče doseči za celotno EU, bi ga moralo začasno uvesti manjše število držav.

5.13 Na splošno je v današnjem svetu zaščita pravic intelektualne lastnine pomembna prednostna naloga.

5.14 Rešitve, posebej prilagojene za posamezne sektorje, so ključne, da se dosežejo boljši in ustreznejši predpisi ter razvijejo potrebni instrumenti in ukrepi.

5.15 Vseeno pa je zaradi globalizacije, razdrobljenosti dobavne verige prek meja držav in tesne medsebojne povezanosti različnih akterjev „tradicionalna“ sektorska analiza industrije s političnega vidika manj pomembna. To ne pomeni zanižanja obstoja nekaterih zelo posebnih težav v nekaterih sektorjih, ki pa jih je treba v okviru evropske perspektive obravnavati za vsak primer posebej.

5.16 Prožen sektorski pristop omogoča uspešno izmenjavo mnenj in je dobra podlaga za zavezanost javnih in zasebnih zainteresiranih strani. Poleg uslužbencev Komisije in vladnih uradnikov te zainteresirane strani vključujejo tudi podjetja, raziskovalne institute, (visoko) šolstvo, socialne partnerje, nevladne organizacije in regionalne predstavnike.

6. Posebna ključna vprašanja

6.1 Industrijska politika je splošen koncept s številnimi sorodnimi in medsebojno povezanimi področji.

6.2 **Dostop do finančnih sredstev in financiranje** sta resni oviri, ki ju je treba nujno obravnavati. EESO močno pozdravlja načrtovane izboljšave čezmejnih pogojev za tvegani kapital kot tudi predloge glede javnih in zasebnih projektnih obveznic EU za naložbe v energijo, promet in IKT⁽¹⁵⁾. Preučiti bi bilo treba tudi projektna obveznica za druga področja, npr. raziskovalne projekte. Upoštevati bo treba druge ukrepe, med njimi sheme davčnih olajšav.

6.3 Finančna kriza je prizadela zlasti MSP. Razvijati je treba inovativne zamisli za mobilizacijo zasebnega kapitala, npr. skupinsko financiranje. EESO Komisiji predlaga, naj organizira okroglo mize z zunanjimi zainteresiranimi stranmi, da se preučijo načini in sredstva za mobilizacijo zasebnega kapitala za industrijske namene. Upoštevati je treba prakse po svetu. Razširjati je treba obetavne zamisli in prakse.

6.4 EESO priporoča, da se Evropska investicijska banka (EIB), skupaj z Evropskim investicijskim skladom (EIF), spodbuja v njenih prizadevanjih za razvoj ciljnih instrumentov za pomoč MSP pri njihovi rasti.

⁽¹⁵⁾ Glej opombo 2.

6.5 Vloga EIB je še zlasti pomembna kot zgled drugim zasebnim vlagateljem in tudi spodbujevalni dejavnik za privabljanje dodatnih finančnih sredstev. To vključuje tudi spodbujanje dolgoročnih naložb, potrebnih za razvoj inovativnih procesov. V posojila EIB bi bilo treba vključiti socialna in okoljska merila, pri tem pa opraviti naknadno oceno učinka sredstev EIB na evropsko industrijo kot celoto in na doseganje ciljev EU.

6.6 Kar zadeva 7. in 8. okvirni program, EESO pozdravlja večjo osredotočenost Komisije na inovativne industrijske projekte in (čezmejno) sodelovanje.

6.7 Trenutno se financiranje EU v okviru R&R osredotoča na razširjanje in poglobljanje znanja. Podpirati je treba projekte, ki so v skladu s stališči tehnoloških platform EU, kot tudi Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo⁽¹⁶⁾. EESO se zavzema za nadaljnjo poenostavitev pri izvajanju. Finančna sredstva EU bi bilo treba vlagati ciljno, da se ustvari multiplikacijski učinek javnih in/ali zasebnih naložb.

6.8 To pomeni, da je treba pri izvajanju 8. okvirnega programa, skupaj s temeljnimi raziskavami, prav tako upoštevati cilje industrijske politike. Vsekakor pa je pri velikih industrijskih projektih potrebno učinkovito usklajevanje med (centraliziranim) financiranjem EU in financiranjem na nacionalni ravni.

6.9 Enako velja za Program za konkurenčnost in inovativnost za MSP na področjih energije, IKT in podjetništva.

6.10 Ponovno je treba preučiti razvoj v regijah z eno samo industrijsko panogo, da se učinkoviteje spodbudi diverzifikacija industrije. S finančnimi sredstvi EU za nizkoogljične in okoljske projekte se bo podprl trajnostni razvoj.

6.11 Razmerje med **inovacijami** in industrijsko politiko je samoumevno. Inovacije so zelo široko področje in vključujejo tudi netehnične vidike. Povsem upravičeno imajo vodilne pobude na področju inovacij in industrijske politike v veliki meri enako usmeritev in enake cilje kot inovacijska partnerstva. To bo povečalo učinkovitost in prepoznavnost.

6.12 Možno deindustrializacijo je treba preprečiti s krepitvijo povezave med inovacijami in industrijo⁽¹⁷⁾, med drugim prek osredotočenja na „ključne tehnologije omogočanja“. Izboljšati bi bilo treba pogoje za industrije, temelječe na znanosti.

6.13 Raziskovalna in inovacijska politika na nacionalni ravni in ravni EU je zelo tesno povezana z industrijsko politiko, zlasti

glede na pritisk zmanjševanja obsega proračunov in prizadevanja na drugih celinah. Prav tako je zaskrbljujoče zmanjševanje izdatkov za raziskave v podjetjih in/ali njihov prenos v tujino.

6.14 Pretvarjanje raziskav in znanosti v izdelke s pomočjo uporabne tehnologije je v Evropi še zelo šibko. Medtem ko so temeljne raziskave še naprej ključnega pomena, EESO poudarja potrebo po učinkovitem, trajnostnem in hitrejšem prehodu iz „laboratorijev“ v realno gospodarstvo.

6.15 Cilji v okviru prehoda na nizkoenergetsko in nizkoogljično gospodarstvo lahko ustvarijo dodatne možnosti za pionirske raziskave.

6.16 Prednostna naloga bi moralo biti izboljšanje usklajevanja znotraj verig znanja in med njimi. O tem bi morale razpravljati vse zainteresirane strani v javnem in zasebnem sektorju, da se premestijo vrzeli ter povečata dodana vrednost in učinkovitost.

6.17 Univerze še vedno niso v celoti sestavni del trikotnika znanja. Poudariti je treba odprte in čezmejne mreže med univerzami in industrijo. EU bi morala spodbujati ta dogajanja.

6.18 **Socialno poglavje** strategije Evropa 2020 zajema različne elemente. Ustvarjanje delovnih mest s pomočjo zasebnih naložb ter dobavne in vrednostne verige in MSP je osrednjega pomena. Ta cilj bi povečal tudi javno podporo strategiji.

6.19 Delojemalci bi morali biti vključeni in aktivno sodelovati. EESO poudarja, da sta v času dinamičnih sprememb potrebna učinkovit socialni dialog ter spodbujanje skupnih ciljev in zavez. Socialni dialog je potreben tudi za iskanje socialno sprejemljivih rešitev in za ustvarjanje zaupanja v preobrazbo gospodarstva; poleg tega bi moral povečati javno ozaveščenost in javno podporo.

6.20 Države članice imajo na tem področju različno prakso. EESO meni, da bi moralo sodelovanje in vključevanje zaposlenih potekati na ravni podjetij, regij, držav in EU, da se spodbudi predvidevanje in oblikujejo spremembe. Sektorski socialni dialogi na ravni EU so zelo dragocen instrument, ki bi jih morala Komisija še naprej podpirati in spodbujati tam, kjer teh dialogov ni.

6.21 **Šolanje in usposabljanje** na vseh ravneh sta najpomembnejša naloga. Analize trga dela (na sektorski ravni) bi morale biti podlaga za smernice za šolske učne načrte, da se zadovoljijo srednje- in dolgoročne potrebe po znanjih. Odpraviti je treba razlike med spoloma. Na nekaterih področjih, kot so na primer inženirski in tehnični poklici, je neskladje med ponudbo in povpraševanjem na trgu dela zaskrbljujoče. Podjetništvo je treba spodbujati.

⁽¹⁶⁾ Prve tri skupnosti znanja in inovacij se že izvajajo.

⁽¹⁷⁾ Glej med drugim „The de-industrialisation of Europe. There is no more time to lose!“ (Deindustrializacija Evrope. Ne smemo več izgubljati časa!), Académie Royale de Belgique, 2010.

6.22 Potrebni so smernice in razširjanje najboljših praks, da se oblikuje učni načrt za (visoke) šole⁽¹⁸⁾. EESO poziva Komisijo, naj okrepi prizadevanja na tem področju.

6.23 **Dogajanja na globalni ravni** zahtevajo aktivno evropsko trgovinsko politiko. Delitev dela med državami z „visoko“ in „nizko“ vrednostjo je vse bolj zabrisana. Prihaja do zelo hitrih velikih gospodarskih in družbenih sprememb, zlasti v Aziji. Zato so še toliko bolj pomembni enaki globalni konkurenčni pogoji kar zadeva okoljske in socialne standarde, vzajemnost dostopa do trgov, intelektualno lastnino itd⁽¹⁹⁾.

6.24 EESO vztraja, da je treba v procesih sprejemanja odločitev na evropski ravni ter pri oceni prihodnje zakonodaje upoštevati vidik enakih globalnih konkurenčnih pogojev. Sočasno je treba v EU uvesti boljše spremljanje ter učinkovitejši tržni nadzor. Pristojnosti organov za carinski nadzor je treba povečati.

6.25 Pomena standardizacije kot pomembnega instrumenta na enotnem trgu ne gre podcenjevati. Ameriška in kitajska podjetja te standarde pogosto prevzamejo spontano, saj imajo v svetu pionirsko vlogo.

6.26 EESO poudarja povezavo med industrijsko in trgovinsko politiko in s tem povezanimi vprašanji. Odpraviti je treba umetne ovire za trgovino in naložbe v drugih delih sveta. Pogajanja o teh vprašanjih lahko potekajo zunaj okvira STO in jih je treba obravnavati v dvostranskih in večstranskih kontekstih. Zunanja razsežnost industrijske politike predvideva, da mora EU v vseh mednarodnih gospodarskih forumih nastopati enotno⁽²⁰⁾.

6.27 EU se mora agresivno spopasti z omejitvami dostopa do surovin, ki jih uvajajo trgovinski partnerji. EESO pozdravlja priporočila za ukrepe glede cen surovin in konsolidacije trga v sektorju rudarstva. Treba je obravnavati špekulacije na trgih surovin.

6.28 Brez poseganja v dogovorjene cilje in standarde EU na področju energetske in podnebne politike je treba instrumente politike natančno preučiti in oblikovati glede na njihov vpliv na konkurenčnost industrije⁽²¹⁾. Energetsko učinkovito in nizkoogljeno gospodarstvo v Evropi bi moralo pomeniti, da EU od

svojih trgovinskih partnerjev zahteva doseganje enakih standardov⁽²²⁾. Najboljša rešitev so večstranski sporazumi. Trgovinskim sankcijam se je treba izogibati.

6.29 Kar zadeva **socialne standarde**, EESO opozarja na deklaracijo Mednarodne organizacije dela (MOD) o ključnih delovnih standardih iz leta 1998, ki vključujejo diskriminacijo, delo otrok in prisilno delo kot tudi svobodo združevanja v sindikate in kolektivnih pogajanj⁽²³⁾. Konvencije MOD so bolj konkretne, vendar pa jih številne države ne priznavajo ali izvajajo.

6.30 Družbena odgovornost gospodarskih družb (Corporate Social Responsibility – CSR) bi se morala izvajati po vsem svetu na podlagi deklaracij MOD in smernic OECD kot tudi drugih, širše priznanih mednarodnih instrumentov⁽²⁴⁾. Podjetja uporabljajo CSR kot oznako za izboljšanje svoje podobe.

7. Odnos med nacionalnimi industrijskimi politikami in EU

7.1 Kljub razlikam med posameznimi zveznimi državami gospodarstvo ZDA deluje z enim trgom in eno osrednjo vlado. Enako velja za Kitajsko in druge države.

7.2 Nasprotno imajo v Evropi države članice lasten model industrijske politike⁽²⁵⁾. Vzorec je zelo raznolik zaradi različnih nacionalnih struktur in tradicij sprejemanja odločitev, posebnih razmerij med javnim in zasebnim sektorjem ter različnih struktur gospodarstev in primerjalnih prednosti. Poleg tega lahko sedanja kriza poveča željo po skritem protekcionizmu.

7.3 Zaradi vseh teh razlik se rezultati v smislu gospodarske rasti in zaposlovanja med državami članicami zelo razlikujejo. Svet poudarja zaželenost letnih poročil o razvoju nacionalne industrijske politike. Zaradi omejenih pristojnosti Komisije na tem področju je naloga vse prej kot enostavna.

7.4 Glavni cilj strategije Evropa 2020 je tesneje povezati EU in države članice. Poročila Komisije so lahko dodaten del upravljanja EU. Preglednost, uspešni primeri in najboljše prakse lahko ustvarijo pozitivno konvergenco vladnih stališč. Vsi ti vidiki bi morali v Svetu sprožiti razpravo o različnih konceptih in njihovih praktičnih rezultatih.

⁽¹⁸⁾ Glej mnenje EESO o univerzah za Evropo (UL C 128, 18.5.2010, str. 48).

⁽¹⁹⁾ Glej Sporočilo o trgovinski politiki, SEC(2010) 1268.

⁽²⁰⁾ Glej mnenji EESO *Zunanja razsežnost evropske industrijske politike: ali trgovinska politika EU ustrezno upošteva interese evropske industrije?* (Glej stran 25 tega Uradnega lista) in UL C 128 z dne 18.5.2010, str. 41.

⁽²¹⁾ Glej mnenje EESO *Učinek sedanjega razvoja energetskih trgov na industrijske vrednostne verige v Evropi* (UL C 77 z dne 31.3.2009, str. 88), zlasti točko 1.6.

⁽²²⁾ Glej mnenje EESO *Učinki mednarodnih sporazumov o zmanjšanju emisij toplogrednih plinov na procese sprememb v evropski industriji* (UL C 185, 8.8.2006, str. 62).

⁽²³⁾ Glej Deklaracijo MOD o temeljnih načelih in pravicah pri delu (1998).

⁽²⁴⁾ Med drugim pobuda ZN za globalni dogovor in mednarodni standardi računovodskega poročanja (med njimi mednarodni računovodski standardi). Prav tako so pomembna vodilna načela ZN o podjetništvu in človekovih pravicah, ki jih je pripravil John Ruggie.

⁽²⁵⁾ V pretiranem smislu to pomeni 27 industrijskih in inovacijskih politik.

7.5 Seveda lahko države članice svobodno opredeljujejo svoje prednosti ter ustvarjajo infrastrukture znanja in druge infrastrukture, če so ti ukrepi v skladu s pravili EU. Platforme za razpravo o izkušnjah lahko povečajo sodelovanje med skupinami držav članic.

7.6 Spremljanje in vrednotenje učinkovitosti na nacionalni ravni lahko zagotovita nove možnosti sodelovanja med vladami, med vlada in Komisijo ter seveda za podjetja, zlasti za veliko število MSP, ki internacionalizirajo svojo dejavnost.

7.7 Številne države so uvedle inovacijske platforme z nacionalnimi cilji. Te platforme redko koristijo skupnim evropskim ciljem. EESO zagovarja preučitev načinov, kako bi lahko čezmejni pristopi povečali učinkovitost. Najboljše prakse je treba razširjati in o njih razpravljati.

7.8 Letna poročila bi morala analizirati skladnost industrijske politike EU in nacionalnih politik. Pred nekaj časa so države članice – npr. Nemčija, Francija, Združeno kraljestvo, Španija in Nizozemska – začele objavljati politične dokumente o svoji nacionalni politiki ⁽²⁶⁾. Vendar je povezava z evropskimi cilji in ukrepi šibka. EESO priporoča, da Komisija v prihodnjem letnem poročilu objavi analizo teh nacionalnih poročil z vidika evropske perspektive.

7.9 Krepijo se tudi izmenjave stališč med državami članicami o zaželenih industrijskih politikah. Te vrste praks kot tudi operativne rezultate je treba v Uniji razširjati, da se nacionalna ozkoglednost nadomesti s širšimi perspektivami.

7.10 Odgovornost morajo prevzeti tudi regije in metropolitanska območja. Omogočiti bi jim bilo treba, da razvijajo grozde in krepijo sodelovanje med šolami, centri znanj in industrijo (npr. prek razvoja regionalno-sektorskih mrež).

7.11 Ocena Komisije bi morala zajemati učinkovitost in prakse na posebnih področjih, kot so javna naročila – 17 % BNP – na katerih glede na analize in v nasprotju z direktivami EU še vedno prevladujejo nacionalni cilji na področju industrije.

7.12 Poseben primer za to je vojaška oprema, ki se pogosto spregleda. Zmanjševanje obsega proračunov pogosto negativno vpliva na vojaške izdatke. Neodvisne analize morajo omogočiti večjo stroškovno učinkovitost.

7.13 EESO v zvezi s tem poudarja potrebo po odpravi ovir v EU in prav tako po razvoju konkurenčnih čezmejnih dobavnih verig. Spodbujati je treba učinke prelitja in stranske učinke med vojaško in civilno proizvodnjo. Hkrati je treba predvideti usklajenost izvoznih dovoljenj na evropski ravni.

7.14 Drugo zanimivo področje so „javne gospodarske službe“. Na podlagi popisa, ki ga je izvedla Komisija, je treba predvideti več odprtosti za čezmejno sodelovanje in/ali izmenjavo najboljših praks.

7.15 Analize EU lahko zagotovijo zanimive podatke o kakovosti široke palete pogojev v državah članicah. Spodbujati je treba poenostavitev upravnih praks (brez vpliva na varnost proizvodov in varstvo potrošnikov) in zmanjšanje finančnih bremen ⁽²⁷⁾. Na nekaterih področjih in v nekaterih državah ti procesi že potekajo.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ Na primer: Nemčija kot konkurenčna industrijska država (Nemčija), *Feuilles de route des comités stratégiques de filière* (Francija), Program za rast (Združeno kraljestvo; temu bo kmalu sledil podroben program), *Plan Integral de Política Industrial 2020* (Španija), *Naar de top: de hoofddijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid* (Nizozemska).

⁽²⁷⁾ Stoiberjeva skupina.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju

(COM(2010) 524 konč. – 2010/0278 (COD))

(2011/C 218/08)

Poročevalec: **g. FARRUGIA**

Svet Evropske unije je 6. decembra 2010 sklenil, da v skladu s členoma 136 in 121 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju

COM(2010) 524 konč. – 2010/0278 (COD).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5. maja) s 139 glasovi za, 10 glasovi proti in 33 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO priznava, da so potrebne reforme Pakta za stabilnost in rast (PSR), če želimo odpraviti probleme, ki jih je povzročila kriza v letu 2008, pa tudi že dolgo prisotne pomanjkljivosti, ki so se pokazale že pred krizo. EESO ugotavlja, da s Paktom za stabilnost in rast ni bilo mogoče preprečiti in obvladati fiskalnih neravnovesij, ki so nastala iz drugih vzrokov, kot so makroekonomska neravnovesja in pomanjkljivosti pri postopkih in predpisih na bančnem in finančnem področju.

1.2 EESO sicer pozdravlja predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora kot korak v smeri močno potrebne reforme, vendar meni, da je treba ustrezno pregledati preventivne in korektivne elemente predloga.

1.3 EESO meni, da bi bilo treba pri fiskalnih pravilih upoštevati predvsem naslednje:

- vprašanje kakovosti fiskalnega ukrepanja, ko gre za povečanje prispevka mehanizmov prihodkov in porabe k ponudbeni strani gospodarstva;
- dejstvo, da je treba za zagotavljanje trajnosti na davčnem in finančnem področju večji poudarek nameniti preventivnemu in ne korektivnemu pristopu,
- ter da so mehanizmi, ki temeljijo na spodbudah, uspešnejši kot mehanizmi, ki temeljijo zgolj na sankcijah.

To stališče pa ne zmanjšuje pomena korektivnega vidika, ki je nujen za večjo finančno disciplino.

1.3.1 Za takšen pristop velja, da je v skladu s cilji strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast.

1.4 V skladu s cilji, določenimi v letnem pregledu rasti, se glede preventivnega vidika priporoča, da se numerične cilje za fiskalno uspešnost pripravi na dvojni podlagi: z elementi, usmerjenimi od zgoraj navzdol, in elementi, usmerjenimi od spodaj navzgor (*top-down and bottom-up elements*). Element od zgoraj navzdol (*top-down*) bi temeljil na cilju, ki bi določal prizadevanja za fiskalno konsolidacijo, potrebna v celotnem euroobmočju, pristop od spodaj navzgor (*bottom-up*) pa bi določal, kako se ta prizadevanja v obliki ukrepov, ki jih je treba izvesti, porazdelijo med posamezne države članice. Tako bi prek formalnega pristopa spodbudili Komisijo, da bi pri uporabi Pakta za stabilnost in rast bolj upoštevala posebne okoliščine v posameznih državah.

1.5 V okviru takšnega pristopa bi bilo lahko zaradi pozitivnih učinkov verodostojnosti, ki se jih od monetarne unije pričakuje, nujno, da se države pozove k prizadevanjem za fiskalno konsolidacijo, ki bodo odražala njihovo sorazmerno velikost in njihovo sposobnost za to nalogo.

1.6 EESO poleg tega predlaga, da se pri uvedbi obrestnih depozitov, brezobrestnih depozitov in kazni zahteva, da so financirani neposredno in predvsem na podlagi popravka političnih elementov, ki povzročijo netrajnostno fiskalno stanje; ali

gre za takšno stanje, bi se ugotovilo z oceno odstopanj pri prihodkih in porabi od pravil konvergence, kot so opredeljena v preventivnem delu. Njihova vrednost bi bila ocenjena glede na višino izdatkov in/ali prihodkov, za katere je mogoče dokazati, da neposredno vodijo k netrajnostni fiskalni politiki. Takšen pristop bi pripomogel k bolj kakovostni fiskalni politiki.

1.7 Poleg tega se predlaga, da kazni v okviru korektivnega dela spremlja natančna ocena učinka, s katero se ugotovi, ali je bilo resnično doseženo izboljšanje kakovosti fiskalne politike.

1.8 Za ravnovesje med dajanjem spodbud in izrekanjem kazni v okviru korektivnega dela pa EESO predlaga, da lahko država članica dobi obresti od brezobrestnih depozitov takrat, ko doseže znižanje javnega dolga, ki je vsaj enako visoko kot obresti in ki bo po vsej verjetnosti trajno. Kazni pa bi se stekale v evropski mehanizem za stabilnost.

1.9 Po mnenju EESO bo ustrezna reforma proračunskega nadzora osrednji element krepitve upravljanja in obnovitve verodostojnosti euroobmočja.

2. Učinkovito izvrševanje proračunskega nadzora v euroobmočju

2.1 Zaradi svetovne finančne in gospodarske krize, ki se je začela leta 2008, so močno narasli fiskalni primanjkljaji in dolgovi, kar je povečalo zaskrbljenost glede dolgoročnejske fiskalne vzdržnosti. Drug velik problem so različni rezultati na področju fiskalne konsolidacije v posameznih državah članicah – pri čemer v nekaterih primerih obstaja resnična možnost plačilne nesposobnosti države – ter nezadostno fiskalno usklajevanje in pomanjkanje mehanizmov za nadomestila. Dodaten razlog za zaskrbljenost so pomanjkljivosti v finančnih in bančnih sistemih ter regulativni infrastrukturi in z njimi povezana nemožnost izpolnjevanja finančnih obveznosti.

2.2 Pakt za stabilnost in rast, okvir s pravili za usklajevanje nacionalnih fiskalnih politik v ekonomski in monetarni uniji, je bil posebej vzpostavljen za zagotavljanje proračunske discipline, toda nedavne izkušnje so razkrile preostale vrzeli in šibkosti sistema, ki bi lahko resno omajale stabilnost eura. To je sprožilo razpravo o pomenu gospodarskega upravljanja EU, ⁽¹⁾ v okviru katere je Komisija septembra 2010 predstavila zakonodajni sveženj s šestimi sporočili. Sveženj zajema naslednja področja:

— krepitev Pakta za stabilnosti in rast s sprejemanjem preudarne fiskalne politike, ⁽²⁾

— preprečevanje in odpravljanje makroekonomskih neravnovesij, ⁽³⁾

— vzpostavljanje proračunskih okvirov držav članic ⁽⁴⁾ in

— strožje izvrševanje. ⁽⁵⁾

2.3 To mnenje obravnava predvsem izvrševanje v smislu predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju. ⁽⁶⁾ Dodati je treba, da EESO poleg tega pripravlja mnenje o dokumentu COM(2010) 527 konč. ⁽⁷⁾

3. Ozadje

3.1 Glavni instrument usklajevanja in nadzora fiskalne politike na euroobmočju je Pakt za stabilnost in rast (PSR), s katerim se izvajajo določbe iz Pogodbe, ki se nanašajo na proračunsko disciplino. Evropski svet je junija 2010 soglasno ugotovil, da je treba nujno okrepiti usklajevanje gospodarskih politik, in sklenil, da je treba:

(i) okrepiti preventivni in korektivni del PSR, vključno s sankcijami, ob upoštevanju posebnih razmer v državah članicah euroobmočja;

(ii) pri proračunskem nadzoru bolj upoštevati ravni in razvoj dolga ter splošno vzdržnost;

(iii) zagotoviti, da vse države članice določijo nacionalna proračunska pravila in srednjeročne proračunske okvire v skladu s PSR, ter

(iv) zagotoviti kakovost statističnih podatkov.

3.2 Za učinkovito izvrševanje proračunskega nadzora v euroobmočju naj bi predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta dodatno spremenil Uredbo št. 1466/97 in Uredbo (ES) št. 1467/97, ki določata temelje za PSR. ⁽⁸⁾ Cilj predlagane uredbe je predvsem konkretno izvajati preventivni del in okrepiti korektivni del PSR.

⁽³⁾ COM(2010) 527 konč.

⁽⁴⁾ COM(2010) 523 konč.

⁽⁵⁾ COM(2010) 524 konč. in COM(2010) 525 konč.

⁽⁶⁾ COM(2010) 524 konč.

⁽⁷⁾ Mnenje EESO o *makroekonomskih neravnovesjih*, glej stran 53 tega Uradnega lista.

⁽⁸⁾ Ti uredbi sta bili leta 2005 spremenjeni z uredbama (ES) št. 1055/2005 in (ES) št. 1056/2005 ter dopolnjeni s poročilom Sveta z dne 20. marca 2005 z naslovom *Izboljšanje izvajanja Pakta stabilnosti in rasti*.

⁽¹⁾ Glej mnenje EESO v UL C 107, 6.4.2011, str. 7.

⁽²⁾ COM(2010) 522 konč. in COM(2010) 526 konč.

3.2.1 Glede preventivnega dela predlagana uredba navaja, da se sedanji srednjeročni proračunski cilj, določen v programih za stabilnost in konvergenčnih programih, ter zahteva po letni konvergenci v višini 0,5 % BDP ohranita, vendar se bosta izvajala na podlagi novega načela sprejemanja preudarne fiskalne politike. To načelo v skladu s predlogom pomeni, da letna rast porabe ne sme preseči razumne srednjeročne stopnje rasti BDP, razen če je presežek izravnán s povečanjem državnih prihodkov ali se diskrecijsko zmanjšanje prihodkov nadomesti z zmanjšanjem porabe. V primeru odstopanja od preudarne fiskalne politike bo Komisija izdala priporočilo, ki bo slonelo na izvedbenem mehanizmu iz člena 136 Pogodbe, in sicer v obliki obrestnega depozita v višini 0,2 % BDP.

3.2.2 Korektivni del je povezan z obveznostjo držav članic euroobmočja, da se izognejo čezmernim primanjkljajem in dolgu, ki se določajo na podlagi številčnega praga za primanjkljaj (3 % BDP) in javni dolg (60 % BDP), pri čemer velja, da je sprejemljivo tudi dovolj hitro približevanje pragu za javni dolg.

3.2.2.1 Komisija v predlogu priznava, da bo poudarjanje letnega proračunskega ravnovesja morebiti povzročilo, da bo preveč pozornosti posvečene bolj kratkoročnim nalogam, in da je treba javni dolg kot kazalnik dolgoročnejske fiskalne vzdržnosti bolj upoštevati.

3.2.2.2 V korektivnem delu predlagana uredba navaja, da bo izvrševanje izboljšano z uvedbo novega sklopa finančnih sankcij za države članice euroobmočja, ki se bodo v skladu s postopnim pristopom v procesu uporabile prej. Brezobrestni depozit v višini 0,2 % BDP bi se odredil na podlagi odločitve, da se v državi ustvari čezmeren primanjkljaj. V primeru, da priporočilo za odpravo primanjkljaja ne bo upoštevano, bo namesto zahteve po položitvi depozita izrečena denarna kazen.

3.2.3 Komisija predlaga, da se za izvrševanje preventivnega in korektivnega dela uvede postopek mehanizma „obratnega glasovanja“, kar pomeni, da bo Komisija Svetu poslala priporočilo, da je država članica dolžna položiti depozit. To priporočilo bo veljavno, razen če Svet s kvalificirano večino v desetih dneh od prejetja priporočila Komisije odloči drugače.

3.2.4 Komisija v predlogu uredbe navaja, da lahko Svet zmanjša znesek depozita, in sicer согласно ali po posebnem predlogu Komisije zaradi izrednih okoliščin ali na podlagi utemeljene prošnje države članice. V okviru preventivnega dela se depozit vrne državi članici z obračunanimi obrestmi, ko Svet potrdi, da je država članica obvladala položaj. V okviru korektivnega dela Komisija v predlogu uredbe navaja, da se brezobrestni depozit izplača na podlagi odprave čezmernega primanjkljaja, obresti iz takega depozita in zbrane globe pa se

porazdelijo med države članice euroobmočja, ki nimajo čezmernega primanjkljaja in niso v postopku zaradi čezmernega neravnovesja.

3.2.5 Predlog je povezan s splošnimi pozivi k širšim makroekonomskim ocenam, vključno z ugotavljanjem strukturnih neravnovesij, ki negativno vplivajo na konkurenčnost. V ta namen sta bila objavljena še dva predloga uredbe, in sicer *predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvršilnih ukrepih za odpravo čezmernih makroekonomskih neravnovesij v euroobmočju* ⁽⁹⁾ ter *predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnovesij* ⁽¹⁰⁾.

3.3 Za učinkovit proračunski nadzor v euroobmočju pa se je treba osredotočiti tudi na nacionalne proračunske okvire.

3.4 Ti predlogi so del širše reforme gospodarskega upravljanja v skladu s cilji strategije Evropa 2020. Usklajevanje gospodarske politike, vključno z nadzorom fiskalnega stanja na podlagi upoštevanja fiskalnih pravil in strukturnih reform, bo po pričakovanjih vključeno v evropski semester, ki pomeni obdobje, med katerim bodo pregledane proračunske in strukturne politike držav članic, da se odkrijejo neskladnosti in nastajajoča neravnovesja, pa tudi da se okrepi usklajevanje v času, ko so pomembne proračunske odločitve še v pripravi. ⁽¹¹⁾

4. Splošne ugotovitve

4.1 Reforme Pakta za stabilnost in rast so nujne za odpravo šibkosti v sistemu, ki so prišle na dan med izjemno hudo krizo leta 2008, pa tudi za odpravo problemov, ki so se pojavljali že pred krizo.

4.2 Tako so nekatere države v euroobmočju dejansko že več let pred krizo imele fiskalne primanjkljaje, ki so bili nad referenčno vrednostjo 3 % BDP, naraščal pa je tudi njihov delež javnega dolga. ⁽¹²⁾ Z izbruhom finančne in gospodarske krize se je fiskalno stanje poslabšalo; po pričakovanjih bo povprečni primanjkljaj v euroobmočju do konca leta 2010 dosegel 6,3 % BDP, delež javnega dolga pa se bo povzpел na 84,1 % BDP. ⁽¹³⁾ Pakt za stabilnost in rast ni bil namenjen preprečevanju takšnih neravnovesij, ki so se v mnogih primerih pojavila tudi kot posledica hudih napetosti v širšem makroekonomskem in finančnem okolju.

⁽⁹⁾ COM(2010) 525 konč.

⁽¹⁰⁾ COM(2010) 527 konč.

⁽¹¹⁾ Evropski semester se je začel z letnim pregledom rasti, ki je bil objavljen januarja 2011 (COM(2011) 11 konč.). Letni pregled rasti združuje različne ukrepe, ki so ključnega pomena za kratkoročno pospešitev okrevanja ter hkrati za osredotočenost na doseganje ciljev strategije Evropa 2020.

⁽¹²⁾ Podatki Eurostata, 16.12.2010.

⁽¹³⁾ Evropska komisija, *Evropska gospodarska napoved*, jesen 2010.

4.3 Glede Pakta za stabilnost in rast je treba obravnavati dve glavni točki. Prva se nanaša na izboljšave izvedbenega mehanizma, druga pa na preveliko zaupanje v merilo proračunskega primanjkljaja, zaradi katerega je bil problem dolga premalo upoštevan. Pri izvajanju Pakta za stabilnost in rast gospodarski cikel ni bil dovolj pomemben.

4.3.1 Pomanjkljivosti pri izvrševanju se kažejo v tem, da je vrsta držav več let kršila merilo primanjkljaja in dolga. Ker ni bilo sankcij, se je izoblikovala takšna praksa na fiskalnem področju, ki ni le spregledala fiskalne vzdržnosti v lastni državi, temveč se tudi ni upoštevalo, da ima netrajnostno fiskalno ukrepanje ene države posledice za celotno monetarno unijo. Pomanjkanje izvrševanja v preteklosti je oslabilo Pakt za stabilnost in rast ter spodkopalo njegovo verodostojnost.

4.3.1.1 Reforme preventivnega in korektivnega dela Pakta, ki jih bo spremljal nov sklop strožjih finančnih sankcij, naj bi odpravile te pomanjkljivosti. Vendar pa je treba počakati, da vidimo, v kolikšni meri bo do izvrševanja zares prišlo.

4.3.1.2 Po eni strani je mogoče tokrat dokazati, da je tveganje izredno veliko, če ukrepi ne bodo učinkoviti. Finančni trg bo bolj kot kdaj prej posebno pozorno spremljal, kako države članice euroobmočja izvajajo nadzor fiskalnega in makroekonomskega ravnovesja. Pomanjkanje resničnega izvrševanja bo pomenilo neuspeh Pakta za stabilnost in rast in bo zato resno omajalo stabilnost euroobmočja.

4.3.1.3 Hkrati je treba upoštevati, da se predlogi za strožji nadzor pripravljajo zaradi krize, kakršne še ni bilo, in v času, ko je gospodarska rast še vedno šibka. Vlade so morale s finančnimi injekcijami pomagati bankam, da so preprečile popoln zlom finančnega sistema. Poleg tega so morale posredovati, da bi obrzdale ekonomske in socialne stroške krize.

4.3.2 Glede na preveliko zaupanje v merilo primanjkljaja je treba poudariti, da se je leta 2005 med revizijo Pakta za stabilnost in rast poskušalo prenesti težišče na strukturne primanjkljaje, da bi lahko upoštevali ciklično stanje v posameznih državah članicah. Pri tem pa proračunska disciplina dolgoročno ni bila upoštevana. Večji poudarek na merilu dolga bo do neke mere odpravil ta problem.

4.3.2.1 Vendar pa je treba pri mehanizmu razmisliti o razlogih za kopičenje dolga. Zadolževanje zaradi financiranja javnih investicijskih projektov, ki imajo velike ekonomske in socialne koristi, ne moremo obravnavati enako kot zadolževanja zaradi pokrivanja izdatkov, ki daje nizek donos.

4.3.2.2 Reforma mehanizmov za nadzor naj bi poleg tega upoštevala posebne značilnosti posameznih držav, kot so struktura dolga in z njo povezana tveganja, zadolženost zasebnega sektorja ter obveznosti, povezane s starajočim se prebivalstvom,

vendar je ravno tako pomembno razlikovati med zunanjim in domačim dolgom, saj zadnji prispeva k makroekonomski stabilnosti.

4.3.2.3 Dodatna kritika mehanizma za nadzor se nanaša na pomen posebnih referenčnih vrednosti, ki so v bistvu poljubne.⁽¹⁴⁾ Kljub temu pa velja, da ima pristop na podlagi referenčnih vrednosti pomembne prednosti, saj je enostaven, pregleden in olajša upravljanje.

4.3.2.4 Po drugi strani pa odstopanja posameznih držav članic od takih referenčnih vrednosti kažejo, da konvergenca v EU zaenkrat še zdaleč ni dosežena. Hitra vzpostavitev konvergenca med državami je zaželena in Evropski svet je ravnal pravilno, ko je pred kratkim temu vprašanju namenil poseben poudarek. V ta namen pa je spet potrebno, da države skrbno pretehtajo ravnovesje med nujnim ohranjanjem proračunske discipline in posebnimi potrebami v zvezi s prestrukturiranjem, naložbami in rastjo, ki jih je morebiti treba podpreti s fiskalnimi ukrepi.

4.4 Znova je treba poudariti, da fiskalne vzdržnosti ne moremo obravnavati ločeno od makroekonomskih ravnovesij. Širši makroekonomski nadzor, s katerim se preverja odpravljanje neravnovesij, je zato zelo upravičen.

4.5 Težnja k vzpostavljanju nacionalnih proračunskih okvirov, ki bi dopolnjevali Pakt za stabilnost in rast, temelji na dejstvu, da proračunska disciplina sicer zadeva vse države članice euroobmočja, vendar pa je zakonodajna pristojnost na področju fiskalne politike na nacionalni ravni.

4.5.1 Bolj decentraliziran pristop k vprašanju proračunske discipline bi po eni strani lahko dosegli z ustreznimi spremembami Pogodbe, ki bi omejile nacionalni interes v korist skupnega interesa, po drugi pa z bolj prilagodljivimi ureditvami na podlagi sporazumov med državami članicami. Če takšnih sprememb ne bo, bodo nacionalni interesi vedno prevladali nad skupnimi,⁽¹⁵⁾ ne glede na to, kako upravičeni bi ti bili. Zato je pomembno preučiti vlogo, ki jo lahko ima nacionalna zakonodaja na področju fiskalne odgovornosti za vzdrževanje proračunske discipline. Uspešno izvajanje te zakonodaje lahko spodbudi fiskalno vzdržnost na celotnem euroobmočju.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Čeprav je treba pozdraviti cilje predlagane uredbe, tj. krepitev Pakta za stabilnost in rast z zagotovitvijo orodij za učinkovito izvrševanje, pa so v preventivnem in korektivnem delu Pakta nekatere podrobnosti, o katerih je treba po mnenju Odbora še razmisliti.

⁽¹⁴⁾ Wyplosz, C (2002): *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?* (Proračunska disciplina v EMU: predpisi ali institucije?), Univerzitetni inštitut za mednarodne študije iz Ženeve in CEPR (Center za ekonomske in politične raziskave).

⁽¹⁵⁾ Generalni direktorat za notranjo politiko – direktorat A: *Economic and Scientific Policies, Economic and Monetary Affairs, Multilateral Surveillance* (Gospodarske in znanstvene politike, ekonomske in monetarne zadeve, večstranski nadzor) (Charles Wyplosz).

5.2 Cilj glede porabe, ki je opisan v preventivnem delu in ki temelji na razumni srednjeročni stopnji rasti BDP, ne upošteva različnih elementov državne porabe, čeprav je splošni cilj glede porabe koristen z vidika enostavnosti in lažjega upravljanja. To velja tudi za fiskalna pravila, ki so osredotočena zgolj na splošne kazalnike, kot sta merili primanjkljaja in dolga. Takšna merila ne upoštevajo niti dolgoročne rasti na strani ponudbe, ki jo spodbudijo nekatere kategorije državne porabe, niti izboljšanja kakovosti proračunske porabe in na splošno mehanizmov, ki ustvarjajo prihodke.

5.2.1 Zato je treba opozoriti na kakovost javnih financ, in sicer tako, da se oceni struktura in učinkovitost javne porabe. To ima lahko poseben pomen pri vlaganjih v človeški kapital v obliki izdatkov za izobraževanje in zdravje, raziskave in razvoj, javno infrastrukturo in razvoj institucij. ⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾ Zato se predlaga, da se ti izdatki izključijo iz zgornje meje porabe, zlasti ko gre za stroške na podlagi financiranja s sredstvi EU in s tem povezano nacionalno financiranje. Zaradi ohranjanja kakovosti socialnih izdatkov bi se lahko izključili tudi obvezni izdatki v okviru nadomestil za brezposelnost. Poleg tega mora biti upoštevanje fiskalnih ciljev popolnoma v skladu z doseganjem ciljev strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast, pri čemer pa so lahko za doseganje teh ciljev potrebni višji javni izdatki. ⁽¹⁸⁾

5.2.2 Da bi se izognili nejasnostim v uredbi, pa EESO poleg tega priporoča, da se jasno opredelijo pojmi „preudarno sprejemanje fiskalne politike“, „razumna srednjeročna stopnja rasti“ in „izjemne okoliščine“.

5.3 Mehanizem za nadzor se ne bi smel sprožiti zgolj v primeru odstopanj od numeričnih vrednosti, temveč bi bilo treba upoštevati tudi širše vidike, kot so gospodarske, politične in družbene razmere v državi članici. Namen predloga ni razvodeniti preventivnega mehanizma, temveč omogočiti, da se upoštevajo tudi specifična razmišljanja, ki prevladujejo v državah članicah euroobmočja. To je drugače tudi v skladu s predlogom uredbe o makroekonomskih neravnovesjih, ki določa, da se potem, ko se sproži mehanizem opozarjanja, izvede še temeljit pregled države članice.

5.4 Poleg tega se predlaga, da se pri uvedbi obrestnih depozitov, brezobrestnih depozitov in kazni v vsakem primeru zahteva, da so neposredno financirani na podlagi popravka

političnih elementov, ki bi povzročili nepremišljeno in nevzdržno fiskalno stanje, kot ga določajo odstopanja od določb v okviru preventivnega dela. Njihova vrednost bi bila ocenjena glede na višino izdatkov in/ali porabe, za katere je mogoče dokazati, da neposredno vodijo k netrajnostni fiskalni politiki. S takim pristopom bi se izognili tveganju, da bodo depoziti in kazni financirani z državnimi izdatki, ki dajejo visok donos. Čeprav se priznava, da ugotavljanje netrajnostnega ravnanja ni lahka naloga, pa bi si bilo treba vseeno prizadevati za jasne in izvedljive opredelitve, ki so lahko v tem okviru koristne.

5.4.1 Poleg tega je pomembno, da se depozit sprostí šele, ko se zadevna država članica zaveže, da bo ta sredstva produktivno uporabila. Tukaj bi bila mogoče upravičena analiza stroškov in koristi, podobna tisti, ki se uporablja pri dodeljevanju sredstev iz kohezijskih in strukturnih skladov. ⁽¹⁹⁾

5.5 Nadalje je treba ustrezno upoštevati tudi posledice izvrševanja, če bi bili brezobrestni depoziti in kazni odrejeni v obdobju, ko gospodarske in socialne razmere v državi članici morebiti niso stabilne. Zato bi moralo vsako priporočilo Komisije za uporabo korektivnega mehanizma temeljiti na oceni posledic, iz katere bi bilo razvidno, kako bi uporaba tega mehanizma dejansko vodila k izboljšanju kakovosti fiskalne politike v zadevni državi članici in na splošno na euroobmočju. Pomembno je, da izvrševanje določb ne povzroči še več težav, kot naj bi jih odpravilo.

5.6 Člen 7 uredbe ureja porazdelitev obresti in kazni, ki jih zbere Komisija, med države članice euroobmočja, ki nimajo čezmerne primanjkljaja ali čezmerne neravnovesja, in sicer sorazmerno z njihovim deležem v bruto nacionalnem prihodku držav članic euroobmočja. V tem primeru lahko sistem razdeljevanja povzroči večja neravnovesja v monetarni uniji in razlike med državami članicami euroobmočja se lahko še povečajo, kar je v nasprotju z zahtevami monetarne unije.

5.7 Za ravnovesje med dajanjem spodbud in izrekanjem kazni v okviru korektivnega dela EESO predlaga, da lahko država članica dobi obresti od brezobrestnih depozitov takrat, ko doseže znižanje javnega dolga, ki je vsaj enako visoko kot obresti in ki bo po vsej verjetnosti trajno. Kazni pa bi se stekale v evropski mehanizem za stabilnost.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios in Andrea Schaechter (2008): *The Quality of Public Finances and Growth (Kakovost javnih financ in rast)*, gospodarsko poročilo Komisije, 337.

⁽¹⁷⁾ António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht in Michael Thöne (2005): *The Quality of Public Finances and Growth (Kakovost javnih financ in rast)*, delovni dokument Evropske centralne banke, serija št. 438.

⁽¹⁸⁾ Glej mnenje EESO v UL C 107, 6.4.2011, str. 7.

⁽¹⁹⁾ Evropska komisija (2008), generalni direktorat za regionalno politiko: *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects (Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov)*, junij 2008.

5.8 Predlog temelji na načelu, da bi moral Pakt za stabilnost in rast delovati kot spodbuda za trajnostno ravnanje in ne zgolj kot mehanizem kaznovanja.

5.9 Medtem ko je nesporno, da mora uveljavljanje osnovne ekonomske in fiskalne konvergence temeljiti na skupnih ciljih, pa je hkrati mogoče trditi, da je treba pri uresničevanju „enakega cilja za vse“ pri ocenjevanju kratkoročne fiskalne vzdržnosti po možnosti postopati prilagodljivo, vsaj dokler ni dosežena dovolj visoka osnovna raven ekonomske konvergence med državami, pa tudi glede na to, da je zadnja recesija posamezne države članice prizadela v različnem obsegu.

5.9.1 Poleg tega je treba ustvariti okvirne pogoje, v katerih bi imele posamezne države koristi od pozitivnih učinkov verodostojnosti, ki se jih od velike monetarne unije pričakuje. Zato bi bilo vredno razmisleka, ali bi se države članice pozvalo k prizadevanjem za fiskalno konsolidacijo, ki bi ustrezala njihovi sorazmerni velikosti v monetarni uniji in njihovi sposobnosti za to nalogo; tako bi lahko usklajeno uresničili skupni splošni cilj za euroobmočje. Takšen pristop bi imel neposredne koristi za vse države, saj bi celotno območje, predvsem pa politike uspešnejših držav, veljali za verodostojne z ekonomskega vidika.

5.9.2 Učinkovitost takega pristopa je močno odvisna od mehanizma za nadzor, kot ga predlaga Komisija, ki bi zagotovil, da bi države, ki zaostajajo, naredile vse, kar je v njihovi moči, da bi v optimalnem času dosegle konvergenco. Hkrati je treba stalno opozarjati na pravilne statistične meritve ter na to, da je treba izboljšati statistike in poročanje, tako da bodo pravočasno na voljo zanesljivi podatki.

5.9.3 Zato Odbor predlaga, da se v naslednjem kratkoročnem obdobju – in dokler ni dosežena zadostna osnovna raven ekonomske konvergence med različnimi državami – uporabi sistem, ki temelji na dveh pristopih – na pristopu od zgoraj navzdol (*top-down*) in od spodaj navzgor (*bottom-up*). Namen uporabe dvojnega pristopa je okrepiti in dopolniti sedanja prizadevanja za obnovitev fiskalne vzdržnosti v euroobmočju tako, da se načrtovano in na urejen način uvedejo potrebni elementi prožnosti.

5.9.4 Pristop od zgoraj navzdol temelji na določitvi cilja za celotno območje, v okviru katerega bi bila opredeljena prizadevanja za fiskalno konsolidacijo, potrebna na tej ravni. Z uresnitvijo takšnega cilja bi se povečala verodostojnost euroobmočja na splošno, kar bi koristilo vsaki posamezni državi. Pristop od spodaj navzgor pa bil določal, kako se ta prizadevanja, ki so naloga celotnega euroobmočja, v obliki ukrepov, ki jih je treba izvesti, porazdelijo med posamezne države članice. Pri tej porazdelitvi bi se upoštevala vrsta objektivnih ekonomskih meril, kot so stopnja razvitosti, potrebe po naložbah, obseg pokojninske in strukturne reforme, kakovost javnih financ ter

učinkovitost davčnega sistema. Nadalje bi tak pristop preprečil, da bi preveč restriktivna uporaba Pakta za stabilnost in rast v nekaterih državah trajno ovirala rast.

5.9.5 Po eni strani bi ta pristop uvedel upravičeno solidarnost med državami v euroobmočju, po drugi strani pa bi pomenil korak naprej do boljšega usklajevanja in zbliževanja na davčnem področju. Ko je dosežena zadostna osnovna raven ekonomske konvergence, porazdelitev prizadevanj med države članice po načelu od spodaj navzgor pravzaprav pomeni, da različne države zasledujejo skupne numerične cilje. Do takrat pa se potrebna prožnost posameznim državam ne bi več odobravala na očitni *ad hoc* podlagi in morebiti neupravičeno, kot se je pogosto dogajalo v preteklosti, temveč v okviru povezanega in usklajenega sistema, ki bi omogočal nujna prizadevanja za fiskalno konsolidacijo v euroobmočju. Tak pristop bi lahko pomenil velik napredek pri ohranjanju verodostojnosti sistema.

5.9.6 Tovrsten pristop je v bistvu podoben pristopu, ki je bil sprejet pri določanju ciljev za strategijo Evropa 2020, pri čemer si države članice zastavijo lastne nacionalne cilje, ki so skladni s splošnimi cilji za EU. Dejansko je v letnem pregledu rasti v prilogi 1, ki navaja začasne različne cilje držav članic, omenjeno, da je dejstvo, da si vsaka država članica določi lastno raven ambicij glede na splošne cilje strategije Evropa 2020, eden od pomembnih elementov strategije. Ugotovljeno je, da se države članice po vsej verjetnosti bolj identificirajo s takšnimi cilji, saj je o njih potekala notranja politična razprava, ki je bila podlaga za njihovo določitev, in so bili opredeljeni ob upoštevanju izhodiščnega stanja in nacionalnih vidikov. V zvezi s tem se lahko tudi predlaga, da se za države, v katerih so potrebna izredno velika prizadevanja za konsolidacijo, jasno določijo prehodna obdobja v realističnem časovnem okviru, potrebnem za to nalogo.

5.9.7 Ta predlagani pristop ne pomeni oslabitve preventivnega mehanizma, ki ga predlaga Komisija, saj temelji na dolgoročni konvergenci na podlagi enakih numeričnih ciljev za vse članice euroobmočja. Njegov namen je zagotoviti formalen okvir, ki bi omogočil, da posamezne države članice euroobmočja različno hitro dosegajo konvergenco; zgleduje se po načelu pristopov, prilagojenih posameznim državam, ki jih predlaga Komisija sama. Po ocenah je to pomembna možnost, da se s formalno vključitvijo prožnosti v konvergenčne načrte za posamezne države poveča verodostojnost sistema.

5.10 Na koncu je treba opozoriti še na socialni dialog, ki ima pomembno vlogo. Na nacionalni ravni je socialni dialog bistven za razvoj nacionalnega političnega okvira, ki zajema predvsem fiskalno politiko in makroekonomski nadzor. Zrel in obsežen politični in socialni dialog omogoča soočanje s socialnimi in gospodarskimi izzivi, predvsem dolgoročnimi, med katere sodijo pokojninska reforma in izdatki na zdravstvenem področju. Če naj vlade uresničijo cilje, kot so finančna vzdržnost in makroekonomsko ravnovesje, je potrebno močno socialno partnerstvo in sodelovanje, pa tudi doseganje političnega soglasja.

5.10.1 Pri tem ima EESO pomembno vlogo, saj skrbi za učinkovit dialog o fiskalni vzdržnosti med svojimi člani. V ta namen bi EESO lahko pripravil priporočila in predloge za reforme, ki bi bili tesno usklajeni z izsledki nacionalnih socialnih dialogov. Kot je predlagano v mnenju *Usklajevanje gospodarskih politik za stabilnost, rast in delovna mesta – Kako izboljšati gospodarsko upravljanje EU* bi EESO lahko organiziral letne seje na to temo, na katerih bi se razpravljalo o priporočilih in predlogih za reforme. Poleg tega ima EESO pomembno nalogo, saj mora zagotavljati, da socialni partnerji in druge organizacije civilne družbe delujejo v skladu s cilji Unije za socialni in gospodarski razvoj.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvršilnih ukrepih za odpravo čezmernih makroekonomskih neravnovesij v euroobmočju

(COM(2010) 525 konč. – 2010/0279 (COD))

in predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnovesij

(COM(2010) 527 konč. – 2010/0281 (COD))

(2011/C 218/09)

Poročevalec: **Stefano PALMIERI**

Svet Evropske unije je 1. decembra 2010 sklenil, da v skladu s členoma 136 in 121(6) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjih dokumentih:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvršilnih ukrepih za odpravo čezmernih makroekonomskih neravnovesij v euroobmočju

COM(2010) 525 konč. – 2010/0279 (COD) in

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnovesij

COM(2010) 527 konč. – 2010/0281 (COD).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5. maja) s 189 glasovi za, 2 glasovoma proti in 11 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja dejstvo, da je Evropska komisija v okviru krepitve evropskega gospodarskega upravljanja prišla do spoznanja, da je treba makroekonomskim neravnovesjem nameniti več pozornosti, in sicer v enaki meri kot javnofinančnemu primanjkljaju; gre za dva dejavnika, ki povzročata gospodarsko, finančno in socialno nestabilnost gospodarstev držav članic Evropske unije.

1.2 EESO priznava, da je sedanja gospodarska kriza huda preizkušnja za ekonomsko, socialno pa tudi politično trdnost Evropske unije na splošno in posebej za ekonomsko in monetarno unijo (EMU). Izkazalo se je, da pri preprečevanju krize ni dovolj upoštevati zgolj količinske vidike gospodarske rasti določene države, temveč da bi bilo treba ovrednotiti tudi kakovost rasti, oziroma ugotoviti, na katerih makroekonomskih dejavnikih temelji ali ne temelji trajnost takšnega dinamičnega razvoja.

1.3 EESO upa, da bo dejansko prišlo do izboljšanja evropskega gospodarskega upravljanja in da bo pri tem enaka pozornost namenjena potrebam po stabilnosti in rasti, ki prinaša nova delovna mesta.

1.4 Zato EESO tudi upa, da bo krepitev gospodarskega upravljanja, ki je glavni nosilec ekonomske, socialne in kohezijske politike EU, dejansko pomagala doseči cilje strategije Evropa 2020 in nove evropske kohezijske politike.

1.5 EESO namerava prispevati k doseganju širokega soglasja, ki je nujno za učinkovito krepitev gospodarskega upravljanja, in sicer tako, da bo po eni strani opozarjal na omejitve in tveganja, ki jih vsebuje pristop Komisije, po drugi strani pa na velik potencial, ki ga ta prinaša.

1.6 Kot je poudarila Komisija⁽¹⁾, gre pojav in ohranjanje makroekonomskih neravnovesij v državah članicah pripisati dejavnikom konkurenčnosti in če konkurenčnost razumemo kot „spособnost gospodarstva, da prebivalstvu trajno zagotovi visok in vedno višji standard ter visoko raven zaposlenosti“⁽²⁾, kot jo je opredelila Komisija, potem iz tega, kot je poudaril EESO, izhaja potreba, da se pri ugotavljanju takšnih neravnovesij upošteva širša paleta gospodarskih, finančnih in socialnih vzrokov.

⁽¹⁾ Evropska komisija - GD EcoFin, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Četrtno poročilo o območju eura, št. 1/2010.

⁽²⁾ COM(2002) 714 konč.

1.7 Zato EESO meni, da bi morala preglednica kazalnikov, ki se uporablja za oceno neravnovesij, vključevati gospodarske, finančne in socialne kazalnike. V zvezi s tem EESO opozarja, da je treba upoštevati neravnovesja, ki izhajajo iz velikih in še naraščajočih razlik v porazdelitvi dohodka v državah članicah, ki so bile tudi eden od vzrokov za nedavno gospodarsko in finančno krizo.⁽³⁾

1.8 Makroekonomska neravnovesja niso le posledica monetarne unije, temveč so tudi rezultat odpiranja skupnega notranjega trga. Čezmejna porazdelitev dela temelji na različnih konkurenčnih prednostih in pomanjkljivostih na posameznih trgih. Zato cilj načrtovanih ukrepov ne bi smela biti odprava razlik, kadar te izhajajo iz notranjih dinamik trga in nimajo negativnih učinkov.

1.9 EESO poudarja, da je pri ocenjevanju makroekonomskih neravnovesij treba doseči pravilno in enakovredno ocenjevanje tako dejavnikov konkurenčnosti, ki so povezani s cenami, kot tistih, ki z njimi niso povezani.

1.10 EESO upa, da se bo razprava o kazalnikih, ki bodo del posebne preglednice kazalnikov, ki jo predvideva Komisija, razširila, ter tako na evropski kot na nacionalni ravni vključila veliko število institucionalnih akterjev in organizacij, ki zastopajo civilno družbo, med katere spadata tudi EESO in Odbor regij.

1.11 EESO ugotavlja, da je preglednico kazalnikov, ki jo predlaga Komisija v okviru opozorilnega mehanizma, treba načeloma obravnavati kot instrument za prvo oceno, zaradi tehničnih težav, ki jih prinaša že pristop (določitev opozorilnega praga, dodelitev „teže“ posameznim virom neravnovesij, obravnavano časovno obdobje). Tej pa mora slediti še širša in bolj poglobljena ekonomska ocena neravnovesij posamezne države članice.

1.12 EESO poudarja, da povezava med prepoznavanjem neravnovesij, izvajanjem korektivnih ukrepov in ponovno vzpostavitev ravnovesja v dovolj razumnih rokih ni samoumevna. V tem okviru se roki lahko podaljšujejo zaradi: a) zapletenih povezav med makroekonomskimi cilji in instrumenti; b) posrednega nadzora instrumentov, ki ga izvajajo nosilci političnega odločanja; c) morebitne neučinkovitosti kaznovalnega sistema držav članic EMU.

1.13 EESO poudarja tveganje, da bi morebitni omejevalni ukrepi za ponovno vzpostavljajanje ravnovesja lahko pripeljali do spodbujanja procikličnih politik, ki bi razširile in podaljšale

sedanjo fazo gospodarskega upada. Možno bi celo bilo, da mešanica ekonomskih politik, predpisana posamezni državi članici za odpravo njenih notranjih neravnovesij, pravzaprav ne bi bila primerna za EU kot celoto.

1.14 EESO meni, da je bila v okviru ukrepov za preprečevanje makroekonomskih neravnovesij, ki so v glavnem povezana s pretirano izpostavljenostjo zasebnega sektorja terjatvam, podcenjena zmožnost nadzora, ki ga lahko izvajajo Evropska centralna banka (ECB), evropski sistem centralnih bank, Evropski odbor za sistemska tveganja in Odbor evropskih bančnih nadzornikov. EESO zato zahteva, da se – z usklajevanjem med navedenimi organi – vzpostavijo pogoji za učinkovit neposredni in posredni nadzor bančnega sistema ter ustrezni ukrepi na področju predpisov o dodeljevanju kreditov, katerih merila (regulativna) morajo biti ustrezno opredeljena.

1.15 EESO poudarja, da v zakonodajnem paketu za preprečevanje in odpravo makroekonomskih neravnovesij manjka ustrezen razmislek o proračunu EU. Zaradi pojava nesimetričnih pretresov je treba v državah članicah euroobmočja uporabiti instrumente za ponovno vzpostavitev ravnovesja makroekonomskega sistema. V teh okoliščinah EESO opozarja, da bi bilo primerno izmeriti potencial, ki bi ga nudil sistem prožnejšega proračuna, ki bi razpolagal z več sredstvi kot zdajšnji. Tako bi bilo mogoče izvajati potrebne prenose iz območij, ki jim je pretres koristil, v območja, ki jim je škodoval, bodisi s samodejnimi stabilizatorji, bodisi s financiranjem vseevropskih naložb (npr. z izdajanjem euroobveznic).⁽⁴⁾

1.16 EESO ponovno poudarja, da učinkovito usklajevanje evropskih ekonomskih politik – ki bi lahko za državljane pomenilo močno demokratično legitimnost – nujno zahteva pomebnnejšo vlogo Evropskega parlamenta, EESO in Odbora regij kot institucij, ki zastopajo državljane, socialne partnerje in civilno družbo.⁽⁵⁾

1.17 EESO meni, da ima lahko EP ključno vlogo pri doseganju soglasja glede referenčnega makroekonomskega okvira, razvrščanja problemov po prioritetah ter opredeljevanja gospodarskih politik, ki bi jih bilo treba izvajati. EP je tako lahko kraj, kjer se bo skupaj z drugimi evropskimi institucionalnimi organi usklajevala skupna strategija, ki ne bo omejena

⁽³⁾ OIL-IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Izzivi za rast, zaposlovanje in socialno kohezijo), dokument za razpravo na skupni konferenci OIL in IMF, Oslo, 13. september 2010, str. 67–73.

⁽⁴⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society* (Nova strategija za enotni trg – v službi evropskega gospodarstva in družbe). Poročilo predsedniku Evropske komisije, maj 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer. Notre Europe, Les Brefs*, št. 22, februar 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, december 2010; besedilo je dostopno na spletni strani: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ Točke 1.15 do 1.18 povzemajo določena priporočila, ki so bila podana že v mnenju ECO/282 o Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Usklajevanje gospodarskih politik za stabilnost, rast in delovna mesta – Kako izboljšati gospodarsko upravljanje EU, UL 2011/C 107/02, str. 7

na sprejemanje uradnih predpisov in postopkov, temveč bo podrobno določala konkretne politike, potrebne za povečanje zaupanja državljanov in uresničevanje njihovih pričakovanj.

1.18 EESO pozdravlja sklepe Evropskega sveta z dne 24. in 25. marca 2011, v katerih je navedeno, da „bomo še naprej tesno sodelovali“ z EESO pri izvajanju evropskega semestra, „da bi zagotovili široko odgovornost“. EESO je pripravljen obsežno sodelovati na tem področju in si želi čim prej začeti ustrezne pogovore s Svetom.

1.19 EESO bi lahko – kot forum za civilni dialog – organiziral posebno letno srečanje (jeseni), na katerem bi razpravljali o priporočilih, ki so bila dana državam članicam. V razpravi bi sodelovali nacionalni ekonomsko-socialni sveti, parlamenti in EP, ki bi skupaj ocenili sprejete strategije ter jih nato razširjali in spodbujali na nacionalni ravni.

1.20 EESO si želi, da bi bilo treba v večji meri uporabljati makroekonomski dialog (MED) in da preprečevanja in odpravljanja neravnovesij ne bi prepuščali le Komisiji in vladam držav članic. MED bi lahko postal instrument, s katerim bi vlade in socialni partnerji skupaj ocenjevali gospodarski položaj na ravni EU ter določali ukrepe, ki jih je treba sprejeti v tesni povezavi s procesi socialnega dialoga in dogovarjanja na nacionalni ravni, da bi zagotovili skladnost dinamike celotne EU z dinamikami držav članic.

2. Korektivni ukrepi za odpravo notranjih makroekonomskih neravnovesij, ki jih predlaga Evropska komisija v sporočilih COM(2010) 525 in 527 konč.

2.1 Evropska komisija je 30. junija 2010 predstavila sporočilo z naslovom *Usklajevanje gospodarskih politik za stabilnost, rast in delovna mesta – Kako izboljšati gospodarsko upravljanje EU*.⁽⁶⁾ S tem sporočilom je Komisija uresničila to, kar je napovedala v sporočilu z naslovom *Okrepitev usklajevanja ekonomskih politik*.⁽⁷⁾

2.2 Na podlagi spoznanj, ki jih je prinesla mednarodna finančna kriza, Komisija in projektna skupina za gospodarsko upravljanje pod vodstvom predsednika Van Rompuya priznavata, da zgolj upoštevanje meril Pakta za stabilnost in rast (PSR) – ki so bila naknadno okrepljena v okviru reforme upravljanja – ne more zagotoviti stabilnosti EMU. Tudi notranja makroekonomska neravnovesja držav članic lahko škodujejo celotnemu evropskemu gospodarskemu sistemu in prispevajo tako k slabšanju javnih financ kot k pojavljanju napetosti na finančnih trgih.

⁽⁶⁾ COM(2010) 367 konč., tema mnenja EESO o krepitvi usklajevanja gospodarskih politik, UL 2011/C 107/02, str. 7.

⁽⁷⁾ COM (2010) 250 konč.

2.3 Na temelju teh ugotovitev je Komisija 29. septembra 2010 predstavila zakonodajni sveženj šestih predlogov⁽⁸⁾ s ciljem vzpostaviti zakonodajni okvir za preprečevanje in odpravljanje neravnovesij, ki ogrožajo proračune držav članic (v povezavi s PSR), ter makroekonomskih neravnovesij.⁽⁹⁾ Tema tega mnenja je predlog Komisije za nadzor makroekonomskih neravnovesij, ki temelji na dokumentih COM(2010) 525 in 527 konč.: prvi se nanaša na postopek za čezmerna neravnovesja v državah članicah s kaznimi, ki so omejene zgolj na države članice EMU, drugi pa na opozorilni mehanizem, ki ga morajo imeti vse države članice.

2.3.1 Opozorilni mehanizem za vse države članice sestavljajo:

- *redno ocenjevanje tveganj*, ki izhajajo iz makroekonomskih neravnovesij vsake države članice; ocenjevanje tveganj temelji na referenčnem okviru, ki ga sestavljajo ekonomski kazalniki in okvirni opozorilni pragi (*preglednica kazalnikov*);
- *ugotavljanje* (ki ga opravi Komisija na podlagi ekonomskega in ne zgolj mehaničnega tolmačenja *preglednice kazalnikov*), v katerih državah članicah obstajajo neravnovesja, da bi lahko ocenili resnost položaja;
- *poglobljena analiza* splošnega gospodarskega položaja držav članic, katerih *preglednica kazalnikov* kaže posebej slabe rezultate;
- v primeru dejanskega tveganja, morebitno *priporočilo Komisije* državi članici, da odpravi neravnovesje, podano v okviru drugih priporočil glede politik, ki jih predvideva evropski semester (člen 121(2) PDEU);
- *morebitni začetek postopka* v zvezi s čezmernim neravnovesjem (člen 121(4) PDEU) v primeru resnega tveganja neravnovesja v euroobmočju in v primeru, da se to lahko prenese na druge države članice ter s tem ogrozi nemoteno delovanje EMU.

2.3.2 Postopek v zvezi s čezmernim neravnovesjem od držav članic zahteva, da Svetu EU predložijo načrt korektivnih ukrepov. Če so korektivni ukrepi ocenjeni kot ustrezni, se postopek ustavi vse dotlej, dokler se ne izvede sprejeti načrt korektivnih ukrepov, država članica pa mora Svetu za ekonomske in finančne zadeve redno poročati o doseženem napredku. Postopek se zaključi šele, ko Svet na priporočilo Komisije ugotovi, da je bilo neravnovesje dovolj zmanjšano, da ne šteje več kot čezmerno.

⁽⁸⁾ Podrobni podatki so na voljo na spletni strani: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm

⁽⁹⁾ Mnenje EESO o proračunskem nadzoru v euroobmočju (glej stran 46 tega Uradnega lista).

2.3.3 Če država članica EMU, v kateri obstajajo čezmerna neravnovesja, dvakrat zapored ne predloži ustreznega načrta korektivnih ukrepov ali če predvidenih ukrepov ne izvaja, se ji predpiše globa (v višini največ 0,1 % BDP).

2.4 Glavni instrument za sprožanje opozorilnega mehanizma za makroekonomska neravnovesja je preglednica kazalnikov, ki jo je pripravila Komisija, dopolnjena s posebno analizo gospodarskega položaja v državi članici. Njene značilnosti so:

- i) omejeno število kazalnikov za ugotavljanje neravnovesij in težav s konkurenčnostjo;
- ii) opozorilni pragi, katerih prekoračitev pomeni uvedbo nadzora;
- iii) možnost različnih pragov glede na članstvo ali nečlanstvo v euroobmočju;
- iv) „spremenljivost“, kajti sklop kazalnikov bo treba prilagajati spremembam, do katerih bo sčasoma prihajalo pri različnih virih neravnovesij.

2.4.1 Glede na začetno delo Komisije v zvezi z izbiro kazalnikov za preglednico kazalnikov ⁽¹⁰⁾ bo ta kot kaže vsebovala v nadaljevanju navedene kazalnike, od katerih se prvi trije nanašajo na zunanji položaj države, zadnji štirje pa na njen notranji položaj:

- **saldo tekočih računov**, izražen v deležu BDP, ki odraža pozitivno ali negativno neto stanje v razmerju do ostalega sveta,
- **neto finančni položaj do tujine**, izražen v deležu BDP, ki v obliki zalog pomeni protiutež saldu tekočih računov,
- **nihanje realnega efektivnega menjalnega tečaja**, ki temelji na strošku enote dela, ki izraža konkurenčnost države (z različnimi mejnimi vrednostmi za euroobmočje),
- **nihanje realne cene nepremičnin**, ki omogoča nadzor pojava špekulativnih balonov ali, kot alternativa, **nihanje deleža dodane vrednosti sektorja nepremičnin** v celotni dodani vrednosti,
- **zadolženost zasebnega sektorja, izražena z deležem BDP**, ki omogoča ugotavljanje njegove občutljivosti za spremembe ekonomskega cikla, inflacijo in obrestne mere,

⁽¹⁰⁾ Evropska komisija (GD EcoFin): *A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances; operationalising the alert mechanism in A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010, Note for the Economic Policy Committee and the Alternates of the Economic and Financial Committee*, 11. november 2010 (glej: Centro Europa Ricerche - CER, 2011, Vincoli Esteri).

— **nihanja kredita, odobrenega zasebnemu sektorju**, ki je z vidika tokov protiutež zalogi zasebnega dolga,

— **javni dolg, izražen v deležu PIB**, kot tradicionalni kazalnik finančnega položaja držav članic.

3. Stalne razlike v konkurenčnosti v euroobmočju

3.1 Makroekonomska neravnovesja v državah članicah so povezana z stalnimi razlikami med agregatnim povpraševanjem in agregatno ponudbo v državah članicah, ki povzročajo sistematčne presežke ali primanjkljaje v prihrankih celotnega gospodarstva. To izhaja iz mnogih dejavnikov (ki vplivajo na agregatno povpraševanje in ponudbo) in ima negativen učinek na delovanje gospodarstva držav članic, EMU in celotne EU.

3.2 Zato velja pozdraviti novo pozornost, ki jo Komisija namenja preučevanju makroekonomskih neravnovesij v državah članicah, enako kot javnofinančnemu primanjkljaju, kot dejavnikom gospodarske in finančne nestabilnosti EU kot celote.

3.3 Potem ko je Komisija več kot deset let ravnovesje javnih financ obravnavala kot izključni predmet nadzora v okviru EMU, je sedaj sprejela pristop, ki nedvomno omogoča popolnejše ocenjevanje nacionalne učinkovitosti vseh držav članic. Vse bolj postaja jasno, da ni dovolj upoštevati zgolj količinske vidike gospodarske rasti neke države, ampak je treba oceniti tudi kakovost rasti, oziroma ugotoviti, na katerih makroekonomskih dejavnostih temelji ali ne temelji trajnost takšnega dinamičnega razvoja.

3.4 Ob ustanovitvi EMU je zmotno veljalo, da bodo razlike v konkurenčnosti med državami članicami zgolj začasen pojav. Izkušnja z eustom je – poleg tega, da je razkrila stalnost teh razlik – pokazala, da te ogrožajo temelje EMU, s tem ko ustvarjajo nevzdržne položaje, kot nam to dokazujejo finančne krize v zadnjih mesecih.

3.4.1 Zlasti v desetletju pred gospodarsko krizo so se med državami članicami euroobmočja nenehno pojavljale razlike v produktivnosti, kar se je izražalo v realnem efektivnem menjalnem tečaju, ter v konkurenčnosti (spremembe pri izvozu) (glej slike 1 in 2 v prilogi) ⁽¹¹⁾. Izjemnost takšnega položaja ni toliko v tem, da se je pojavil, temveč, da traja, kajti v prejšnjih primerih (v sedemdesetih in osemdesetih letih prejšnjega stoletja) so se odstopanja hitro zgladila s pomočjo prilagajanja nominalnih menjalnih tečajev zainteresiranih držav.

⁽¹¹⁾ Evropska komisija – GD za gospodarske in finančne zadeve *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy, št. 1/2010.

3.4.2 Takšna razhajanja so vplivala na trgovinsko bilanco držav članic. Trgovinska bilanca Nemčije in skupine „obrobnih“ držav, ki jo sestavljajo Portugalska, Irska, Italija, Grčija in Španija, odraža nasproten trend in njihovi primanjkljaji so kot kaže enaki presežkom⁽¹²⁾ (sliki 3 in 4 v prilogi). Dinamika kot kaže ni začasna, ravno nasprotno: razhajanja se od ustanovitve EMU še povečujejo, čeprav kaže, da jih je kriza leta 2008 ublažila.

3.4.3 Ohranjanje teh razlik v konkurenčnosti in pri izvozu se odraža v bilanci plačil pri tekočih računih ter v neto položaju sredstev v razmerju do tujine (sliki 5 in 6 v prilogi), nastajajo pa tudi položaji, ki so v nekaterih državah članicah euroobmočja srednjeročno komaj vzdržni.

4. Kritične točke predlaganih ukrepov

4.1 V tako zelo problematičnih okoliščinah, ki zahtevajo tem bolj odločne rešitve, ostaja še nekaj dvomov glede pristopa Komisije in posledično tveganj, ki jih ta prinaša.

4.2 Kot je poudarila Komisija⁽¹³⁾, gre pojav in ohranjanje notranjih makroekonomskih ravnovesij pripisati dejavnikom konkurenčnosti, in če konkurenčnost razumemo kot „*sposobnost gospodarstva, da prebivalstvu trajno zagotovi visok in vedno višji standard ter visoko raven zaposlenosti*“⁽¹⁴⁾, kot jo je opredelila Komisija, potem EESO meni, da bi bilo treba upoštevati obsežen nabor gospodarskih, finančnih in socialnih vzrokov makroekonomskih neravnovesij, ki jih je treba vnesti v preglednico kazalnikov, s pomočjo katere se ugotavljajo morebitna makroekonomska neravnovesja.

4.2.1 Med dejavniki konkurenčnosti so navedeni tisti, ki so povezani s cenami (ki jih povzema realni efektivni menjalni tečaj), kakor tudi tisti, ki niso povezani s cenami, so pa prav tako pomembni. Zadnja kategorija zajema različnost proizvodov, tehnološki vidik proizvedenih dobrin, kakovost ponujenih izdelkov, kakovost storitev, povezanih z izdelki (poprodajne storitve) itd. Gre za celo vrsto odločilnih elementov pri določanju konkurenčnosti nekega proizvodnega sistema, ki jo je težko izmeriti z enim samim kazalnikom, zato je treba opredeliti ustrezna merila za določanje njene ravni in dinamike v državah članicah EMU.

4.2.2 Začetne priprave Komisije na izbiro kazalnikov so pokazale, da že dolgo (najmanj zadnjih dvajset let) prihaja do

podcenjevanja učinka velikih in naraščajočih razlik med državami članicami v nastajanju neravnovesij; v tem času so se namreč poglobljale razlike v razporeditvi virov in dohodkov. Pri tem imamo v mislih zlasti njihovo vlogo sprožilca gospodarske in finančne krize, ki je izbruhnila, ko se je porušilo ravnovesje med globalno ekspanzijo ponudbe blaga in storitev ter zmanjšanjem kupne moči potrošnikov.⁽¹⁵⁾

4.2.3 Sklop kazalnikov, ki bi jih vključevala preglednica kazalnikov, bi moral uporabnikom omogočiti, da prepoznajo kateri dejavniki, ki izhajajo iz makroekonomskih, finančnih in socialnih pojavov, lahko povzročijo neravnovesje pri agregativnih povpraševanju in ponudbi. Bilo bi npr. koristno v preglednico kazalnikov vključiti bodisi Ginijev količnik, ki za sredozemske in anglosaksonske države kaže posebej visoke vrednosti⁽¹⁶⁾, bodisi razliko med sedanjo in potencialno proizvodnjo določene države (*output gap*). Tako bi bilo mogoče upoštevati njen gospodarski cikel.

4.2.4 Zaželeno bi bilo, da bi razmislek o kazalnikih, ki bi jih bilo treba vključiti v preglednico kazalnikov, razširili ter tako na evropski kot na nacionalni ravni v to razpravo vključili veliko število institucionalnih akterjev in organizacij, ki zastopajo civilno družbo, med katere spadata tudi EESO in Odbor regij.

4.3 Poleg tega se povezava, ki jo je Komisija uvedla med upravljanjem na davčnem področju in makroekonomskim upravljanjem, zdi šibka in znanstveno premalo utemeljena. Čeprav dejansko obstajajo močni razlogi za to, da bi davčno politiko držav članic EMU⁽¹⁷⁾ imeli pod nadzorom, ko gre za notranja makroekonomska neravnovesja, pa so razlogi in načini usklajevanja očitno bolj sporni, kljub temu, da postopek nadzora izhaja iz konkretnih zahtev.⁽¹⁸⁾

4.3.1 Zaradi številnih povzročiteljev neravnovesij so pravzaprav številni tudi dejavniki, ki jih je treba sočasno spremljati (zunanjia trgovina, proizvodni stroški, razlike v porazdelitvi virov, dejavniki produktivnosti, ki so ali niso povezani s cenami, nepremičninski in špekulativni baloni itd.) in ki so v interakciji tudi s kulturnimi in socialnimi dejavniki zunaj proizvodnega sistema (npr. preference in vedenja potrošnikov in varčevalcev).

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, obvestilo za odbor EP za ekonomske in monetarne zadeve, september 2010.

⁽¹³⁾ Evropska komisija - GD EcoFin, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Četrtno poročilo o območju eura, št. 1/2010.

⁽¹⁴⁾ Sporočilo Evropske komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij - Industrijska politika v razširjeni Evropi (COM(2002) 714 konč.).

⁽¹⁵⁾ OIL-IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Izzivi za rast, zaposlovanje in socialno kohezijo), dokument za razpravo na skupni konferenci OIL in IMF, Oslo, 13 september 2010, str. 67–73.

⁽¹⁶⁾ OECD, *Neenaka rast? Razporeditev prihodkov in revščine v državah OECD*, oktober 2008.

⁽¹⁷⁾ Povezani so z negativnimi posledicami, ki so se po zaslugi skupnih obrestnih mer v monetarni uniji razširile z držav z visokim dolgom na države, ki so se obnašale zgledno. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009, poglavje 10 (Gospodarstvo monetarne unije, Il Mulino, 2009).

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, oktober 2010, na voljo na spletni strani www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

Poleg težav z opredeljevanjem in izbiro teh dejavnikov, je težava tudi, kako določiti opozorilne prage ter dodeliti pravo „težo“ različnim virom neravnovesij. ⁽¹⁹⁾

4.3.2 Temu je treba dodati še dejstvo, da povezava med prepoznavanjem neravnovesij (s pomočjo opozorilnih pragov), izvajanjem korektivnih ukrepov in posledično ponovno vzpostavitev ravnovesja v razumnih rokih ni samoumevna. Ni nujno, da bo ukrep za ponovno vzpostavitev makroekonomskega ravnovesja omogočil najti najustreznejše rešitve na področju ekonomske politike. Napačne odločitve lahko, nasprotno, spodbudijo prociklične politike, ki bodo z omejevalnimi ukrepi razširile in podaljšale sedanje fazo gospodarskega upada, čeprav bi bilo treba, nasprotno, delovati ekspanzivno, da bi spodbudili povpraševanje. Možno bi celo bilo, da mešanica ekonomskih politik, predpisana posamezni državi članici za odpravo njenih notranjih neravnovesij, pravzaprav ne bi bila primerna za EU kot celoto.

4.3.3 Kazalniki za nadzor, za katere se kot kaže zavzema Evropska komisija – predvsem cene in plače, torej konkurenčnost – so v prvi vrsti odvisni od akterjev zunaj javne domene (podjetja in sindikati), zato ima ekonomska politika nad njimi zgolj posreden in zapoznel nadzor, ki ga izvaja v okviru pobud, pravil o konkurenci in socialnega dialoga. Teh spremenljivk tako rekoč ni mogoče nadzorovati s samodejnimi mehanizmi ali pravočasnimi posegi, zato ni naključje, da Komisija v svojem predlogu zahteva prožnost pri izvajanju novih pravil in njihovo stalno razvijanje.

4.4 V vsakem primeru v predlaganem zakonodajnem svežnju manjka primeren razmislek o monetarni in kreditni politiki. To bi bila plodnejša tla za okrepljeno usklajevanje, v okviru finančnega nadzora in nadzorovanja pretiranega kopičenja dolgov (ter hkrati dodeljevanja posojil) v zasebnem sektorju ⁽²⁰⁾ in o tem je EESO že podal nekaj predlogov. ⁽²¹⁾ Predlog pa ne omenja vloge, ki bi jo pri zagotavljanju gospodarske stabilnosti lahko imela Evropska centralna banka – ob upoštevanju statutarne neodvisnosti, ki jo upravičeno uživa – skupaj s Sistemom nacionalnih centralnih bank ter novoustanovljenima Evropskim odborom za sistemska tveganja in Odborom evropskih bančnih nadzornikov.

4.4.1 Slednja vsaj potencialno lahko vzpostavita evropsko politiko kreditnega nadzora, ki bo previdnejša in pozornejša,

kot je bila v preteklosti, ko so neustrezna pravila in prakse omogočale skrajnosti in posledično nekatere države članice pripeljale v krizo ter ogrozile stabilnost celotne EMU. Spominimo, da so države, kot sta Irska in Španija, ki so danes v težavah, do leta 2007 upoštevale zahteve PSR, imeli sta uravnotežen proračun in majhen javni dolg, na področju kreditov pa sta razširjali ponudbo, ki je poganjala nenadzorovano rast nepremičninskega trga, vendar pa ta pretirana kreditna ekspanzija monetarnim organom EU ni povzročala skrbi. Te težave so povezane tudi z vlogo bonitetnih agencij in predvsem vpliva njihovih odločitev na javne finance držav članic, glede katerega je EESO že izrazil zaskrbljenost. ⁽²²⁾

4.4.2 Zaradi tega je treba dati EU posebne pristojnosti za nadzor in sprejemanje predpisov, da bi preprečili prekomeren razmah kreditov v državah članicah, zlasti dajanje hipotekarnih posojil. ⁽²³⁾ V povezanem finančnem območju – kot je EMU – bi bilo zaželeno, da pristojnosti za nadzor in sprejemanje predpisov ne bi izvajale nacionalne oblasti, temveč nek tretji organ. Novim evropskim finančnim organom bi bilo treba dati pooblastila in pristojnosti, da bi lahko učinkovito izvajali neposreden ali posreden nadzor bančnega sistema, skupaj z ukrepi zakonske ureditve kreditov, katerih merila (regulativna) morajo biti ustrezno opredeljena.

4.5 V predlaganem zakonodajnem svežnju manjka razmislek o proračunu EU. Zaradi možnosti pojava nesimetričnih pretresov v državah članicah euroobmočja, oziroma nihanj povpraševanja in ponudbe, ki so v enih državah pozitivna, v drugih negativna, ko ni mogoče upravljati ne menjalnih tečajev ne obrestnih mer ⁽²⁴⁾, je treba uporabiti druge instrumente prilagajanja ekonomskega sistema. Poleg cen in plač, ki na splošno ne ponujajo veliko manevrskega prostora, je v skladu z ekonomsko teorijo edini učinkovit instrument v takšnih okoliščinah sistem prožnejšega proračuna z več sredstvi, kot jih ima na voljo danes. To bi omogočilo prenose iz območij, ki jim je pretres koristil, v območja, ki jim je škodoval, bodisi s samodejnimi stabilizatorji, bodisi s financiranjem vseevropskih naložb (npr. z izdajanjem euroobveznic). ⁽²⁵⁾

⁽¹⁹⁾ Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - DIW, Discussion Papers, Berlino, november 2010.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, ottobre 2010, na voljo na spletni strani www.voxeu.org/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, ottobre 2010, na voljo na spletni strani www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, oktober 2010, na voljo na spletni strani www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ Mnenje EESO o posledicah krize državnega dolga za upravljanje EU, UL 2011/C 51/03, str. 15.

⁽²²⁾ Mnenji EESO o bonitetnih agencijah, UL 2009/C 277/25, str. 117, in UL 2011/C 54/12, str. 37.

⁽²³⁾ Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, EuroIntelligence, september 2010, na voljo na spletni strani http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2909&tx_ttnews%5BbackPid%5D=901&cHash=b44c8f9ae0.

⁽²⁴⁾ Če se pozitivna in negativna nihanja na ravni monetarne unije izravnavajo, potem Evropska centralna banka nima razloga za ukrepanje na področju monetarne politike (glej: De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, op. cit., pogl. 1).

⁽²⁵⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society* (Nova strategija za enotni trg – v službi evropskega gospodarstva in družbe). Poročilo predsedniku Evropske komisije, maj 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, št. 22, februar 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, december 2010; besedilo je dostopno na spletni strani: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

4.6 Da bi prispevali k doseganju ravnovesja med spodbudami in kaznimi za odpravo čezmernih makroekonomskih neravnovesij v območju eura, Odbor meni, da zbranih glob ne bi smeli razdeljevati med države članice glede na velikost njihovega bruto nacionalnega dohodka, kot predlaga Komisija, temveč bi jih morali namenjati evropskemu mehanizmu za stabilnost.

4.7 Tudi v tem mnenju EESO ponovno opozarja⁽²⁶⁾, da so predpisi in samodejni mehanizmi lahko ne samo malo učinkoviti pri preprečevanju hudih kriz, saj skoraj vedno izhajajo iz nenavadnih in nepredvidljivih dogodkov, ampak da položaj lahko celo poslabšajo. Po eni strani lahko zmanjšajo zaupanje v institucije EU, ki se v očeh evropskih državljanov – kot kažejo raziskave Eurobarometra⁽²⁷⁾ – izmikajo političnemu odločanju in se zanašajo na „bruselske tehnokrate“. Po drugi strani pa utelešajo tradicionalni pristop k reševanju problemov, ki problematike rasti, socialne pravičnosti in varstva okolja potiska na stranski tir, kar lahko v kali zatire ambicije strategije Evropa 2020.

4.8 Taista kratkovidnost, ki vlada na področju finančnih dejavnosti in za katero se je ugotovilo, da je pritrjeni dejavnik krize, kot kaže postaja vodilna usmeritev evropske politike.⁽²⁸⁾ Posamični posegi – na ravni EU ali v medvladnem okviru⁽²⁹⁾ – so namreč prevladujoč odziv na kritične situacije, ki zahtevajo sposobnost hitrega odločanja, ali na spremembe javnega mnenja ključnih držav članic, ki jih politiki budno spremljajo, zlasti ob bližajočih se volitvah.

5. Možnosti ukrepanja za odpravo makroekonomskih neravnovesij

5.1 Za učinkovito usklajevanje evropskih ekonomskih politik, ki se ne podreja vplivom volilne dinamike in nenadnih sprememb javnega mnenja, je potrebna odločnejša vloga Evropskega parlamenta, Odbora regij in EESO, oziroma institucij, ki zastopajo državljane in civilno družbo. Te lahko okrepijo demokratično legitimnost usklajevanja, ki ga je predvidela Komisija za postopke preprečevanja in odpravljanja in ti lahko tu dobijo širšo podporo, ki je potrebna za njihovo učinkovito izvajanje.

5.2 Zlasti v evropskem semestru v sedanjih obliki je EP dodeljena stranska vloga, omejena na začetno fazo razprave in prvo usmeritev procesa usklajevanja. V nasprotju s tem pa bi lahko

imel koristnejšo in učinkovitejšo vlogo, če bi se usklajeval z dejavnostjo nacionalnih parlamentov v fazi obravnave in sprejemanja proračunov držav članic. EP bi tako lahko imel odločilno vlogo pri doseganju soglasja glede referenčnega makroekonomskega okvira, razvrščanja problemov po prioritetah ter opredeljevanja gospodarskih politik, ki bi jih bilo treba izvajati. Lahko bi bil kraj dogovarjanja o skupni strategiji, ki se ne bi omejevala na sprejemanje uradnih predpisov in postopkov, temveč bi podrobno določala konkretne politike, potrebne za povečanje zaupanja državljanov in uresničevanje njihovih pričakovanj.

5.3 Osredotočanje na konkurenčna neravnovesja pomeni, da je treba namenjati večjo pozornost pogajanjem med vladami, socialnimi partnerji in civilno družbo, zlasti v euroobmočju, kjer države članice nimajo več na voljo instrumenta prilagajanja menjalnega tečaja. Stiki med vladami in partnerji v socialnem dialogu (sindikati in združenji delodajalcev) ter civilno družbo morajo torej biti sestavni del strategije, ki jo oblikuje Komisija.

5.4 Pri tem lahko EESO, ob upoštevanju svoje vloge posvetovalnega organa evropskih institucij, prispeva h krepitvi ekonomskega upravljanja EU kot forum, ki spodbuja dialog med organizacijami, ki zastopajo civilno družbo. Dodana vrednost EESO je prav v tem, da zastopa organizacije, ki lahko po temeljiti analizi okrepijo soglasje o gospodarskih politikah držav članic. S tem pa EESO lahko pomembno prispeva k prizadevanjem in prevzemanju odgovornosti ne le političnih voditeljev, ampak tudi in predvsem državljanov držav članic ter proizvodnega, družbenega in civilnega tkiva, ki tvori EU.

5.4.1 EESO bi lahko enkrat na leto sklical posebno zasedanje, na katerem bi razpravljali o priporočilih, s ciljem doseči soglasje o reformah na nacionalni ravni, ob upoštevanju socialnega učinka sprejetih ukrepov.⁽³⁰⁾ Takšna razprava bi lahko potekala jeseni, po uradnem sprejetju priporočil za države članice, sklepi te razprave pa bi lahko bili podlaga za izmenjavo stališč z nacionalnimi ekonomsko-socialnimi sveti, nacionalnimi parlamenti in EP, ki bi omogočala oceniti sprejete strategije ter jih razširjati in predstavljati na nacionalni ravni.

5.5 Med drugim bi bilo treba spodbujati tudi intenzivnejšo in bolj funkcionalno uporabo makroekonomskega dialoga (MED). S kvalitativnim preskokom bi ta lahko postal instrument, s katerim bi vlade in socialni partnerji skupaj ocenjevali gospodarski položaj na ravni EU ter ukrepe, ki jih je treba sprejeti, in sicer v tesni povezavi s socialnim dialogom in dogovarjanjem na nacionalni ravni, da bi zagotovili skladnost dinamike celotne EU z nacionalnimi dinamikami držav ob upoštevanju družbene sprejemljivosti.

⁽²⁶⁾ Kot je poudaril že v mnenju EESO o krepitvi usklajevanja gospodarskih politik, UL 2011/C 107/02, str. 7.

⁽²⁷⁾ Zmanjšanje zaupanja se ne nanaša toliko na institucije EU, temveč na vprašanje, ali je koristno biti del EU. Podatki Eurobarometra 73 – prvi rezultati, vprašanja QA9a in QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., *Europe must buck short-term tendencies*, Financial Times, 13. december 2010.

⁽²⁹⁾ V mislih imamo pakt o konkurenčnosti, ki sta ga 4. februarja 2011 predstavili vladi Francije in Nemčije.

⁽³⁰⁾ Kot je bilo poudarjeno že v mnenju EESO o krepitvi usklajevanja gospodarskih politik, UL C 107, 6.4.2011, str. 7.

5.5.1 Preprečevanja in odpravljanja neravnovesij ne gre prepustiti zgolj Komisiji in vladam držav članic.⁽³¹⁾ Proces oblikovanja plač in cen je ključni vidik celotnega mehanizma za nadzor makroekonomskih neravnovesij, zato mora vsak politični ukrep v zvezi s tem upoštevati člen 153(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije in tako na nacionalni kot na evropski ravni vključevati socialne partnerje. V teh okoliščinah se MED na evropski ravni lahko okrepi s pomočjo trdne strukture in organizacije, na nacionalni ravni pa ga je mogoče bolje

povezati s socialnim dialogom in pristojnimi institucijami. Nacionalne vlade bi morale podpreti in spodbuditi prisotnost podjetij in sindikatov v teh organih, pa tudi oblike kolektivnih pogajanj, ki se tam izvajajo. Zaradi zapletenosti odpravljanja neravnovesij s pomočjo nacionalnih reform in zaostankov, do katerih pri tem prihaja, bi okrepitev MED lahko bila učinkovitejši, hitrejši in bolj usklajen instrument za ohranjanje skladnosti med makroekonomskimi problematikami in dinamikami trga dela.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30. julij 2010, na voljo na spletni strani <http://www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice/>. Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed?*, paper for European Alternatives, 2010, na voljo na spletni strani: www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o beli knjigi: Zavarovalne jamstvene sheme

(COM(2010) 370 konč.)

(2011/C 218/10)

Poročevalec: **Joachim WUERMELING**

Evropska komisija je 12. julija 2010 sklenila, da v skladu s členom 304 PDEU Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Bela knjiga: Zavarovalne jamstvene sheme

COM(2010) 370 konč.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 5. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5. maja) s 148 glasovi za, 7 glasovi proti in 10 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja belo knjigo Evropske komisije o zavarovalnih jamstvenih shemah. Podpira prizadevanja Komisije, da znotraj EU predlaga ukrepe za varstvo imetnikov polic.

1.2 EESO podpira prizadevanja Komisije za uvedbo usklajenih pravil za jamstvene sheme. Podpira njen namen, da predvidi evropsko direktivo z visoko ravno zaščite v obliki minimalne uskladitve, tako da bodo za nadaljnjo zaščito lahko poskrbeli nacionalni sistemi. Jamstvena shema naj bi bila sredstvo v skrajni sili, potem ko so bili uporabljeni vsi drugi instrumenti, na primer regulativni instrumenti.

1.3 Pri tem je treba upoštevati, da so se v zadnjih letih ukrepi na področju solventnosti zavarovalnic zaradi nadzora in kapitalskih zahtev občutno izboljšali. V praksi je stopnja stečajev zavarovalnic nizka, s temi ukrepi pa naj bi se še znižala. To bi bilo treba upoštevati pri oblikovanju jamstvenih shem, da bodo koristi in stroški uravnoteženi. EESO zato zagovarja zahteve EU, ki po eni strani izpolnjujejo cilj varstva potrošnikov in zaposlenih, po drugi pa zagotavljajo nizke stroške za zavarovalnice in zavarovance.

1.4 EESO meni, da je pravilno, da Komisija v beli knjigi problematizira vprašanje neomejenega obsega kritja jamstvenih shem. Treba je preprečiti, da bi dobro stoječe zavarovalnice zašle v težave zaradi obveznosti neomejenega jamstva. Zato EESO pozdravlja, da Komisija v beli knjigi razmišlja o uvedbi omejitev terjatev.

1.5 Komisija bi morala v primeru zakonodajne pobude posebno pozornost nameniti vprašanju, v katerem trenutku se lahko jamstvena shema uporabi. Vsekakor bi morali pred

uporabo jamstvene sheme izčrpati vse regulativne možnosti posredovanja. Za njeno uporabo bi moralo zadostovati že nedoseganje minimalnega zahtevanega kapitala v skladu z ureditvijo Solventnost II.

1.6 EESO priporoča, da se v zvezi z vprašanjem financiranja shem še enkrat preučijo različne možnosti na podlagi ugotovitev *pete kvantitativne študije o učinku (QIS 5)* v zvezi z ureditvijo Solventnost II. Priporočljivo bi bilo, da se na ravni EU opredeli določena raven zaščite, specifični finančni prispevki pa se določijo v skladu z nacionalnim tveganjem in tveganjem posamezne vrste zavarovanja.

1.7 Glede na obstoječe nacionalne jamstvene sheme bi morala evropska ureditev zagotoviti visok in ustrezen standard zaščite. Vprašanja oblikovanja bi lahko prepustili državam članicam, na primer določitev natančnega zneska prispevkov, časovni okvir financiranja, odločitev o prenosu portfeljev ali izplačevanju odškodnin in uvedbo specifičnih varnostnih sistemov za posamezno vrsto zavarovanja.

2. Uvod

2.1 Zavarovalnice za svoje stranke krijejo osnovna tveganja, kot so na primer bolezni, nesreče ali civilnopravna odgovornost, ter poskrbijo za njihovo starost⁽¹⁾. Če gre zavarovalnica v stečaj, to lahko povzroči nepopravljivo izgubo vsega ali velikega dela premoženja strank ter jih vodi v revščino.

2.1.1 Vprašanje potrebe po jamstveni shemi se pri različnih vrstah zavarovanj pojavlja na različne načine. Medtem ko je pri življenjskem zavarovanju vselej prisotna nevarnost izgube pravega kapitala, to ne velja za neživljenjsko zavarovanje.

⁽¹⁾ UL C 48, 15.2.2011, str. 38, tč. 1.4.

2.1.2 Življenjsko zavarovanje, ki temelji na akumulaciji kapitala, je namenjeno dolgoročnemu zagotavljanju sredstev za starost ali za preživele. Če je izgubljen in ni jamstva za primer insolventnosti, je izgubljen pomemben del zasebnega premoženja. V resnih primerih bi morali posredovati državni socialni sistemi. Zato EESO meni, da je tu uvedba jamstvenih shem najbolj nujna.

2.1.3 Pri neživljenjskem zavarovanju in zavarovanju civilno-pravne odgovornosti je treba zaščititi imetnike police, ki imajo v trenutku stečaja nerešen zahtevek za odškodnino. Za ostale imetnike police pa ni tveganja, da bi se nova polica pri drugem zavarovatelju sklenila ob manj ugodnih pogojih, ker se je imetnik police medtem postaral ali se je poslabšalo njegovo zdravstveno stanje. Novo pogodbo je na trgu običajno mogoče skleniti pod podobnimi pogoji.

2.2 Po podatkih Komisije je od leta 1994 postalo plačilno nesposobnih le 130 od 5 200 zavarovalnic (2008). Pri tem je treba upoštevati, da so podjetja pravno zavezana k vzdrževanju zadostnega kapitala, s katerim se v takih primerih lahko v celoti ali vsaj deloma poplačajo zahtevki imetnikov polic.

2.3 Zato je doslej veljalo mnenje, da ni potrebe po vseevropskih jamstvenih shemah za redke primere insolventnosti zavarovalnic. Komisija je leta 2001 sicer začela pripravljati direktivo, vendar je bil projekt umaknjen. Kolektivne jamstvene sheme v sistemih tržnega gospodarstva niso običajne, vendar se zaradi posebnih tveganj za potrošnike pogosto uvajajo na finančnem področju.

2.4 V bančnem sektorju je zaradi tveganja destabilizacije finančnih trgov, ki jo povzroča množično dvigovanje denarja, že od leta 1994 na voljo vseevropsko jamstvo za hranilne vloge⁽²⁾. Trenutno je v postopku posodabljanja⁽³⁾. Vendar pa so tveganja v zavarovalniškem sektorju drugačna kot pri bankah. Predvsem ni množičnega povpraševanja in potrebe po refinanciranju. Zato je treba učinkovit sistem za zavarovalnice strukturirati drugače kot za banke.

2.5 Za zaščito strank pred izgubo pravic je zakonodajalec v zavarovalniškem sektorju sprejel obsežne preventivne ukrepe: celovit in proaktiven nadzor, visoke kapitalske zahteve, stroga pravila o vlaganju kapitala in zaščiti pravic v skladu s stečajnim pravom. Izvajanje direktive Solventnost II bo dodatno zmanjšalo tveganje finančnih težav zavarovalnic⁽⁴⁾.

2.6 Tveganja neposrednega zavarovanja poleg tega posebej krije pozavarovanje, kar dodatno zmanjšuje tveganje stečaja. Združevanje in razpršitev številnih tveganj na ravni pozavarovanja ustvarja močne vezi med zavarovalnicami, kar dodatno varuje potrošnika.

2.7 Poleg tega je EU zaradi krize na finančnem trgu ustvarila popolnoma novo evropsko podlago za finančni nadzor. Kar zadeva zavarovalniški sektor, to vključuje ustanovitev novega Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA).

2.8 Zavarovalniški sektor je med finančno krizo v glavnem ohranil stabilnost. Ni bil odgovoren za njen nastanek⁽⁵⁾, so ga pa prizadele posledice krize. Evropske zavarovalnice so morale odpisati del premoženja, nizke obresti zaradi reševanja iz finančnih težav in denarne politike pa jim otežujejo pridobivanje potrebnega donosa iz kapitalskih naložb. Senzacionalnih primerov težav v sektorju, na primer v ameriškem AIG ali nedavno v skupini Ambac, ni povzročila klasična zavarovalniška dejavnost, temveč zavarovanja pred tveganji, ki so podobna bančnim poslom. To se lahko zgodi tudi v prihodnosti, zlasti pri podjetjih in finančnih konglomeratih, ki opravljajo tako bančne kot tudi zavarovalniške dejavnosti.

2.9 Jamstvene sheme za zavarovalnice obstajajo že v dvanajstih od 27 držav članic⁽⁶⁾. Te so zelo zapletene; v nekaterih državah članicah obstaja jamstvo le za določene vrste zavarovanj. Poleg tega je obseg kritja shem različen. Deloma obstajajo tudi državna jamstva.

2.10 Zavarovalniška podjetja, ki poslujejo v vsej Evropi, na nacionalnih trgih praviloma poslujejo z neodvisnimi, nacionalnimi hčerinskimi podjetji, ki bi plačevala v nacionalne jamstvene sheme. Če bi veliko evropsko podjetje zašlo v težave, bi nacionalne jamstvene sheme praviloma zagotovile zadostno zaščito za stranke. Vendar pa EESO poziva k temu, da se z evropsko jamstveno shemo poskrbi za zavarovalnice s čezmejnimi dejavnostmi za primer, da nacionalne jamstvene sheme ne bi zadoštovale.

2.11 Stroški, ki nastanejo zaradi jamstvene sheme, se na koncu v obliki višjih premij prenesejo na imetnike polic. Posamezni potrošniki so sicer zaščiteni pred insolventnostjo, vendar stroške nosijo vsi potrošniki.

3. Pripombe na razmišljanje Komisije v tretjem poglavju bele knjige

3.1 Vrsta možnih ukrepov EU (bela knjiga 3.1)

Med nacionalnimi zavarovalniškimi trgi obstajajo velike razlike z vidika strukture produktov in tveganj. Zato bi bilo kot instrument treba izbrati direktivo za minimalno usklajitev, ki bi državam članicam omogočila, da upoštevajo nacionalne posebnosti v skladu z zakonodajo na področju stečajev, pogodb, obdavčevanja in socialnega sektorja, kakor tudi ohranitev obstoječih jamstvenih shem, ki so se že izkazale kot dobre, ker so v skladu z določbami direktive.

⁽²⁾ UL L 135, 31.5.1994, str. 5; UL L 84, 26.3.1997, str. 22.

⁽³⁾ COM(2010) 368 konč. 2010/0207 (COD) z dne 12.7.2010.

⁽⁴⁾ UL C 224/11, 30.8.2008, točka 3.1.

⁽⁵⁾ UL C 48, 15.2.2011, str. 38, tč. 1.3.

⁽⁶⁾ Obsežen pregled teh sistemov v državah OECD je v poročilu OECD št. DAF/AS/WD (2010)20 z dne 10. novembra 2010.

3.2 Raven centralizacije in vloga zavarovalnih jamstvenih shem (bela knjiga 3.2)

3.2.1 Predvsem je bistveno, da sploh ne pride do insolventnosti zavarovalnice. Za to mora najprej poskrbeti učinkovit sistem nadzora. V primeru neuspeha se lahko uporabijo jamstvene sheme.

3.3 Geografska pokritost (bela knjiga 3.3)

Komisija upravičeno zagovarja načelo matične države. To je v skladu z načeli evropskega zavarovalniškega nadzora: nadzor vseh dejavnosti zavarovalnic z dovoljenjem za poslovanje v EU se v skladu z ureditvijo Solventnost II izvaja v njihovi matični državi. To velja tudi za dejavnosti, ki se izvajajo v tujini na podlagi pravice do ustanavljanja prek odvisnih podružnic ali na podlagi svobode opravljanja storitev prek čezmejnih storitev.

3.4 Zajete police (bela knjiga 3.4)

3.4.1 Zaradi razlik med življenjskim in neživljenjskim zavarovanjem bi bilo smiselno oblikovati ločene jamstvene strukture za ti skupini zavarovanj. Tveganje znotraj posamezne vrste zavarovanj je bolj ali manj enako. Utemeljitev vzajemne pomoči je tu še sprejemljiva. Nasprotno pa je težko utemeljiti, zakaj bi na primer imetniki polic za zavarovanje stanovanjske opreme morali prispevati v jamstveni sistem, katerega sredstva se bodo uporabila za primer stečaja zavarovatelja, ki prodaja življenjsko zavarovanje. Ker je to lahko odvisno od nacionalnih posebnosti, na primer od tega, ali na posameznem trgu obstaja obvezna pravna ločitev podjetij glede na vrste zavarovanj (tako imenovano načelo obvezne specializacije), bi evropski zakonodajalec moral državam članicam dovoliti določeno stopnjo svobode.

3.4.2 V zvezi z zavarovanjem motornih vozil in v skladu z mnenjem, ki ga je pripravil CEIOPS (Odbor evropskih nadzorikov za zavarovanja in poklicne pokojnine), EESO meni, da bi bilo treba to temo vključiti v prihodnjo direktivo o jamstvenih shemah zaradi jasnosti, konkurenčnega ravnotežja in lažjega razumevanja za potrošnike.

3.4.3 Predlogi Komisije ne zajemajo zaščite za poklicne pokojnine. V jamstveno shemo je zajeto le pokojninsko zavarovanje v podjetju v tradicionalnem pomenu. Vendar pa EESO meni, da so ukrepi potrebni tudi na področju drugih poklicnih pokojnin, in zagovarja vključitev tega vprašanja v okvir nadaljnjih ukrepov k zeleni knjigi o pokojninah.

3.4.4 Primeren in sprejemljiv prispevek imetnikov polic je učinkovita spodbuda za potrošnika, da se informira o stabilnosti zavarovatelja, če je to mogoče.

3.4.5 Smiselne bi bile zgornje meje ali druge oblike za omejitev obveznosti jamstvene sheme, kot je meja *de minimis* ali franšiza, kot ju v svojem mnenju predlaga tudi CEIOPS. Pri tem imetnikov polic ne bi smeli preobremeniti z vrsto omejitev. Tako bi bistveno razbremenili jamstvene sheme, kar bi se odražalo v stroških. Od tega bi imeli korist tudi zavarovanci, ki nenazadnje nosijo stroške.

3.5 Upravičeni vlagatelji zahtevkov (bela knjiga 3.5)

3.5.1 Komisija upravičeno razlaga, da bi jamstvo za vse tržne akterje povzročilo pretirano visoke stroške. V prvem stavku bele knjige so jamstveni sistemi predstavljeni kot ukrep za varstvo potrošnikov. Vendar pa to ne pomeni, da bi moral biti krog tistih, ki uživajo zaščito, omejen na potrošnike. Zajemati bi moral tudi subjekte, ki so v skladu z nacionalno zakonodajo nekaterih držav deležni enake zaščite kot potrošniki, najsaj bodo to imetniki polic, zavarovanci ali upravičenci.

3.5.2 Države članice bi morale imeti prosto izbiro, da že na samem začetku iz področja uporabe jamstvenih shem izključijo popolnoma komercialno zavarovanje, npr. za prekinitev delovanja ali prevoz. Prav tako bi morale države članice odločiti o tem, ali je vključitev malih podjetij v področje uporabe direktive smiselna.

3.6 Komisija bi morala v primeru zakonodajne pobude posebno pozornost nameniti vprašanju, v katerem trenutku se lahko jamstvena shema uporabi in kdo odloča o tem. Komisija razmišlja, da se jamstvena shema ne bi uporabljala šele v primeru stečaja, ampak že za preprečitev stečaja. EESO meni, da bi moralo zaradi učinkovitosti in zato, da bi se odražala narava sheme in namen njenega oblikovanja, nedoseganje minimalnega zahtevanega kapitala v skladu z ureditvijo Solventnost II zadostovati za uporabo jamstvene sheme.

3.7 Financiranje (bela knjiga 3.6)

3.7.1 Časovni okvir financiranja (bela knjiga 3.6.1)

3.7.1.1 O vprašanju, ali izbrati naknadno ali predhodno financiranje ali pa kombinacijo obeh, potekajo burne razprave. Vsi sistemi imajo prednosti in slabosti.

3.7.1.2 Naknadno financiranje v manjši meri zmanjšuje likvidnost na trgu, kar znižuje premije za imetnike polic, saj so stroški nižji. Prepreči tudi težavo vmesnega vlaganja zbranih sredstev. Pri naknadnem financiranju do pojava insolventnosti tudi ni upravnih stroškov.

3.7.1.3 Po drugi strani pa naknadno financiranje otežuje preprečevanje moralnega hazarda: v trenutku financiranja zaradi insolventnosti trg zapustijo prav najmanj zanesljivi akterji na trgu, zato jim ni več mogoče naložiti stroškov.

3.7.1.4 Prednost predhodnega financiranja je predvsem v tem, da je prispevke mogoče določiti glede na tveganje insolventnosti. Akterji na trgu z bolj tveganimi poslovnimi praksami bodo morali plačevati več. Poleg tega je prociklične učinke lažje preprečiti s predhodnim kot pa z naknadnim financiranjem.

3.7.1.5 Za učinkovitost jamstvenega sistema je lahko vprašanje časovnega okvira financiranja odločilno. Prednosti sheme financiranja *ex nunc* zdaleč odtehtajo slabosti in težko je razumeti, zakaj naj bi bilo zaradi nacionalnih tradicij in posebnosti najbolje, da se odločitev o tem prepusti državam članicam. Da se zagotovi učinkovitost sheme, bi bilo treba v direktivo vključiti le eno obliko financiranja *ex nunc*.

3.7.2 Ciljna raven (bela knjiga 3.6.2)

3.7.2.1 Finančni prispevki za jamstvene sisteme bi morali biti omejeni, kot to zahteva tudi CEIOPS v svojem mnenju. Z neomejenim obveznim kritjem bi bilo nemogoče izračunati finančna tveganja za posamezne zavarovalnice. Posledično bi bila vsaka zavarovalnica odgovorna za celotni trg ⁽⁷⁾. Upravljanje tveganja posameznega podjetja ne bi bilo več odvisno od odločitev podjetja, temveč predvsem od odnosa ostalih konkurentov do tveganj.

3.7.2.2 Komisija za začetek predlaga ciljno raven za jamstvene sheme v višini 1,2 % bruto obračunanih premij. EESO predlaga, da se različne možnosti še enkrat preverijo na podlagi podatkov, ki so na voljo za ureditev Solventnost II. Pri tem je treba tudi upoštevati, da so bili Solventnost II in drugi intervencijski mehanizmi uvedeni za boljše varstvo imetnikov polic. To je v svojem mnenju poudaril tudi CEIOPS.

3.7.2.3 Izračun Komisije temelji na predpostavki, da je povprečna verjetnost uporabe jamstvene sheme 0,1 %. Vendar pa to predvideva 100-odstotno kritje zahtevanega solventnostnega kapitala z lastnim kapitalom. Če bi v državah članicah in pri vrstah zavarovanj lastni kapital presegel zahtevani solventnostni kapital, bi se ustrezno zmanjšalo tveganje stečaja. Zato bi morala direktiva nacionalnim jamstvenim shemam omogočiti, da ocenijo zahtevani kapital v skladu z dejanskim tveganjem izgub na nacionalnih trgih in pri vrstah zavarovanj.

3.7.2.4 Komisija v beli knjigi ne obravnava vprašanja, ali je treba po izgubi znova vplačati v jamstveno shemo. Zato pa so potrebna jasna pravila in meje, da se izključi neomejeno jamstvo in da podjetja vnaprej poznajo svoje obveznosti in so lahko ustrezno pripravljena.

3.7.3 Prispevki (bela knjiga 3.6.3)

3.7.3.1 Da bi zmanjšali upravne stroške, bi morala višina prispevkov temeljiti na podatkih, ki so na voljo. V primeru življenjskega zavarovanja bi bili prispevki lahko povezani z akumuliranim kapitalom, v primeru neživljenjskega zavarovanja pa z višino zavarovalno-tehničnih rezervacij. Merilo bi bila lahko tudi višina lastnega kapitala glede na zahtevani solventnostni kapital. Evropski zakonodajalec bi moral opredeliti metodologijo in državam članicam omogočiti urejanje podrobnosti o višini prispevkov, tako da bi lahko upoštevale nacionalne posebnosti.

3.7.3.2 Pred zatekanjem k jamstveni shemi bi morali solventni zavarovatelji imeti možnost, da prevzamejo ogrožene zavarovalnice brez finančne pomoči, če želijo prevzeti njihove stranke.

3.8 Prenos portfelja in/ali odškodnin (bela knjiga 3.7)

3.8.1 Jamstvene sheme imajo na voljo dva različna pristopa: enkratno izplačilo odškodnine imetniku police ali pa nadaljevanje pogodbe pri podjetju za zavarovalno jamstvo po prenosu portfelja stranke. EESO meni, da je ta prenos portfelja pri življenjskem zavarovanju v korist imetnika police. Pri neživljenjskem in nezgodnem zavarovanju pa bi morala zadostovati nadomestila za varstvo potrošnika. Vendar pa evropska direktiva nikakor ne bi smela preprečiti, da se uporabi shema, ki je ugodnejša za potrošnika.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ UL C 48, 15.2.2011, str. 38, tč. 2.7.3.1.

PRILOGA

k Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednji amandma, ki je bil med razpravo zavržen, je prejel vsaj četrtino glasov (člen 54(3) poslovnika):

Točka 2.10

Spremeni se tako:

Zavarovalniška podjetja, ki so dejavna v vsej Evropi, na nacionalnih trgih praviloma poslujejo z neodvisnimi, nacionalnimi hčerinskimi podjetji, ki bi plačevala v nacionalne jamstvene sheme. Če bi veliko evropsko podjetje zašlo v težave, bi nacionalne jamstvene sheme praviloma zagotovile zadostno zaščito za stranke. Vendar pa EESO poziva k temu, da se z v poznejši fazi razmisli o evropski jamstveni shemi ~~poskuša~~ za zavarovalnice s čezmejnimi dejavnostmi za primer, da nacionalne jamstvene sheme ne bi zadostovale.

Obrazložitev

Trenutno se zdi, da je za uvedbo evropske vzajemne jamstvene sheme za zavarovalnice še prezgodaj.

Rezultat glasovanja

Za: 68

Proti: 78

Vzdržani: 13

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije o spremljanju in nadzorovanju ter posredovanju podatkov o registraciji novih osebnih avtomobilov

(COM(2010) 657 konč.)

(2011/C 218/11)

Poročevalec: **g. MANOLIU**

Evropska komisija je 10. novembra 2010 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije o spremljanju in nadzorovanju ter posredovanju podatkov o registraciji novih osebnih avtomobilov

COM(2010) 657 konč.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 5. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja dne 4. maja) s 148 glasovi za in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepne ugotovitve

1.1 EESO meni, da gre pri *trajnostni mobilnosti* za to, da se ljudje in blago po Evropi gibljejo na najbolj učinkovit način, ki vključuje zmanjševanje emisij in varčevanje z gorivom. To pa zahteva zagotavljanje informacij in dostop do najustrežnejšega(ih) načina(ov) prevoza ter vlaganja v tehnologijo, infrastrukturo in sisteme upravljanja, ki spodbujajo *prost in trajnostni pretok*.

1.2 V mnenju EESO trajnostna mobilnost pomeni *oblikovanje ureditvenega okvira, ki evropski avtomobilski industriji omogoča, da uspešno posluje* in še naprej razvija inovacije in tehnologije za vozila z nizkimi emisijami za trajnostno prihodnost.

1.3 EESO poudarja, da bo zakonodajni okvir za izvajanje cilja za povprečen novi vozni park moral biti oblikovan tako, da bo omogočal konkurenčno nevtralne in socialno nepristranske ter trajnostne cilje zmanjševanja, ki upoštevajo raznolikost evropskih avtomobilskih proizvajalcev in se izogibajo vsakršnemu neupravičenemu izkrivljanju konkurence med proizvajalci avtomobilov.

1.4 EESO pozdravlja dejstvo, da si Evropska komisija „v duhu *boljše ureditve*“ prizadeva „spodbuditi usklajeno vzajemno delovanje med različnimi političnimi področji, zagotoviti predvidljivost in uveljaviti zaščito javnega interesa (npr. okolje in varnost), hkrati pa skuša zmanjšati zakonodajno obremenitev za industrijo“.

1.5 Pozdravlja tudi njeno očitno pripravljenost razvijati celovit pristop in vanj vključevati tako različne razsežnosti razvoja industrije in njene konkurenčnosti kot tudi različne zainteresirane strani.

1.6 Kar zadeva določanje standardov na področju emisij, EESO meni, da je treba upoštevati posledice za potrošnike, trge in konkurenčnost proizvajalcev, spodbujanje inovacij in zmanjševanje porabe energije. Proizvajalcem vozil je treba dolgoročno omogočiti varnost načrtovanja.

2. Ozadje

2.1 Trg novih osebnih avtomobilov v EU je po podatkih Evropskega združenja proizvajalcev avtomobilov (*European Automobile Manufacturers' Association – ACEA*) leta 2010 upadel za 5,5 %, tako da je število novih enot, registriranih v enem letu, znašalo skupno 13 360 599. Rezultati iz leta 2010 so bili v številnih državah članicah EU v znamenju izteka državnih programov za obnovo voznih parkov. Decembra je bilo registriranih 1 009 638 enot, kar je 3,2 % manj kot leto poprej.

2.2 Decembra (– 3,2 %) je povpraševanje po novih avtomobilih občutno upadlo v Španiji (– 23,9 %), Italiji (– 21,7 %), in Veliki Britaniji (– 18,0 %). Francoski trg je ostal stabilen (– 0,7 %), nemški pa se je celo povečal za 6,9 %.

2.3 Segment osebnih avtomobilov danes ponuja največji spekter različnih modelov v zgodovini. Nove vrste večnamenskih vozil, kot so športni karavani ter križanci med karavani in športnimi terenskimi vozili, tekmujejo za tržni delež z limuzinami, dvosedežniki (kupeji), kabrioleti, vozili s podaljšanimi prtljažnimi deli (*hatchbacks*) in karavani. Te nove oblike karoserij so dobro porazdeljene med različnimi segmenti vozil, od kompaktnih avtomobilov do luksuznih vozil.

2.4 To je dobra novica za kupce, ki imajo večjo izbiro tako glede cene kot tudi glede oblike in funkcionalnosti. Na celotne emisije iz osebnih avtomobilov vpliva vedenje potrošnikov. Ti bi morali dobiti informacije o tem, ali novi osebni avtomobili izpolnjujejo zahteve, povezane z emisijami.

2.5 Pri trajnostni mobilnosti ne gre zgolj za zagotavljanje prave izbire za potrošnike, temveč tudi za spodbujanje, da kupijo najustreznejše vozilo za svoje potrebe in za ozaveščanje o tehnikah okolju prijazne vožnje, s katero bi zmanjšali nepotrebno onesnaževanje in prihranili denar.

2.6 Pri proizvodnji vozil govorimo o iskanju bolj trajnostnih materialov, izboljšanju logistike v dobavni verigi, s ciljem zmanjšati ustvarjanje nepotrebnih odpadkov in emisij, ter o oblikovanju večjega števila delov za reciklažo po koncu njihove življenjske dobe.

2.7 Vladne politike morajo vključevati/uporabljati tudi bolj stroškovno učinkovite načine za zmanjševanje CO₂, združene davčne spodbude ter razvoj alternativnih goriv in obnovljive energije, pa tudi z njimi povezano infrastrukturo.

2.8 Oblikovati je treba novo metodologijo, s katero se bo lahko pravično ocenilo prihranke CO₂ pri vozilih z dvogorivnim motorjem in vozilih s prilagodljivim tipom goriva, ki lahko uporabljajo alternativna goriva.

2.9 Industrija bo morala še več vlagati v tehnologije za zmanjševanje emisij, med drugim tudi v tehnologije inteligentnega urejanja prometa. Izboljšati mora tudi izkoristek motorjev.

2.10 EU je opredelila daljnosežno strategijo za zmanjšanje emisij CO₂ iz cestnih vozil in veliko je bilo že uresničnega. Uredba (ES) št. 443/2009 o določitvi standardov emisijskih vrednosti za nove osebne avtomobile ⁽¹⁾ zahteva, da se do leta 2015 izpolni cilj zmanjšanja povprečnih emisij CO₂ novega voznega parka osebnih avtomobilov na 130 g/km.

2.11 Proizvajalci avtomobilov si prizadevajo za izpolnitev ambicioznih ciljev za nove avtomobile in emisije CO₂ za leto 2012, kakor tudi ciljev do leta 2020. Industrija bo dejavno vključena v razpravo o trajnostnem prevozu.

2.12 V preteklih dvajsetih letih se je količina emisij CO₂ iz avtomobilov in gospodarskih vozil korenito zmanjšala, in sicer od leta 1995 za približno 20 %. Evropska komisija priznava ta napredek in hkrati tudi dejstvo, da so bila vlaganja v avtomobilsko tehnologijo glavno gonilo tega napredka; EESO meni, da se mora naša družba, če želi doseči nadaljnje občutno zmanjšanje, zazreti onkraj avtomobilске tehnologije.

2.13 V mnenju EESO smo to poimenovali celosten pristop, ki zagotavlja konkurenčnost in trajnostno rast avtomobilске industrije za zavarovanje evropske avtomobilске proizvodnje in za vzpostavitev učinkovitega okvira in tržno posodabljanje čistih in energetsko učinkovitih vozil.

2.14 Države članice bi morale spremljati število registriranih vozil, da bi lahko ocenile učinke na proces spremljanja in doseganje cilja glede povprečnih emisij CO₂ v EU za vozni park novih osebnih avtomobilov v skladu z mnenjem Odbora za podnebne spremembe.

2.15 EESO meni, da so cilji EU za nove osebne avtomobile nujni, da se prepreči razdrobljenost na notranjem trgu, ki jo povzroča sprejemanje različnih ukrepov na ravni držav članic.

2.16 Skupni cilji nudijo proizvajalcem več varnosti pri načrtovanju in več prožnosti za doseganje zahtevo zmanjšanju količine CO₂, kot jo lahko zagotovijo nepovezani nacionalni cilji.

3. Podatki, posredovanje podatkov, viri podatkov, hranjenje in nadzor podatkov

3.1 V skladu s členom 8 Uredbe (ES) št. 443/2009 morajo države članice vsako leto beležiti in Komisiji posredovati določene podatke o novih osebnih avtomobilih, ki so bili v predhodnem letu registrirani na njihovem ozemlju ⁽²⁾.

3.2 Ti podatki se uporabljajo kot podlaga za določanje ciljev glede specifičnih emisij CO₂ za proizvajalce novih osebnih avtomobilov in za oceno, ali proizvajalci izpolnjujejo te cilje; zato je treba uskladiti pravila glede zbiranja in posredovanja teh podatkov.

3.3 Da bi Komisija lahko v celoti ocenila, ali posamezni proizvajalec izpolnjuje cilj glede specifičnih emisij CO₂ in pridobila potrebne izkušnje v zvezi z uporabo uredbe, potrebuje podrobne podatke. Zato morajo države članice zagotoviti, da se ti podatki beležijo in posredujejo Komisiji.

3.4 Ne glede na vir podatkov, ki ga je posamezna država članica uporabila za pripravo zbirnih in podrobnih podatkov o spremljanju, ti podatki temeljijo na informacijah iz potrdila o skladnosti za zadevni osebni avtomobil.

3.5 Glavna vira podatkov, ki ju morajo uporabljati države članice za zbiranje podatkov, sta *potrdilo o skladnosti* ali dokumentacija o homologaciji. Potrdilo o registraciji ne sme nadomestiti potrdila o skladnosti za namene registracije vozila. Potrdilo o registraciji se izda šele ko je vozilo registrirano.

3.6 Pomembno je, da so podatki o registraciji novega osebnega avtomobila točni in jih je mogoče učinkovito obdelati za namene določitve cilja specifičnih emisij. Države članice morajo beležiti in posredovati informacije o na novo registriranih vozilih, načrtovanih za uporabo alternativnih goriv, vključno z deležem bencinskih črpalk na svojem ozemlju.

⁽¹⁾ UL L 140, 5.6.2009, str. 1.

⁽²⁾ Uredba Komisije (EU) št. 1014/2010 o spremljanju in nadzorovanju ter posredovanju podatkov o registraciji novih osebnih avtomobilov v skladu z Uredbo (ES) št. 443/2009 Evropskega parlamenta in Sveta, UL L 293, 11.11.2010, str. 15.

3.7 Države članice hranijo, zbirajo, nadzirajo, preverjajo ter prenašajo zbirne in podrobne podatke o spremljanju.

3.8 Podatke je treba spremljati in nadzorovati ter posredovati za posameznega proizvajalca, zato je pomembno, da je proizvajalec natančno opredeljen in ločen od svojega trgovskega imena.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov

(COM(2010) 791 konč. – 2011/0001 (COD))

(2011/C 218/12)

Poročevalec: **g. HERNÁNDEZ BATALLER**

Svet in Evropski parlament sta 19. oziroma 18. januarja 2011 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov

COM(2010) 791 konč. – 2011/0001 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 5. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5. maja) s 104 glasovi za, 13 glasovi proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO podpira predlog Komisije in pozdravlja njen namen, da pravnim predpisom Evropske unije zagotovi večjo jasnost, gotovost in pravno varnost.

1.2 Vendar pa EESO obžaluje, da ima predlagana sprememba tako skromno vsebino in da ne obravnava vseh vidikov Uredbe (ES) št. 2006/2004, ki bi jih bilo treba spremeniti glede na izkušnje, pridobljene od njene uveljavitve.

1.3 Odbor poziva Komisijo, naj pri prihodnjem pregledu Uredbe (ES) št. 2006/2004 upošteva predloge iz tega dokumenta, da bi izboljšali delovanje sedanjega sodelovanja med upravnimi organi, pristojnimi za potrošnjo.

2. Ozadje

2.1 EESO se je do Predloga uredbe (ES) št. 2006/2004 že pozitivno opredelil, ⁽¹⁾ čeprav je obžaloval nekatere pomanjkljivosti, ki se nanašajo predvsem na sistem medsebojne pomoči in sistem vzajemnosti, ki bi lahko privedla do stanja v neskladju z delovanjem notranjega trga.

2.2 27. oktobra 2004 je bila sprejeta Uredba (ES) št. 2006/2004 ⁽²⁾ o sodelovanju med nacionalnimi organi,

odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov, katere bistveni elementi ustrezajo vsebini predloga Komisije.

3. Poročilo o izvajanju

3.1 2. julija 2009 je Komisija predložila poročilo o izvajanju Uredbe (ES) št. 2006/2004 ⁽³⁾. To poročilo obravnava institucionalni in izvedbeni okvir za oblikovanje mreže, pravilno delovanje mreže in okvir za sodelovanje. EESO je v svojem mnenju ⁽⁴⁾ že izrazil obžalovanje, da se Komisija z njim ni posvetovala o poročilu o izvajanju uredbe.

3.2 Na koncu Komisija meni, da mreža še ni dosegla svojega največjega potenciala in da mora izboljšati učinkovitost svojega delovanja z vrsto ukrepov. Ti bi ob danem času vključevali tudi pregled Uredbe (ES) št. 2006/2004 glede vidikov v zvezi z izvedbenimi določbami, sprejetje letnega akcijskega načrta za izvajanje zakonodaje, skupne ukrepe na ravni EU, kot so „sweeps“ („čiščenja“) ali spodbujanje enotne razlage zakonodaje EU ali opredelitev zakonodaje, da bi izboljšali prepoznavnost mreže.

4. Predlog Komisije

4.1 Komisija je 3. januarja 2011 predložila predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004, s katero želi posodobiti vsebino Priloge k uredbi o sodelovanju na področju varstva potrošnikov, z namenom, da bi upoštevala nedavne spremembe zakonodaje o varstvu potrošnikov.

⁽¹⁾ UL C 108, 30.4.2004, str. 86.

⁽²⁾ UL L 364, 9.12.2004, str. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 336 konč.

⁽⁴⁾ UL C 18, 19.1.2011, str. 100.

4.2 S posodobitvijo Priloge bodo v njej črtani predpisi, ki na področju varstva potrošnikov niso pomembni za sodelovanje med nacionalnimi organi, pristojnimi za izvajanje zakonodaje, sklicevanja na staro, neveljavno zakonodajo pa bodo nadomeščena s sklicevanji na veljavno zakonodajo na področju varstva potrošnikov.

4.3 To med drugim pomeni črtanje nekaterih sklicevanj (kot sta direktiva o zavajajočem in primerjalnem oglaševanju)⁽⁵⁾ ali njihovo zamenjavo (na primer direktive o potrošniških posojilih, o avdiovizualnih medijskih storitvah ali o pravicah do uporabe nepremičnin na podlagi časovnega zakupa).

5. Splošne ugotovitve

5.1 EESO pozdravlja predlog Komisije, saj jasnost pri oblikovanju pravnih predpisov Unije vodi k večji pravni gotovosti in varnosti za vse državljane. Odbor izraža zaskrbljenost zaradi položaja samozaposlenih in malih podjetij. Ta je podoben položaju potrošnikov, ki sklepajo pogodbe z velikimi podjetji, zlasti na področju omrežij.

5.2 EESO ponovno poziva Komisijo, naj dosledno spodbuja to obliko upravnega sodelovanja, za katero meni, da je potrebna za pravilno delovanje notranjega trga, in priznava prizadevanja Komisije v korist preglednosti s sprejetjem priporočila z dne 1. marca 2011, ki vsebuje *smernice za izvajanje pravil o varstvu podatkov v sistemu sodelovanja na področju varstva potrošnikov*⁽⁶⁾.

5.3 Ne glede na navedeno EESO meni, da predlog ni dovolj širok in da ne obravnava številnih vprašanj, ki se zdaj postavljajo v zvezi s sodelovanjem organov, pristojnih za področje potrošnje. Komisija ne obravnava niti vprašanj, ki jih svojem poročilu o izvajanju Uredbe (ES) št. 2006/2004 uvršča med „pomankljivosti“.

5.3.1 EESO meni, da bi predlog o spremembi lahko obravnaval nekatere od naslednjih točk:

5.4 Sistematičen tržni nadzor

5.4.1 Opravljanje nalog nadzora in inšpekcijskih pregledov blaga in storitev, ki jih zajema zakonodaja EU, zahteva čim večje skupno časovno in vsebinsko načrtovanje ukrepov, ki jih morajo v posameznih primerih sprejeti organi, pristojni za potrošnje, v državah članicah. Primerno je vzpostaviti uradno določene mehanizme za zagotovitev preverjanja skladnosti z nadnacionalnimi določbami, in sicer s sistematičnimi kampanjami za tržni nadzor, ki omogočajo ohranjanje visoke in enotne ravni varstva potrošnikov na območju enotnega trga.

⁽⁵⁾ Z Direktivo 2006/114/ES naj bi zaščitili zgolj interese potrošnikov v zvezi s primerjalnim oglaševanjem. V prilogi uredbe bo vključen le sklic na ustrezne člene te direktive.

⁽⁶⁾ UL L 57, 2.3.2011, str. 44.

5.4.2 To letno usklajevanje dejavnosti nadzora, zlasti pri predpisih, ki zajemajo več področij, bi lahko dopolnili s pobudami za tržne informacije in tržne raziskave z ustreznimi pregledi, ki bi standardizirali zdaj izvajane ukrepe „sweeps“.

5.5 Postopki sankcij

5.5.1 Da bi se pri izvajanju korektivnih ukrepov v primeru kršitev veljavne zakonodaje EU izognili „učinku meja“, bi bilo treba predvideti minimalno usklajitev skupnih meril postopkov sankcij in za sankcije, ki jih naložijo organi, pristojni za področje potrošnje, da se dosežejo enakovredna učinkovitost in zagotovila za začetek in reševanje podobnih primerov, ko gre za enake kršitve.

5.6 EESO meni, da bi razlike v ključnih vidikih sistemov sankcij lahko imele za posledico kršitve določb EU, resno ogrozile varstvo potrošnikov in celovitost trga, izkrivile konkurenco na notranjem trgu in na koncu ogrozile zaupanje potrošnikov.

5.7 EESO meni, da je nujno okrepiti zbliževanje in strogost sistemov sankcij, da bi se izognili nevarnosti motenj v delovanju enotnega trga. Za to predlaga vzpostavitev minimalnih skupnih meril za minimalno zbliževanje nacionalnih sistemov sankcij. Merila naj bi vsebovala naslednje elemente:

- nekatere primerne vrste upravnih sankcij za kršitve temeljnih določb;
- objavo večjih sankcij;
- dovolj visoke upravne globe v odvisnosti od storjene kršitve;
- merila, ki jih je treba upoštevati pri izvajanju sankcij;
- sankcije za fizične in pravne osebe;
- možno uvedbo kazenskih sankcij za najhujše kršitve;
- primerne podporne mehanizme za učinkovito izvajanje sankcij.

5.8 Spremljanje kakovosti blaga in storitev

5.8.1 Poseben primer pri razvoju že omenjenega „sistematičnega tržnega nadzora“ je metodologija za spremljanje blaga in storitev z ustreznimi analizami, s katerimi bi preverjali izpolnjevanje ustreznih predpisov in informacije, ki jih ti predpisi zahtevajo, zlasti glede preventive in zagotavljanja kakovosti.

5.8.2 Gre za opredelitev skupnega postopka nadzora, ki naj bi poskrbel za usklajitev metodologij pri tem postopku, ter za zasnovno in pripravo čeznacionalnega načrta, ki bi omogočil razširiti obseg nadzora z najučinkovitejšo porabo sredstev, ki so na voljo posameznim sodelujočim upravam, da bi se tako izognili podvajanju in prekrivanju, ki lahko povzročita nezaželeno napetost zaradi razlik v izdatkih.

5.8.3 Poleg določitve enotnih meril za izbiro izdelkov, ki jih je treba nadzorovati, je treba v okviru skupnega postopka določiti tudi vidike v zvezi z identifikacijo vzorcev, zbiranjem dokumentacije, izvedbo začetnih vzorcev za analizo, s ponovno in končno analizo, in vsemi drugimi elementi, ki niso zajeti v standardih kakovosti ali drugi zadevni zakonodaji.

5.9 Na globalnem trgu, kjer čezmejno trženje vedno bolj postaja vsakdanjost za izpolnjevanje želja in potreb potrošnikov, je takšna pobuda več kot očitno potrebna.

5.10 **Varnost izdelkov.** Nedvomno gre za izrazito področje sodelovanja, ki zato kaže višjo stopnjo skladnega razvoja. Kljub temu pa ima še vedno nekatere pomanjkljivosti, ki so zunaj sistema hitre izmenjave informacij („mreže za zgodnje opozarjanje“), vendar bi ga bilo mogoče izboljšati z orodji in instrumenti za zaznavanje in upravljanje tveganj ter obveščanje o njih, enakimi tistim, ki so predvideni za tveganja v zvezi z živilskimi izdelki.

5.10.1 Še zlasti je redno izvajanje anket Eurobarometer, namenjenih analizi, kako potrošniki dojemajo tveganje v zvezi z neživilskimi izdelki, prav gotovo koristno, ko je treba obravnavati druge, s tem povezane vidike, med njimi tiste, ki se nanašajo na obveščanje in izobraževanje potrošnikov.

5.10.2 Drug ukrep, ki bi ga kazalo predlagati na tem področju, da bi zagotovili večjo učinkovitost sedanjih mrež za zgodnje opozarjanje, bi bila združitev vseh mrež v en sam instrument, ki bi omogočal interoperabilnost, tj. izmenjavo podatkov ne glede na izvor in vire informacij in ne glede na pristojne upravne organe (za zdravje, kmetijstvo in živila, potrošnjo, davke itd.).

5.11 **Etični in okoljski vidiki dovoljenja za promet blaga in storitev.** Zelo zanimiva in za njihovo izvajanje nepogrešljiva je razširitev postopkov, povezanih s prej navedenimi opozorilnimi obvestili, na izdelke, ki jih je treba zaradi ekoloških, etičnih ali katerihkoli drugih razlogov vzeti s trga, v povezavi s poslovnimi praksami, ki kršijo človekovo dostojanstvo ali škodujejo okolju, v katerem potekajo, v skladu s kršitvami, navedenimi v konvencijah Svetovne organizacije dela, uničevanje okolja ali izčrpavanje naravnih virov, tako v fazi proizvodnje in distribucije ustreznih izdelkov in storitev kot pri njihovem trženju in dobavi oziroma izvajanju.

5.11.1 Še zlasti kritična je nezadostna seznanjenost potrošnikov z informacijami o izvoru izdelkov (kje in kako je bil izdelek izdelan in dan v prodajo ter gospodarski in socialni učinek za skupnost, ki ga prideluje ali izdeluje) v okviru premeščene proizvodnje. Zato bi morali potrošniki po možnosti prek interneta ali drugih medijev dobivati informacije o teh vprašanjih, ki bi jim omogočale, da ne bi nevede prispevali k porabi izdelkov, ki izhajajo iz nezakonitih ravnanj. V obvezno označevanje je treba vključiti vsebino, ki bo potrošnikom omogočala, da bodo pri svojih odločitvah o nakupu upoštevali tudi druga merila poleg običajnih meril kakovosti in cene, da bi tako zagotovili, da dejanja potrošnikov ne bi nehoti prispevala k nadaljevanju nezakonitih praks, neposredno ali posredno povezanih s posameznim izdelkom, saj se ustrezno seznanjeni potrošniki brez dvoma ne bi odločili zanje.

5.11.2 S pravico dostopa potrošnikov do celovitih informacij o ponujenem blagu – kar bi lahko poimenovali „družbena sledljivost izdelkov“ – bi bila povezana tudi obramba konkurence ter krepitev moči potrošnikov in njihove vloge na trgu na podlagi odločitev, ki jih svobodno sprejemajo v trenutku, ko se odločajo o nakupu („tvoj nakup je tvoj glas“).

5.12 *Spodbujanje dobrih poslovnih praks na področju odgovorne potrošnje*

5.12.1 Vse večja prepoznavnost in zunanji učinek, ki sta vse bolj značilna za programe v prid družbeni odgovornosti podjetij, zahtevata, da imajo na tem področju vlogo ustrezni ukrepi za varstvo potrošnikov, kot tudi svetovalno sodelovanje potrošnikov pri pripravi izjav o družbeni odgovornosti podjetij.

5.12.2 Sprejetje skupnih meril in politik spodbujanja, s katerimi bi preverjali učinek programov družbene odgovornosti čezmejnih podjetij pri njihovem vplivu na potrošnike in uporabnike na nadnacionalni ravni, je treba dopolniti s prepričljivimi mehanizmi za priznavanje dobrih praks, kot so samoregulacija, kodeksi ravnanja, označbe kakovosti in vsakršne druge prostovoljne pobude, usmerjene k zbliževanju zadevnih interesov.

5.12.3 Ti ukrepi tudi povečujejo konkurenčnost podjetij na trgu, kjer je konkurenca lojalna in ki lahko prejema pozitivne povratne informacije in ponuja koristi vsem subjektom, ki delujejo na njem (proizvajalci, distributerji, potrošniki), prek sinergij, ki kažejo, da nasprotja niso neizogibna, še zlasti v okviru vzajemnosti pri opravljanju različnih dejavnosti in če se potrošniki in uporabniki zavedajo s tem povezane dodane vrednosti.

5.12.4 V tej pobudi bi morali še posebej upoštevati tudi elemente, povezane z agro-ekologijo, pravično trgovino, odgovornimi nakupi, suverenostjo na področju živil itd., ter druge aktualne teme, kot so npr. gensko spremenjeni organizmi.

5.13 Skupinske tožbe

5.14 Skupinske opustitvene tožbe ureja zakonodaja EU, kar pa trenutno ne velja za skupinske odškodninske tožbe ali tožbe za povrnitev škode, v zvezi s katerimi se je EESO že večkrat opredelil v prid vzpostavitve usklajenega okvira Skupnosti, ki bi vključeval tudi možnost uveljavljanja zahtevkov za povrnitev tako imenovane „neznatne škode“.

5.15 V primerih hudih kršitev bi bilo treba kot dopolnilne ukrepe ob ukrepih, ki jih je treba izvesti v primerih kršitev, predvideti zaplembo nezakonito pridobljenih premoženjskih koristi in kazensko odškodnino. Ustrezni zneski bi morali biti, kot je EESO že poudaril⁽⁷⁾, namenjeni „skladu za pomoč skupinskim tožbam“, kar bi olajšalo vključevanje potrošniških združenj v tovrstne skupinske odškodninske tožbe. Poleg tega pa bi morale k temu skladu finančno prispevati tudi potrošniške organizacije in oblasti. V zvezi s tem EESO⁽⁸⁾ opozarja Komisijo, da je treba sprejeti nadnacionalno zakonodajo za uskladitev skupinskih tožb, da bi dosegli visoko raven varstva gospodarskih interesov potrošnikov.

5.16 EESO poudarja svoje stališče, da je treba možnost okrepitev sodelovanja organov z zvezami potrošnikov vnesti v besedilo členov uredbe, kar bi ustreznemu nacionalnemu organu omogočilo, da za ustavljanje ali prepovedovanje kršitev znotraj Skupnosti pooblasti „druga telesa“.

5.17 Alternativni sistemi reševanja sporov

5.17.1 Komisija je objavila posvetovalni dokument „o uporabi alternativnega reševanja sporov kot sredstva za reševanje sporov,

povezanih s trgovinskimi transakcijami in praksami v Evropski uniji“, v zvezi s katerim EESO ni prejel zaprosila za mnenje. EESO z zanimanjem pričakuje predlog Komisije, da bi se vnovič opredelil do teh dopolnilnih sistemov za dostop do učinkovitega sodnega varstva.

5.17.2 V zvezi s tem in zato, da bi okrepili zaupanje potrošnikov, je treba razmisliti o možnosti uvedbe „evropskega znaka“ za ustanove ali podjetja, vključena v te sisteme.

5.18 Mreže in vozlišča virov

5.18.1 Treba je spodbujati evropska vozlišča z uporabo ukrepov za razvoj sedanjih mrež sodelovanja, da bi spodbujali informiranje, usposabljanje in izobraževanje potrošnikov (npr. evropske potrošniške centre, publikacije, programe, projekte itd.).

5.19 **Sledljivost cen.** Na enotnem trgu, kjer imajo potrošniki enake bojazni in težave in katerega globalnost po eni strani lahko oteži dostop do verodostojnih informacij, po drugi strani pa lahko zamegli oblikovanje cen blaga, se zdi, da bi bilo zanimivo vzpostaviti nek način sledljivosti cen podobnih in osnovnih izdelkov, ki bi omogočil zagotoviti večjo kohezijo enotnega trga v korist potrošnikov in uporabnikov, in še zlasti večjo preglednost, ki bi povrnila njihovo zaupanje, pomemben kazalnik gospodarske blaginje določenega ozemlja, v danem primeru Evropske unije.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ UL C 162, 25.6.2008, str. 1, in UL C 175, 28.7.2009, str. 20.

⁽⁸⁾ UL C 324, 30.12.2006, str. 1.

PRILOGA

k Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

A) Naslednji amandma, ki je bil med razpravo zavrnjen, je prejel vsaj četrtino glasov (člen 54(4) poslovnika):

Točka 5.7

Spremeni se tako:

EESO meni, da je nujno okrepiti zблиževanje in strogost sistemov sankcij, da bi se izognili nevarnosti motenj v delovanju enotnega trga. Za to predlaga vzpostavitev minimalnih skupnih meril za minimalno zблиževanje nacionalnih sistemov sankcij. Merila naj bi vsebovala naslednje elemente:

- nekatere primerne vrste upravnih sankcij za kršitve temeljnih določb;
- objavo sankcij;
- dovolj visoke upravne globe;
- sankcije za fizične in pravne osebe;
- merila, ki jih je treba upoštevati pri izvajanju sankcij;
- možno uvedbo kazenskih sankcij za najhujše kršitve;
- primerne podporne mehanizme za učinkovito izvajanje sankcij.

Rezultat glasovanja

Za: 82
Proti: 44
Vzdržani: 10

B) Naslednja amandmaja, ki sta bila med razpravo zavrnjena, sta prejela vsaj četrtino glasov (člen 54(3) poslovnika):

Točka 5.11.2

Točka se črta:

~~S pravico dostopa potrošnikov do celovitih informacij o ponujenem blagu — kar bi lahko poimenovali „družbena sledljivost izdelkov“ — bi bila povezana tudi obramba konkurence ter krepitev moči potrošnikov in njihove vloge na trgu na podlagi odločitev, ki jih svobodno sprejemajo v trenutku, ko se odločajo o nakupu („tvoj nakup je tvoj glas“).~~

Obrazložitev

V praksi je, zlasti za MSP, neizvedljivo v oznako izdelka vključiti vse zahtevane informacije. To bo dodatno (upravno) obremenilo MSP, ki proizvajajo in tržijo blago ter opravljajo storitve, poslabšalo njihov konkurenčni položaj ter povzročilo probleme pri uvozu izdelkov iz tretjih držav.

Poleg tega se je treba vprašati, ali so potrošniške organizacije že opravile študije o uporabi teh informacij med potrošniki ter o njihovi pripravljenosti, da plačajo dodatne stroške za zagotavljanje teh informacij.

Rezultat glasovanja

Za: 45
Proti: 75
Vzdržani: 4

Točka 5.16

Točka se črta:

~~EESO poudarja svoje stališče, da je treba možnost okrepitve sodelovanja organov z zvezami potrošnikov vnesti v besedilo členov uredbe, kar bi ustreznemu nacionalnemu organu omogočilo, da za ustavljanje ali prepovedovanje kršitev znotraj Skupnosti pooblasti „druga telesa“.~~

Obrazložitev

Nesprejemljivo je, da bi bila organizacija, ki zastopa eno stranko, odgovorna za ustavljanje ali prepovedovanje kršitev znotraj Skupnosti.

Rezultat glasovanja

Za: 38
Proti: 76
Vzdržani: 8

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvajanju tehničnih zahtev za kreditne prenose in neposredne bremenitve v eurih in o spremembi Uredbe (ES) št. 924/2009

(COM(2010) 775 konč. - 2010/0373 (COD))

(2011/C 218/13)

Poročevalec: **Joachim WUERMELING**

Evropski parlament in Sveta sta 18. januarja 2011 in 28. januarja 2011 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvajanju tehničnih zahtev za kreditne prenose in neposredne bremenitve v eurih in o spremembi Uredbe (ES) št. 924/2009

COM(2010) 775 konč. - 2010/0373 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 5. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5. maja) s 137 glasovi za, 8 glasovi proti in 19 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira Evropsko komisijo pri vzpostavljanju enotnega območja plačil v eurih (SEPA). Možnost brezgotovinskih nakazil med računi po vsej Evropi s pomočjo enotnih plačilnih postopkov je pomemben korak v smeri dokončanja enotnega evropskega trga.

1.2 EESO hkrati meni, da je treba določene točke predloga direktive, ki ga je objavila Evropska komisija, spremeniti, da se zagotovi nemoten prehod na novo shemo, ki je v interesu potrošnikov in podjetij kot uporabnikov ter bank kot ponudnikov storitev.

1.3 Poleg tega EESO meni, da so predvideni roki za obvezen prehod na plačilne postopke SEPA prekratki. Nemoteno delovanje, varnost in prijaznost do uporabnika bo mogoče zagotoviti samo, če bodo imele finančne institucije dovolj časa za pripravo. Rok za prehod na nove postopke za kreditne prenose ne bi smel biti zgolj eno leto, ampak tri leta od začetka veljavnosti direktive. Rok za prehod na nove postopke za neposredne bremenitve ne bi smel biti samo dve leti po začetku veljavnosti direktive, ampak štiri leta.

1.4 Pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov, opredeljena v predlagani direktivi, bi bilo treba bistveno oklestiti ali odpraviti, saj bo prilagajanje zahtev za plačilne postopke, opredeljene v direktivi, tehničnemu napredku in razvoju dogodkov na trgu imelo precejšnje praktične posledice. O tem mora odločati zakonodajalec, ki bi moral v zakonodajni postopek vključiti tudi posvetovanje z EESO.

1.5 EESO izrecno pozdravlja določbo v predlogu direktive, po kateri naj bi bilo zaračunavanje večstranskih pristojbin za

izmenjavo za posamezno neposredno bremenitev v prihodnje prepovedano. To vnaša jasnost in preglednost v zapletena pogodbeno razmerja, na podlagi katerih potekajo plačilni postopki, kar koristi zlasti malim in srednje velikim podjetjem.

2. Ozadje mnenja

2.1 Dokončanje enotnega območja plačil v eurih je ena od prednostnih nalog Komisije v okviru dokončne vzpostavitve enotnega trga. Uporabniki plačilnih instrumentov lahko z novimi evropskimi postopki SEPA za kreditne prenose in neposredne bremenitve izvršujejo domača in čezmejna brezgotovinska nakazila z uporabo enega samega postopka. To posledično lajša plačila, zmanjšuje upravne stroške in ustvarja prihranke za vse udeležence v trgovanju znotraj Skupnosti, kar velja tako za potrošnike kot tudi podjetja. V prihodnosti bo nove postopke uporabljalo več kot 500 milijonov državljanov in dobrih 20 milijonov podjetij, kolikor jih posluje na enotnem trgu.

2.2 Prvi pomembnejši pravni okvir za shemo SEPA je bil vzpostavljen v zadnjih nekaj letih. Direktiva 2007/64/ES o plačilnih storitvah na notranjem trgu je uvedla usklajene pogoje in pravice za uporabnike plačilnih storitev v EU. S tem se je enotni trg odprl za plačilne storitve, mnogoterost nacionalnih sistemov in raznovrstnost postopkov za domača in čezmejna plačila pa zaenkrat ostajata. Kljub vsemu pa je bila vzpostavljena pravna podlaga za uvedbo enotnega postopka za vsa čezmejna plačila.

2.3 Uredba (ES) 924/2009 o čezmejnih plačilih v Skupnosti določa, da morajo biti stroški čezmejnih plačil v osnovi enaki stroškom neposrednih bremenitev v državi članici. Istočasno je bil postavljen temelj za vzpostavitev infrastrukture za plačila SEPA.

2.4 EESO je pripravil mnenji o obeh zakonodajnih postopkih⁽¹⁾. Ob tem je pozdravil namen, da se po uvedbi eura vzpostavi tudi enotno območje plačil v eurih.

2.5 V okviru plačilnega prometa banke ponujajo kreditne prenose SEPA od 28. januarja 2008 dalje. Od novembra 2009 čas izvršitve plačila ne sme trajati dalj kot tri bančne delovne dni. Od leta 2012 naj bi bil čas izvršitve plačila skrajšan na en bančni delovni dan.

2.6 Neposredne bremenitve v okviru SEPA so možne od 2. novembra 2009. Predvidena sta dva postopka: osnovni sistem neposrednih bremenitev SEPA kot običajni postopek (*SEPA Core Direct Debit*) in sistem neposrednih bremenitev SEPA med podjetji (*SEPA Business to Business Direct Debit*) kot postopek za plačilni promet med poslovnimi partnerji. Od novembra 2010 morajo vse banke omogočati osnovni sistem neposrednih bremenitev SEPA.

2.7 Uporaba plačilnih postopkov SEPA je zaenkrat še omejena. Na začetku leta 2011, torej tri leta po uvedbi sistema SEPA, je delež kreditnih prenosov v okviru SEPA znašal okrog 4 odstotke. Če bo šlo tako naprej, bo minilo več kot 25 let, preden bodo prišle prednosti sistema SEPA povsem do izraza.

2.8 Evropska komisija meni, da je napredek, dosežen na podlagi tega povsem tržnega pristopa k projektu SEPA, nezadosten. Zato sedaj predlaga zakonodajne ukrepe, katerih cilj je pravno zavezujoča uvedba plačilnih instrumentov SEPA. Obstoječe nacionalno določene instrumente naj bi do določenega datuma zamenjali plačilni postopki SEPA.

2.9 Evropska komisija je naročila izdelavo izračunov, ki kažejo, da bodo morale na strani ponudbe banke odpisati 52 milijard EUR za prehod na plačilne postopke SEPA. Po drugi strani izračuni kažejo, da bo prehod na strani povpraševanja uporabnikom prinesel koristi v obliki nižjih cen in operativnih prednosti.

2.10 Predlog Evropske komisije z dne 16. decembra 2010 torej določa končne datume, ko bodo plačilni instrumenti SEPA v celoti zamenjali nacionalno določene instrumente, ki se uporabljajo za kreditne prenose in neposredne bremenitve. Po začetku veljavnosti uredbe v državah članicah euroobmočja bodo nacionalno določeni kreditni prenosi možni še 12 mesecev, nacionalno določene neposredne bremenitve pa 24 mesecev.

2.11 Ena pomembnejših razlik med prenosi in neposrednimi bremenitvami v okviru SEPA ter obstoječimi nacionalno določenimi postopki je ta, da bodo morali potrošniki in podjetja namesto nacionalne oznake vrste banke in številke računa tudi za domača plačila uporabljati mednarodno številko bančnega računa (IBAN) in bančno identifikacijsko kodo (BIC). IBAN

je standardizirana mednarodna številka bančnega računa, sestavljena iz največ 34 znakov. BIC je mednarodna oznaka finančne institucije, sestavljena iz največ 11 znakov.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO podpira predlog Evropske komisije. Predlagana uredba je bistven korak v smeri uresničitve pravilno delujočega enotnega območja plačil v eurih.

3.2 Enotni trg je eno glavnih gonil gospodarske rasti v EU. Uvedba eura je bila pomemben korak, ki je državam članicam omogočil skupno rast. EESO zato meni, da projekt uspešne vzpostavitve vseevropskega enotnega območja plačil ni nič drugega kot logičen razvoj dogodkov.

3.3 Kljub temu pa se mu zdi, da predlagana uredba določa preveč ambiciozne roke za zamenjavo nacionalno določenih plačilnih postopkov. Odločilnega pomena mora biti uspešna uresničitve projekta in ne hitrost izvedbe. Vprašanje plačilnega prometa ni zelo občutljivo zgolj za potrošnike, temveč tudi za vse druge gospodarske subjekte. Podobno kot pri uvajanju eura se je treba na prehod pripraviti na najboljši možen način, vključno s preskusi, poskusnimi obdobji, informacijskimi kampanjami itn., da se izključijo možnosti izpada storitev, okvar, napačno nakazanih plačil, izgube nakazanih zneskov itd. Za to mora biti na voljo dovolj časa. EESO zato svari pred pretirano naglico, ki bo lahko ogrozila uspeh projekta v javnosti. Hkrati je treba upoštevati, da bi predolgo predhodno obdobje lahko povzročilo dodatne stroške.

3.4 Poleg tega niso rešena vsa vprašanja, da bi lahko zagotovili nemoten prehod na plačilne postopke SEPA. V zvezi s tem je treba upoštevati, da je veliko odprtih vprašanj mogoče rešiti samo med udeleženci v projektu SEPA na nacionalni ravni. Zlasti je treba najti pravo ravnovesje med ponudbo in povpraševanjem, tj. med interesi bank in interesi uporabnikov.

3.5 Tako potrošniki kot podjetja se pogosto sprašujejo, zakaj je treba zaradi sheme SEPA opustiti uveljavljene nacionalno določene postopke. Vsi akterji zaupajo nacionalno določenim postopkom, v katerih se že dolga leta uporabljajo stare številke računov in oznake bank. Dejstvo je, da novi plačilni postopki SEPA poenostavljajo čezmejne kreditne prenose in neposredne bremenitve. Vendar bo SEPA postala obvezna tudi za nacionalne transakcije, ki so najštevilnejše. V zvezi s tem se od Evropske komisije in bank zahteva, da bolje predstavijo prednosti plačilnih postopkov SEPA tako z vidika hitrosti kot stroškov.

3.6 Uspeh projekta SEPA bo precej odvisen od tega, kako bo sprejet med potrošniki in gospodarstveniki. Zato je treba najprej povečati seznanjenost s plačilnimi instrumenti SEPA in njihovimi sestavinami IBAN in BIC. Finančni sektor mora v zvezi s tem izvesti intenzivno informacijsko kampanjo. Dosedanja prizadevanja nekaterih držav članic na tem področju niso bila zadostna. Zahteve v zvezi z novimi produkti SEPA zato niso dovolj znane ne samo med različnimi segmenti prebivalstva, ampak tudi med mnogimi malimi in srednje velikimi podjetji.

⁽¹⁾ UL C 318 z dne 23.12.2006, str. 51, in UL C 228 z dne 22.9.2009, str. 66.

3.7 Oznako IBAN, ki je lahko sestavljena iz največ 34 znakov, bi lahko naredili prijaznejšo do uporabnika z vključitvijo ločila (razmika, vezaja, novega polja) med vsako skupino štirih znakov. Upoštevati je treba, da imajo lahko zlasti starejši uporabniki težave z novimi podatki in števkami. Banke bi zato morale zagotoviti pomoč za uporabnike, na primer v obliki programov za pretvorbo podatkov.

3.8 Nove plačilne instrumente je treba tudi ustrezno preizkusiti. To doslej ni bilo možno pri vseh produktih SEPA, saj so denimo neposredne bremenitve po shemi SEPA širšemu prebivalstvu na razpolago od novembra 2010, ko so jih morale banke začeti obvezno uporabljati. Samo praktična uporaba bo udeleženiim akterjem (bankam in uporabnikom) omogočila, da ugotovijo in odstranijo težave pri uvajanju in naknadne ovire pri izvajanju. Z ustrezno dolgimi uvajalnimi obdobji je treba zagotoviti predvsem samodejno izvajanje novih plačilnih postopkov SEPA, ki bodo tako postali zanimivi za množice.

3.9 EESO meni, da mora obvezno uvajanje plačilnih postopkov SEPA iti z roko v roki z ustreznimi varnostnimi ukrepi, hkrati pa je treba zagotoviti praktično uporabnost postopkov, zlasti v primeru množičnega poslovanja. Plačnik, prejemnik plačila in ponudnik plačilnih storitev morajo imeti jamstvo, da bodo plačila izvedena pravilno, točno in zanesljivo.

3.10 Nenazadnje se lahko pri prehodu na plačilne postopke SEPA pojavijo težave pri izvajanju na nacionalni ravni. Tako na primer v Nemčiji, državi z daleč največjo uporabo neposrednih bremenitev v celotni EU, še ni jasno, ali bo možno obstoječa pooblastila za neposredne bremenitve uporabljati tudi za neposredne bremenitve SEPA. V zvezi s tem je treba najti učinkovito in pravno varno rešitev, ki ne bo po nepotrebnem postavljala v neugoden položaj potrošnikov ali podjetij. Bilo bi nesprejemljivo, če bi bilo treba vsem potrošnikom poslati dopis in jih prositi za nova pooblastila. To bi povzročilo nesorazmerne velike upravne obremenitve in stroške. Od poplave dopisov poslovnih partnerjev pa potrošniki ne bi imeli nikakršnih koristi.

3.11 Poleg tega bi se bilo treba pri oblikovanju plačilnih postopkov pogosteje posvetovati z uporabniki na evropski in nacionalni ravni. To ne velja zgolj za sedanjo fazo uvajanja plačilnih instrumentov SEPA, ampak tudi za nadaljnji razvoj postopkov. Evropska komisija in Evropska centralna banka sta z ustanovitvijo Sveta SEPA naredili prvi korak v smeri boljšega vključevanja uporabnikov v razvojni proces. Žal uporabniki, zastopani v Svetu SEPA, ne predstavljajo ustrezno vseh akterjev v projektu SEPA. Zato bi bilo koristno, če bi znotraj Sveta SEPA ustanovili paritetno strokovno skupino s predstavniki ponudnikov in uporabnikov, ki bi opredelila potek nadaljnjega tehničnega razvoja plačilnih postopkov SEPA.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Člen 5(1) in (2) – Ustrezni roki za prehod na SEPA

4.1.1 EESO meni, da so roki, ki jih Evropska komisija predlaga za dokončen prehod na plačilne postopke SEPA, prekratki.

Najprej je treba zagotoviti, da bodo novi produkti SEPA enako učinkoviti in varni kot obstoječi nacionalno določeni plačilni postopki.

4.1.2 Rok za prehod na nove postopke za kreditne prenose sredstev ne bi smel biti zgolj eno leto, ampak tri leta od začetka veljavnosti direktive.

4.1.3 Rok za prehod na nove postopke za neposredne bremenitve ne bi smel biti samo dve leti po začetku veljavnosti direktive, ampak štiri leta.

4.1.4 Daljši roki so potrebni predvsem zato, da se pridobi zaupanje potrošnikov v nove plačilne postopke SEPA. Stopnjo poznavanja sheme SEPA je treba povečati. To zlasti velja za poznavanje oznak IBAN in BIC. Poleg tega je treba okrepiti tudi prizadevanja za ponazoritev prednosti, ki jih prinaša SEPA. Novi produkti se morajo v praksi izkazati kot učinkoviti in varni. Rešiti je treba tudi probleme na nacionalni ravni, kot je pretvorba pooblastil.

4.1.5 Z vidika podjetij so daljši roki zaželeni zaradi mukotrpne spremembe postopkov. Podjetja morajo zagotoviti dodatne naložbe in ustrezno prilagoditi svoje delovne prakse in poslovne sisteme. To vključuje na primer prilagoditev celotne zbirke podatkov o strankah za uporabo na podlagi IBAN in BIC. Evropska komisija je v oceni učinka izjavila, da investicijski cikel za sisteme IT v podjetjih običajno traja od tri leta do pet let.

4.2 Člen 5(4) i). Člen 5(4) v povezavi s členom 12 – Preprečitev prevelikega prenosa pristojnosti

4.2.1 EESO meni, da mora ključne odločitve o nadaljnjem razvoju sheme SEPA v prihodnje še naprej sprejemati evropski zakonodajalec v sodelovanju s posvetovalnimi organi, vključno z EESO. Splošno pooblastilo Evropske komisije za sprejetje delegiranih aktov, ki omogočajo prilagajanje tehničnih zahtev tehničnemu in tržnemu razvoju, gre po mnenju Odbora predaleč. Celo male spremembe postopkov za evropske plačilne transakcije imajo lahko velik vpliv na potrošnike, podjetja in ponudnike plačilnih storitev, zaradi česar jih je treba temeljito proučiti in o njih odločati v skladu z ustreznim zakonodajnim postopkom.

4.2.2 Člen 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določa, da se pooblastilo lahko prenese za sprejemanje zakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere ne bistvene elemente zakonodajnega akta.

4.2.3 Zahteve, ki veljajo za kreditne prenose in neposredne bremenitve SEPA, navedene v prilogi k predlagani uredbi, so ključna merila za prihodnje produkte SEPA. Celo male spremembe teh zahtev imajo lahko velik vpliv na tehnične postopke, v skladu s katerimi ravnajo ponudniki plačilnih storitev in uporabniki. Na koncu seznama zahtev je tudi zahteva po ukinitvi nacionalno določenih postopkov, saj ti ne izpolnjujejo več zahtev SEPA. Spremembo zahtev brez zadostne vključitve Evropskega parlamenta in Sveta bi bilo treba zato zavrniti.

4.3 Člen 6 – Jasnost prihodnje strukture stroškov

4.3.1 EESO pozdravlja določbo, po kateri naj bi bile večstranske pristojbine za izmenjavo za neposredne bremenitve v prihodnosti prepovedane. Zagotoviti je treba, da bodo v prihodnosti pristojbine pregledne in da jih bo mogoče jasno povezati s konkretnimi storitvami, ki jih opravljajo banke.

4.3.2 Evropska komisija že od samega začetka projekta poudarja, da novi plačilni postopki SEPA ne smejo biti dražji od starih nacionalno določenih postopkov. EESO se v celoti strinja s to zahtevo in poziva Komisijo, da sprejme vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da novi plačilni postopki SEPA ne bodo dražji od starih nacionalno določenih postopkov, in sicer tako, da zviša nacionalne pristojbine, kakor je bilo storjeno pri uvedbi eura. V nasprotnem primeru ni mogoče zagotoviti, da bodo

udeleženi akterji, zlasti potrošniki, sprejeli nove plačilne postopke. Poleg tega večstranske pristojbine niso praksa v vseh državah euroobmočja. Zato bi bilo povsem napačno, če bi se te pristojbine v posamezne države euroobmočja uvedle skupaj s plačilnimi postopki SEPA.

4.3.3 EESO poleg tega poudarja, da je treba za neposredne transakcije, ki jih izvajalec plačilnih storitev ne more pravilno izvesti, ker je bil plačilni nalog zavržen, odklonjen, vrnjen ali razveljavljen (R transakcije), potrošnikom zaračunati večstransko pristojbino za izmenjavo samo takrat, kadar na njihovih računih v trenutku, ko zapade plačilo z neposredno bremenitvijo, ni zadostnih sredstev. V vseh drugih primerih takšno pristojbino plača prejemnik plačila. Prejemniku plačila, njegovi banki ali banki plačnika se ne sme dovoliti, da na plačnika prenese pristojbine za R transakcije, ki jih plačnik ni povzročil.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

PRILOGA

k Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednja amandmaja, ki sta bila med razpravo zavržena, sta prejela več kot četrtno glasov (člen 54(3) poslovnika):

Točka 3.11 (nova)

Doda se nova točka:

EESO meni, da bi moral mandat ostati v rokah dolžnikove banke, ker bi hranitev pri upniku pomenila večje tveganje z vidika varnosti, saj banka potrošnika (dolžnikova banka) ne bi imela nadzora nad mandatom. EESO prav tako meni, da se IBAN plačnika nikoli ne bi smel avtomatično in brez soglasja plačnika posredovati prejemniku plačila.

Obrazložitev

Varnost vseevropskega plačilnega sistema je ključna za krepitev zaupanja potrošnikov v plačilne storitve.

Rezultat glasovanja

Za: 64
Proti: 74
Vzdržani: 13

Točka 3.12 (nova)

Doda se nova točka:

EESO v celoti podpira ukrepe, ki potrošniku omogočajo, da naroči svoji banki, naj omeji zbiranje neposrednih bremenitev na določen znesek ali časovni okvir ali oboje in naj blokira katere koli neposredne bremenitve plačnikovega računa. Kar zadeva pravico do povračila, pa EESO poudarja, da glede na to, da je prejemnik plačila ne zagotavlja, le-ta tudi ne more izključiti.

Obrazložitev

Predlagano besedilo je v skladu s členom 62 Direktive o plačilnih storitvah.

Rezultat glasovanja

Za: 64
Proti: 83
Vzdržani: 10

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah

(COM(2010) 748 konč./2 – 2010/0383 (COD))

(2011/C 218/14)

Glavni poročevalec: **g. HERNÁNDEZ BATALLER**

Svet je 15. februarja 2011 sklenil, da v skladu s členoma 67(4) in 81(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah

COM(2010) 748 konč./2 – 2010/0383 (COD).

Predsedstvo Odbora je 1. februarja 2011 strokovno skupino za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo zadolžilo za pripravo dela Odbora na tem področju.

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5. maja) za glavnega poročevalca imenoval g. HERNÁNDEZA BATALLERJA ter mnenje sprejel s 162 glasovi za, 1 glasom proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepne ugotovitve in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira predlog Komisije, da je mogoče doseči cilj odprave pravnih ovir, kar bo olajšalo življenje državljanov in podjetij ter s tem izboljšalo učinkovito pravno sredstvo.

1.2 EESO poziva Komisijo, naj nadaljuje z odpravljanjem pravnih ovir v Evropski uniji, da se doseže resnično evropsko območje pravice, ob upoštevanju vseh pripomb, ki jih je EESO podal v različnih mnenjih o tem vprašanju.

2. Uvod

2.1 Uredba 44/2001 je 1. marca 2002 nadomestila Bruseljsko konvencijo in na splošno vse dvostranske instrumente na tem področju med različnimi državami članicami. Ta uredba je poznana tudi pod imenom uredba Bruselj I in je doslej najpomembnejši zakonodajni akt Unije na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah.

2.2 Uredba 44/2001 v glavnem v določenih okoliščinah omogoča vsaki fizični ali pravni osebi, ki je stranka v čezmejnem sodnem postopku in je državljan Evropske unije s stalnim prebivališčem v državi članici, ki ni tista, iz katere prihaja zadeva, da predloži zadevo sodišču države članice glede na najbližjo navezno okoliščino.

2.2.1 Člen 5 uredbe tudi določa, da je v zadevah v zvezi s pogodbenimi razmerji, zlasti v primeru prodaje blaga, mogoče družbo tožiti v državi članici, kamor je bilo blago dostavljeno ali bi moralo biti dostavljeno.

2.2.2 V členu 5 so naštetá področja, na katerih se uporablja nova zakonodaja (pogodbena in nepogodbena odgovornost, civilne tožbe za odškodnino, poslovanje podružnice ali agencij itd.).

2.2.3 Celoten oddelek uredbe – Oddelek 3 – je posvečen pristojnosti v zadevah v zvezi z zavarovanjem. V tem oddelku je navedeno, da lahko zavarovalec toži zavarovalnico pred sodiščem kraja, kjer ima stalno prebivališče, čeprav ima zavarovalnica sedež v drugi državi članici. Če pa želi zavarovalnica tožiti zavarovalca, zavarovanca ali upravičenca iz zavarovanja, lahko sproži postopek samo pred sodišči države članice, v kateri ima toženec stalno prebivališče.

2.3 Uredba 44/2001 eksplicitno podeljuje pristojnosti, na nekaterih mestih pa je osredotočena na izboljšanje zaščite določenih skupin (potrošniške pogodbe, individualne pogodbe o zaposlitvi). Tradicionalna pravila o pristojnosti pa se še naprej uporabljajo za tožbe v zvezi z nepremičninami, prenehanjem pravnih oseb ali vpisi v javne knjige ter izvršitvami sodnih odločb.

2.4 Dva daljša oddelka Uredbe 44/2001 obravnavata izvrševanje sodnih odločb in priznavanje javnih listin v drugi državi članici. Zaključuje se z vrsto končnih in prehodnih določb, ki določajo, v kakšnem odnosu je ta novi instrument za sodelovanje glede pravnih vprašanj z drugimi bolj specifičnimi konvencijami, ki so jih podpisale države članice.

2.5 Komisija je 21. aprila 2009 sprejela poročilo o izvajanju uredbe in zeleno knjigo. EESO je objavil mnenje ⁽¹⁾ o zeleni knjigi, v katerem je podprl nekatere predloge Komisije za reforme.

3. Predlog uredbe

3.1 Glavni cilj prenovitve je nadaljnji razvoj evropskega območja pravice, in sicer z odpravo preostalih ovir, ki preprečujejo prosti pretok sodnih odločb v skladu z načelom vzajemnega priznavanja. Kako pomemben je ta cilj, je poudaril Evropski svet v stockholmskem programu iz leta 2009 ⁽²⁾. Natanko je namen predloga olajšati obravnavo čezmejnih pravnih zagotoviti prosti pretok sodnih odločb v Evropski uniji. Na podlagi prenovitve bi moralo biti tudi lažje oblikovati potrebno pravno okolje za okrevanje evropskega gospodarstva.

3.2 Predlagani elementi reforme so naslednji:

- odprava vmesnega postopka za priznavanje in izvrševanje sodnih odločb (eksekvatura), razen za sodne odločbe v zadevah obrekovanja in sodnih odločb, izdanih v kolektivnih odškodninskih postopkih; in številne možnosti, da se v izjemnih okoliščinah prepreči, da bi sodna odločba, izdana v eni državi članici, začela veljati v drugi državi članici;
- predlog vsebuje tudi vrsto standardnih obrazcev, ki so namenjeni olajšanju priznavanja ali izvrševanja tujih sodnih odločb v odsotnosti postopka eksekvatur in tudi lažji predložitvi vlog za preizkus po postopku za varstvo pravic do obrambe;
- razširitev pravil o pristojnosti iz Uredbe na spore, v katerih so stranke toženci iz tretjih držav, vključno z ureditvijo situacij, ko se ista zadeva hkrati obravnava pred sodiščem v EU in zunaj nje. Spremembe bodo zagotovile tudi uporabo zaščitnih pravil o pristojnosti, ki so na voljo potrošnikom, delavcem in zavarovancem v primeru stalnega prebivališča ali sedeža toženca zunaj EU;
- večja učinkovitost sporazumov o pristojnosti, ki vključuje dve spremembi:
 - če sta stranki določili posamezno sodišče ali sodišča za reševanje njunega spora, daje predlog prednost sodišču, določenem v sporazumu o pristojnosti, da odloči o svoji pristojnosti, ne glede na to, ali je prvo začelo postopek ali ne;

— Poleg tega predlog uvaja usklajeno kolizijsko pravilo o vsebinski veljavnosti sporazumov o pristojnosti ter tako zagotavlja podobno odločitev v zadevi ne glede na sodišče, pred katerim teče postopek.

— izboljšanje razmerja med Uredbo in arbitražo;

— izboljšanje dostopa do sodnega varstva v nekaterih specifičnih sporih;

— pojasnitev pogojev, pod katerimi je mogoč prosti pretok začasnih ukrepov po vsej EU.

4. Splošne ugotovitve

4.1 Odbor toplo pozdravlja predlog Komisije in podpira sprejetje prenovljene različice Uredbe Sveta 44/2001 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (Bruselj I).

4.2 Kot je jasno razvidno iz predloga Komisije, gre za pobudo, ki je potrebna za izboljšanje delovanja območja svobode, varnosti in pravice ter notranjega trga. Ta pobuda, ki jo je mogoče sprožiti samo na nadnacionalni ravni, bo predstavljala tudi dragoceno pravno orodje v globaliziranem svetu: olajšala bo mednarodno trgovinsko poslovanje in reševala spore, ki nastajajo v odnosih z državami zunaj EU.

4.2.1 Opozoriti je treba, da vse inovacije, ki jih vsebujejo predlagani pravni mehanizmi, skupaj s pojasnilom nekaterih pravil in načel na tem področju, ki se že uporabljajo v EU, izhajajo iz izkušenj, ki so jih čezmejni pravniki, strokovnjaki in pristojni organi držav članic javno posredovali Evropski komisiji.

4.2.2 Na splošno je upoštevano načelo subsidiarnosti: nadnacionalni ukrepi so upravičeni glede na dejstvo, da države članice niso pooblašene za enostransko spreminjanje nekaterih vidikov obstoječe uredbe Bruselj I, kot so eksekvatura ter določbe o pristojnosti in usklajevanju pravnih postopkov v državah članicah ali med državami članicami ter arbitražnih postopkov. Poudarjena je tudi funkcionalna subsidiarnost kot sestavni del načela participativne demokracije, ki je določeno v PEU po Lizbonski pogodbi. EESO je že podprl številne predloge, ki jih zdaj oblikuje Komisija ⁽³⁾.

⁽¹⁾ UL C 255, 22.9.2010, str. 48.

⁽²⁾ Program je bil sprejet na zasedanju Evropskega sveta 10. in 11. decembra 2009.

⁽³⁾ UL C 117, 26.4.2000, str. 6.

4.3 Predlog je realističen, dobro premišljen in prožen v smislu, kako priporoča tehnične rešitve za težave, ki so nastajale v času veljavnosti uredbe Bruselj I. Če povzamemo, so te rešitve naslednje: odprava eksekvatur, razen za sodne odločbe v zadevah obrekovanja in sodnih odločb, izdanih v kolektivnih odškodninskih postopkih; razširitev uredbe na spore, v katerih so stranke toženci iz tretjih držav; povečanje učinkovitosti sporazumov o pristojnosti; izboljšanje razmerja med uredbo in arbitražo; razvrstitev pogojev, pod katerimi se lahko začasni ukrepi in ukrepi zavarovanja, ki jih izda sodišče v eni državi članici, uporabljajo v drugih državah članicah; in na kratko, izboljšanje dostopa do sodnega varstva in delovanja nekaterih postopkov, ki potekajo pred nacionalnimi sodišči.

4.3.1 Ni nobenega utemeljenega razloga za izključitev kolektivnih postopkov iz predloga o odpravi eksekvatur. Posledično bi bilo besedilo člena 37 nezadovoljivo. EESO je že večkrat podprl nadnacionalno ureditev kolektivnih postopkov. Komisija bi morala preučiti možnost morebitne spremembe člena 6 Uredbe 44/2001, da se omogoči postopkovno združevanje tožb tožnikov, vedno kadar bodo razlogi za njihovo tožbo med sabo tako tesno povezani, da se zdita njihova skupna obravnava in odločanje o njih smiselni, da bi se s tem izognili nevarnosti nezdružljivih sodnih odločb, ki bi izhajale iz ločenih postopkov.

4.3.2 Kar zadeva izključitev obrekovanja, je tolmačenje iz člena 37(3)(a) dejansko veliko širše, saj vključuje sodne odločbe, izdane v drugi državi članici, o nepogodbenih obveznostih, ki izvirajo iz kršitev zasebnosti in osebnostnih pravic. Komisija bi morala preučiti obseg te izjeme in možnost njene omejitve, da ne bi bili izključeni nekateri vidiki, ki izhajajo iz vsakodnevnega življenja državljanov.

4.3.3 Da bi bolj poglobljeno obravnaval spremembe, ki jih je treba sprejeti glede pravnih postopkov in mehanizmov, obravnavanih v predlogu, bi Odbor želel opozoriti Komisijo, naj razmisli o točkah v nadaljevanju.

4.3.4 Člen 58(3) prenovljene različice uredbe določa, da pristojno sodišče „brez odlašanja“ sprejme svojo odločitev o pravnih sredstvih zoper razglasitev izvršljivosti sodne odločbe. Najdaljše dovoljeno obdobje bi moralo biti bolj točno določeno, da se preprečijo neutemeljene zamude ali zamude, ki bi škodovali udeleženi strankam.

4.3.5 Zato bi bilo treba določiti rok: to je lahko 90-dnevni rok iz člena 58(2) za odločbe o pravnem sredstvu zoper razglasitev izvršljivosti ali rok od šestih tednov iz člena 11(3) Uredbe

2201/2003 (o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v zakonskih sporih in sporih v zvezi s starševsko odgovornostjo) do 90 dni.

4.3.6 Podobno bi se lahko novi mehanizem za sodelovanje glede pravnih vprašanj (iz člena 31 prenovljene različice uredbe) preoblikoval tako, da bi se okrepila vloga pristojnega sodišča v postopku o glavni stvari in zagotovilo varstvo pred morebitnimi ukrepi v slabi veri, ki bi lahko zavlekli reševanje spora.

4.3.7 Prisotna je nekoliko nejasna zahteva, da je treba zagotoviti „uskajevanje“ med pristojnim sodiščem v postopku o glavni stvari in sodiščem v drugi državi članici, kjer je bila vložena zahteva za začasne ukrepe, vključno z ukrepi zavarovanja. Slednje od drugega sodišča zahteva zlasti informacije o vseh pomembnih okoliščinah zadeve (kot so nujnost zahtevanega ukrepa ali zavrnitev podobnega ukrepa s strani sodišča, ki je prvo začelo postopek o glavni stvari). To obveznost bi lahko dopolnili s še eno določbo, ki določa izjemno naravo dopustnosti takih ukrepov ali na splošno celo prekinitev v korist sodišča, ki odloča o glavni stvari.

4.3.8 To bi bilo tudi v celoti v skladu z osrednjo vlogo (zaradi hitrosti in za zagotovitev načela vzajemnega priznavanja), ki jo daje Sodišče Evropske unije sodišču, ki je pristojno za reševanje sporov o glavni stvari, pri razlagi povezanih predpisov, kot je zgoraj omenjena Uredba 2201/2003.

4.4 Opozoriti je treba na dejstvo, da je ohranjena določba o javnem redu (člen 34(1) obstoječe uredbe Bruselj I in člen 48(1) predloga prenovljene različice), in sicer samo v primerih, v katerih je postopek eksekvatur odpravljen. Ta določba omogoča sodiščem držav članic, v katerih se zahteva priznanje, da ne priznajo sodnih odločb, ki so očitno v nasprotju z njenim javnim redom.

4.4.1 Seveda je to možnost, ki bi povzročila različne razlage, sodnikom pa bi omogočila diskrecijsko pravico. Vendar kot dokazuje uporaba te določbe v času veljavnosti uredbe Bruselj I, omejujejo to tveganje vsaj tri pravne omejitve: merila, ki jih je o tej zadevi določilo Sodišče Evropske unije⁽⁴⁾, dejstvo, da je zdaj veljavna in zavezujoča Listina EU o temeljnih pravicah ter konsolidacija sodne prakse Sodišča Evropske unije, ki omejuje pojem javnega reda v korist učinkovitosti zakonodaje EU.

⁽⁴⁾ Glej sodbo Sodišča Evropske unije z dne 28. marca 2000 v zadevi Krombach, C-7/98, Recueil 2000, str. I-01935.

4.4.2 Kljub temu pa EESO poziva Evropsko komisijo, naj bo posebej pozorna na ravnanje sodišč v državah članicah, da zagotovi pravilno izvajanje načela vzajemnega priznavanja sodnih odločb, kadarkoli gre za odločbe o pristojnosti zaradi javnega reda.

4.5 Predlagana prenova uredbe določa novo pravilo o priznavanju arbitražnih sporazumov, ki določajo sodišče v državi članici EU, da se zmanjša tveganje izbire najugodnejšega sodišča (forum-shopping). Zadeva pa je samo omenjena in ni videti, da bi bila dovolj temeljito obdelana.

4.5.1 Ta pristop k reševanju sporov postaja vedno bolj priljubljen – zlasti v gospodarskih zadevah – in smiselno bi ga bilo razširiti na druga ključna področja, ki so pomembna za evropske državljane (npr. pravo varstva potrošnikov in delovno pravo). Odbor zato poziva Komisijo, naj razmisli o čim prejšnji ustanovitvi nadnacionalnega pravnega instrumenta za priznanja in izvršitve arbitražnih odločb. Pravzaprav je kljub temu, da predlog podpira pravni nadzor, arbitraža izrecno izključena iz področja uporabe uredbe (člen 1(2), točka d).

4.6 Komisija bi lahko za namene pojasnitve vsebine in hitrejšega sprejetja sodnih odločb tudi spodbudila pripravo sporočila ali priročnika o tem, kako razlagati člen 5 predloga (ki je več ali manj popolnoma enak vsebini obstoječega člena v uredbi Bruselj I).

4.6.1 V skladu z obema določbama so v zadevah v zvezi s pogodbenimi razmerji pristojna sodišča v kraju izpolnitve zadevne obveznosti. Izjema je prodaja blaga, kjer je to kraj v državi članici, kamor je bilo blago dostavljeno ali bi moralo biti

dostavljeno, in opravljanje storitev, kjer je to kraj v državi članici, kjer so bile storitve opravljene ali bi morale biti opravljene.

4.6.2 Sodna praksa Sodišča Evropske unije, ki razlaga pojma „storitve“ in „blago“ v zvezi s svoboščinami notranjega trga, se ne uporablja za uredbo Bruselj I. Doslej je Sodišče Evropske unije reševalo vprašanja glede razlage obsega uporabe člena 5 s sklicevanjem na nekatere mednarodne predpise. Ker pa ti predpisi niso zavezujoči za EU ali za njene države članice, ne predstavljajo skupnih pravil za pogodbe znotraj Skupnosti.

4.7 Paradoksalno je videti, da se za novo ubeseditvijo člena 24(2) predloga skriva poskus pospešitve pravnih postopkov: člen 24(2) vpliva samo na uporabo člena 24(1) (ki pravi, da je pristojno sodišče države članice, pred katerim se toženec spusti v postopek), ker določa, da mora pisanje o začetku postopka vsebovati pravni pouk tožencu o njegovi pravici, da ugovarja pristojnosti sodišča, in posledicah vstopa v postopek. To določbo bi lahko izvajali že z vključitvijo standardnih obrazcev, vendar bi lahko spodkopala pravice šibkejših strank v pogodbi, zlasti zato, ker se člen 24(2) omejuje na zavarovalne pogodbe, potrošniške pogodbe in individualne pogodbe o zaposlitvi.

4.7.1 Glede na to, da bo sodišče, pri katerem je vložena tožba, moralo preveriti, ali je toženec prejel informacije, vendar pa o tej zadevi niso določene posebne zahteve, bi Odbor želel poudariti, da bi lahko izvajanje te določbe vodilo v negotovost in omogočalo precejšno mero diskrecije v 27 različnih nacionalnih pristojnostih v EU. Zato EESO poziva Evropsko komisijo, naj ponovno pregleda besedilo te določbe, da bi okrepila pravni položaj potrošnikov in delavcev ter zagotovila uporabo istega postopka ne glede na to, katero sodišče je pristojno.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/71/ES in Direktive 2009/138/ES glede pristojnosti Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine ter Evropskega organa za vrednostne papirje in trge

(COM(2011) 8 konč. – 2011/0006 (COD))

(2011/C 218/15)

Poročevalec: **g. WUERMELING**

Evropski parlament (3. februarja 2011) in Svet (2. marca 2011) sta sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/71/ES in Direktive 2009/138/ES glede pristojnosti Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine ter Evropskega organa za vrednostne papirje in trge

COM(2011) 8 konč. – 2011/0006 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 5. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5. maja) s 111 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Zaključki in priporočila

1.1 EESO **izrecno pozdravlja predlog Evropske komisije** za direktivo o spremembi direktiv 2003/71/ES in 2009/138/EC. EESO podpira prizadevanja Komisije za spremembo sektorske zakonodaje, da se omogoči učinkovito delovanje evropskega sistema finančnih nadzornih organov (ESFS). Ponovno poudarja tudi svojo trdno podporo novim pravilom nadzora zavarovalništva (direktivi „Solventnost II“), zlasti glede na izkušnje iz nedavne finančne krize.

1.2 Kljub temu **je treba pri** prizadevanjih za primerne standarde solventnosti **upoštevati potrebo po zagotavljanju zmogljivosti zavarovalnih trgov** za prevzemanje tveganj od strank in za izvajanje njihove vloge ponudnikov financiranja za občine in podjetja vseh velikosti.

1.3 EESO pozdravlja nadaljnje spremembe direktive Solventnost II v zvezi s **prehodnimi določbami** in dvomesečno podaljšanje roka za začetek veljavnosti.

1.4 EESO poudarja potrebo po načelu za prehod iz sedanjega sistema (direktiva Solventnost I) na novi sistem (direktiva Solventnost II). Zagotoviti je treba **nemoten prehod na novi režim**. Motnje na trgu je treba preprečiti s pristopom, ki dosledno povezuje nadzorne ukrepe s prehodnimi določbami. Direktiva Solventnost II ne sme povzročiti koncentracije trga, zlasti ne glede na male in srednje velike zavarovalnice.

1.5 Prehodni ukrepi, kot so določeni v sedanjem predlogu, bi morali omogočiti **proces postopnega uvajanja/opuščanja**, ki upošteva sposobnost podjetij za uresničevanje sprememb.

Prehod, katerega trajanje bi bilo maksimirano, bi lahko skrajšala Komisija, če in ko se pojavijo dosledni dokazi, ki bi to upravičili. Jasno pa je, da bodo prehodna obdobja različna za različna področja.

1.6 **Razpored izvajanja bi moral realno odražati zmogljivosti tako nadzornikov kot zavarovalnic**, vključno z manjšimi podjetji, da se dosežejo cilji, ki jih določa direktiva Solventnost II. EESO poziva Komisijo in EIOPA (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine), naj zagotovita, da nova ureditev ne bo vodila do upravne preobremenjenosti in da ne bo preveč kompleksna, kar bi lahko negativno vplivalo na kakovost storitev za potrošnike.

1.7 EESO podpira **demokratsko legitimizacijo prihoda njega evropskega sklopa določb** („enotna pravila zakonodaje“) za zavarovatelje. Obravnavati je treba tudi opredelitev ustreznega področja uporabe tehničnih standardov kot dodatnega orodja za konvergenco nadzora in pripravo enotnega pravilnika.

1.8 EESO se strinja s Komisijo, da je treba natančno **razlikovati** med **izključno tehničnimi vprašanji** ter vprašanji **politične** narave, ki so v pristojnosti institucij Skupnosti s političnim mandatom.

1.9 Vendar pa EESO poudarja, da ima **EIOPA** status **samo-stojnega organa**. EIOPA v okviru svoje naloge, da prispeva k oblikovanju enotnega pravilnika, deluje v skladu s pooblastili, ki so jih določile zakonodajne institucije s politično odgovornostjo.

1.10 EESO meni, da bi moralo zavarovalništvo potrošnikom še naprej ponujati **dolgoročno zajamčene pokojnine** in ostati zanesljiv partner na področju zagotavljanja starostnih pokojnin. Zato je ustrezna struktura netvegane obrestne mere nepogrešljiva za izračun solventnostnega kapitala. EESO se zavzema za rešitev, ki bo zagotovila prihodnjo gospodarsko upravičenost teh proizvodov.

1.11 EESO priporoča tudi, da se metode za takšne izračune ne bi smele obravnavati le kot tehnično vprašanje, temveč jih je treba opredeliti pod nadzorom Evropskega parlamenta in Sveta, kar bi **odražalo politične implikacije**, ki jih lahko ima uvedba teh metod za splošno stopnjo pripravljenosti državljanov v zvezi z višjo pričakovano življenjsko dobo in nizko stopnjo zamenjave z mlajšimi generacijami.

1.12 EESO poudarja pomen **stalnega posvetovanja z zainteresiranimi stranmi organa EIOPA**, ki vključujejo predstavnike sindikatov trgovinske dejavnosti, potrošnike finančnih storitev ter znanstvenike na področju regulacije in nadzora.

2. Ozadje in splošne ugotovitve

2.1 Komisija je 19. januarja 2011 sprejela predlog direktive, katere namen je spremeniti dve prejšnji direktivi o dejavnostih v finančnem sektorju, Direktivo o prospektu in direktivo Solventnost II. Predlog direktive se imenuje „Omnibus II“, ker gre za drugo direktivo, ki povezuje različne spremembe sedanjih direktiv, da bi jo prilagodili novi evropski strukturi za finančni nadzor.

2.2 Direktiva Solventnost II zajema začetek opravljanja in opravljanje dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja. Cilj temeljito pripravljene reforme nadzora evropskega zavarovalništva je trajnostno okrepiti zavarovalništvo in povečati njegovo konkurenčnost, saj bodo kapitalske zahteve za zavarovatelje veliko bolj temeljile na oceni tveganja (I. steber). Posodobljene bodo tudi zahteve za kakovostno obvladovanje tveganja (II. steber) in poročanje zavarovateljev (III. steber).

2.3 Cilj direktive Omnibus II je prilagoditev evropske ureditve nadzora na podlagi sklepov skupine na visoki ravni, ki ji je predsedoval Jacques de Larosi re, in sporočila Komisije iz maja 2009, v katerem je predlagala vzpostavitev evropskega sistema finančnih nadzornikov (ESFS), sestavljenega iz mreže nacionalnih nadzornih organov, ki delujejo v povezavi z novimi evropskimi nadzornimi organi (ESA).

2.4 EESO je sprejel nekaj mnenj (med drugim CESE 100/2010 in CESE 446/2010) o novi nadzorni strukturi ter izrazil široko podporo reformam in poudaril, da je treba razlikovati med tehničnimi in političnimi vprašanji, za katere velja, da so v pristojnosti institucij Skupnosti, ki imajo politični mandat. EESO je v teh mnenjih poudaril potrebo po novih

organih, da se ohrani dialog s predstavniškimi organi sektorja finančnih storitev, sindikati, potrošniki finančnih storitev ter tudi z EESO kot predstavnikom organizirane civilne družbe v Evropi.

2.5 EESO je izrazil splošno podporo delu Komisije pri zagotavljanju, da imajo novoustanovljeni organi pristojnosti, ki jim omogočajo določanje tehničnih standardov in odpravljanje razlik med nacionalnimi nadzornimi organi, kar je namen obravnavanega predloga za področje vrednostnih papirjev, zavarovanj in poklicnih pokojnin.

2.6 EESO pozdravlja splošne cilje te direktive, tj. zaščito vseh uporabnikov finančnih storitev in zagotovitev stabilnosti trgov ob uporabi prilagodljivega pristopa; pozdravlja tudi njeno zaveznanost k načeloma nujnosti in sorazmernosti pri izboljšanju konvergence nadzora ter pripravo enotnega pravilnika. Ti cilji lahko prispevajo k procesu oblikovanja enotnega trga in ohranjanju vodilnega položaja Evrope na področju mednarodnih standardov, ne da bi izgubili stik z mednarodnimi trgi finančnih storitev.

2.7 Direktiva Omnibus II predvsem spreminja direktivo Solventnost II, saj določa nove pristojnosti za zavezujoče tehnične standarde in uskladitev postopkov za izvedbene ukrepe z Lizbonsko pogodbo. Predlog vsebuje tudi splošne spremembe, ki so skupne večini sektorske zakonodaje v finančnem sektorju, vključene v direktivo Omnibus-I, ter so potrebne za delovanje direktiv v okviru novih organov, na primer preimenovanje „CEIOPS“ v „EIOPA“ in zagotavljanje ustreznih kanalov za izmenjavo informacij.

2.8 Predlog usklajuje obstoječo ureditev izvedbenih pooblastil („druge stopnje“) z Lizbonsko pogodbo. Direktiva Solventnost II je začela veljati pred sprejetjem nove pogodbe. Zato je treba preoblikovati obstoječa pooblastila druge stopnje v delegirane akte, izvedbene ukrepe ali regulativne tehnične standarde. Predvideti je treba ustrezne nadzorne postopke.

2.9 Direktiva Solventnost II določa tudi prehodno ureditev, da se omogoči nemoten prehod na novo ureditev. Motnje na trgu je treba preprečiti, omogočeno pa bi moralo biti tudi upoštevanje vpliva na celo vrsto pomembnih zavarovalniških proizvodov.

3. Spremembe direktive Solventnost II

3.1 EESO je v mnenju o direktivi Solventnost II (EESO 976/2008) **pozdravil temeljna prizadevanja za krepitev zavarovalništva** in povečanje njegove konkurenčnosti z boljšim razporejanjem kapitala, boljšim obvladovanjem tveganj in boljšim poročanjem. EESO v zvezi s tem tudi meni, da direktiva Solventnost II predstavlja primeren odziv glede na izkušnje iz nedavne finančne krize. Odbor podpira pristop Komisije, da ne določa nobenih temeljnih sprememb direktive

Solventnost II. Vendar bo lahko v primerih, ko se prilagoditev izvedbenih ukrepov zdi neprimerna, potrebnih več sprememb za posebna področja z omejenim obsegom.

3.2 Postopoma so se – ko so zaradi krize, ki jo je povzročilo trgovanje s kreditnimi izvedenimi finančnimi instrumenti, nastale skrbi glede ustreznosti vseh finančnih dejavnosti – pojavili številni strahovi, da bi na prilagajanje standardov solventnosti, ki veljajo za zavarovalne dejavnosti, vplivale predpostavke, ki izhajajo iz nagnjenosti k izogibanju tveganjem za vsako ceno. EESO pozdravlja izjave Komisije, da bo potrdila svojo zavezo k uravnoteženemu stališču o teh standardih. Zato jo poziva, da **prepreči težave zaradi nestanovitnosti vrednosti v sektorju**, v katerem so dolgoročne obveznosti pravilo.

3.3 Od začetka procesa revizije direktive Solventnost II je bilo opravljenih več krogov količinskih študij učinka; zadnja je znana kot „QIS 5“ in se nanaša na približno dve tretjini evropskega zavarovalniškega trga. Rezultate, ki zahtevajo dodatno poglobljeno analizo, je pred kratkim objavil organ EIOPA. Na podlagi opravljenih študij vpliva pa je postalo jasno, da bi lahko imela čas in obseg prehoda na novo ureditev **hude posledice za razpoložljivost in cenovno dostopnost zavarovanja** tako za skupnosti, podjetja in zasebna gospodinjstva kakor tudi za pogoje poslovanja zavarovalnic.

3.4 Odbor ponavlja že izraženo podporo načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti. Poudaril je, da naj bi to privedlo do jasnih in ustreznih zahtev, raznolikost zavarovalniškega trga (tako glede velikosti kot narave zavarovalnic) pa bi upravičila ustrezno obravnavo. EESO glede sedanje faze izraža skrb, da bo izvajanje direktive Solventnost II povzročilo določeno stopnjo **zapletenosti, ki ji male in srednje velike zavarovalnice ne bodo kos.**

3.5 Primerna zasnova prehodnih določb direktive Solventnost II in finančnega nadzora EU je bistvenega pomena za zagotavljanje **stabilnosti zavarovalniških trgov**. Ti cilji bodo ogroženi brez prave začetne usmeritve.

Odlog do 1. januarja 2013

3.6 EESO **odobrava dvomesečni odlog roka** za začetek veljavnosti direktive Solventnost II, ki bo zato začela veljati 1. januarja 2013.

3.7 EESO se strinja s Komisijo, da je bolje **začeti uporabljati novo ureditev direktive Solventnost II** z njenim novim načinom izračuna, poročanjem in drugimi zahtevami na datum, ki je za večino zavarovalnic **običajno začetek proračunskega leta** (1. januar), namesto da bi se začela uporabljati med proračunskim letom, kot je predlagano v direktivi Solventnost II (1. november). Zato je treba tudi druge roke iz direktive

Solventnost II – zlasti v zvezi s prehodnimi določbami in klavzulo o pregledu – podaljšati za dva meseca, kot je določeno v direktivi Omnibus 2.

Prehodna ureditev

3.8 Predlog Komisije upošteva poziv k **nemotenemu prehodu** med izpopolnjenimi standardi direktive Solventnost I in standardi direktive Solventnost II, da bi **preprečili motnje na trgu**. Skupine, ki opravljajo dejavnosti tako znotraj kot zunaj EU, bi morale biti zmožne bolj učinkovito upravljati razvoj svojega podjetja.

3.9 Pomembno je, da **prehod zajema vse tri stebre direktive Solventnost II**; EESO se strinja s Komisijo, da je treba omogočiti prehodne določbe v zvezi z izračuni, upravljanjem in poročanjem. Upoštevati je treba vpliv na vrsto zavarovalniških proizvodov, pomembnih za nacionalne trge. Peto količinsko študijo učinka (QIS5) je treba obravnavati kot primarni vir premislekov glede prehodnih zahtev. QIS5 razkriva nujno potrebo po doslednem konceptu prehoda (postopnega uvajanja oz. opuščanja), tako da imajo podjetja in nadzorniki **dovolj časa za ustrezne priprave**.

3.10 EESO priporoča, da se opravi ustrezna ocena načina, kako se lahko ta prehodna pravila dosledno **povežejo z nadzornimi ukrepi** v primeru neskladnosti z novimi pravili. Za nemoten prehod je treba upoštevati tudi sedanje ravni nadzornih ukrepov, kar bi zagotovilo, da **varstvo zavarovalnecev ne bo slabše** kot zdaj.

3.11 EESO priporoča, da bi moral biti **prehod bolj jasno povezan s posodobljenimi standardi iz direktive Solventnost I**, ki naj bodo (neobvezna) minimalna raven.

3.12 EESO v zvezi s poročanjem priporoča podrobnejšo določitev ne samo načinov, temveč tudi vsebine in časa poročanja v prehodnem obdobju. Glede na to, da obstaja dvom o tem, kaj je treba vključiti v četrtletno poročilo ali celo v uvodno izjavo, se zdi bolje, da se prilagajanje standardom poročanja omogoči tudi po 1. januarju 2013. To bo bistvenega pomena za mala in srednje velika podjetja. Zlasti od vzajemnih družb in drugih zavarovalnic, ki nimajo dostopa do borznega trga, se ne sme zahtevati, da izpolnjujejo enake obveznosti poročanja kot mednarodna podjetja, ki kotirajo na borzi in že od samega začetka pripravljajo računovodski izkaz MSRP, ali da imajo enako kratke roke.

Zagotavljanje dolgoročnega jamstva za pokojnine

3.13 EESO je že poudaril **pomen trdnega in dobro upravljanega pokojninskega zavarovanja** ter drugih oblik skrbi za starost glede na staranje družb v Evropi, nazadnje pa v mnenju o zeleni knjigi Komisije o ustreznih, vzdržnih in varnih evropskih pokojninskih sistemih (EESO 72/2011).

3.14 Oblikovanje politik za izračun obrestne mere za pokojnine je bistvenega pomena za pogoje, pod katerimi lahko potrošniki dobijo takšno zaščito. EESO izraža **zaskrbljenost zaradi časovne strukture obrestne mere**, ki je trenutno v obravnavi. To bo verjetno povzročilo veliko zmanjšanje ponudbe in zvišanje cen pokojninskih produktov.

3.15 EESO je v zvezi s tem kritičen glede dejstva, da v skladu s predlogom Komisije za direktivo Omnibus II, časovne strukture obrestne mere in nelikvidne premije ne bodo določali zakonodajni organi. Časovna struktura obrestne mere in tveganje sprememb obrestne mere določata prihodnost zasebnih starostnih pokojnin. Tako **pomembna politična odločitev ne sme biti sprejeta le na upravni ravni organa EIOPA**.

Izivi za organ EIOPA

3.16 Ta predlog in izvedbeni ukrepi še niso sprejeti, zato se že v izhodišču zdi, da je vprašljiv zlasti **časovni okvir za začetek uporabe direktive Solventnost II**. Od zavarovalnic ne moremo zahtevati odgovornosti za navodila, ki bodo objavljena v poznejši fazi. EESO zato spodbuja Komisijo, naj ta navodila izda takoj ali omogoči prilagajanje pod primernimi pogoji.

3.17 EESO se zaveda precejšnje delovne obremenitve, ki jo je prevzel organ EIOPA, zlasti glede na to, da je še vedno v procesu širitve in še nima predvidenega števila zaposlenih. EESO zato meni, da lahko obravnavani predlog **preseže njegove razpoložljive zmogljivosti**, in pričakuje, da bo Komisija ustrezno upoštevala ravnotežje prednostnih nalog, ki jih je treba določiti.

3.18 EESO meni, da je treba pozorno preučiti, ali bo EIOPA v času začetka veljavnosti direktive Solventnost II imela dovolj sredstev za pooblastila in naloge, ki jih ji dodeljuje direktiva Omnibus II, zlasti kar zadeva tehnične vhodne podatke in zavezujočo mediacijo. Predlog, naj bi EIOPA najpozneje do 31. decembra 2011 razvila osnutek izvedbenih ukrepov, se zdi nekoliko optimističen.

3.19 EESO se zaveda dejstva, da je organ EIOPA v procesu zaposlovanja osebja in zbiranja znanja. Prehodna ureditev bi morala biti odvisna od virov, dodeljenih organu EIOPA, da se preprečijo motnje, vire pa bi bilo treba dodeljevati glede na pristojnosti in naloge.

3.20 To bi lahko vplivalo na **uravnoveženost med nalogami nadzornih organov držav članic**, ki morajo dosledno opravljati vsakodnevni nadzor podjetij, ki so v njihovi pristojnosti, in nalogami novega organa.

3.21 Natančneje, EESO meni, da je treba **potrditi, da ima nadzornik skupine vodilno vlogo** pri potrjevanju notranjih modelov za celotno skupino. Meni tudi, da direktiva ne bi smela dopuščati nobenega dvoma o zadevni pristojnosti in odgovornosti.

3.22 EESO meni, da Komisija upravičeno obravnava raznolike vloge nacionalnih nadzornih organov in novega nadzornega organa EU za zavarovalništvo, tj. organa EIOPA. Pomembno je, da se na primeren način **predvidi možnost, da EIOP uravnoveženo rešuje spore** na tistih področjih, kjer so skupni postopki odločanja že predvideni v direktivi Solventnost II ali v nekem drugem sektorskem zakonodajnem aktu.

Izvedbena pooblastila

3.23 EESO meni, da delovanje sistema „Lamfalussy“, po katerem se izvaja finančna zakonodaja na različnih pravnih ravneh, zahteva **dosleden kaskadni sistem**, da se zagotovi, da tehnični standardi temeljijo na izvedbenih ukrepih, tako da se **nobeno vprašanje ne ureja brez politične odgovornosti**, zlasti glede subsidiarnosti, ter da naravnost izvedbenih ukrepov ostane enotna in jasna.

3.24 EESO se je seznanil s predlogom Komisije za zavezujoče tehnične standarde (tretje stopnje) na področjih, kjer so izvedbeni ukrepi (druge stopnje) že predvideni. **Področje uporabe dodatnih zavezujočih tehničnih standardov bi moralo biti omejeno**. To bi bilo zaželeno, če bo za prihodnje ravnotežje med evropskimi institucijami, ki bo doseženo s prenosom pooblastil, značilna večja jasnost.

3.25 EESO meni, da je lahko dajanje prednosti zavezujočim tehničnim standardom ključnega pomena za zagotavljanje kakovosti usklajenih pravil. Nekateri izvedbeni tehnični standardi morda ne bodo potrebni ob začetku uporabe direktive Solventnost II, organ EIOPA pa bi dobil več časa za njihovo pripravo, upoštevajoč sektorsko prakso in izkušnje nadzornikov. Drugi izvedbeni tehnični standardi se lahko obravnavajo kot neobvezni („lahko“) in jih je treba uvesti le, če bo v prihodnosti potrebna uskladitev.

3.26 Skrbno je treba preučiti obseg tehničnih standardov. **Vprašati se je treba**, ali je glede na subsidiarnost **predvideno število regulativnih aktov** na evropski ravni **res potrebno**. V primeru kakršnih koli dvomov ni treba določiti dodatnih tehničnih standardov (tretje stopnje) za posamezne izvedbene ukrepe (druge stopnje); zdi se na primer, da tretja stopnja ne bi bila potrebna v zvezi z lastno oceno tveganja in solventnostjo (ORSA), razvrstitvijo lastnih sredstev ali namenskimi sredstvi.

3.27 Večravska pravila ne bi bila pregledna. Poleg tega je možno, da bo prišlo do nacionalnih odstopanj za isto področje regulacije. To bi pomenilo **preveliko zapletenost**, zlasti za mala in srednje velika podjetja. Vidik, ki ga je tudi treba skrbno preučiti, je predlagana vsebinska razširitev nekaterih izvedbenih ukrepov.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Odziv na poročilo strokovne skupine o vmesni oceni Sedmega okvirnega programa za raziskave, tehnološki razvoj in predstavitvene dejavnosti ter na poročilo strokovne skupine o vmesni oceni Sklada za financiranje na osnovi delitve tveganja

(COM(2011) 52 konč.)

(2011/C 218/16)

Glavni poročevalec: **Gerd WOLF**

Evropska komisija je 9. februarja 2011 sklenila, da v skladu s členom 304 PDEU Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Odziv na poročilo strokovne skupine o vmesni oceni Sedmega okvirnega programa za raziskave, tehnološki razvoj in predstavitvene dejavnosti ter na poročilo strokovne skupine o vmesni oceni Sklada za financiranje na osnovi delitve tveganja

COM(2011) 52 konč.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela ...

Zaradi nujnosti postopka (člena 20 in 57(1) poslovnika) je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) za glavnega poročevalca imenoval g. WOLFA ter mnenje sprejel s 118 glasovi za, 1 glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor pozdravlja poročilo strokovne skupine in izrecno podpira v njem navedena priporočila. Podpira tudi odziv Komisije na poročilo, oblikovan v njenem sporočilu, o katerem izraža posebna stališča.

1.2 Tudi glede na poročilo strokovne skupine Odbor priporoča zlasti:

— povišanje proračuna za raziskave in inovacije na tolikšen delež skupnega proračuna, ki vsekakor ustreza pomenu in teži, ki ju tej temi namenja strategija Evropa 2020;

— usmerjanje podpore v dejavnosti, katerih uspešnost je odvisna od transnacionalnega sodelovanja;

— ohranjanje in krepitev sodelovanja pri raziskavah;

— vključitev obsežne infrastrukture v podporo;

— posvetitev večje pozornosti „ključnim spodbujevalnim tehnologijam“, brez katerih se ne moremo soočiti niti s svetovno konkurenco niti s pomembnimi družbenimi vprašanji;

— omogočanje širšega sodelovanja doslej slabo zastopanim državam članicam s pomočjo tesnejših povezav med strukturnimi skladi in okvirnim programom;

— dodelitev vsaj 20 % skupnega proračuna za program za raziskave in razvoj, ki jih ureja Evropski raziskovalni svet;

— korenito poenostavitev administrativnih postopkov in razmislek o moratoriju za nove instrumente.

1.3 Odbor poziva države članice, naj vsekakor izpolnijo svojo „3-odstotno obveznost“ in če je gospodarsko možno, ta cilj še presežejo.

1.4 V zvezi s terminologijo, ki se v poročilu strokovne skupine uporablja za tri kategorije raziskav, Odbor izraža zadržke do pojma „science for science“ (znanost za znanost). Namesto tega priporoča uporabo pojma „science for knowledge“ (znanost za znanje).

1.5 Odbor pozdravlja mnenje Komisije o poročilu strokovne skupine o Skladu za financiranje na osnovi delitve tveganja (RSFF). Podpira oceno poročila strokovne skupine in meni, da je RSFF zelo koristen finančni instrument, ki spodbuja inovativnost.

2. Sporočilo Komisije

2.1 V skladu s sklepoma Evropskega parlamenta in Sveta je skupina zunanjih strokovnjakov izvedla vmesno oceno⁽¹⁾ Sedmega okvirnega programa R&R (7OP). Pri tem je nastalo 10 zelo jasnih in upoštevanja vrednih priporočil. O tem poročilu strokovne skupine, ki vsebuje njena priporočila, je Komisija objavila navedeno sporočilo, v katerem se odziva na priporočila vmesne ocene.

To mnenje Odbora se nanaša na sporočilo Komisije in s tem tudi na poročilo strokovne skupine in v njem navedena priporočila.

2.2 Sporočilo Komisije se posebej osredotoča na naslednja priporočila iz poročila strokovne skupine:

- 1) spodbujanje evropskega raziskovalnega prostora in ciljev Unije inovacij z integracijo raziskovalnih zmogljivosti;
- 2) razvoj in izvajanje visokokakovostnih raziskovalnih infrastruktur;
- 3) stopnjo financiranja je treba vsaj ohraniti;
- 4) potrebna je jasna inovacijska strategija;
- 5) potreben je pomemben napredek na področju poenostavitve;
- 6) skupek ukrepov financiranja v 7OP in programih, ki mu sledijo, mora omogočiti novo uravnoteženost med pristopi k raziskavam od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol;
- 7) treba je razmisliti o moratoriju na nove instrumente;
- 8) v preostalih letih 7OP je treba okrepiti prizadevanja za povečano vključenost žensk;
- 9) omogočiti boljše sodelovanje držav članic, ki so nezadostno zastopane, (z) boljšimi povezavami med strukturnimi skladi in okvirnim programom;
- 10) odpreti 7OP mednarodnemu sodelovanju.

2.3 Komisija v glavnem podpira ta priporočila iz poročila strokovne skupine in se zavezuje, da jih bo v naslednjem okvirnem programu ustrezno upoštevala. Vendar dodaja tudi nekaj pretežno manjših sprememb poudarkov in pojasnitve oz. razlage.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Odbor priznava, da poročilo strokovne skupine in odziv Komisije nanj v njenem sporočilu predstavljata podlago za zeleno knjigo⁽²⁾ Komisije, v kateri Komisija pojasnjuje načela za podporo raziskavam in inovacijam v prihodnosti. Zato oba dokumenta pomenita več kot le vmesno oceno.

3.2 Odbor z velikim zadovoljstvom ugotavlja, da se večina zgoraj navedenih priporočil iz poročila strokovne skupine (točka 2.2) v veliki meri ujema z ugotovitvami oz. priporočili v prejšnjih mnenjih Odbora.

3.3 Odbor takole na kratko izraža svoje ugotovitve o pripombah Komisije v zvezi s priporočili iz poročila strokovne skupine:

3.3.1 Spodbujanje evropskega raziskovalnega prostora in ciljev Unije inovacij z integracijo raziskovalnih zmogljivosti

Odbor trdno podpira priporočilo v poročilu strokovne skupine, da bi se podpora EU morala osredotočiti na področja, kjer je bistvenega pomena kritična masa in kjer je uspeh odvisen od čezmejnega sodelovanja. Po mnenju Odbora to velja predvsem za uspešno sodelovanje na področju razvoja, ki ima ključno, odločilno in vključujočo vlogo ter bi ga bilo treba ohraniti in razvijati.

3.3.2 Razvoj in izvajanje visokokakovostnih raziskovalnih infrastruktur

Odbor se s to točko popolnoma strinja, kot je že izrazil v prejšnjih mnenjih. Ker večje infrastrukture na splošno presegajo zmogljivosti posameznih držav članic za njihovo financiranje in uporabo, izpolnjujejo pogoje v točki 3.3.1 in bi potemtakem morale biti v fazah gradnje in delovanja deležne zanesljive podpore Komisije.

3.3.3 Stopnjo financiranja je treba vsaj ohraniti

Poročilo strokovne skupine navaja, da bi moral delež skupnega proračuna EU za OP7 do konca njegovega obdobja veljati kot minimalno financiranje („The percentage of the total EU budget that FP7 will have when it ends should be regarded as a minimum.“), kar Odbor vidi kot stališče na najnižji ravni, ki jo še lahko podpre. Komisija pa v svojem sporočilu kaže še bolj defenziven odnos. Odbor je izjemno zaskrbljen zaradi te težnje, ki nasprotuje vsem dosedanjim političnim izjavam in ciljem v zvezi s strategijo Evropa 2020. Odbor zato poziva Komisijo in vse relevantne nosilce političnega odločanja, naj raziskavam in inovacijam zagotovijo potreben status in pomen v okviru proračuna EU in strategije Evropa 2020.

⁽¹⁾ Dostopna na spletni strani: <http://ec.europa.eu/research/evaluations>.

⁽²⁾ COM(2011) 48 konč.

3.3.4 Potrebna je jasna inovacijska strategija

Odbor se popolnoma strinja s to točko in se sklicuje na mnenji INT/545⁽³⁾ in INT/571. Inovacije vodijo k napredku, rasti, blaginji, socialni varnosti, mednarodni konkurenčnosti in zaposlenosti. Potrebujemo in krepijo družbeno ozračje zaupanja in samozavesti, ki lahko glede na svetovno konkurenco privede do nadaljnjega napredka in konstruktivne dinamike. Za uspešnost inovacij sta potrebna evropski pristop in evropski notranji trg, tu pa ima odločilno vlogo Evropski raziskovalni prostor z močnim okvirnim programom za raziskave in razvoj.

3.3.5 Potreben je pomemben napredek na področju poenostavitve

Odbor se popolnoma strinja s to točko in se sklicuje na svoje mnenje⁽⁴⁾ o tej zadevi (kljub temu, da metafora kvantnega skoka* kaže napačno razumevanje tega fizikalnega pojma). (*Op. prev.: v angleški različici sporočila Komisije je „pomemben napredek“ podan s prisposodobno „kvantnega skoka“.) Ključni problem financiranja raziskav v EU je postala vedno večja raznolikost projektov in njihovih instrumentov s pogosto zelo različnimi pravili in postopki. Ta kompleksnost je še toliko resnejši problem, saj so predpisi posameznih držav članic in njihovih nacionalnih organov financiranja v nekaterih primerih zelo različni. Zato je potrebna korenita poenostavitev, vključno s sprejetjem običajnih računovodskih metod v državah članicah.

3.3.6 Skupek ukrepov financiranja v 7OP in programih, ki mu sledijo, mora omogočiti novo uravnoteženost med pristopi k raziskavam od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol

Drži, če to pomeni, da naj bi pristopi od spodaj navzgor imeli večji pomen. Medtem ko pristop od zgoraj navzdol izhaja iz strateškega vidika vodilnih interesnih skupin in temelji na sedanjem znanju, pristopi od spodaj navzgor vključujejo ustvarjalni potencial znanstvenikov in inženirjev, ki se neposredno ukvarjajo s temami, ki jih je treba raziskati ali izboljšati. Tudi kadar gre za pomembna družbena vprašanja, kot so zdravje, podnebje in energija, ali za uporabo ključnih spodbujevalnih tehnologij, bi bilo treba bolj kot le predpise „od zgoraj“ upoštevati zamisli, ki prihajajo od spodaj navzgor, in predloge široke znanstvene skupnosti. Inovacijska politika bi morala biti „usmerjena v organizacijske inovacije in inovacije na delovnem mestu, katerih gonilo so zaposleni“⁽⁵⁾.

3.3.7 Treba je razmisliti o moratoriju na nove instrumente

Drži. To je Odbor že izrazil v številnih mnenjih, ki obravnavajo problem vedno večjega števila instrumentov; glej tudi točko 3.3.5. Če jasne ugotovitve v poročilu strokovne skupine⁽⁶⁾ ne

zadostujejo, bi bilo treba v sodelovanju s številnimi uporabniki opraviti analizo podpornih instrumentov, da se ugotovi, kateri instrumenti so bili uspešni, in da se ukine ali zmanjša uporaba manj koristnih instrumentov.

3.3.8 V preostalih letih 7OP je treba okrepiti prizadevanja za povečano vključenost žensk

Drži. Za začetek je treba več žensk motivirati za študij znanosti in tehnologije. Poleg tega se to nanaša tudi na splošno vprašanje enakosti žensk v poklicu. V zvezi s poklici v raziskavah in razvoju je treba kot posebno vprašanje obravnavati zagotavljanje prizadevanj za zaposlitev obeh zakoncev ali partnerjev (*dual career possibilities*), ki so posebej pomembne z vidika potrebne mobilnosti raziskovalcev.

3.3.9 Omogočiti boljše sodelovanje držav članic, ki so nezadostno zastopane, z boljšimi povezavami med strukturnimi skladi in okvirnim programom

Drži: glej tudi mnenje Odbora o zeleni knjigi. Odbor podpira izjavo v zeleni knjigi Komisije⁽⁸⁾: „Odličnost na svetovni ravni lahko dolgoročno uspeva le v sistemu, ki daje vsem raziskovalcem v EU na voljo sredstva, da se razvijejo do stopnje odličnosti in morda tekmujejo za najvišja mesta. To od držav članic zahteva, da sledijo ambicioznim načrtom modernizacije svojih javnih raziskovalnih baz in podprejo javno financiranje. Financiranje na ravni EU, tudi v okviru skladov kohezijske politike, mora biti v pomoč pri gradnji odličnosti, kjer koli in kakor koli je to primerno.“

3.3.10 Odpreti 7OP mednarodnemu sodelovanju

Drži: tudi Odbor je že podprl ta pomemben korak⁽⁹⁾. Mednarodno sodelovanje ugodno vpliva na znanstveni in tehnološki napredek, pa tudi na razumevanje med narodi. Priznati je treba, da je na tem področju že veliko doseženega. Toda uspeh mednarodnega sodelovanja je odvisen tudi od privlačnosti Evropskega raziskovalnega prostora in od uspešnosti evropskih univerz ter raziskovalnih ustanov.

3.4 Odbor pozdravlja mnenje Komisije o poročilu strokovne skupine o Skladu za financiranje na osnovi delitve tveganja (RSFF). Podpira oceno poročila strokovne skupine in meni, da je RSFF zelo koristen finančni instrument, ki spodbuja inovativnost. Pri tem opozarja tudi na svoje zahteve glede vprašanja tveganega kapitala, zlasti pri ustanavljanju podjetij, npr. v točki 4.8 mnenja o Uniji inovacij.⁽¹⁰⁾

⁽³⁾ UL C 132, 3. 5. 2011, str. 39 – Unija inovacij.

⁽⁴⁾ Npr. UL C 48, 15.2.2011, str. 129–133.

⁽⁵⁾ UL C 132, 3.5.2011, str. 22 – Inovativna delovna mesta, točka 2.6.

⁽⁶⁾ Glej poročilo strokovne skupine, od točke 4.3 dalje.

⁽⁷⁾ CESE 305/2004, zlasti točka 5.5.5.2, UL C 110/3, 30.4.2004

⁽⁸⁾ COM(2011) 52 konč.

⁽⁹⁾ UL C 306, 16.12.2009.

⁽¹⁰⁾ UL C 132, 3.5.2011, str. 39 – Unija inovacij.

4. Posebne ugotovitve

4.1 V tem delu mnenja želi Odbor obravnavati vidike, za katere meni, da jim Komisija v svojem sporočilu ni namenila dovolj pozornosti ali da so potrebne pripombe k poročilu strokovne skupine.

4.2 Ključne spodbujevalne tehnologije

Pomenu vodilnega položaja pri razvoju ključnih spodbujevalnih tehnologij za svetovno konkurenčnost je Komisija že posvetila sporočilo, Odbor pa je o tej temi pripravil mnenje. ⁽¹¹⁾ Razvoj in razpoložljivost ključnih spodbujevalnih tehnologij sta pomemben predpogoj za evropsko gospodarstvo, da se bo lahko soočilo s svetovno konkurenco in rešilo naloge, ki izhajajo iz velikih družbenih izzivov. Toda tukaj obravnavano sporočilo ne namenja dovolj pomena tej bistveni temi. Zato Odbor izrecno priporoča, da se pri pripravah 8OP tej temi zagotovi večji pomen in vidnost.

4.3 Evropski raziskovalni svet

Priporočila iz poročila strokovne skupine in sporočilo, ki se nanje odziva, ne posvečajo dovolj pozornosti že vidnemu uspehu programa Zamisli, ki ga ocenjuje in upravlja Evropski raziskovalni svet, in s tem povezanemu visokemu standardu dela. Zato Odbor ponavlja svoje priporočilo, da se 20 % skupnega proračuna za 8OP nameni temu programu.

4.4 Terminologija

Poročilo strokovne skupine za obvladovanje večjih izzivov priporoča naslednjo strukturo programa:

- Science for science (znanost za znanost) – program opredelijo raziskovalci
- Science for competitiveness (znanost za konkurenčnost) – program opredeli industrija
- Science for society (znanost za družbo) – program določijo akterji civilne družbe

Odbor meni, da so ti naslovi natančni in dobro izbrani, vendar se boji, da morda ne odražajo v zadostni meri kompleksnega odnosa med pristopoma od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol ter med temeljnimi in uporabnimi raziskavami. V tem smislu se sklicuje na svoje mnenje INT/571 in bi želel le poudariti, da pravzaprav ne obstaja vrsta raziskave „science for science“ (znanost za znanost), temveč le „science for knowledge“ (znanost za znanje). Tri kategorije, našete v poročilu strokovne skupine, se bolj posvečajo vprašanju, ali in v kakšnem obsegu je mogoče pričakovati, da bo novo znanje, do katerega naj bi prišli z ugotovitvami raziskav, avtomatsko obravnavano kot ključno in uporabno za reševanje problemov.

4.4.1 Odbor se sklicuje tudi na ugotovitve v svojem mnenju INT/545 v zvezi s postopnimi in revolucionarnimi inovacijami, pri katerih je več kot očitno, da revolucionarne, prodrone inovacije v preteklosti niso – ali so zelo redko – nastale v obstoječih industrijskih panogah, temveč so pripeljale do nastanka povsem novih industrijskih panog ali sektorjev.

4.4.2 Zato Odbor priporoča, da se ta terminologija kljub vsej svoji jedrnatosti pregleda, da bi preprečili tveganje za nesporazum, ki bi lahko povzročil napačne odločitve in neustrezno dodelitev virov.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ UL C 48, 15.2.2011, str. 112.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Politika EU za boj proti terorizmu: glavni dosežki in izzivi za prihodnost

(COM(2010) 386 konč.)

(2011/C 218/17)

Poročevalec: **g. PÎRVULESCU**

Evropska komisija je 20. julija 2010 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Politika EU za boj proti terorizmu: glavni dosežki in izzivi za prihodnost

COM(2010) 386 konč.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 24. marca 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5. maja) s 167 glasovi za, 2 glasovoma proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Spričo občutnih posledic sedanje gospodarske krize EESO opozarja na vse večjo nevarnost radikalizacije, tj. terorizma verske, pa tudi ideološke narave. Spoštovanje temeljnih pravic mora biti glavno merilo za ocenjevanje politike za boj proti terorizmu, tako v fazi njenega načrtovanja kot tudi izvajanja.

1.2 EESO meni, da je treba ponovno preučiti vidik preprečevanja in mu dati širšo razsežnost, da bi razvili sodelovanje in ublažili napetosti v čim zgodnejši fazi. Ta horizontalni vidik je povezan tako s politiko za boj proti terorizmu kot tudi z drugimi politikami EU in držav članic, na primer na področju mladine, kulture, izobraževanja ter vključevanja v politično in civilno življenje.

1.3 EESO priporoča, da se v uradnih dokumentih Evropske unije in v strokovnih organizacijah namesto izraza „islamski terorizem“ uporabi izraz „terorizem na podlagi fanatizma, rasizma in ksenofobije“.

1.4 EESO predlaga, naj vse institucije EU in nacionalne vlade svoje politike oblikujejo na podlagi razpoložljivih kvalitativnih in kvantitativnih podatkov o dinamiki terorizma. Glede na raznolikost tega pojava bi bilo napačno, drago in neučinkovito uporabljati enoten pristop za različne situacije. Poleg tega je treba upoštevati načelo sorazmernosti – tako odzivanje kot prizadevanja in načrtovani stroški morajo biti v skladu z razsežnostjo tovrstnih groženj.

1.5 EESO priporoča, da se v strateške politične dokumente EU za boj proti terorizmu poleg štirih osi (preprečevanje, zaščita, preganjanje in odzivanje) in horizontalnih vprašanj (spoštovanje temeljnih pravic, mednarodno sodelovanje in

partnerstva s tretjimi državami, financiranje) navedejo tudi vrste terorizma glede na njegovo naravo in posledice (terorizem separatistične, skrajno levičarske ali anarhistične oziroma skrajno desničarske narave, terorizem v povezavi s specifično problematiko in terorizem verske narave). Na podlagi takega strateškega strukturiranja bodo nacionalne vlade, evropske institucije in drugi vpleteni akterji lahko prilagodili svojo vizijo in instrumente, ki jih uporabljajo pri obravnavi specifičnih izzivov različnih vrst terorizma.

1.6 EESO predlaga, naj se v okviru posebne strategije EU za boj proti radikalizaciji in novačenju v teroristične organizacije ter ustreznega akcijskega načrta predvidijo tudi konkretni ukrepi za zmanjšanje neenakosti in diskriminacije. Strategija bi morala med drugim temeljiti na delu Agencije EU za temeljne pravice.

1.7 EESO Evropsko komisijo in nacionalne vlade poziva, naj natančno preučijo gospodarski učinek varnostnih ukrepov na dejavnosti zasebnih izvajalcev. Opozarja, da imajo lahko razvoj dragih tehnologij in bolj zapleteni postopki negativne posledice na dejavnosti gospodarskih subjektov in državljanov.

1.8 EESO opozarja, da lahko s povečanjem pristojnosti organov oblasti nezakonita ali neustrezna uporaba osebnih podatkov, ki so pogosto občutljive narave, privede do diskriminacije in stigmatizacije določenih oseb ali skupin.

1.9 Da bi povečali verodostojnost politik za boj proti terorizmu in okrepili spoštovanje temeljnih pravic, EESO Evropski komisiji predlaga, naj se odzove na zahtevo po izvedbi ocene zakonodaje držav članic na področju boja proti terorizmu in drugih postopkov, ki lahko prispevajo k tovrstnim ukrepom,

postavljeno v resoluciji Evropskega parlamenta iz leta 2007 o domnevni uporabi evropskih držav za prevoz in nezakonito pridržanje ujetnikov s strani ameriške obveščevalne agencije CIA.

1.10 EESO Evropsko unijo poziva, naj v državah, kjer bi lahko politika za boj proti terorizmu ogrozila demokracijo in spoštovanje temeljnih pravic, odločneje spodbuja model boja proti terorizmu, ki temelji na demokratičnih standardih in postopkih.

2. Uvod

2.1 V obravnavanem sporočilu Komisije so predstavljeni glavni elementi politične ocene obstoječe strategije EU za boj proti terorizmu, kakor je to zahteval Evropski parlament, sporočilo pa je pomemben pripravljalni korak v okviru širše strategije EU o notranji varnosti.

2.2 Pregled preteklih dosežkov in priprava na prihodnje izzive sta še posebej pomembna po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe ter sprejetju novega večletnega delovnega programa in akcijskega načrta na področju pravosodja, svobode in varnosti (stockholmski program), zato je taka ocena potrebna. Sporočilo obravnava in dopolnjuje ukrepe in pobude na področju boja proti terorizmu iz stockholmskega programa ⁽¹⁾ in akcijskega načrta za njegovo izvajanje ⁽²⁾, kjer so na splošno opredeljeni prihodnji ukrepi EU.

2.3 Strategija EU za boj proti terorizmu iz leta 2005 ⁽³⁾, ki ostaja glavni referenčni okvir za ukrepe EU na tem področju, je sestavljena iz štirih osi: preprečevanja, zaščite, preganjanja in odzivanja. Sporočilo Komisije ima enako strukturo kot omenjena strategija. Za vsako izmed štirih osi so izpostavljeni nekateri glavni dosežki in določeni izzivi za prihodnost.

2.4 EESO pozdravlja celovito oceno politike EU za boj proti terorizmu in meni, da je to pomemben korak naprej k vzpostavitvi uravnoteženega pristopa glede terorističnih groženj in sredstev za boj proti njim.

2.5 EESO poziva, naj se v revidirani strategiji za boj proti terorizmu in v nedavno oblikovani strategiji notranje varnosti določijo cilji in sredstva, ki kljub zahtevam po varnosti posameznikov ne bodo ogrozili varstva svoboščin in temeljnih pravic. Te svoboščine in pravice, ki so temelj vsake pravne države in demokratične družbe, se ne smejo nikoli ukiniti ali omejiti.

2.6 EESO je doslej pripravil dve mnenji, ki sta se neposredno nanašali na problematiko politike za boj proti terorizmu. Mnenji sta se osredotočali na preprečevanje, še posebej pa na boj proti radikalizaciji. V obeh mnenjih je bilo predstavljeno splošno stališče Odbora. V tem mnenju pa nameravamo

pregledati in preoblikovati splošne smernice ter tako prispevati k prilagoditvi politike za boj proti terorizmu novim težnjam na področju terorizma.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Gospodarska kriza ni imela občutnih posledic samo za evropsko gospodarstvo, ampak je močno vplivala tudi na družbene, politične in kulturne odnose v Evropi. Oslabila je povezanost državljanov, skupin ljudi in političnih institucij, ki temelji na solidarnosti. V tem okviru sta se hitro razširila nezaupanje in nestrpnost do manjšin, ki so zato postale defenzivno naravnane.

3.2 EESO meni, da je politika Evropske unije za boj proti terorizmu kompleksno in občutljivo področje, ki mora zahteve po ohranitvi varnosti, tehnološkem razvoju in zakonodajnih instrumentih umestiti v trden sistem varstva temeljnih pravic.

3.3 EESO ob upoštevanju raznolikosti terorističnih pojavov in temeljnih vzrokov za terorizem predlaga, da se v politiko EU za boj proti terorizmu vključi vidik povezovanja in političnega sodelovanja, s čimer bi odpravili vzroke za teroristična dejanja. Vse bolj je pomembno, da se razprava o preprečevanju osredotoči na čimprejšnjo okrepitev nekaterih ciljev, kot so socialno vključevanje, boj proti revščini, enakost spolov, izboljšanje kakovosti delovnih mest, zlasti v okviru socialne razsežnosti strategije Evropa 2020.

3.4 Zadnje poročilo Europolu vsebuje različne pomembne podatke o dinamiki pojava terorizma v Evropski uniji ⁽⁴⁾. Leta 2009 je bil zabeležen padec števila propadlih, preprečenih ali izvedenih terorističnih napadov. V primerjavi z letom 2007 se je število napadov zmanjšalo za polovico, kar jasno kaže na trend upadanja.

3.5 Spremenile se niso samo posledice terorističnih napadov, ampak tudi njihova struktura. Leta 2009 je bil najpogostejše izveden teroristični napad na podlagi separatističnih teženj (257 napadov), sledili so napadi skrajno levičarske ali anarhistične narave (40 napadov), nato napadi skrajno desničarske narave (4 napadi) ter napadi, povezani s specifično problematiko (2 napada). Dodati je treba, da je terorizem verske narave, ki ga širša javnost dojema kot najbolj razširjeno in nevarno vrsto terorizma, dejansko najredkejši – leta 2009 je bil zabeležen samo en tak napad v Italiji.

3.6 EESO obžaluje izgubo človeških življenj in materialno škodo, ki ju povzročijo teroristična dejanja. Upadanje števila terorističnih napadov pa kaže, da bi ta pojav lahko zajezili, če bi sprejeli pameten in ustrezen sklop politik in ukrepov. Politike za boj proti terorizmu morajo ta pojav obravnavati z vidika območja, na katerem se pojavlja, njegove narave in vrste ter vzrokov zanj.

⁽¹⁾ UL C 115, 4.5.2010, str. 1.

⁽²⁾ COM(2010) 171 konč., 20.4.2010.

⁽³⁾ Dok. št. 14469/4/05 z dne 30. novembra 2005.

⁽⁴⁾ Poročilo Europolu o stanju in trendih na področju terorizma v EU za leto 2010 (TE-SAT) je na voljo na naslovu: http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TESAT/Tesat2010.pdf.

3.7 Ker obstajajo znatne razlike med dojemanjem terorizma v širši javnosti in njegovimi konkretnimi oblikami, EESO vlade in evropske institucije poziva, naj državljane ustrezno seznani o vzrokih, vidiki in učinki terorizma. Opozarja na nevarnost napačnega in nepopolnega obveščanja o tem pojavu, pa tudi na nevarnost, da teroristične grožnje postanejo izgovor za socialno izključevanje, nestrpnost in diskriminacijo. Cilj terorizma je razširjati strah, zato pretirano poudarjanje obsega terorističnih groženj objektivno služi zgolj interesom potencialnih avtorjev teh dejanj. Po drugi strani pa je treba preprečiti „trg terorizma“, ki se trenutno oblikuje in bi lahko posebno zanimanje vzbudil pri posameznih gospodarskih in institucionalnih akterjih na področju boja proti terorističnim grožnjam.

3.8 Na področju pregona in preprečevanja terorističnih kaznivih dejanj smo priča zanimivemu razvoju dogodkov. Večina aretacij se je izvedla na podlagi pripadnosti osumljenih oseb terorističnim organizacijam, in ne na podlagi dejanj, neposredno povezanih s pripravo ali izvedbo terorističnih napadov. To kaže, da nacionalni organi uspešno preprečujejo organizacijo in izvajanje terorističnih napadov že v začetni fazi.

3.9 Razvoj in uporabo tehnologije na tem področju, zlasti pri nadzoru, zbiranju in shranjevanju podatkov, je treba prilagoditi glede na resnost groženj. Politika za boj proti terorizmu ne bi smela pomeniti vdora v zasebno življenje državljanov. Tak vdor v zasebnost bi lahko dejansko prispeval k splošnemu občutku negotovosti, ne pa ga zaježil, hkrati pa povzročil izgubo zaupanja v delo nacionalnih vlad in evropskih institucij.

3.10 EESO meni, da ima evropska civilna družba pomembno vlogo pri obvladovanju terorističnih groženj. Kljub njeni veliki raznolikosti jo je treba z vidika vrednot, načina organiziranja in uporabljenih sredstev delovanja povezati z vsemi vidiki politike za boj proti terorizmu, predvsem pa v fazi preprečevanja. Prav tako bi poleg samega preprečevanja lahko prispevala tudi k oblikovanju modela obveščanja, sodelovanja in solidarnosti – v tej fazi so posamezniki že pripravljeni izvesti teroristično dejanje⁽⁵⁾. Po mnenju EESO je najučinkovitejše sredstvo za boj proti terorizmu obravnava vzrokov za terorizem in ne njegovih posledic.

3.11 EESO meni, da je evropska civilna družba sposobna povezati državljane, nacionalne in lokalne vlade ter skupnosti

ali skupine, ki bi lahko podprle teroristična dejanja. Lahko ima posebno vlogo pri dopolnjevanju javnih ukrepov na podlagi posebnih instrumentov in programov, na primer na področju posredovanja ali izobraževanja.

4. Posebne ugotovitve

Glavni dosežki EU in prihodnji izzivi

4.1 Preprečevanje

4.1.1 EESO pozdravlja dejstvo, da se strategija zdaj osredotoča na os preprečevanja. V okviru stockholmskega programa se bo to področje ukrepanja v prihodnjih petih letih okrepilo, predvsem na področju varnostnih raziskav, pa tudi političnih in družbenih vidikov. Prav tako je po njegovem mnenju smiselno, da se vprašanje uporabe interneta za teroristične namene, komunikacijo, zbiranje denarja, usposabljanje, novačenje in propagando obravnava prednostno. Nadzor komunikacij prek interneta pa ne sme postati instrument, ki bi vplival na zasebno življenje državljanov.

4.1.2 EESO je podprl pobudo za pripravo posebne strategije EU za boj proti radikalizaciji in novačenju v teroristične organizacije⁽⁶⁾, ki ima tri cilje: preprečevanje dejavnosti mrež in posameznikov, ki novačijo teroriste, zagotavljanje prevlade večinskega javnega mnenja nad nazori skrajnežev ter spodbujanje varnosti, pravice, demokracije in enakih možnosti. EESO z zanimanjem pričakuje rezultate vmesnih ocen izvajanja strategije in je pripravljen zagotoviti svoj prispevek k prilagoditvi strategije na podlagi teh sklepov. Omeniti pa je treba, da zadnji akcijski načrt za boj proti terorizmu ni vseboval nobene pobude, ki bi se nanašala na to, da je treba „odpraviti neenakosti in diskriminacijo, kjer obstajajo, ter spodbujati [...] po potrebi dolgoročno vključevanje“⁽⁷⁾.

4.1.3 EESO pozdravlja dejstvo, da se pozornost namenja preprečevanju, vendar pa poudarja, da to ne omogoča ustrezne obravnave vzrokov za terorizem. Odbor je v svojem mnenju že navedel naslednje: „Dejansko lahko [...] pojasnimo številne teroristične izgrede kot zaključek procesov odtujitve, radikalizacije in novačenja, do katerih prihaja zaradi horizontalnih neenakosti med skupinami, ki živijo na istem ozemlju, pojavov izključnosti in diskriminacije (družbene, politične ali gospodarske)“⁽⁸⁾. Poleg tega predlaga, da se okrepi dialog za pripravo političnega odgovora kot odziv na razvoj pojava terorizma, pri čemer je treba znova preučiti politične, institucionalne, družbene in gospodarske povezave na ravni držav članic ter si prizadevati za uspešno umiritev zgodovinskih napetosti.

⁽⁵⁾ UL C 128, 18.5.2010, str. 80.

⁽⁶⁾ Strategija EU za boj proti radikalizaciji in novačenju v teroristične organizacije, spremenjena novembra 2008 (CS/2008/15175).

⁽⁷⁾ Svet Evropske unije, Evropski akcijski načrt za boj proti terorizmu, 17. januar 2011.

⁽⁸⁾ UL C 211, 19.8.2008, str. 61.

4.1.4 EESO pozdravlja ukrep Evropske komisije iz leta 2008, tj. vzpostavitev Evropske skupine strokovnjakov za radikalizacijo (ENER), saj se po njegovem mnenju v pobudah institucij upoštevajo posebnosti posameznih družb in vseh vrst terorističnih dejanj, na podlagi česar je mogoče prilagoditi politiko EU in držav članic na tem področju.

4.1.5 Glede na to, da ima večina terorističnih dejanj, izvedenih v Evropski uniji, zgodovinsko podlago ali pa je povezana s separatistično problematiko, je treba po mnenju EESO v evropsko razpravo v večji meri vključiti Odbor regij, organ EU, ki povezuje predstavnike lokalnih in regionalnih oblasti, s katerim je nadvse pripravljen vzpostaviti dialog.

4.1.6 EESO pozdravlja načrt Komisije, da pripravi sporočilo o dobrih praksah v državah članicah na področju boja proti radikalizaciji in novačenju teroristov. Komisiji priporoča, naj v tem sporočilu upošteva sklepe in priporočila iz mnenja EESO o vlogi EU v severnoirskem mirovnem procesu.⁽⁹⁾ Na podlagi ugotovljenih dobrih praks bodo vsi vpleteni akterji bolje razumeli različne vrste terorizma, razvrščene glede na njegovo naravo in posledice. To bo nadaljnji korak k pripravi specifičnih politik za vsako državo članico in posamezno vrsto terorizma.

4.2 Zaščita

4.2.1 EESO pozdravlja prizadevanja Evropske komisije, držav članic, znanstvene skupnosti in zasebnega sektorja, da zaščitijo življenja državljanov in celotno infrastrukturo. To področje ukrepanja, ki zajema dejavnosti, kot so ocena ogroženosti po vsej EU, varnost dobavne verige, varovanje ključne infrastrukture, varnost prevoza in nadzora na mejah, pa tudi raziskave na področju varnosti, je od vseh področij najbolj kompleksno in zanj je tudi potrebnih največ sredstev. Sisteme zaščite je treba razvijati sorazmerno z resnostjo groženj in jih prilagoditi različnim vrstam terorizma.

4.2.2 Ključnega pomena je varnost prevoza na ozemlju držav članic. Notranji trg temelji na prostem pretoku blaga, kapitala, storitev in oseb. Mobilnost državljanov znotraj in zunaj meja držav članic je pomemben element gospodarstev in načina življenja evropskih državljanov. Mobilnost spodbuja medsebojno poznavanje, komunikacijo in strpnost. EESO meni, da morajo evropske institucije in nacionalne vlade znatno pozornost nameniti vsem vidikom varnosti prevoza.

4.2.3 EESO se je seznanil s prizadevanji znanstvene skupnosti na področju varnosti z namenom razvoja tehnologij za

zaščito ljudi in infrastrukture. Vendar pa se mora ta skupnost zavedati morebitnega učinka tehnologije na življenje in zasebnost posameznikov ter zagotoviti, da se tehnologija ne zlorablja ali ne ogroža dostojanstva in pravic posameznikov.

4.2.4 EESO pozdravlja sodelovanje zasebnega sektorja (npr. sektorja informacijske in komunikacijske tehnologije ali kemijske industrije) v boju proti terorističnim grožnjam. Prav tako pozdravlja pripravljenost zasebnih prevoznikov, da sprejmejo poostrene varnostne ukrepe, zaradi česar lahko utrpijo gospodarsko škodo. S tega vidika EESO Evropski komisiji in nacionalnim vladam močno priporoča, da natančno preučijo gospodarski učinek varnostnih ukrepov na dejavnosti zasebnih izvajalcev. Poudariti bi želeli, da imata lahko razvoj dragih tehnologij in povečanje obremenitev negativne posledice na dejavnosti gospodarskih subjektov in državljanov.

4.2.5 Ker se številne dejavnosti v zvezi z varnostjo potniškega prevoza v Evropi izvajajo v sodelovanju z zasebnimi izvajalci, bi bilo treba te akterje vključiti v programe izobraževanja in obveščanja, da varnostni postopki ne bodo ogrožali integritete ali dostojanstva potnikov.

4.3 Preganjanje

4.3.1 Odbor izraža zadovoljstvo nad nedavnim razvojem dogodkov na tem področju ukrepanja, ki se osredotoča na zbiranje in obdelavo informacij, ukrepe preprečevanja terorističnih premikov in dejavnosti, policijsko in sodno sodelovanje ter preprečevanje financiranja terorizma. Na tem področju lahko vsi vpleteni akterji prispevajo svojo vizijo odzivanja na teroristične grožnje glede na njihovo vrsto.

4.3.2 Odbor meni, da je uspeh boja proti terorističnim grožnjam odvisen tudi od dvostranskega sodelovanja med posameznimi nacionalnimi oblastmi, pa tudi od njihovega sodelovanja s specializiranimi evropskimi agencijami. Pri tem je treba pozornost nameniti občutljivi problematiki zbiranja in uporabe osebnih podatkov. Varstvo pravice do zasebnosti mora biti vedno del prizadevanj za boj proti terorizmu. Evropski nadzornik za varstvo podatkov je ugotovil, da lahko s povečanjem pristojnosti organov oblasti nezakonita ali neustrezna uporaba osebnih podatkov, ki so pogosto občutljive narave, privede do diskriminacije in stigmatizacije določenih oseb ali skupin⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Mnenje EESO o vlogi EU v severnoirskem mirovnem procesu z dne 23.10.2008, UL C 100, 30.4.2009, str. 100.

⁽¹⁰⁾ Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o sporočilu Evropske komisije o politiki EU za boj proti terorizmu – Counter-Terrorism Policy and Data Protection (Politika za boj proti terorizmu in varstvo podatkov), prispevek Giovannija Buttarrellija v okviru posvetovanja, ki ga je 9. februarja 2011 organiziral EESO.

4.3.3 Pomemben del boja proti terorizmu je tudi omejitev dostopa do financiranja. EESO ugotavlja, da je bila zakonodaja EU o postopkih za uvrstitev državljanov na seznam oseb in subjektov, povezanih s terorizmom, spremenjena tako, da se spoštujejo temeljne pravice. Meni, da morajo biti postopki individualnih sankcij in zamrznitve premoženja primerni, jasni in pregledni. Osumljene osebe morajo imeti možnost, da se branijo in izpodbijajo odločitve organov oblasti.

4.3.4 Odbor se strinja, da so preglednost, dobro upravljanje in odgovornost bistveni za nevladne organizacije. Prostovoljni postopki na evropski ravni so sicer lahko koristni, ne smejo pa privedi do uvajanja novih pravil, ki bi bila z nepraktičnimi zakonodajnimi ali finančnimi ovirami v nasprotju z zakonodajo držav članic in bi lahko oslabilo zmogljivosti sektorja ali zavezanost državljanov, da delujejo v korist upravičencem, ki jim želijo z ukrepi pomagati. Odbor je pripravljen sodelovati pri iskanju rešitev za oblikovanje skupne strategije na področju politike za boj proti terorizmu, da bi podprli pravico in željo državljanov, da se organizirajo v neodvisnih združenjih, tj. temeljno svoboščino, ki jo je treba spoštovati.

4.4 Odzivanje

4.4.1 Odbor izraža zadovoljstvo nad nedavnim razvojem dogodkov na tem področju ukrepanja, ki se osredotoča na zmogljivost civilnega odzivanja pri odpravljanju posledic terorističnih napadov, sisteme zgodnjega opozarjanja, splošno obvladovanje kriznih razmer in pomoč žrtvam terorizma. Meni, da morajo države članice okrepiti svoje zmogljivosti odzivanja, da bi učinkovito zaščitile življenje ljudi in zagotovile varnost oseb v kriznih razmerah.

4.4.2 Odbor pozdravlja dosedanja prizadevanja za omejitev dostopa do kemičnega, biološkega, radiološkega in jedrskega materiala, ki bi ga lahko uporabili za teroristične namene. Prednost je treba nameniti izvedbi akcijskega načrta EU za kemični, biološki, radiološki in jedrski material, ki zajema 130 posebnih ukrepov na področju preprečevanja, odkrivanja in odzivanja v povezavi z dogodki v zvezi s tem materialom, ob upoštevanju morebitnih učinkov predlaganih ukrepov na zadevni gospodarski sektor. Treba je izvesti obsežna posvetovanja s predstavniki omenjenega sektorja.

4.4.3 EESO pozdravlja tudi prizadevanja Evropske komisije na področju pomoči žrtvam terorizma; Komisija namenja približno 5 milijonov EUR za podporo žrtvam in mreži njihovih združenj. Po mnenju Odbora je treba to podporo zagotavljati še naprej in jo izboljšati.

Horizontalna vprašanja

4.5 Spoštovanje temeljnih pravic

4.5.1 Odbor pozdravlja dejstvo, da se spoštovanje temeljnih pravic obravnava kot horizontalna prednostna naloga. Vendar

pa mora zavezanost Komisije spoštovanju temeljnih pravic dopolnjevati tudi podobna zavezanost nacionalnih vlad. Poleg tega varstvo temeljnih pravic ne sme biti omejeno na fazo zasnove in priprave instrumentov, ampak mora vključevati tudi njihovo izvajanje.

4.5.2 Evropski sistem varstva človekovih pravic ima trden pravni okvir, kar se mora v večji meri upoštevati v sporočilih in ukrepih Komisije. Nacionalne vlade morajo pokazati večjo odločnost pri uporabi posameznih instrumentov. Zaveze, sprejete na politični ravni, morajo biti razvidne tudi iz dejanj. Dopusčanje ali izvajanje mučenja na ozemlju držav članic je treba kaznovati in popolnoma odpraviti. Treba je spoštovati načelo nevračanja. Diskriminatorne prakse, ki jih mednarodna, evropska in nacionalna zakonodaja izrecno opredeljuje in kaznuje, je treba preganjati in odpraviti.

4.5.3 Odbor Komisiji predlaga, naj opredeli mehanizme spremljanja in hitrega odzivanja v zvezi z varstvom temeljnih pravic v okviru politike za boj proti terorizmu. V ta namen je možno aktivirati potencial evropske civilne družbe, ki se že v osnovi zavzema za varstvo pravic in svoboščin državljanov.

4.6 Mednarodno sodelovanje in partnerstvo s tretjimi državami

4.6.1 Terorizem, zlasti verske narave, ima veliko mednarodno razsežnost. Evropska unija mora sodelovati s tretjimi državami, da bi omejila teroristične grožnje, čeprav – kot je bilo poudarjeno – ni več glavna tarča tovrstnih groženj.

4.6.2 Evropska unija mora v sodelovanju s tretjimi državami spodbujati demokratične postopke in standarde na področju boja proti terorizmu. V Evropski uniji so na voljo številni sistemi, ki dejansko zagotavljajo in spodbujajo človekove pravice. Vendar pa v številnih tretjih državah obstaja nevarnost, da se politika za boj proti terorizmu sprevrže ter škodljivo vpliva na kakovost demokracije in spoštovanje temeljnih pravic.

4.7 Financiranje

4.7.1 Odbor izraža zadovoljstvo, da obstaja program „Varnost in varstvo svoboščin“, ki vključuje poseben program za preprečevanje terorizma, pripravljenost nanj in obvladovanje njegovih posledic. Treba je uravnotežiti porazdelitev izdatkov za štiri osi, opredeljene v strategiji (preprečevanje, zaščita, preganjanje in odzivanje) in zagotoviti ustrezna proračunska sredstva za politične ukrepe na področju preprečevanja. Prav tako je treba večjo pozornost nameniti odnosom med javnim in zasebnim sektorjem v okviru boja proti terorističnim grožnjam. Odbor z zanimanjem pričakuje rezultate vmesnih ocen tega programa in upa, da bo zagotovljen enostaven dostop do razpoložljivih sredstev in bo z uporabo sredstev mogoče doseči želene rezultate.

5. Obeti

5.1 Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je možno okrepiti usklajevanje politik držav članic, tudi na področju boja proti terorizmu. V okviru te pogodbe je Evropska unija dobila večje pristojnosti na področju človekovih pravic. Zato je mogoče oblikovati politiko za boj proti terorizmu, ki v vseh fazah, tudi v fazi izvajanja, določa najbolj napredne standarde in postopke, ki se uporabljajo na področju človekovih pravic. Po mnenju Odbora je treba politiko za boj proti terorizmu prilagoditi glede na konkreten razvoj tega pojava, hkrati pa prednost jasno dati preprečevanju v širšem smislu, tj. z neposredno obravnavo socialnih, političnih in gospodarskih vzrokov za terorizem.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav zaradi sezonskega dela

(COM(2010) 379 konč. – 2010/0210 (COD))

(2011/C 218/18)

Poročevalka: **Christa SCHWENG**

Svet Evropske unije je 29. septembra 2010 sklenil, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav zaradi sezonskega dela

COM(2010) 379 konč. – 2010/0210 (COD).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 24. marca 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) s 165 glasovi za, 3 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor pozdravlja predlog direktive kot del evropskih prizadevanj za razvoj celovitega pristopa k zakonitemu priseljevanju. Predlagana direktiva lahko prispeva k temu, da se zadovolji povečano povpraševanje po delovni sili v določenih letnih časih, ki ga domača delovna sila ne more zadovoljiti. Hkrati ta predlog pomembno prispeva k boju proti nezakonitemu priseljevanju.

1.2 Odbor zlasti pozdravlja poenostavljene in pospešene postopke sprejema, saj gre pri sezonskem delu zaradi njegovega značaja za časovno omejene dejavnosti, podjetja pa se ravno v teh obdobjih soočajo s pomanjkanjem delovne sile.

1.3 Odbor podpira tudi določbo, da so za kakršno koli preverjanje trga dela pristojne države članice. V zvezi s tem Odbor priporoča, da se socialni partnerji vključijo v vse ukrepe, povezane s sprejemanjem državljanov tretjih držav kot sezonskih delavcev.

1.4 Odbor poziva Svet, Komisijo in Evropski parlament, naj ponovno preučijo določbo o najdaljšem dovoljenem obdobju prebivanja, saj šest mesecev v posameznem koledarskem letu ne zadostuje za pokrivanje potreb podjetij, npr. v državah z dvema sezonama. Zato Odbor predlaga, da se v utemeljenih primerih dopustijo nacionalne izjeme v zvezi z najdaljšim dovoljenim obdobjem prebivanja, ki se določijo v tesnem sodelovanju s socialnimi partnerji. Pri tem je treba zagotoviti, da se ne zaobidejo sezonska narava pogodbe o zaposlitvi in ustrezne možnosti nadzora.

1.5 Odbor poziva, da se v direktivo vključijo jasne določbe o tem, v katerih gospodarskih panogah se lahko opravlja sezonsko delo. Izjeme bi bilo mogoče določiti v tesnem sodelovanju s socialnimi partnerji na nacionalni ravni.

1.6 Odbor opozarja na to, da imajo sezonski delavci začasen dostop do trga dela posamezne države članice. Zato imajo na podlagi uporabe načela *lex loci laboris* na področju delovnega prava enake pravice kot delojemalci v državi sprejema, ne glede na to, ali so te pravice določene v zakonih, splošno veljavnih kolektivnih pogodbah ali regionalnih kolektivnih pogodbah. Vendar pa bi morala biti enaka obravnava na področju socialne varnosti odvisna od obstoja dvostranskih sporazumov.

2. Uvod in vsebina predloga direktive

2.1 Evropska komisija je v okviru sporočila z naslovom *Načrt politike zakonitega priseljevanja* ⁽¹⁾ za obdobje 2007–2009 predvidela pet zakonodajnih predlogov o priseljevanju delavcev, med drugim predlog direktive o pogojih za vstop in prebivanje sezonskih delavcev. V stockholmskem programu, ki ga je Svet sprejel na zasedanju 10. in 11. decembra 2009, je potrjena zaveza Komisije in Sveta za izvajanje načrta politike zakonitega priseljevanja.

2.2 Komisija je predlog ⁽²⁾ predstavila 13. julija 2010 in ga utemeljila s tem, da države članice potrebujejo sezonske delavce, za sezonsko delo pa je na voljo vse manj državljanov EU. Čeprav v EU narašča povpraševanje po visokokvalificirani delovni sili, bodo tradicionalne panoge iz strukturnih razlogov še naprej potrebovale nizkokvalificirane delavce. Poleg tega Komisija na podlagi izkušenj ugotavlja, da so sezonski delavci iz nekaterih tretjih držav žrtve izkoriščanja in neustreznih delovnih pogojev, ki lahko ogrozijo njihovo zdravje in varnost.

2.3 V okviru posvetovanj pred pripravo predloga direktive se je pokazala potreba po enotnih pravilih EU o pogojih za sprejem nekaterih ključnih kategorij ekonomskih migrantov

⁽¹⁾ COM(2005) 669 konč.

⁽²⁾ COM(2010) 379 konč.

(zlasti visokokvalificirane delovne sile v okviru napotitev znotraj enega podjetja in sezonskih delavcev). Ti pogoji za sprejem bi morali biti čim bolj enostavni, nebirokratski in prožni.

2.4 Predlog Komisije predvideva poenostavljen postopek za sprejem sezonskih delavcev iz tretjih držav na podlagi skupnih opredelitev in meril. Sezonski delavci pod določenimi pogoji prejmejo skupen dokument, ki vključuje dovoljenje za prebivanje in delo in ki jim daje pravico do šestmesečnega prebivanja v posameznem koledarskem letu. Države članice lahko predvidijo večkratno dovoljenje za sezonske delavce za največ tri leta ali poenostavljeni postopek za ponovni vstop v zaporednih sezonah. Delovni pogoji za sezonske delavce so jasno opredeljeni in predvidevajo, da se sezonski delavci v zvezi z določenimi pravicami obravnavajo enako kot domači delavci.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Na podlagi ocene učinka, ki jo je izvedla Komisija, se obseg sezonskega dela, ki ga opravijo državljani tretjih držav, v Evropski uniji močno razlikuje: leta 2008 so na Madžarskem sprejeli 919 sezonskih delavcev, v Franciji 3 860, na Švedskem 7 552, v Španiji pa 24 838. V mnogih državah članicah sezonski delavci opravljajo delo, za katero so potrebne nizke kvalifikacije, npr. v kmetijstvu (60 % sezonskih delavcev v Italiji, 20 % sezonskih delavcev v Grčiji) in turizmu (v Španiji je bilo 13 % vseh izdanih delovnih dovoljenj v letu 2003 izdanih za delo v hotelirstvu in gostinstvu). Določene avstrijske regije so odvisne od sezonskih delavcev, zato je bila za zimsko sezono 2008/2009 določena kvota 8 000 delavcev.

3.2 Odbor je že v številnih prejšnjih mnenjih obravnaval vprašanje enotnih pogojev za sprejem državljanov tretjih držav. V okviru posvetovanja o zeleni knjigi o ekonomski migraciji⁽³⁾ se je Odbor zavzel za določitev posebnih predpisov za sezonske delavce in za to, da morajo imeti pogodbo o zaposlitvi.

3.3 Komisija je za pravno podlago izbrala člen 79(2)(a) in (b). Odbor meni, da bi lahko razmislili tudi o tem, da se predlog direktive dodatno opre na člen 153, saj ta tudi ureja delovne pogoje in pogoje za zaposlitev. V tem primeru bi se bilo treba posvetovati tudi s socialnimi partnerji. Vendar pa se Odbor zaveda, da se je treba v skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije predlog direktive, ki zasleduje dva cilja, od katerih je eden pomembnejši ali prevladujoč, opreti na pravno podlago, ki jo zahteva pomembnejši ali prevladujoči cilj.

3.4 Postopek na ravni Skupnosti za izdajo dovoljenja za prebivanje in delo za državljane tretjih držav zaradi sezonskega dela pomembno prispeva k temu, da se povečano povpraševanje po delovni sili v določenih letnih časih uskladi s ponudbo. Podjetja sedaj in v prihodnosti potrebujejo tako nizkokvalificirano kot tudi visokokvalificirano delovno silo. Kljub večji

brezposelnosti zaradi krize je v nekaterih državah, panogah ali poklicih premalo delovne sile v EU za pokritje sezonskih potreb po delavcih.

3.5 Odbor opozarja, da za evropske delavce ne glede na to, ali delajo kot mobilni ali sezonski delavci v državi, ki ni država njihovega stalnega prebivališča, veljajo evropski predpisi in nacionalno pravo države, v kateri delajo. Direktiva za sezonske delavce iz tretjih držav ne sme ustvariti posebne kategorije delavcev. V celoti je treba uporabljati delovno zakonodajo države, v kateri se opravlja delo.

3.6 Odbor se strinja, da postopek na ravni Unije poleg tega lahko prispeva k zakonitemu zaposlovanju sezonskih delavcev in preprečevanju izkoriščanja, do katerega prihaja v nekaterih regijah. V zvezi s tem je treba upoštevati tudi direktivo o sankcijah (2009/52/ES)⁽⁴⁾, ki delodajalce zavezuje, da preverijo zakonitost prebivanja delavca, in sankcionira kršitve. Morebitno nezakonito prebivanje sezonskih delavcev iz tretjih držav po poteku dovoljenja za prebivanje preprečuje direktiva o vračanju (2008/115/ES): ta predvideva, da se nezakonito bivanje državljanov tretjih držav konča z uporabo poštenega in preglednega postopka, pri čemer ima prostovoljno vračanje prednost pred prisilno vrnitvijo.

3.7 Obravnavani predlog direktive je bil predmet podrobnih preverjanj upoštevanja načela subsidiarnosti in sorazmernosti v sedmih nacionalnih parlamentih⁽⁵⁾, pri čemer kritiki med drugim opozarjajo tako na dolžino trajanja dovoljenja za prebivanje kot tudi na vprašanje nastanitve.

3.8 Odbor predlaga, da se pomisleki nacionalnih parlamentov v zvezi s spoštovanjem načela subsidiarnosti upoštevajo tako, da se dolžina trajanja dovoljenja za prebivanje ureja na nacionalni ravni glede na nacionalne razmere. Tako bi lahko tudi države članice, v katerih je povpraševanje po sezonskih delavcih večje tako med zimsko kot tudi poletno sezono, ohranile dosedanje predpise.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Odbor opozarja, da sta izbrani opredelitvi „sezonski delavec“ in „dejavnost, odvisna od menjavanja letnih časov“ široki in je tako prepuščeno državam članicam, da opredelijo, katere panoge so odvisne od menjavanja letnih časov. To je v določenem nasprotju z uvodno izjavo 10, v kateri je jasno zapisano, da so dejavnosti, ki so odvisne od menjavanja letnih časov, značilne za panoge, kot sta kmetijstvo med sajenjem ali pobiranjem pridelka ali turizem med počitnicami. Zato bi bilo treba v direktivo vključiti jasno opredelitev panog, v katerih se lahko opravlja sezonsko delo. Izjeme bi bilo mogoče določiti v tesnem sodelovanju s socialnimi partnerji na nacionalni ravni.

⁽⁴⁾ Direktiva št. 2009/52/ES, UL L 168/2009, 30.6.2009, str. 24.

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210.

⁽³⁾ UL C 286, 17.11.2005, str. 20.

4.2 Formulacija, da mora biti pri dejavnosti, odvisni od menjavanja letnih časov, potreba po delovni sili precej večja od delovne sile, potrebne za običajno tekoče poslovanje, omogoča različne razlage in povzroča pravno negotovost. Odbor zavzema stališče, da je treba govoriti o „precej povečani“ ali „povečani“ potrebi po delovni sili. Ali obstaja takšna „(precej) povečana“ potreba po delovni sili, pa bi morali ugotoviti pristojni organi skupaj z nacionalnimi socialnimi partnerji.

4.3 Odbor izrecno pozdravlja, da je pogoj za izdajo skupnega dovoljenja za sezonske delavce obstoj pogodbe o zaposlitvi za določen čas ali zavezujoče ponudbe za zaposlitev z navedbo višine plačila in števila delovnih ur. Tako lahko organ, ki izdaja dovoljenja za prebivanje, preverja pogodbeno podlago za zaposlitev državljanov tretjih držav. Hkrati se s tem zagotovi, da se upoštevajo nacionalni pogoji za zaposlitev.

4.4 Vloga za sprejem v državo članico je lahko med drugim zavrnjena tudi, če je bil delodajalec kaznovan zaradi neprijavljene dela in/ali nezakonitega zaposlovanja. Odbor strogo obsoja neprijavljeno delo, vendar opozarja, da bi se lahko ta razlog za zavrnitev razlagal tako, da lahko že neznatne kršitve povzročijo trajno zavrnitev vloge. Zaradi pravne varnosti bi bilo treba v skladu z direktivo o sankcijah pojasniti, da ta razlog za zavrnitev lahko velja le za določeno obdobje po izreku kazni, ki je sorazmerno s težo kršitve.

4.5 Odbor izrecno pozdravlja, da lahko države članice, ki to želijo, še naprej preverjajo trg dela. Odbor pozitivno ocenjuje tudi možnost, da se vloge lahko zavrnejo na podlagi števila sprejetih državljanov tretjih držav. Tako pri preverjanju trga dela kot tudi pri določanju kvot za sprejem pa bi morali sodelovati nacionalni socialni partnerji in zavodi za zaposlovanje. Kvote bi morali določiti tako, da ne bi bistveno podaljšali postopkov za izdajo posameznega dovoljenja.

4.6 Določba iz člena 11 o trajanju prebivanja za sezonske delavce za obdobje največ šest mesecev v posameznem koledarskem letu je po mnenju Odbora premalo prožna in bi bila lahko v nasprotju z načelom subsidiarnosti: podjetja v državah članicah z dvema sezonama bi morala imeti možnost, da sezonske delavce iz tretjih držav zaposlujejo v obeh sezonah, zato bi morale imeti države članice možnost, da predvidijo izjeme od najdaljšega trajanja veljavnosti za dovoljenje za prebivanje in delo za sezonske delavce v okviru določenega obdobja. Izjeme bi bilo treba določiti v tesnem sodelovanju s socialnimi partnerji na nacionalni ravni. Pri tem je treba zagotoviti, da se ne zaobidejo sezonska narava pogodbe o zaposlitvi in ustrezne možnosti nadzora.

4.7 Koledarsko leto kot referenčna osnova ni v skladu s prakso in ne upošteva turističnih območij z zimsko in

poletno sezono. Delodajalec oz. delavec bi bil tako prisiljen, da v času tekočega delovnega razmerja vloži novo prošnjo.

4.8 Tudi člen 11(2), ki sezonskim delavcem omogoča, da „v obdobju iz odstavka 1 [...] podaljšajo pogodbo ali se kot sezonski delavci zaposlijo pri drugem delodajalcu“, je po mnenju Odbora nejasen in odpira dodatna vprašanja: ali se „obdobje iz odstavka 1“ nanaša na koledarsko leto ali na šest mesecev? Ali lahko sezonski delavec na primer podaljša dovoljenje za prebivanje na 11 mesecev v koledarskem letu?

4.9 Odbor poziva, da se možnost menjave delodajalca dopusti le pod določenimi pogoji in z upoštevanjem nacionalne zakonodaje: sezonski delavci praviloma zadostijo potrebo po delovni sili določenega delodajalca. Ta potreba sovпада tudi s trajanjem njihovega dovoljenja za prebivanje. Menjavo delodajalca bi bilo treba vsekakor prijaviti pristojnim organom, da se omogoči nadzor.

4.10 Odbor načeloma pozdravlja omogočanje ponovnega vstopa, saj ta določba omogoča, da lahko delodajalec ponovno zaposli sezonske delavce, s katerimi je imel dobre izkušnje. Delodajalci, ki niso izpolnili obveznosti iz pogodbe o zaposlitvi in so bili zato kaznovani, v skladu s predlogom ne morejo vložiti prošnje za sezonske delavce. Da bi preprečili, da bi že najmanjše kršitve onemogočile vložitev prošnje za sezonske delavce, bi bilo treba upoštevati, ali je bil vzrok za kaznovanje kršitev temeljnih predpisov delovnega prava.

4.11 Direktiva pod naslovom „Postopkovna jamstva“ predvideva, da države članice v 30 dneh odločijo o vlogi in o tem obvestijo prosilca. Odbor načeloma pozdravlja določitev roka za izdajo odločitve, vendar opozarja, da mora imeti pristojni organ dovolj možnosti, da v tem roku preveri navedene podatke.

4.12 V zvezi z določbo v členu 14, v skladu s katero mora delodajalec dokazati, da bo sezonski delavec imel nastanitev, ki mu bo zagotavljala ustrezen življenjski standard, se poraja vprašanje, ali to vključuje tudi obveznost delodajalca, da to nastanitev zagotovi. Če ta razlaga drži, potem Odbor meni, da to ni realistično. Če pa bi delodajalec zagotovil nastanitev, bi moral pristojnemu organu omogočiti dostop za inšpekcijski nadzor.

4.13 Odbor opozarja na to, da imajo sezonski delavci časovno omejen dostop do trga dela posamezne države članice. Zato imajo na podlagi uporabe načela *lex loci laboris* na področju delovnega prava enake pravice kot delojemalci v državi sprejema, ne glede na to, ali so te pravice določene v zakonih, splošno veljavnih kolektivnih pogodbah ali regionalnih kolektivnih pogodbah. Zato je po mnenju Odbora treba črtati sklicevanje na splošno veljavne kolektivne pogodbe ter njihovo opredelitev v drugem odstavku člena 16(1).

4.14 Določba, v skladu s katero je treba sezonske delavce na področjih socialne varnosti obravnavati enako kot državljane države gostiteljice, bi se morala načeloma – vsaj za področja pokojnin, nadomestil za predčasno upokojitev, družinskih pokojnin, nadomestil za brezposelnost in družinskih dodatkov – izvajati le pod pogojem, da obstajajo ustrezni dvostranski sporazumi. Vendar pa bi morala biti obveznost plačevanja prispevkov v nacionalni sistem za te skupine oseb povezana s pravicami do ustreznih nadomestil.

4.15 Poleg tega bi bilo treba države članice spodbuditi, da nadzornim organom (npr. inšpektoratu za delo)

namenijo potrebna sredstva in jih ustrezno usposobijo, da bodo lahko pri izvajanju svojih nalog upoštevali temeljne pravice.

4.16 Nacionalni socialni partnerji so poleg pristojnih organov pomembni akterji na nacionalnem trgu dela. Zato bi se morale odločitve o določanju panog, v katerih je dovoljeno sezonsko delo, o preverjanju trga dela in nadzoru nad spoštovanjem določb delovnega razmerja sprejemati v tesnem sodelovanju z njimi.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja

(COM(2010) 378 konč. – 2010/0209 (COD))

(2011/C 218/19)

Poročevalec: **Oliver RÖPKE**

Svet Evropske unije je 29. septembra 2010 sklenil, da v skladu s členom 304 PDEU Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja

COM(2010) 378 konč. – 2010/0209 (COD).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 24. marca 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) s 152 glasovi za, 2 glasovoma proti in 6 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozdravlja prizadevanja Evropske komisije, da bi s predlogom direktive o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja določila pregledne in usklajene pogoje za sprejem te skupine delavcev, ki so premeščeni za določen čas.

1.2 Vendar pa EESO izraža resne pomisleke glede nekaterih delov predloga direktive, pa tudi glede odnosa Evropske komisije do evropskih socialnih partnerjev pred objavo predloga.

1.3 Odbor obžaluje, da je bil kot edina pravna podlaga za direktivo izbran člen 79 PDEU, čeprav direktiva vsebuje pomembne določbe glede delovnopravnega položaja vodstvenih delavcev, strokovnjakov in diplomiranih pripravnikov in bo imela občutne posledice za trge dela držav članic. Zato bi se morala Komisija v skladu s členom 154 PDEU o takšni pobudi formalno posvetovati s socialnimi partnerji, preden objavi konkreten predlog direktive. Tovrstno posvetovanje bi ne le poudarilo cilj Lizbonske pogodbe, da se okrepi vloga civilnega dialoga v EU, temveč bi bilo tudi priložnost, da se nekatera sporna vprašanja, ki so se zdaj pojavila, s socialnimi partnerji razrešijo že pred objavo.

1.4 Predlog direktive, ki določa pogoje za vstop državljanov tretjih držav in njihovih družinskih članov v okviru premestitev znotraj podjetja, se ne nanaša zgolj na številčno razmeroma omejeno skupino vodstvenih delavcev, temveč tudi na strokovnjake in diplomirane pripravnike. Vendar Odbor meni, da bi

bilo z direktivo, ki bi obravnavala le vodstvene delavce, mogoče bolje upoštevati poseben položaj in potrebe te skupine ljudi. Zato je še toliko pomembneje, da glede plačila in delovnih pogojev za vse delavce, ki jih zajema direktiva, velja načelo enakega obravnavanja in nediskriminacije ter da se preprečijo zlorabe direktive.

1.5 EESO zato predlaga, da se delavce, premeščene znotraj podjetja, obravnava enako kot delavce države gostiteljice oz. stalno zaposlene v podjetju, in sicer ne le glede plač, temveč tudi v zvezi z vsemi pogoji zaposlovanja. Ta enakost se ne sme nanašati zgolj na splošno zavezujoče kolektivne pogodbe, temveč na vse zakonodajne in kolektivne ureditve, tudi sporazume znotraj podjetja. Združitev družine bi morala biti po mnenju EESO urejena podobno kot v „direktivi o modri karti“ (Direktiva 2009/50/ES).

1.6 Predlog je bil objavljen sredi največje finančne in gospodarske krize v zgodovini EU. Nekatere države so še vedno zelo daleč od gospodarskega okrevanja in beležijo tako visoko stopnjo brezposelnosti, da je treba tudi znotraj EU računati z močnejšimi migracijskimi tokovi. Evropska komisija v letnem pregledu rasti za leto 2011⁽¹⁾ izrecno opozarja na nevarnost, da ponovno gospodarsko rast ne bi spremljala potrebna dinamika pri ustvarjanju delovnih mest, in poudarja, da je treba zaradi tega bolj izkoristiti sicer slabo izrabljen potencial delovne sile znotraj EU. Po drugi strani in glede na zadnje skupno poročilo o zaposlovanju (2010) pa se EESO zaveda, da se nekatere države članice in poklici še naprej soočajo s pomanjkanjem delovne sile.

⁽¹⁾ COM(2011) 11 konč., 12.1.2011.

1.7 Delavci, ki jih obravnava direktiva, bodo premeščeni tudi iz tistih tretjih držav, kjer so plače in raven socialne zaščite še bistveno nižje kot v EU. Zato je potreben učinkovit nadzor skladnosti z direktivo, pri čemer se je treba izogibati nepotrebnim upravnim obremenitvam podjetij. Evropska komisija v ta namen skupaj z državami članicami razvija elektronski sistem izmenjav, da bi poenostavila čezmejno upravno sodelovanje, povezano z direktivo o napotitvi delavcev (Direktiva 96/71/ES). Ta sistem bi se moral uporabljati tudi za državljane tretjih držav, ki so premeščeni znotraj podjetja.

1.8 Opredelitve pojmov „vodstveni delavec“, „strokovnjak“ in „diplomirani pripravnik“ bi morale biti po mnenju EESO jasnejše; tako bi podjetjem dali večjo pravno varnost in hkrati zagotovili, da opredelitve ne presegajo obvez iz sporazuma GATS ter iz dvostranskih sporazumov s tretjimi državami. Oblikovati jih je treba tako, da bodo zajemale točno tiste tri kategorije visokokvalificiranih delavcev, katerih premestitve naj bi urejala ta direktiva.

1.9 Če bo direktiva izpolnila našete zahteve, bi lahko po mnenju EESO dejansko olajšala prenos znanja in izkušenj, ki se izmenjujejo znotraj podjetja, v EU ter okrepila njeno konkurenčnost.

2. Predlog direktive

2.1 Direktiva naj bi gospodarskim družbam, ki imajo podružnice tako v EU kot zunaj nje, omogočila, da bodo delavce iz tretjih držav lažje premeščale iz podjetja s sedežem zunaj EU v hčerinska podjetja ali podružnice v državah članicah EU. Takšne premestitve naj bi bile možne za vodstvene delavce, strokovnjake in diplomirane pripravnike.

2.2 „Vodstveni delavec“ pomeni vsako osebo na vodilnem položaju, ki predvsem vodi gostiteljsko podjetje in ki jo na splošno nadzorujejo ali usmerjajo zlasti upravni odbor ali delničarji podjetja ali drug enakovreden organ.

2.3 „Strokovnjak“ pomeni vsako osebo s posebnim znanjem, ki je bistveno in značilno za gostiteljsko podjetje, ob upoštevanju ne le znanja, značilnega za gostiteljsko podjetje, ampak tudi ustrezno visoke ravni kvalifikacij glede na vrsto dela ali trgovine, ki zahteva posebno tehnično znanje.

2.4 „Diplomirani pripravnik“ pomeni vsako osebo, ki je uspešno zaključila najmanj trileten študij na univerzi ali visoki strokovni šoli in ki je premeščena v gostiteljsko podjetje zaradi poglobitve njenega znanja in izkušenj v sklopu priprav na zaposlitev na vodstvenem položaju v podjetju.

2.5 Direktiva se ne uporablja za raziskovalce, saj te obravnava posebna direktiva (Direktiva 2005/71/ES).

2.6 Države članice lahko določijo, da mora biti oseba, ki bo premeščena, v isti skupini podjetij zaposlena najmanj 12

mesecev pred začetkom obdobja premestitve; ravno tako lahko omejijo število oseb, ki so lahko na ta način premeščene. Vodstveni delavci in strokovnjaki so lahko premeščeni za obdobje največ treh let, diplomirani pripravniki pa za eno leto.

2.7 Skrajšani postopek za sprejem ter enotno dovoljenje za prebivanje in za delo naj bi povečala privlačnost takšnih premestitev.

2.8 Premeščeni delavci lahko delajo tudi v vsaki podružnici, ki ima sedež v drugi državi članici in sodi v isto skupino podjetij, pa tudi pri strankah gostiteljskega podjetja v drugih državah članicah, vendar takšna premestitev v drugo državo članico načeloma ne sme trajati dlje kot 12 mesecev; glede tega pravila obstajajo izjeme.

2.9 Upoštevati je treba dogovore o minimalni plači oz. kolektivne pogodbe v državi gostiteljici. Spoštovati je treba tudi pravice, kot so svoboda združevanja, možnost članstva in delovanja v organizaciji, ki zastopa delavce ali delodajalce, priznavanje diplom v skladu z nacionalnimi postopki ter dostop do blaga in storitev in do sistemov socialne varnosti. Vendar pa predlog direktive ne predvideva uporabe celotne delovne in socialne zakonodaje države gostiteljice.

3. Uvod

3.1 Z Amsterdamsko pogodbo je migracijska politika deloma postala pristojnost EU. Evropski svet in Svet sta že večkrat izrecno pozvala k razvoju te politike (v sklepih Sveta z zasedanja v Tampereju leta 1999, v haaškem programu iz leta 2004, v stockholmskem programu iz leta 2009 in v Evropskem paktu o priseljevanju in azilu).

3.2 Po javnem posvetovanju v obliki zelene knjige je Evropska komisija leta 2005 predložila *Načrt politike zakonitega priseljevanja*, v katerem je napovedala več predlogov direktiv v zvezi z delovnimi migracijami. Tako je Svet že 25. maja 2009 sprejel direktivo⁽²⁾ o priseljevanju visokokvalificiranih delavcev („direktivo o modri karti“), o „direktivi o enotnem dovoljenju“ pa še vedno potekajo pogajanja v Svetu in Evropskem parlamentu. Hkrati s predlogom, ki ga obravnava to mnenje, je Evropska komisija objavila predlog direktive o sezonskem delu.

3.2.1 Komisija je prvotno že leta 2001 objavila predlog horizontalne direktive, ki bi zajemala vse oblike priseljevanja z namenom zaposlitve. Zdaj pa se je odločila za sektorski pristop, saj se je izkazalo, da horizontalni pravni akt ni izvedljiv.

3.3 Tako je 13. julija 2010 objavila predlog direktive o premestitvah znotraj podjetja. Cilj predloga je v vsej EU poenotiti pravila o sprejemanju delavcev iz tretjih držav, ki so iz enega podjetja s sedežem zunaj EU premeščeni v podjetje iste skupine, ki posluje znotraj Unije.

⁽²⁾ COM(2007) 637 in 638, 23.10.2007.

3.4 Predlog direktive določa pravila za delavce, ki imajo prebivališče v državi zunaj EU, državljanstvo te države in pogodbo o zaposlitvi v podjetju, ki v okviru skupine podjetij posluje v njihovi državi, in jih to podjetje želi premestiti v drugo podjetje iz iste skupine, ki posluje v eni od držav članic EU.

3.5 Komisija v obrazložitvenem memorandumu navaja, da naj bi načrtovana direktiva prispevala k doseganju ciljev strategije Evropa 2020. Določitev preglednih in usklajenih pogojev za sprejem delavcev, premeščenih za določen čas, naj bi omogočila hiter odgovor na potrebe multinacionalnih podjetij po premestitvah vodstvenih delavcev in strokovnjakov iz tretjih držav znotraj podjetja. Diplomirane pripravnike pa naj bi premestitev pripravila na prevzem enega od vodilnih položajev v podjetju. Komisija je prepričana, da predlagana direktiva odpravlja nepotrebne upravne ovire, hkrati pa ščiti pravice delavcev in tudi v gospodarsko težkih časih ponuja dovolj jamstev.

3.6 Cilj evropske migracijske politike je načeloma naslednji: po eni strani privabiti „najbolj nadarjene“, po drugi pa s primernimi dodatnimi ukrepi za nadzor zagotavljati, da delovnih in socialnih standardov ni mogoče spodkopati. Čeprav zagotavljanje trajnostne migracije ni glavni cilj obravnavane direktive, bi bilo treba s tem povezane zahteve vseeno upoštevati.

3.7 Spodbujanje čezmejnih premestitev osebja zahteva pošteno konkurenco in spoštovanje pravic delavcev, kamor sodi tudi varen pravni status za osebe, premeščene znotraj podjetja. Predlog tako določa tudi nekatere pravice za delavce, premeščene znotraj podjetja, kot je plačilo v skladu s kolektivnimi pogodbami države gostiteljice, vendar pa uporaba celotnega korpusa delovnega prava ni predvidena. Vodstveni delavci sicer običajno prejemajo plačilo, ki je višje od minimalne plače, za strokovnjake in diplomirane pripravnike pa to ne velja vedno.

3.8 EESO je v mnenju o predlogu direktive Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve za visokokvalificirane delavce⁽³⁾ izrazil stališče, da so predpisi o sprejemanju delavcev migrantov med drugim odvisni od teženj na trgu dela, zato mora o tem potekati dialog med nacionalnimi oblastmi in socialnimi partnerji. V mnenju o predlogu direktive Sveta o enotnem postopku obravnavanja vlog za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav, da lahko prebivajo in delajo na ozemlju države članice, ter o skupnih pravicah za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici,⁽⁴⁾ pa je EESO izrazil stališče, da lahko vsaka država v dogovoru s socialnimi partnerji določi, kakšno priseljevanje potrebuje.

3.9 V mnenju o vključevanju priseljenih delavcev⁽⁵⁾ je EESO zapisal, da je vključevanje v delovno okolje na temelju enakih

možnosti in enakega obravnavanja izziv tudi za socialne partnerje, ki ga morajo v kolektivnih pogajanjih in v okviru socialnega dialoga spodbujati tudi na evropski ravni.

3.10 Iz zgoraj navedenega je razvidno prepričanje EESO, da je treba socialne partnerje tako na ravni držav članic kot tudi na evropski ravni vključiti v zakonodajni postopek.

3.11 V zvezi s premestitvami znotraj podjetja bi bilo treba pri vprašanju t. i. zunanje mobilnosti razmisliti, pod kakšnimi pogoji bi bili lahko državljani držav članic EU premeščeni v tretje države. Predvsem je treba zagotoviti, da predlagana direktiva ne bo okrnila sposobnosti Unije, da prevzema vzajemne obveze v okviru 4. načina sporazuma GATS ali sklepa dvostranske dogovore. To je še posebno pomembno za nekatere panoge, npr. gradbeništvo, ki doslej niso bile „vezane“ na sporazum GATS.

4. Splošne ugotovitve

4.1 Evropski socialni partnerji so se na predlog direktive sprva odzvali zelo različno. Konfederacija BUSINESSEUROPE je načeloma pozdravila predlog, ki po njenem mnenju izboljšuje preglednost in poenostavlja postopke sprejema delavcev, premeščenih znotraj podjetja. Vendar pa je izrazila tudi kritiko glede nekaterih določb v predlogih, ki se nanaša predvsem na zahtevo, da morajo biti osebe, ki naj bi bile premeščene, najmanj 12 mesecev že zaposlene v podjetju, ki naj bi jih premestilo. Poleg tega bi lahko omejevanje držav članic pri uporabi ugodnejših pravil vodilo k poslabšanju nacionalnih predpisov, ki so zdaj v veljavi.

4.2 Evropska konfederacija sindikatov ETUC pa je nasprotno izrazila resne pomisleke o predlogu direktive in Komisijo pozvala, naj ga umakne. Konfederacija je negativno ocenila dejstvo, da je bil kot edina pravna podlaga za direktivo izbran člen 79 PDEU, čeprav bo direktiva – enako kot direktiva o sezonskih delavcih – pomembno vplivala na trge dela v državah članicah. Kot zahteva konfederacija, se je treba v skladu s členom 154 PDEU o tovrstnih predlogih najprej posvetovati s socialnimi partnerji. Poleg tega po njenem mnenju predlog ne zagotavlja enakega obravnavanja delavcev, premeščenih znotraj podjetja, in ne določa mehanizmov nadzora in sankcij v primeru kršitev določb.

4.3 Z vidika migracijske politike takšen pristop vsaj deloma pomeni nadaljevanje koncepta „krožne migracije“. Na vsak način gre za prehodno in začasno migracijo. Pogosto se ocenjuje, da je ta pristop z vidika politike vključevanja in trga dela zgrešen. Če se nekatere države, panoge in poklici v Evropi soočajo z dolgoročnim pomanjkanjem strokovnjakov in mladih, bi se bilo treba tega problema najprej lotiti z intenzivnimi prizadevanji na področju usposabljanja in izkoristiti prosti pretok delavcev znotraj EU. Šele nato bi bilo treba razmisliti o nadzorovanih delovnih migracijah s postopoma vse večjimi pravicami delavcev in možnostjo prebivanja za daljši čas.

⁽³⁾ UL C 27, 3.2.2009, str. 108.

⁽⁴⁾ UL C 27, 3.2.2009, str. 114.

⁽⁵⁾ UL C 354, 28.12.2010, str. 16.

4.4 Po mnenju nekaterih pa je koncept začasne oz. krožne migracije pravilen ukrep, da se najprej spodbudi priseljevanje visokokvalificiranih delavcev v Evropo, ki nato lahko pridobljene izkušnje uporabijo v svoji državi izvora, hkrati pa se Evropi omogoči, da v svetovni tekmi za „najbolj nadarjene“ ponuja enake izhodiščne pogoje kot njeni tekmeci.

4.5 Določene oblike začasne migracije so bile v nekaterih državah članicah že v preteklosti neuspešne. Zaradi prepričanja, da gre za kratkoročno priseljevanje, naložb v ukrepe vključevanja namreč ni bilo in tega še do danes ni bilo mogoče v celoti nadoknaditi.

4.6 Leta 2007 je Evropska komisija predložila pomembno sporočilo o krožni migraciji in partnerstvih za mobilnost med Evropsko unijo in tretjimi državami, ⁽⁶⁾ v katerem je orisala prednosti, pa tudi posebnosti tega koncepta. EESO je objektivno prispeval k tej razpravi z mnenjem na lastno pobudo, ⁽⁷⁾ v katerem je zapisal, da je lahko ureditev začasnega bivanja ravno tako koristna in da je sedanja neprilagodljiva zakonodaja v Evropi velika ovira za krožno migracijo.

4.7 S tem je seveda povezano tudi vprašanje združitve družin, ki je še toliko bolj pomembno v primerih, ko začasna migracija traja več let ali ko se spremeni v trajno priselitev. Zato bi morala biti združen družine urejena podobno kot v t. i. „direktivi o modri karti“ (Direktiva 2009/50/ES).

4.8 EESO je že v mnogih mnenjih opozoril na pomen vključevanja. ⁽⁸⁾

4.9 EU in nacionalne oblasti morajo sodelovati pri spodbujanju politike vključevanja. Pred kratkim je EESO poudaril, ⁽⁹⁾ da k skupni politiki priseljevanja sodi tudi vključevanje, ki je dvosmeren družbeni proces vzajemnega prilagajanja tako priseljencev kot družbe gostiteljice in ki ga je treba z dobrim upravljanjem v Evropski uniji podpreti na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Odbor v mnenju o vključevanju in socialni agendi ⁽¹⁰⁾ predlaga, da se vprašanja vključevanja začnejo stalno upoštevati v različnih političnih, zakonodajnih in finančnih instrumentih EU, da se tako spodbudijo vključevanje, enaka obravnava in nediskriminacija.

4.10 Toda obravnavani predlog direktive je v nasprotju z opisanimi prizadevanji za vključevanje; zaradi prepričanja, da

gre za začasno priseljevanje, se ukrepi na tem področju verjetno ne bodo izvajali.

4.11 Da se prepreči nepoštena konkurenca, morajo za delavce, premeščene znotraj podjetja, veljati najmanj enaki delovni pogoji kot za stalno zaposlene v podjetju, in sicer ne le glede minimalnega plačila, temveč tudi glede vseh standardov delovnega prava, ki veljajo v državi gostiteljici; to pomeni torej, da se morajo uporabljati vsi predpisi delovnega prava države gostiteljice.

4.12 V zvezi s pravicami je EESO že v mnenju o zeleni knjigi o pristopu EU do urejanja ekonomske migracije ⁽¹¹⁾ zapisal: „Izhodišče te razprave mora biti načelo nediskriminacije. Priseljeni delavec mora uživati enake ekonomske, delovne in socialne pravice kot drugi delavci v isti državi, ne glede na trajanje dovoljenja za bivanje in delo.“

4.13 V mnenju o direktivi o enotnem dovoljenju ⁽¹²⁾ pa je Odbor poudaril vlogo socialnih partnerjev pri spodbujanju enakega obravnavanja na delovnem mestu na različnih ravneh (podjetje, sektor, nacionalna in evropska raven). Tudi evropski sveti delavcev so tukaj bistveni akterji, saj gre v obravnavanem predlogu predvsem za velike gospodarske družbe z mnogimi podružnicami.

4.14 Še posebno pomemben bo nadzor upoštevanja določb. EESO je v mnenju o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o sankcijah zoper delodajalce državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU, ⁽¹³⁾ izrazil stališče, da nadzor zaradi pomanjkanja kadrov v nadzornih organih, nejasne razdelitve pristojnosti med posameznimi organi in velikega števila podjetij, predvidenih za nadzor, ne bo lahka naloga. Zato morajo države članice zagotoviti, da bodo organi za nadzor imeli ustrezne vire za učinkovito izvajanje nalog.

4.15 Področje uporabe direktive je nejasno in preveč ohlapno zastavljeno: predvsem je treba jasno omejiti opredelitev strokovnjakov, da se prepreči situacija, ko bi praktično vsi delavci v gospodarski družbi lahko do tri leta delali v podružnici v eni od držav članic. Preveriti je treba tudi opredelitev diplomiranih pripravnikov, tako da bo kot takšne resnično mogoče premestiti samo osebe, ki se pripravljajo na prevzem konkretnih vodstvenih dolžnosti. Pri oblikovanju besedila bi bilo treba upoštevati ponudbo EU v okviru sporazuma GATS iz leta 2005.

4.16 O izključitvi določenih panog iz področja uporabe direktive bi bilo treba razmisliti v primeru, da to soglasno zahtevajo tako delodajalci kot sindikati v posamezni panogi.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 konč.

⁽⁷⁾ UL C 44 z dne 16.2.2008, str. 91.

⁽⁸⁾ Glej naslednja mnenja EESO: UL C 125, 27.5.2002, str. 112 (op. prev.: mnenje ni prevedeno v slovenščino); UL C 80, 30.3.2004, str. 92 (op. prev.: mnenje ni prevedeno v slovenščino); UL C 318, 23.12.2006, str. 128; UL C 347, 18.12.2010, str. 19; UL C 354, 28.12.2010, str. 16; mnenje EESO o novih izzvih vključevanja (poročevalec Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁹⁾ UL C 48, 15.2.2011, str. 6.

⁽¹⁰⁾ UL C 347, 18.12.2010, str. 19.

⁽¹¹⁾ UL C 286, 17.11.2005, str. 20.

⁽¹²⁾ Glej opombo 4.

⁽¹³⁾ UL C 204, 9.8.2008, str. 70.

4.17 Pri premeditvah iz ene države članice v drugo obstajajo praktične težave glede plačil, do katerih so premeščene osebe upravičene. V zvezi s takšnimi premeditvami (v okviru področja uporabe direktive o napotitvah) se redno pojavljajo pomisleki zaradi plačnega dumpinga, ki veljajo tudi za področje uporabe tega predloga direktive. Tako na primer Evropski ekonomsko-socialni odbor v mnenju o napotitvi delavcev⁽¹⁴⁾ poudarja, da lahko pomanjkljive možnosti nadzora vodijo v težave.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Opredelitev pojma „strokovnjak“ ustvarja zmedo in lahko zajema domala vsa delovna razmerja, saj se – v nemški različici besedila Komisije – zahtevajo zgolj „branchenspezifische Fachkenntnisse“ („strokovno znanje, značilno za posamezne panoge“). Ta opredelitev (v slovenski različici besedila Komisije se glasi tako: „Strokovnjak pomeni vsako osebo s posebnimi znanji, ki so bistvena in značilna za gostiteljsko podjetje, ob upoštevanju ne le znanja, značilnega za gostiteljsko podjetje, ampak tudi ustrezno visoke ravni kvalifikacij glede na vrsto dela ali trgovine, ki zahteva posebno tehnično znanje“) je v nemški različici besedila veliko širša kot ustrezna opredelitev v delu sporazuma GATS, ki je obvezujoč za EU, saj se ne zahteva „*ungewöhnliches Wissen*“ (posebno oz. „neobičajno“ znanje) (*). Tako je lahko premeščen vsak kvalificirani delavec, s čimer se močno poveča nevarnost plačnega dumpinga.

5.2 Čeprav delavce znotraj podjetja trenutno premeščajo predvsem velike multinacionalne gospodarske družbe, bi morale tudi za gostiteljska podjetja veljati minimalne zahteve, da se preprečijo zlorabe. Tako bi morala biti to podjetja določene velikosti, predvsem z določenim številom zaposlenih, da se preprečijo vsaj tiste zlorabe, ko s premeditvijo znotraj podjetja nastane podjetje z enim zaposlenim, tj. premeščenim strokovnjakom ali vodstvenim delavcem.

5.3 Poleg tega je treba zagotoviti, da agencije za začasno zaposlovanje, ki so v lasti gospodarske družbe, ne morejo napotiti delavcev v druge podružnice.

5.4 Predlog direktive predvideva, da lahko države članice zavrnejo vlogo za sprejem osebe, premeščene znotraj podjetja, če sta bila delodajalec ali gostiteljsko podjetje v skladu z nacionalno zakonodajo kaznovana zaradi neprijavljenega dela ali nezakonitega zaposlovanja. To bi moralo veljati tudi za primere, ko delodajalec ne spoštuje dogovora o minimalni plači, zapisanega v kolektivni pogodbi. Zaradi sorazmernosti bi bilo treba delodajalcem samo začasno – in ne za stalno, kot določa predlog – odvzeti možnost, da zaprosijo za premeditev. Ravno tako bi bilo potrebno razlikovanje glede na težo kršitve.

5.5 Poleg tega ni dovolj, da zgolj obstaja možnost vrnitve v podružnico v državi pošiljateljici: namesto tega bi bilo treba uvesti vsaj zahtevo, da mora biti pogodbeno razmerje sklenjeno za daljši čas, kot je obdobje premeditve; tako se zagotovi, da podjetje ne bo zaposlovalo delavcev zgolj zaradi premeditve.

5.6 Predlog določa, da se nacionalna zakonodaja upošteva samo v zvezi s plačami. Na občutljivih področjih, kot so premeditve znotraj podjetja, pa bi morala direktiva določati tudi, da se vsi predpisi s področja delovnega prava (tako zakonodaja kot kolektivne pogodbe) v državi gostiteljici uporabljajo tudi za delavce, premeščene znotraj podjetja, in da se mora podjetje, ki premesti delavce, oz. gostiteljsko podjetje še pred začetkom premeditve obvezati, da bo te predpise upoštevalo. Bistveno je, da se preprečijo negotova delovna razmerja in razlike v primerjavi s stalno zaposlenimi v podjetju.

5.7 Določbe člena 16 dejansko dajejo državi članici pristojnost izdajanja dovoljenj za prebivanje in delo, tudi za ozemlje drugih držav članic. Toda organi posameznih držav članic niso pristojni za izdajo takšnih dovoljenj in pooblastil. Tudi EU takšne pristojnosti ne more prenesti, saj je še sama nima, in ne more izdajati dovoljenj za prebivanje ali delo za posamezne države članice. Poleg tega ni predvideno, da bi druga država članica lahko kakor koli preverila dovoljenje za delo, ki je bilo v prvi državi članici izdano skupaj z dovoljenjem za prebivanje. Zato je treba pojasniti, da lahko dovoljenje velja izključno za državo članico, ki ga je tudi izdala.

5.8 Poleg tega je trenutno nejasno, kateri sistem velja v primeru nadaljnje premeditve v drugo državo članico, saj gre v takšnih primerih za premeditev iz ene države članice v drugo. Vsekakor bo nujno določiti posebne postopke za upravno sodelovanje med državami članicami.

5.9 Predlog predvideva uvedbo poenostavljenih postopkov, vendar ni jasno, kaj konkretno te poenostavitve zajemajo. „Hitri“ postopek ne sme biti v škodo natančnosti pri preverjanju. Na vsak način mora biti še naprej zagotovljeno, da lahko oblasti vsak posamezen primer natančno in hitro preverijo, zlasti glede plačila.

5.10 Premeditve naj bi bile možne za obdobje največ treh let, to pa je obdobje, ko premeditve ne moremo več obravnavati kot kratkoročne zaposlitve, ki je potrebna znotraj podjetja. Premeščeni delavci se morajo normalno vključiti v podjetje v državi gostiteljici. Zato se morajo nujno uporabljati vsi predpisi s področja delovnega in socialnega prava.

5.11 Premeditve za obdobje treh let v mnogih panogah presegajo običajno trajanje delovnih razmerij. Glede priseljevanja visokokvalificiranih delavcev pa je že bila sprejeta Direktiva 2009/50/ES („direktiva o modri karti“).

5.12 Tudi minimalne plače ne morejo vedno preprečiti plačnega dumpinga, kajti za „nadaljnje premeditve“ v drugo državo članico predlog predvideva, da veljajo pogoji, ki se uporabljajo v državi sprejema. Pri takšnih premeditvah bi to pomenilo, da bi veljale minimalne plače v državi sprejema in ne minimalne plače v državi opravljanja dejavnosti, ki so mogoče višje. Zato je treba na vsak način pojasniti, da mora premeščen delavec prejemati minimalno plačo, ki je določena v državi, v kateri

⁽¹⁴⁾ UL C 224, 30.8.2008, str. 95.

(*) Op. prev.: ugotovitev se nanaša zgolj na nemško različico besedila Komisije; v slovenski različici je že uporabljen izraz „posebna znanja“ („Strokovnjak pomeni vsako osebo s posebnimi znanji, ...“).

dejansko dela. Pri tem je treba zagotoviti spoštovanje vseh dogovorov iz kolektivnih pogodb in tudi načela enakega obravnavanja.

5.13 Predlog direktive, ki ga obravnava to mnenje, ne predvideva možnosti, da bi premeščeni delavci na sodišču na ozemlju Evropske unije vložili tožbo proti svojemu delodajalcu. Za osebe, premeščene iz tretjih držav, bi bila – na primer v zvezi z izplačilom plače v skladu s kolektivnimi pogodbami v državi gostiteljici – praviloma pristojna sodišča v državi pošiljateljici in ne v posamezni državi članici. To bi delavcem,

premeščenim znotraj podjetja, kot tožnikom povzročilo nesprejemljive težave pri uveljavljanju njihovih pravic, do katerih so upravičeni. Dostop do sodišča pa je eno od temeljnih načel demokratične družbe in mora biti zato omogočen v državi, ki je sprejela premeščenega delavca.

5.14 EESO poziva Evropski parlament in Svet, naj si prizadevata za odpravo navedenih pomanjkljivosti predloga direktive v nadaljevanju zakonodajnega procesa. Tako bo zagotovljeno, da bo direktiva resnično olajšala nujen prenos znanja in izkušenj v EU znotraj podjetja.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj

(COM(2011) 32 konč. – 2011/0023 COD)

(2011/C 218/20)

Glavni poročevalec: **g. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Svet je 2. marca 2011 sklenil, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj

COM(2011) 32 konč. – 2011/0023 (COD).

Predsedstvo Evropskega ekonomsko-socialnega odbora je 14. marca 2011 strokovno skupino za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo zadolžilo za pripravo dela na tem področju.

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5. maja) imenoval g. RODRÍGUEZA GARCÍA-CARA za glavnega poročevalca ter mnenje sprejel z 80 glasovi za, 2 glasovoma proti in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor – ob pridržkih, izraženih v nadaljevanju – pozdravlja predlog direktive, izraža pa tudi zaskrbljenost, saj nenehno izbiranje med varnostjo in svobodo, ali konkretnije, med povečanjem varnosti in zmanjšanjem obsega pravic državljanov pri varstvu osebnih podatkov nikakor ne sme biti v nasprotju s splošnimi načeli temeljnih pravic posameznikov.

1.2 EESO soglaša s splošnim mnenjem evropskega nadzornika za varstvo osebnih podatkov, delovne skupine za varstvo podatkov iz člena 29, Agencije za temeljne pravice Evropske unije in Evropskega parlamenta. Odbor poleg tega meni, da v predlogu ni zadovoljivo utemeljena potreba po splošni in neomejeni uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za vse državljane, ki potujejo na mednarodnih letih, in zato načrtovani ukrep ocenjuje kot nesorazmeren.

1.3 EESO zlasti soglaša s stališčem evropskega nadzornika za varstvo osebnih podatkov, ki se v svojem zadnjem mnenju o predlogu zavzema za to, da podatkov PNR ne bi uporabljali sistematično in neomejeno, marveč le v posameznih primerih.

1.4 EESO meni, da je v primerjavi z decentraliziranim sistemom, v katerem bi vsaka država članica imela svojo enoto za informacije o potnikih in ki ga predlog navaja kot možnost, centralizirano zbiranje lahko cenejše za letalske družbe in države članice ter lahko omogoči boljše spremljanje

in nadzor podatkov, ki jih vsebujejo evidence PNR, pri tem pa prepreči njihovo večkratno posredovanje.

2. Predstavitev predloga direktive

2.1 Predlog direktive ureja prenos podatkov s strani letalskih prevoznikov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) na mednarodnih letih v države članice in iz njih ter obdelavo teh informacij in njihovo izmenjavo med državami članicami in s tretjimi državami. Njegov cilj je uskladiti predpise držav članic na področju varstva podatkov za uporabo podatkov iz evidenc podatkov o potnikih za boj proti terorizmu⁽¹⁾ in hudim kaznivim dejanjem⁽²⁾ v skladu z opredelitvami v zakonodaji Unije.

2.2 Predlog zajema opredelitev načinov uporabe evidenc podatkov o potnikih v državah članicah, podatke, ki jih je treba zbrati, namene, za katere jih je mogoče uporabiti, komuniciranje med enotami za informacije o potnikih v državah članicah ter tehnične pogoje tega prenosa. Zato je bila sprejeta odločitev za decentralizirani sistem zbiranja podatkov in njihovo obdelavo v državah članicah.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO je ustrezen sogovornik za izražanje stališč organizirane civilne družbe, saj je njen zakoniti predstavnik. Zato se zahvaljuje Svetu za neobvezno zaprosilo za mnenje o tem predlogu.

⁽¹⁾ UL L 164, 22.06.2002, str. 3.

⁽²⁾ UL L 190, 18.7.2002, str. 1.

3.2 Predlog direktive, ki je EESO predložen v posvetovanje, je mogoče opisati kot predhodno usklajevanje zakonodaj držav članic na tem področju, saj večina izmed njih nima posebne zakonodaje o uporabi podatkov iz evidenc podatkov o potnikih za namene, ki so navedeni v predlogu. V zvezi s tem Odbor meni, da je ustrezno oblikovati skupni pravni okvir, ki se mu bodo prilagodile zakonodaje držav članic, tako da bodo državljani na vsem ozemlju Unije deležni enakih jamstev in varstva pri varstvu teh podatkov.

3.3 Kot navaja predlog, gre za predpis, s pomočjo katerega bo mogoče obdelovati in proučevati široko paleto podatkov o milijonih državljanov, ki niso in tudi nikoli ne bodo zagrešili kaznivih dejanj, ki jih zajema direktiva. Tako se bodo podatki o povsem običajnih državljanih uporabili za ugotavljanje profilov nevarnih storilcev kaznivih dejanj. Po mnenju Odbora smo pred dvema možnostma: treba je izbrati med varnostjo in svobodo ali, če smo natančnejši, med večjo varnostjo in zmanjšanjem pravic državljanov glede njihovih osebnih podatkov.

3.4 Zaradi dolgotrajne priprave tega predloga so glavni akterji na tem področju lahko večkrat izrazili strokovna stališča o tem vprašanju. Od leta 2007, ko je Komisija sprejela okvirni sklep Sveta o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih, ki je bil predhodnik tega predloga direktive, so večkrat zavzeli stališče Evropski nadzornik varstva podatkov⁽³⁾, ki se je med drugim o novem predlogu izrekel tudi marca letos, delovna skupina za varstvo podatkov iz člena 29, ki je svoje stališče podala aprila letos⁽⁴⁾, Agencija za temeljne pravice Evropske unije in Evropski parlament⁽⁵⁾, ki je v zvezi s predlogom iz leta 2007 sprejel resolucijo in ki v skladu z določili Pogodbe o delovanju Evropske unije sodeluje pri zakonodajni pripravi sedaj predlaganega besedila.

3.5 EESO soglaša s splošno oceno vseh teh strokovnih akterjev. Meni tudi, da predlog ne vsebuje zadostnih argumentov za splošno in neomejeno uporabo podatkov iz evidence podatkov o potnikih za vse državljane, ki potujejo na mednarodnih letih, in da je predvideni ukrep nesorazmeren, zlasti zato, ker predlog v obrazložitvi in vsebini sam priznava, da „podrobne statistike o obsegu, v katerem takšni podatki pomagajo preprečevati, odkrivati, preiskovati in preganjati huda ter teroristična kazniva dejanja, niso na voljo“⁽⁶⁾. Zato Odbor še posebej soglaša z mnenjem Evropskega nadzornika varstva podatkov, ki odsvetuje sistematično in neomejeno uporabo podatkov iz evidenc podatkov o potnikih in se zavzema za njihovo uporabo v posameznih primerih.

3.6 V skladu z zgornjimi ugotovitvami in zaradi skladnosti s stališči, ki jih je Odbor podal doslej, je treba spomniti na priporočilo, ki ga je sprejel v mnenju o sporočilu Komisije

Evropskemu parlamentu in Svetu – Območje varnosti, svobode in pravice za državljane⁽⁷⁾, in ga vključiti v to mnenje: „Varnostne politike ne smejo ogroziti temeljnih vrednot (človekovih pravic in javnih svoboščin) ter demokratičnih načel (pravne države), priznanih v vsej EU. Svoboda posameznika se ne sme omejevati za doseg cilja kolektivne in državne varnosti. Nekateri politični predlogi ponavljajo napako iz prejšnjih obdobj, ko so za izboljšanje varnosti žrtvovali svobodo.“

3.7 Vsekakor bo besedilo, ki bo pripravljeno na koncu zakonodajnega procesa, moralo zagotoviti čim večjo zaupnost in varstvo osebnih podatkov, ki jih vsebujejo evidence podatkov o potnikih, v skladu z načeli, navedenimi v okvirnem sklepu Sveta 2008/977/PNZ o varstvu osebnih podatkov, ki se obdelujejo v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah⁽⁸⁾, ter v Direktivi 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov⁽⁹⁾. Posebni značaj teh predpisov nikakor ne sme biti v nasprotju s splošnimi načeli temeljnih pravic oseb.

3.8 Vendar pa kljub temu, da predlog direktive predvideva nedvomno izredno uporabo osebnih podatkov, EESO meni, da je v izogib zlorabam treba občutna odstopanja v členih 6 in 7 besedila čim bolj omejiti, pri čemer mora biti vsaka zahteva za podatke zunaj splošnih pravil, navedenih v členih 4 in 5 predloga, vselej utemeljena.

3.9 Da bi bilo mogoče zagotoviti, da se zbrani podatki uporabljajo izključno za namene, navedene v predlogu direktive, in da bi bilo v vsakem trenutku mogoče vedeti, kdo dostopa do baz podatkov z evidencami podatkov o potnikih ali že obdelanih podatkov, bi predlog moral vsebovati obveznost vzpostavitve sistema sledljivosti, s pomočjo katerega bi bilo mogoče opredeliti, kateri subjekt ali organ je imel dostop do podatkov in kako so bili obdelani ali uporabljeni.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Člen 3

V globaliziranem svetu je težko razumeti uvodno izjavo 18, razen kot utemeljitev možnosti, izbrane v členu 3 – odločitev za decentralizirani model. Po mnenju EESO ta utegne prispevati k zvišanju stroškov letalskih družb, saj bodo morale posredovati svoje podatke enotam za informacije v vseh državah članicah, v katerih je postanek mednarodnega leta. Poleg tega bo ta model omogočal obdelavo in prenos osebnih podatkov več enotam. Ne zdi se, da bi bilo to posebej skladno z zahtevami po učinkovitosti in dobrem delovanju, za kateri bi si morali vsi prizadevati.

⁽³⁾ UL C 110, 1.5.2008.

⁽⁴⁾ Mnenje št. 145 z dne 5. decembra 2007, in št. 10, z dne 5. aprila 2011.

⁽⁵⁾ P6_TA(2008) 0561.

⁽⁶⁾ COM(2011) 32 konč., str. 6.

⁽⁷⁾ Mnenje EESO o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Območje svobode, varnosti in pravice za državljane, UL C 128, 18.5.2010, str. 80.

⁽⁸⁾ UL L 350, 30.12.2008, str. 60.

⁽⁹⁾ UL L 281, 23.11.1995, str. 31.

4.2 Člen 4(1)

EESO predlaga, da se na koncu prvega odstavka tega člena doda naslednje besedilo: „... in o tem seznani letalskega prevoznika, da jih ta ne posreduje več“, saj meni, da je po odkritju nepravilnosti treba takoj dati navodila za njihovo odpravo.

4.3 Člena 4(4) in 5(4)

EESO meni, da sta besedili teh dveh členov v neskladju. Člen 4(4) določa, da enota za informacije o potnikih ene države članice za vsak primer posebej izvede prenos podatkov pristojnim organom, člen 5(4) pa navaja, da podatke PNR o potnikih in rezultate obdelave podatkov PNR, ki jih prejme enota za informacije o potnikih, lahko nadalje obdelujejo pristojni organi držav članic. Po mnenju Odbora je treba odpraviti to očitno protislovje ali pa ga ustrezno razjasniti, da ne bodo mogoče različne razlage.

4.4 Člen 6(1)

V skladu z ugotovitvami iz člena 4(1) EESO meni, da sistem prenosa podatkov, v katerem se podatki posredujejo več enotam za informacije o potnikih, povečuje upravna bremena letalskih prevoznikov, čeprav se zavzema za njihovo zmanjšanje, ter da povečuje njihove operativne stroške, ki jih utegnejo na koncu imeti potrošniki pri končni ceni vozovnice.

4.5 Člen 6(2)

Glede varnosti in varstva osebnih podatkov državljanov EESO meni, da prenos podatkov „z uporabo drugih ustreznih sredstev“ v primeru tehnične okvare elektronskih instrumentov za pošiljanje ni najustreznejša rešitev. Zato poziva, da se sredstva prenosa, ki jih je mogoče uporabiti, jasno navedejo.

4.6 Člen 6(3)

Odbor meni, da bi bila učinkovitost večja, če bi na začetku tega odstavka izpustili besedo „lahko“, da tako uporaba tega člena ne bi bila prepuščena prosti presoji vsake države. Stavek bi se torej moral začeti takole: „Države članice letalskim prevoznikom dovolijo ...“

4.7 Člena 6(4) in 7

Po mnenju EESO člena 6(4) in 7 skupaj opredeljujeta vrsto zaporednih in čedalje pomembnejših izjem, ki odpravljajo prenos podatkov „za vsak primer posebej“, kot ga določa člen 4(4), kar posledično pomeni skoraj splošni prenos, pri katerem so vsi pristojni za prenos in sprejemanje informacij o podatkih PNR. Člen 7 je zbirka izjem od pravila.

4.8 Člen 8

Da bi se izognili največji izjemi, prenosu podatkov tretjim državam, ki jih lahko same posredujejo ostalim tretjim državam, je v tem členu treba navesti, da do prenosa lahko pride šele po tem, ko jih je obdelala enota za informacije o potnikih ali pristojni organ države članice, ki jih v vsakem posameznem primeru prenese tretji državi.

4.9 Člen 11(3)

Iz enakega razloga kot v členu 4(1) EESO predlaga, da se člen 11(3) dopolni z besedilom: „in o tem seznani letalskega prevoznika, da jih ta ne posreduje več“.

4.10 Člen 11(4)

V člen 11 bi lahko primerno umestili sistem sledljivosti, ki ga EESO predlaga v točki 3.9 tega mnenja, da bi se tako vselej zabeležilo, kdo dostopa do informacij.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 glede pogodbenih razmerij v sektorju mleka in mlečnih izdelkov

(COM(2010) 728 konč. – 2010/0362 (COD))

(2011/C 218/21)

Poročevalka: **Dilyana SLAVOVA**

Svet Evropske unije je 22. decembra 2010 sklenil, da v skladu s členoma 42 in 43(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 glede pogodbenih razmerij v sektorju mleka in mlečnih izdelkov

COM(2010) 728 konč. – 2010/0362 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 6. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) s 150 glasovi za, 3 glasovi proti in 13 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO poudarja, da je kriza v obdobju 2007–2009 močno prizadela sektor mleka, zlasti proizvajalce.

1.2 EESO opozarja na neravnovesja v dobavni verigi, zlasti na neuravnoteženost med prodajalci na drobno na eni strani ter kmeti in predelovalci na drugi, kar preprečuje pravičnejšo porazdelitev dodane vrednosti proizvodov med proizvajalci mleka. EESO priporoča Komisiji, da sprejme ukrepe za zagotavljanje enake preglednosti v vsej verigi mleka in mlečnih izdelkov (proizvajalci – predelovalci – distributerji – prodajalci na drobno).

1.3 EESO pozdravlja dejstvo, da Komisija ustrezno izkorišča priporočila strokovne skupine na visoki ravni za mleko in se pravočasno odziva na izzive, s katerimi se sooča sektor mleka in mlečnih izdelkov.

1.4 EESO je prepričan, da je optimalna učinkovitost dobavne verige mleka in mlečnih izdelkov v interesu vseh vpletenih strani, ter poudarja, da bo pravična porazdelitev dodane vrednosti v vsej verigi, zlasti povečanje pogajalske moči proizvajalcev, prispevala k izboljšanju njene splošne učinkovitosti, konkurenčnosti in trajnosti.

1.5 EESO meni, da so vsi štirje elementi (pogodbena razmerja, pogajalska moč proizvajalcev, poklicne oz. medpanožne organizacije in preglednost) tesno povezani in med seboj odvisni. Zato je treba te elemente obravnavati skupaj.

1.6 EESO priznava, da se lahko organiziranost proizvodnje mleka med državami članicami znatno razlikuje, in se zato strinja, da bi morala biti uporaba pogodb tudi v prihodnje prostovoljna. Države članice pa bi načeloma vseeno morale

imeti možnost, da določijo, da je uporaba teh pogodb na njihovem ozemlju obvezna, in sicer zato, da se zagotovi nemo-teno delovanje notranjega trga. Ključnega pomena je, da se poudari, da predlog ne velja za zadruga, in da se opozori na najboljše prakse, ki se izvajajo v nekaterih državah članicah.

1.7 EESO se strinja, da bi morale takšne pogodbe vključevati vsaj naslednje štiri ključne vidike, o katerih bi se morali pogodbeni stranki prosto pogajati: (1) ceno, ki se izplača/cenovno formulo ob dobavi, (2) količino, (3) čas dobave v teku poslovnega leta in (4) trajanje pogodbe.

1.8 EESO spodbuja ustanavljanje organizacij proizvajalcev in medpanožnih organizacij, zlasti v nekaterih novih državah članicah, v katerih ima razdrobljeni kmetijski sektor mleka in mlečnih izdelkov zelo omejeno pogajalsko moč. EESO priznava dodano vrednost organizacij v sektorju sadja in zelenjave, ki krepijo povezave med različnimi zainteresiranimi stranmi znotraj panog, saj lahko izboljšajo znanje in preglednost proizvodnje in trgov; meni, da bi podoben razvoj lahko izboljšal splošno delovanje dobavne verige mleka in mlečnih izdelkov.

1.9 EESO meni, da je treba dodatno pojasniti in razviti uporabo pravil EU o konkurenci v sektorju mleka in mlečnih izdelkov, da bi organizacije primarnih proizvajalcev lahko izkoristile svojo večjo pogajalsko moč.

1.10 EESO poudarja, da lahko večja preglednost prispeva k boljšemu delovanju dobavne verige mleka in mlečnih izdelkov, kar lahko koristi vsem akterjem, in v zvezi s tem pozdravlja priporočila, ki jih je strokovna skupina na visoki ravni za mleko predložila Komisiji in ki naj bi zagotovila, da preglednost ne izkrivlja konkurence na notranjem trgu.

1.11 EESO pozdravlja prizadevanja Komisije ter hkrati poudarja dejstvo, da predlog ne bo rešil vseh težav sektorja mleka in mlečnih izdelkov.

2. Uvod

2.1 Proizvodnja mleka ima v EU velik pomen, ne le z gospodarskega vidika zaradi prihodkov in števila delovnih mest, temveč tudi zaradi pomembne vloge pri rabi zemljišč in varstvu okolja. V številnih regijah, zlasti na gorskih in prikrajsanih območjih, je tudi eden od redkih načinov proizvodnje, ki ga je dejansko mogoče razvijati in ohranjati.

2.2 Sektor mleka in mlečnih izdelkov ima ključno vlogo pri zagotavljanju kakovosti življenja v Evropi, saj prispeva k zdravju ter zagotavlja odgovorno in varno prehrano za potrošnike, prav tako pa je gospodarsko pomemben za razvoj podeželja in trajnost okolja.

2.3 Sektorja proizvodnje in predelave mleka in mlečnih izdelkov se med državami članicami močno razlikujeta, kar je med drugim posledica različnih struktur proizvodnje in predelave: na eni strani prevladujejo pretežno združne organizacije, kjer zadruga mleko tudi predeluje, na drugi strani pa je veliko število posameznih proizvajalcev in veliko število zasebnih predelovalcev. V obdobju do leta 2015 bodo morali biti celo proizvajalci v najbolj organiziranem okolju sposobni, da se ustrezno pripravijo na nove tržne razmere, s katerimi se bodo morali soočiti po odpravi kvot. Treba je opozoriti, da se bodo morale zainteresirane strani v sektorju, glede na to, da javni organi (na ravni EU in nacionalni ravni) opuščajo upravljanje proizvodnje, soočiti s popolnoma novimi razmerami in novimi odgovornostmi. V teh razmerah morajo imeti proizvajalci zagotovilo, da lahko na trgu dosežejo pošteno ceno.

3. Ozadje

3.1 Zaradi težkih razmer na trgu mleka je bila oktobra 2009 ustanovljena strokovna skupina na visoki ravni za mleko, ki naj bi razpravljala o srednje- in dolgoročnih ureditvah za sektor mleka in mlečnih izdelkov, pripravila regulativni okvir ter prispevala k stabilizaciji trga in dohodkov proizvajalcev.

3.2 Skupina na visoki ravni je pridobila ustne in pisne prispevke glavnih evropskih skupin zainteresiranih strani v dobavni verigi mleka in mlečnih izdelkov, ki predstavljajo kmete, predelovalce mleka, trgovce z mlekom in mlečnimi izdelki, prodajalce na drobno in potrošnike. Prispevke so ji predložili tudi povabljeni akademski strokovnjaki, predstavniki tretjih držav, nacionalni organi za konkurenco in Komisija.

3.3 Poleg tega je 26. marca 2010 potekala konferenca zainteresiranih strani za mleko in mlečne izdelke, ki je večjemu številu udeležencev v dobavni verigi omogočila, da predstavijo svoja stališča. Skupina na visoki ravni je 15. junija 2010 predložila poročilo, ki je vsebovalo analizo sedanjega stanja v sektorju mleka in mlečnih izdelkov ter vrsto priporočil.

3.4 Skupina na visoki ravni je ugotovila velika neravnovesja v dobavni verigi (proizvajalci – predelovalci – distributerji – prodajalci na drobno) in neenakomerno porazdelitev dodane vrednosti. Te razmere so posledica nepreglednosti, togosti in težav pri prenosu cen v dobavni verigi.

3.5 Svet je preučil poročilo in priporočila skupine na visoki ravni, sklepi predsedstva pa so bili sprejeti na zasedanju 27. septembra 2010. Svet je v njih pozval Komisijo, naj do konca leta predloži odgovor na prva štiri priporočila skupine na visoki ravni (pogodbena razmerja, pogajalska moč proizvajalcev, medpanožne organizacije in preglednost).

3.6 Komisija v tem predlogu obravnava vse štiri elemente (pogodbena razmerja, pogajalska moč proizvajalcev, medpanožne organizacije in preglednost) z vidika potrebnih sprememb sedanjih določb, ki se nanje nanašajo.

3.7 Kar zadeva odnose med proizvajalci mleka in mlekar-nami, je koncentracija ponudbe pogosto veliko nižja od koncentracije na ravni predelave. Posledica tega je neuravnoteženost pogajalske moči med tema ravnama. V predlogu so predvidene neobvezne pisne pogodbe, ki se vnaprej sestavijo za surovo mleko, ki ga kmet dobavi mlekar-ni, in ki naj bi zajemale ključne vidike: ceno, časovni načrt in količino dobav ter trajanje pogodbe. Države članice lahko določijo obvezno uporabo pogodb na svojem ozemlju. Zadrugam zaradi njihove posebne narave ni treba sklepati pogodb, če njihovi statuti vsebujejo podobne določbe.

3.8 Za ponovno uravnoteženje pogajalske moči v dobavni verigi naj bi bilo kmetom na podlagi predloga omogočeno, da se o pogodbah pogajajo kolektivno prek organizacij proizvajalcev. Predlog predvideva pogodbeno dogovorjene ustrezne količinske omejitve, ki bi morale omogočiti, da so kmetje v enakem položaju kot večje mlekarne, hkrati pa se bo ohranila ustrezna konkurenca pri dobavi surovega mleka. Meje so določene pri 3 % globalne proizvodnje EU in 33 % nacionalne proizvodnje, pri čemer so predvidene posebne zaščitne določbe za preprečitev resnih posledic zlasti za MSP. Take organizacije proizvajalcev bi zato morale biti prav tako upravičene do priznanja v skladu s členom 122 Uredbe (ES) št. 1234/2007. Komisija bi morala biti pooblaščen za sprejetje delegiranih aktov v skladu s členom 290 PDEU v zvezi s pogoji za odobritev združenj organizacij proizvajalcev.

3.9 Predlog določa tudi posebna pravila EU za medpanožne organizacije, ki zajemajo vse dele dobavne verige. Te organizacije imajo lahko koristno vlogo pri raziskavah, izboljševanju kakovosti, pospeševanju in širjenju najboljših praks pri proizvodnih in predelovalnih metodah.

3.10 Predlaga se, da se pravila obstoječih medpanožnih organizacij v sektorju sadja in zelenjave z ustreznimi prilagoditvami uporabijo za sektor mleka in mlečnih izdelkov.

3.11 Medpanožne organizacije bi prispevale k izboljšanju znanja in preglednosti proizvodnje in trga, med drugim z objavo statističnih podatkov o cenah, količinah in trajanju sklenjenih pogodb za dobavo surovega mleka ter z zagotavljanjem analiz o možnem prihodnjem razvoju trga na regionalni ali nacionalni ravni.

3.12 Predlog Komisijo pooblašča za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 290 PDEU, da bi dopolnila ali spremenila nekatere ne bistvene elemente ukrepov, določenih v tej uredbi. Treba bi bilo določiti elemente, za katere se to pooblastilo lahko uporabi, ter pogoje, ki naj za to pooblastilo veljajo.

3.13 Za zagotovitev enotne uporabe ukrepov iz te uredbe v vseh državah članicah bi morala biti Komisija pooblaščenca za sprejemanje izvedbenih aktov v skladu s členom 291 PDEU.

4. Splošne ugotovitve

4.1 Namen predloga je utrditi položaj proizvajalca mleka v dobavni verigi mleka in mlečnih izdelkov ter pripraviti sektor na bolj tržno usmerjeno in trajnostno prihodnost.

4.2 Predlog predvideva pisne pogodbe med proizvajalci in predelovalci mleka, možnost kolektivnih pogajanj o pogodbenih pogojih pek organizacij proizvajalcev tako, da se uravnoteži pogajalska moč proizvajalcev mleka v primerjavi z velikimi predelovalci, posebna pravila EU za medpanožne organizacije ter ukrepe za povečanje preglednosti na trgu. Predlagani ukrepi naj bi veljali do leta 2020 z dvema vmesnima pregledoma. Z določitvijo ustreznih količinskih omejitev za kolektivna pogajanja in drugih posebnih zaščitnih ukrepov bi bilo treba zagotoviti doseganje ciljev krepitve pogajalske moči proizvajalcev mleka ter hkrati zaščititi konkurenco in interese MSP.

4.3 Vsaka država članica se lahko odloči, kako bo pristopila k pogodbenim odnosom. Vsaka država članica lahko v okviru svojega sistema pogodbenega prava prosto odloča o tem, ali bo uporaba pogodb med kmeti in predelovalci obvezna. Ker so razmere na tem področju v EU zelo različne, bi morala zaradi subsidiarnosti odločitve o tem ostati v pristojnosti držav članic.

4.4 EESO se strinja, da je treba okrepiti pogajalsko moč proizvajalcev, vendar bi bilo treba upoštevati tudi različne razmere in nacionalne posebnosti.

4.5 Kar zadeva trajanje pooblastila za delegirane akte, EESO meni, da mora biti to trajanje omejeno (mandat). Poleg tega morajo biti delegirani akti omejeni na področja, na katerih je treba odločitve sprejemati hitro.

4.6 Izvedbene akte bi bilo treba uporabljati tam, kjer bi bilo za države članice bolje, da uskladijo svoje izvajanje.

4.7 EESO trdno verjame v posvetovanja zainteresiranih strani med pripravo zakonodaje EU. Zato je pomembno posvetovanje

s strokovnjaki držav članic za boljšo ureditev nestanovitnega trga mleka in mlečnih izdelkov. V zvezi s tem je zelo pomembno, da se zagotovi, da takšna nestanovitnost ne bo imela nepopravljivih negativnih posledic za proizvajalce v sektorju mleka in mlečnih izdelkov EU. Pri tem je jasno, da bo treba razmisliti o preglednejši in enakomernejši porazdelitvi dodane vrednosti med tržnimi akterji kot tudi zlasti o potrebi po večji pogajalski moči proizvajalcev.

4.8 Medpanožne organizacije v nekaterih državah članicah že obstajajo in izvajajo te naloge v skladu z zakonodajo EU. Njihova učinkovitost je omejena zaradi neravnovesij v dobavni verigi mleka in mlečnih izdelkov.

4.9 Vendar se EESO zaveda, da predlogi Komisije ne bi rešili vseh težav trga mleka in mlečnih izdelkov in da se ne uporabljajo za mlečne zadruge, ki predstavljajo okoli 58 % proizvodnje mleka. EESO obžaluje, da obravnavani predlogi ne zajemajo niti mlečne industrije niti velikih trgovcev na drobno, ki imajo odločilno vlogo pri zagotavljanju ravnovesja na trgu mleka in mlečnih izdelkov ter pri oblikovanju cen.

4.10 EESO meni, da bi se lahko načrtovane omejitve – glede na strukturo sektorja mleka na nacionalni ravni, zlasti v manjših državah članicah – izkazale za preveč omejujoče. Zato poziva Komisijo, naj v nekaterih izjemnih primerih omogoči povezovanje vseh proizvajalcev, ki dobavljajo v isto mlekarno, kar bo omogočilo oblikovanje skupin proizvajalcev glede na velikost kupca.

4.11 Glede na to, da naj bi se Komisija odpovedala upravljanju proizvodnje mleka in naj bi pristojnost prenesla na izvajalce na terenu, je za navedene izvajalce ključno, da razpolagajo z najpopolnejšimi in najnovejšimi možnimi informacijami o dogajanjih na trgu, ki morajo biti tudi pregledne. EESO zato meni, da je ključnega pomena, da se na evropski ravni vzpostavi učinkovit instrument spremljanja, ki bo do določene mere omogočal usmerjanje proizvodnje.

4.12 Nazadnje je zaradi novih okoliščin pomembno, da se ohranijo instrumenti upravljanja trga (kot so intervencije, zasebno skladiščenje, izvozna nadomestila), ki morajo biti po eni strani učinkoviti, po drugi pa hitri in enostavni za uporabo.

5. Posebne ugotovitve

5.1 EESO priznava poseben trud, ki ga je Komisija vložila, da bi Parlamentu in Svetu predlagala predlog uredbe o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 glede pogodbenih razmerij v sektorju mleka in mlečnih izdelkov. EESO ocenjuje ta akt kot pozitiven in časovno ustrezen, kar zadeva soočanje z glavnimi izzivi tega posebnega kmetijskega sektorja.

5.2 Hkrati pa poudarja, da predlog ne bo mogel rešiti vseh težav sektorja mleka in mlečnih izdelkov. Za nadaljnje izboljšanje nemotenega delovanja dobavne verige mleka in mlečnih izdelkov bi morale spremljanje zagotoviti preglednost po vsej dobavni verigi mleka in mlečnih izdelkov (proizvajalci – predelovalci – distributerji – prodajalci na drobno).

5.3 Uspešen sektor mleka in mlečnih izdelkov EU po letu 2015 bo zahteval zelo učinkovito proizvodnjo mleka v ustrezno velikih mlečnih obratih z visoko usposobljenim kadrom. Zato je treba nadaljevati s prizadevanji za prestrukturiranje, tako na kmetijskih gospodarstvih kot tudi v mlekarnah: kmetijski proizvajalci morajo imeti dostop do učinkovitih, konkurenčnih in inovativnih mlekarn, ki lahko najboljše izkoristijo tržne priložnosti. Pri tem je treba posebno pozornost nameniti prikrajšanim regijam, v katerih se mlekarne pogosto soočajo z manj ugodnimi geografskimi pogoji in so zato v konkurenčno slabšem položaju. V zvezi s tem je treba posebno pozornost nameniti pregledni, učinkoviti in regionalni proizvodnji, ki ima majhen vpliv na okolje ter zagotavlja informacije za potrošnike in kakovost tako, da zmanjšuje število posrednikov. Mlečna industrija kot celota bi se morala osredotočiti na proizvodnjo visoko kakovostnih proizvodov z visoko dodano vrednostjo, za katere povpraševanje na domačem trgu raste in ki imajo dobre izvozne možnosti.

5.4 EESO meni, da lahko zadevne države članice določijo predpise za izboljšanje in stabilizacijo delovanja trga mleka in mlečnih izdelkov, ki se tržijo pod zaščiteno označbo porekla ali zaščiteno geografsko označbo v skladu z Uredbo (ES) št. 510/2006.

5.5 Razlike v sektorju mleka in mlečnih izdelkov med državami članicami so večje kot pri drugih kmetijskih sektorjih EU, zato je potrebna večja prožnost pri izvajanju politik EU. EESO meni, da je treba izvesti posebne ukrepe za proizvajalce in predelovalce mleka in mlečnih izdelkov z namenom, da se prestrukturira in posodobi sektor mleka in mlečnih izdelkov v državah članicah.

5.6 EESO Komisijo poziva k hitrejšemu in bolj prožnemu odzivanju na krize. Trg mleka in mlečnih izdelkov je leta 2011 zelo nestanovit, kar je posledica problemov, povezanih s podnebnimi spremembami, in ponovitve krize iz obdobja 2007–2009 ni mogoče izključiti. EESO zato predlaga, da Komisija še naprej spremlja dinamiko sektorja mleka in mlečnih izdelkov, da bi storila čim več za preprečitev morebitne prihodnje uničujoče krize v sektorju mleka in mlečnih izdelkov.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov

(COM(2010) 733 konč. – 2010/0353 (COD))

(2011/C 218/22)

Poročevalec: **José María ESPUNY MOYANO**

Evropski parlament in Svet sta 18. oziroma 27. januarja 2011 sklenila, da v skladu s členom 43(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov

COM(2010) 733 konč. – 2010/0353 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 6. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5. maja) z 82 glasovi za in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO podpira pobudo Evropske komisije, da se v sveženj kakovosti vključijo vsi evropski predpisi glede kakovosti kmetijskih proizvodov. S tem se oblikuje obsežna skladnejša politika na tem področju, prav tako pa je to prvi korak k izoblikovanju trdnjše in bolj dinamičnega evropskega kmetijskega in živilskega sektorja. Odbor poudarja večji pomen izboljšanja kakovosti evropskih proizvodov in povečanja njihove dodane vrednosti ter obveščanja potrošnikov, tako da se izboljšajo instrumenti in določbe Unije na tem področju.

1.2 Odbor odobrava obstoječe sheme kakovosti, ki se za kmetijske proizvode uporabljajo na ravni EU (zaščitene označbe porekla, zaščitene geografske označbe in zajamčene tradicionalne posebnosti), in priznava, da so to odlične pobude za spodbujanje evropskih proizvodov. EESO meni, da se posameznim območjem ter kmetovalcem in proizvajalcem na teh območjih s tem, da nekateri njihovi proizvodi pridobijo navedene certifikate, zagotovi resnična dodana vrednost, od tega pa imajo korist tudi končni potrošniki. Poleg tega se strinja s Komisijo, da te sheme pripomorejo k politiki razvoja podeželja. Vendar hkrati poudarja, da je pomembno, da se kakovost evropskih proizvodov in njihovega načina proizvodnje ne priznava le na notranjem trgu, temveč tudi – in predvsem – na zunanjem trgu, ter da se ta kakovost spodbuja. EESO poziva k strogim merilom pri priznavanju in nadzoru trženja kmetijskih in živilskih proizvodov na vseh ravneh ⁽¹⁾.

1.3 EESO izraža zadovoljstvo, ker je bilo ohranjeno razlikovanje med shemama kakovosti, s katerima se podeljujeta zaščitena označba porekla (ZOP) in zaščitena geografska označba

(ZGO), čeprav meni, da so predlagane opredelitve manj jasne od tistih iz Uredbe št. 510/2006. Obžaluje tudi, da novo besedilo ne razlikuje med tremi fazami proizvodnje (kmetijska proizvodnja ali živinoreja, predelava in pakiranje), temveč se sklicuje le na fazo proizvodnje.

1.4 Kar zadeva pogoje za certificiranje proizvoda kot zajamčene tradicionalne posebnosti, EESO meni, da se tradicija določenega proizvoda ne sme povezovati le z njegovim časovnim obstojem, kot določa predlog, temveč tudi z drugimi merili, kot so posebne značilnosti surovine, način proizvodnje ali predelave, lokalna kultura ter drugi dejavniki in lastnosti. Poleg tega se zajamčene tradicionalne posebnosti stalno razvijajo, zato se EESO ne strinja, da je število let temeljno merilo za vključitev proizvoda v to kategorijo.

1.5 EESO meni, da bi lahko omejitev shem zajamčenih tradicionalnih posebnosti (ZTP) samo na registracijo s pridržanjem imena ne samo znatno zmanjšala število registracij, temveč odpravila tudi instrument, ki nagrajuje raznolikost in odločitve za proizvodnjo določenega živila v skladu s tradicionalnimi postopki. S tega vidika EESO predlaga, da Komisija po izteku prehodnega obdobja predlaga sistem, ki bo omogočil ohranitev ZTP, ki so bile pred začetkom veljavnosti uredbe registrirane brez pridržanja imena.

1.6 Kar zadeva neobvezne navedbe kakovosti, EESO poziva, naj se ponovno preuči možnost, da se vključijo in priznajo hribovski proizvodi ⁽²⁾.

⁽¹⁾ UL C 18 z dne 19.1.2011, str. 1–4, *Krepitev evropskega agroživilskega modela*, in UL C 18 z dne 19.1.2011, str. 5–10 *Obveščanje o kakovosti kmetijskih proizvodov*.

⁽²⁾ UL C 120 z dne 16.5.2008, str. 47–48, *Perspektive za prihodnost kmetijstva na območjih s posebnimi naravnimi ovirami*.

1.7 Pojem kakovosti bi bilo treba v prihodnje razširiti: potrošnik bi moral imeti možnost, da lažje razlikuje med različnimi oblikami reje živali, kot to danes že velja za jajca. Prav tako bi moralo biti oglaševanje na embalažah (kot so slike krav na paši ali navedbe, kot je „alpsko mleko“) v skladu z vsebino proizvoda. EESO od Komisije pričakuje, da bo sprejela konkretne predloge.

1.8 EESO spodbuja Komisijo, naj predlaga ustrezne nadaljnje ukrepe, s katerimi bo olajšano spoštovanje tehničnih zahtev, ki izhajajo iz sodelovanja v shemah kakovosti Unije.

1.9 Kar zadeva možnost, ki jo je predvidela Komisija, da se oblikujejo dodatna pravila glede vsebine specifikacije proizvoda za sprejetje ZOP ali ZGO kot tudi za neobvezne navedbe kakovosti, se EESO strinja, da bi bilo treba ta pravila določiti z delegiranimi akti.

1.10 Kar zadeva navedbo kraja proizvodnje in/ali porekla kmetijskih in živalorejskih proizvodov, predvideno v tržnih standardih, EESO poziva, da se analiza stroškov in prednosti natančno opredeli v ocenah učinka za vsak posamezen primer. Po drugi strani se v okviru predloga uredbe o obveščanju potrošnikov sočasno preverja možnost obvezne navedbe porekla za nekatere agroživilske proizvode; v zadnjih dokumentih v zvezi s tem vprašanjem se že priznava potreba po oceni učinka za posamezen primer. EESO poziva, naj se nadaljuje prizadevanja za opredelitev in zagotovitev skladnosti med obema zakonodajnima svežnjema, da se tako prepreči morebitna prekrivanja med njima.

1.11 EESO poudarja pomen smernic o označevanju živil z uporabo zaščitene oznake porekla (ZOP) in zaščitene geografske oznake (ZGO) kot sestavin ter o najboljši praksi za prostovoljne sheme certificiranja, in poziva k spodbujanju njihovega izvajanja.

2. Povzetek sporočila

2.1 Cilj svežnja kakovosti je izboljšanje zakonodaje Unije na področju kakovosti kmetijskih proizvodov ter delovanja nacionalnih in zasebnih shem certificiranja, da bi postale enostavnejše, preglednejše, razumljivejše, bolj prilagodljive inovacijam ter manj obremenjujoče za proizvajalce in upravne organe.

2.2 Komisija je leta 2009 objavila sporočilo COM(2009) 234 o politiki kakovosti kmetijskih proizvodov, v katerem so bile navedene naslednje strateške usmeritve:

- izboljšanje komunikacije med kmeti, kupci in potrošniki o kakovosti kmetijskih proizvodov;
- izboljšanje skladnosti instrumentov EU za politiko kakovosti kmetijskih proizvodov ter

— zmanjšanje kompleksnosti, s čimer se poenostavi uporaba in razumevanje različnih shem in označevanja za kmete, proizvajalce in potrošnike.

2.3 Sveženj kakovosti vključuje:

2.3.1 predlog uredbe, s katerim se poenostavi upravljanje shem kakovosti, ki se združijo v en sam regulativni instrument. S to uredbo se zagotovi skladnost posameznih instrumentov, zainteresiranim stranem pa se omogoči lažje razumevanje shem;

2.3.2 predlog uredbe o tržnih standardih, s katero se poveča preglednost in poenostavijo ustrezni postopki;

2.3.3 smernice, ki določajo najboljšo prakso za prostovoljne sheme certificiranja v zvezi s kmetijskimi proizvodi in živali, ter

2.3.4 smernice o označevanju živil z uporabo zaščitene oznake porekla (ZOP) in zaščitene geografske oznake (ZGO) kot sestavin.

2.4 Označbe porekla in geografske označbe

Predlog ohranja in krepi shemo kakovosti za kmetijske proizvode in živila, vendar brez poseganja v sheme geografskih označb za vina, aromatizirana vina in žgane pijače. Med drugim se s sedanjim postopkom registracije skrajšajo predpisani roki, določi se nekaj minimalnih skupnih pravil o uradnem nadzoru, ohrani pa se področje uporabe uredbe (proizvodi za prehrano ljudi in nekateri drugi proizvodi).

2.5 Zajamčene tradicionalne posebnosti

Ohrani se shema za pridržanje imen, ukine pa se možnost registracije imen brez pridržanja. Poenostavi se sistem registracije, merilo tradicije je podaljšano na 50 let, shema pa se omeji na pripravljene obroke in predelane proizvode.

2.6 Neobvezne navedbe kakovosti

Predlaga se, da se te navedbe vključijo v uredbo, da se tako izpostavijo lastnosti, ki proizvodu zagotavljajo dodano vrednost, in se podprejo posebni tržni standardi (kokoši iz proste reje, cvetlični med, oljčno olje iz prvega hladnega stiskanja), pri čemer se je treba prilagoditi zakonodajnemu okviru Pogodbe o delovanju EU.

2.7 Tržni standardi

S splošnim pravilom iz predloga je določeno, da Komisija sprejema tržne standarde z delegiranimi akti. Uvede se pravna podlaga za obvezno označevanje kraja proizvodnje za vse sektorje, in sicer v skladu s posebnostmi vsakega od njih. Opravljena bo analiza za vsak primer posebej, za začetek v sektorju mleka in mlečnih proizvodov.

2.8 Načelo subsidiarnosti

S tem načelom se v vseh državah članicah EU zagotovi enaka raven varstva za imena in navedbe iz shem, s katerimi proizvodi pridobijo dodano vrednost, s čimer se preprečita zavajanje potrošnikov ali pojav ovir za trgovino znotraj Unije. Take pravice se uspešno in učinkovito določijo na ravni EU. Nasprotno pa se zahtevki obdelajo in analizirajo na nacionalni ravni, ker je mogoče le tako zagotoviti optimalno učinkovitost in uspešnost.

2.9 Načelo sorazmernosti

Da bi utrdili verodostojnost shem kakovosti in dejansko upoštevanje pogojev, postavljenih z njimi, morajo proizvajalci sprejeti obveznosti in se zavezati k zagotavljanju njihove kakovosti, pri čemer jim je treba zagotoviti dostop do sheme po lastnem izboru. Pogoji za sodelovanje in nadzor so sorazmerni z zagotavljanjem ustrezne kakovosti.

3. Splošne ugotovitve

3.1 S svežnjem kakovosti so prvič vzpostavljeni splošna politika glede sistemov Skupnosti, pogoji kakovosti, ki kmetijskim proizvodom zagotavljajo dodano vrednost, in tržni standardi. Prav tako vključuje dve smernici v zvezi s prostovoljnimi shemami certificiranja in uporabo proizvodov z oznako ZOP oz. ZGO kot sestavin. EESO pozdravlja prizadevanja, ki jih je Komisija v zadnjih treh letih vložila v oblikovanje tega velikopoteznega enotnega sistema, sestavljenega iz številnih veljavnih zakonodajnih besedil, ki so bili izdelani razdrobljeno za vsak sektor posebej.

3.2 Komisija zagovarja stališče, da je moč evropske agroživilske proizvodnje v raznolikosti, znanju in izkušnjah proizvajalcev ter v zemlji in okoliših, kjer poteka proizvodnja. EESO z zadovoljstvom sprejema to utemeljitev. Hkrati podpira tudi zamisel, da se s shemami kakovosti Skupnosti spodbudi raznolikost proizvodnje, proizvode zavaruje pred zlorabami ali posnemanjem ter potrošniku pomaga pri prepoznavanju lastnosti in posebnosti proizvodov. EESO podpira pristop, po katerem so različne sheme kakovosti odlične pobude za spodbujanje evropskih proizvodov. Vendar hkrati opozarja na pomen mednarodnega priznanja prednosti teh proizvodov. Za ohranjanje in razvoj kmetijstva in živilsko-predelovalne industrije EU ne zadoštuje, da se evropske kakovosti zavedamo le na notranjem trgu. Bistvenega pomena je, da se to spodbuja tudi na trgih tretjih držav. S tega vidika EESO meni, da je treba podpreti evropski model proizvodnje živil in da morajo za trženje proizvodov EU in tistih, ki prihajajo iz tretjih držav, veljati enaki pogoji trženja, kar zadeva kakovost, zdravje, okolje in dobro počutje živali, kot je že potrdilo predsedstvo Sveta v svojih sklepih o sporočilu Evropske komisije o SKP do leta 2020.

3.3 Sheme kakovosti kmetijskih proizvodov zagotavljajo regiji, v kateri poteka proizvodnja, dodano vrednost ter pripomorejo k premagovanju izziva, kako ohraniti raznolikost in

okrepiti konkurenčnost kmetijskih in predelovalnih dejavnosti. Zato se na ta način spodbuja uresničitev ciljev politik razvoja podeželja iz sporočila Komisije, naslovljenega *Skupna kmetijska politika proti letu 2020* (COM(2010) 672). EESO pozdravlja skladnost med navedenima politikama ter hkrati poziva tudi k skladnosti med zadevno uredbo o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov in prednostnimi nalogami drugih politik, na primer strategije Evropa 2020 (ustvarjanje vrednosti, spodbujanje inovativnosti, povečanje konkurenčnosti proizvodnje, spoštovanje okolja, učinkovita uporaba virov itd.). Poleg tega poziva k temu, da se z zadevno uredbo upoštevajo izzivi enotnega trga (velika, trajnostna in pravična rast podjetij ter boljše delovanje notranjega trga) ter da se zagotovi skladnost s politikami s področja varstva in obveščanja potrošnikov, konkurence in notranjega trga.

3.4 EESO poudarja pomen smernic o označevanju živil z uporabo zaščitene oznake porekla (ZOP) in zaščitene geografske oznake (ZGO) kot sestavin (UL C 341, str. 3) in poziva k spodbujanju njihovega izvajanja.

3.5 Odbor prav tako pozdravlja predlog Komisije o smernicah za najboljšo prakso za prostovoljne sheme certificiranja (2010/C 341/04). V zadnjih letih je prišlo do rasti prodaje kmetijskih proizvodov, ki niso bili označeni v skladu s predpisi, kar je spodbudilo razmišljanja o etičnih, socialnih in okoljskih zahtevah. Poleg tega, in kot navaja Komisija, so potrebni tudi večja zanesljivost, preglednost in jasnost v sporazumih glede dobavne verige. Odbor je Komisijo v preteklosti pozval, naj pripravi te smernice⁽³⁾, in zato vse organizacije, ki zdaj upravljajo sheme certificiranja za kmetijske proizvode, poziva, da preverijo svoje postopke, da bi lahko dosegle visoko raven usklajenosti s smernicami o najboljših praksah.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Zaščitene oznake porekla (ZOP) in zaščitene geografske oznake (ZGO)

4.1.1 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da sta bili ohranjeni obe shemi kakovosti, vendar hkrati obžaluje, da nova opredelitev ne ohranja sklicevanja na tri faze proizvodnje (kmetijska proizvodnja/živinoreja, predelava in pakiranje).

4.1.2 EESO priznava prispevek teh kmetijskih proizvodov k ohranjanju tradicionalnih metod proizvodnje in ohranjanju okolja, ki ne koristi le proizvajalcem in predelovalcem, ampak tudi potrošnikom. Priznanje teh sistemov kakovosti prispeva tudi k razvoju podeželja posamezne regije, kar spodbuja prebivalce, da ne zapuščajo območja, izboljšuje pogoje in kakovost njihovega življenja, utrjuje in ustvarja možnosti zaposlovanja in podjetniške dejavnosti ter sočasno spodbuja donosno izkoriščanje naravnih virov.

⁽³⁾ UL C 28 z dne 3.2.2006, str. 72–81, *Etična trgovina in sistemi zagotavljanja jamstva potrošnikom*.

4.1.3 Proizvajalci morajo kot pogoj za uporabo ZOP ali ZGO upoštevati specifikacijo proizvoda. V predlogu je določeno, da lahko Komisija z delegiranimi akti določi dodatna pravila ter tako zagotovi, da se v specifikacijo proizvoda vključijo jedrnatost in ustrezne informacije. Kar zadeva zaščitene geografske označbe, EESO meni, da je treba vedno, kadar je kraj proizvodnje uporabljenega kmetijskega proizvoda drugačen od kraja porekla predelane živila, to navesti tudi na etiketi.

4.1.4 EESO podpira in pozdravlja dejstvo, da so države članice tiste, ki na podlagi ustreznih upravnih in sodnih ukrepov – kot tudi na zahtevo skupin proizvajalcev – preprečujejo nezakonito uporabo ZOP ali ZGO ali se ji poskušajo izogniti.

4.2 Zajamčene tradicionalne posebnosti

4.2.1 EESO je naklonjen ohranitvi zajamčenih tradicionalnih posebnosti kot ene od shem kakovosti za nekatere proizvode, saj je mogoče le tako priznati proizvode s poreklom in tradicionalne proizvode iz posamezne države članice.

4.2.2 Kar zadeva pogoje za certificiranje proizvoda kot zajamčene tradicionalne posebnosti, EESO meni, da bi lahko omejitev shem zajamčenih tradicionalnih posebnosti (ZTP) samo na registracijo s pridržanjem imena ne samo znatno zmanjšala število registracij, temveč odpravila tudi instrument, ki nagrajuje raznolikost in odločitve za proizvodnjo določenega živila v skladu s tradicionalnimi postopki. S tega vidika EESO predlaga, da Komisija po izteku prehodnega obdobja predlaga sistem, ki bo omogočil ohranitev ZTP, ki so bile pred začetkom veljavnosti uredbe registrirane brez pridržanja imena. Po drugi strani pa se tradicija določenega proizvoda ne sme povezovati le z njegovim časovnim obstojem, kot določa predlog, temveč tudi z drugimi merili, kot so posebne značilnosti surovin, način proizvodnje ali predelave, lokalna kultura ter drugi dejavniki in lastnosti. EESO zato predlaga, da se število let ne uporablja kot edino merilo za uvrstitev proizvoda kot zajamčene tradicionalne posebnosti.

4.3 Navedbe in simboli sheme kakovosti ter vloga proizvajalcev

4.3.1 S predlogom uredbe je določeno, da lahko skupine proizvajalcev prispevajo k zagotavljanju kakovosti svojih proizvodov na trgu, razvijajo informacije in promocijske dejavnosti, zagotavljajo skladnost proizvoda z njegovo specifikacijo ter ukrepajo za izboljšanje učinkovitosti sheme. EESO z zadovoljstvom sprejema in podpira tako izboljšanje sistema, s katerim je okrepljena in razjasnjena vloga teh skupin, ter podpira večjo udeležbo teh skupin tako z vidika upravljanja ponudbe na trgu kot tudi uporabe ZOP in ZGO kot sestavin. Vendar poziva,

naj se zadevna pooblastila izvajajo brez škode za posebne določbe v zvezi z organizacijami proizvajalcev in medpanožnimi organizacijami iz Uredbe (ES) št. 1234/2007. Po drugi strani EESO izraža zadovoljstvo, ker se bo tudi za gospodarske subjekte, ki pripravljajo, skladiščijo in tržijo proizvode z zaščiteno označbo porekla, zaščiteno geografsko označbo ali statusom tradicionalne posebnosti, uporabljal uradni sistem nadzora.

4.4 Dodatne informacije v zvezi z obsežnejšo politiko kakovosti

4.4.1 EESO meni, da je treba v prihodnje trditve o „kakovosti“ podpreti s konkretnimi informacijami npr. v zvezi z razmerami reje živali (reja na prostem, reja na slami itd.). Takšno ustrezno razlikovanje se zdi smiselno, da lahko potrošnik lažje razlikuje med različnimi oblikami proizvodnje, prav tako pa se zdi potrebno tudi za razlikovanje med oblikami industrijske in tradicionalne kmetijske proizvodnje. Kot pozitiven primer je treba tukaj navesti nedavno uvedeno ureditev o označevanju jajc, Komisijo pa pozivamo, naj pripravi predloge tudi za druga področja živinoreje.

4.4.2 Poleg tega so dandanes mogoče tudi navedbe na embalaži, ki potrošnika napeljujejo na določeno obliko kakovosti, čeprav ni nujno, da jo proizvod dejansko ima. Tako je na primer na embalaži za mleko mogoče videti krave na paši, čeprav ni nujno, da mleko izvira iz krav, ki se prosto pasejo; ali pa se mleko npr. trži kot „alpsko mleko“, čeprav ne izvira iz alpskih regij, temveč npr. iz Madžarske. Podobno velja za „schwarzwaldsko šunko“, ki jo v regiji Schwarzwald zgolj prekajujejo, proizvodnja mesa zanjo pa poteka drugje. EESO meni, da gre pri tem za zavajanje in lažno prikazovanje kakovosti, ki dejansko ne obstaja, ter s tem za prevaro potrošnikov. EESO v predlogih Komisije pogreša jasne navedbe o tem, kako bi bilo mogoče tem praksam napraviti konec.

4.5 Postopek predložitve zahtevka in registracije

4.5.1 Komisija predstavlja predloge za skrajšanje postopka registracije, ki bi lahko po mnenju EESO prinesli izboljšave. Vendar glede ukinitve mesečnih objav zahtevkov EESO poziva, da se razmisli o ohranitvi navedene objave z namenom, da se olajša spremljanje, tudi ob upoštevanju, da se predlaga skrajšanje roka za predložitev ugovora na samo dva meseca.

4.5.2 Kar pa zadeva trditve, da imen, ki so postala generična, ni mogoče registrirati kot zaščitene označbe porekla ali zaščitene geografske označbe, EESO meni, da bi bilo treba predlog podkrepiti z ustrežno oceno na nacionalni ravni in ravni Skupnosti.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 o tržnih standardih

(COM(2010) 738 konč. – 2010/0354 (COD))

(2011/C 218/23)

Poročevalec: **Antonio POLICA**

Evropski parlament in Svet sta 27. januarja 2011 oziroma 18. januarja 2011 sklenila, da v skladu s členom 43(2) in v zvezi z Naslovom II tudi s členom 118(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije, Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 o tržnih standardih

COM(2010) 738 konč. – 2010/0354 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 6. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) s 152 glasovi za, 5 glasovi proti in 10 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek pripomb in priporočil Odbora

1.1 EESO pozdravlja predlog Komisije za uvedbo usklajene politike kakovosti kmetijskih proizvodov, katere cilj je pomagati kmetom bolj obveščati o kakovosti, značilnostih in lastnostih njihovih kmetijskih proizvodov ter zagotoviti ustrezno seznanjenost potrošnikov. Odbor tudi meni, da lahko sveženj o kakovosti prispeva k povečanju možnosti za zaposlovanje in samostojne dejavnosti na podeželskih območjih, da preprečuje izseljevanje ter prispeva k ohranjanju kulturnih posebnosti, izboljšanju odnosa med človekom in okoljem in bolj primernemu upravljanju naravnih virov.

1.2 Odbor podpira izboljšanje posebnih agroživilskih sistemov (označb porekla, zaščitene geografske označbe in zaimenjenih tradicionalnih specialitet), tako da se poenostavijo in racionalizirajo pogoji za pridobitev teh označb in okrepi model. Odbor si tudi prizadeva za okrepitev varstva pred nepoštenimi trgovskimi praksami in meni, da lahko k temu izboljšanju pripomore splošna uporaba tržnih standardov.

1.3 EESO je že poudaril v drugih svojih mnenjih⁽¹⁾, da je sledljivost kot možnost spremljanja proizvoda vzdolž proizvodne verige od proizvodnje do prodaje pomemben instrument, ki lahko omogoči učinkovito uveljavljanje vseh označb, ki bodo sprejete po uvedbi ustreznih tržnih standardov. Samo podatki

na etiketi ne zadoščajo, ampak je treba zagotoviti možnost objektivnega preverjanja njihove vsebine.

1.4 Poleg zagotavljanja verodostojnosti informacij z učinkovitimi orodji za sledljivost podatkov je treba tudi povečati in uveljavljati njihovo učinkovitost: zato morajo biti informacije na etiketi jasne, popolne in razumljive, da se vzpostavi pravo ravnovesje med potrošnikovo pravico do popolne seznanjenosti in samo berljivostjo, odvisno od velikosti natisnjenih črk, s čimer se izognemo pretirano zapletenim, tehničnim ali dolgim besedilom, ki bi potrošnika lahko zmedlo ali odvrnilo od branja.

1.5 Za zagotovitev ustreznosti in učinkovitosti nadzora je priporočljivo, da tudi računi in nasploh vsa dokumentacija, ki spremlja proizvode, vsebujejo nekatere osnovne informacije iz tržnih standardov določenega sektorja ali proizvoda. Da bi preprečili in odvrnili nepošteno trgovsko prakso, je treba posebno pozornost nameniti proizvodom, ki se uvažajo v Unijo iz tretjih držav⁽²⁾.

1.6 Mrežo nadzora, potrebnega za preverjanje skladnosti proizvodov z že veljavnimi predpisi in tistimi, ki jih je treba še določiti, ter za uporabo upravnih kazni v primeru kršitve pravil, bi morali spremljati prizadevanja in ukrepi za povečanje odgovornosti subjektov v sektorju ter za krepitev in široko razširjanje kulture spoštovanja pravil.

⁽¹⁾ UL C 18, 19.1.2011, str. 5/10, *Kmetijski model Skupnosti: kakovost proizvodnje in obveščanje potrošnikov kot dejavnika konkurenčnosti*.

⁽²⁾ UL C 100, 30.4.2009, str. 60/64, *Varnost uvoženih kmetijskih in živilskih proizvodov*.

1.7 Odbor razume, da je uporaba delegiranih aktov za urejanje zadev s področja tržnih standardov, skladna s pristopom poenostavitve zakonodaje, uvedene z Lizbonsko pogodbo, kakor določa člen 290 PDEU, in s pristopom, ki ga je doslej uporabljala Komisija in ga je v podobnih primerih sprejel Odbor. ⁽³⁾ Kljub temu priporoča pozornost pri uporabi tega instrumenta, ki lahko, če se ne uporablja selektivno in v posebnih primerih, kakor je predpisano, vnese motnje v sektorje, ki jih že zdaj urejajo natančni tržni standardi, zlasti v sektor sadja in zelenjave ⁽⁴⁾.

1.8 Kar zadeva informacije, ki jih je treba obvezno navajati na etiketi, je zagotovo pozitivna uvedba pravne podlage, ki na vseh področjih določa obveznost navedbe „kraj kmetovanja“ ⁽⁵⁾, s čimer bi se odzvali na pričakovanja glede preglednosti in obveščanja potrošnikov ter se izognili drugim, potencialno zavajajočim navedbam. Nasprotno pa se predvidena „ustrezna geografska raven“, ki se določi od primera do primera, ne zdi logična. Bolje bi bilo, kot je Odbor v preteklosti delno že predlagal, ⁽⁶⁾ na etiketi navesti „kraj kmetovanja“ v smislu kraja pridelave ali reje, ali državo izvora, iz katere prihaja nepredelan kmetijski proizvod ali proizvod, ki se uporablja pri pripravi živila.

1.9 Parlament in Svet sta jasno izrazila pripravljenost za ureditev in zagotovitev zakonske zaščite proizvodov, ki so bistvenega pomena za prehrano državljanov EU: v zvezi s tem je Unija v preteklosti že veliko storila in ima največje tehnične in pravne pristojnosti, da s tem tudi nadaljuje. Odbor predvsem nasprotuje avtomatičnemu prilagajanju zadevnih tržnih standardov, ki so jih sprejele mednarodne organizacije ⁽⁷⁾, ne da bi jih najprej preverili in ocenili ter s tem ugotovili njihovo učinkovitost in usklajenost z novim zakonodajnim okvirom.

1.10 Odbor podpira načelo sorazmernosti, ki ga vsebujejo pravni elementi predloga, vendar izraža zaskrbljenost, da bi lahko njegova uporaba na področju neobveznih označb uvedla manj zavezujoč nadzor in povzročila znižanje ravni spoštovanja predpisov. Cilj mora biti poenostavitev in zmanjšanje birokracije ob hkratnem ohranjanju ustreznega sistema nadzora za varstvo potrošnikov.

1.11 Ukrepi, ki jih vsebuje predlog, bi bili učinkovitejši, če bi jih močno razširili in če bi nagovarjali potrošnike neposredno ali prek potrošniških organizacij. Sredstva javnega obveščanja se namreč široko uporabljajo za spodbujanje prodaje, premalo pa za obveščanje državljanov Unije o standardih, ki jih varujejo, da bi se v trenutku nakupa odločali bolj zavestno.

⁽³⁾ UL C 107, 6.4.2011, str. 30-32, *Podpora za razvoj podeželja iz EKSRP in sheme neposrednih podpor v okviru SKP*.

⁽⁴⁾ Uredba (ES) št. 1580/2007, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1221/2008 Komisije.

⁽⁵⁾ COM(2010) 738 konč., člen 112e 3. (c).

⁽⁶⁾ UL C 107, 6.4.2011, str. 30-32, tč. 1.3, in UL C 354, 28.12.2010, str. 35, tč. 5.5.18.

⁽⁷⁾ COM(2010) 738 konč. – člen 112b (3) in Priloga XIIb.

2. Uvod – dokument Komisije

2.1 Namen svežnja o kakovosti je izboljšati tako določbe Evropske unije o kakovosti kmetijskih proizvodov kot tudi delovanje nacionalnih in zasebnih certifikacijskih sistemov, da bi bili enostavnejši, preglednejši in lažje razumljivi, bolj dovzetni za inovativnost in manj obremenjujoči za proizvajalce in upravne organe.

2.1.1 Sveženj o kakovosti je usklajen z drugimi politikami Unije. V nedavnem sporočilu Komisije o skupni kmetijski politiki po letu 2013 je bila med drugim izpostavljena potreba po ohranjanju raznovrstnosti kmetijskih dejavnosti na podeželju in izboljšanju konkurenčnosti. Tudi sporočilo Evropa 2020: evropska strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast pri opredelitvi prednostnih nalog Unije kot strateški cilj predvideva spodbujanje konkurenčnosti gospodarstva, ob upoštevanju, da je kakovost eden od stebrov konkurenčnosti evropskega kmetijstva.

2.2 Leta 2009 je Komisija objavila sporočilo o politiki kakovosti kmetijskih proizvodov (COM (2009) 234 konč.). Strateške smernice poročila so:

- izboljšanje komunikacije med kmeti, kupci in potrošniki o kakovosti kmetijskih proizvodov,
- izboljšanje usklajenosti instrumentov Evropske unije za politiko kakovosti kmetijskih proizvodov ter
- zmanjšanje zapletenosti, da bi kmetje, proizvajalci in potrošniki lažje uporabljali in razumeli različne sisteme in zahteve za označevanje.

2.3 Sveženj o kakovosti vključuje:

2.3.1 predlog uredbe za poenostavitev upravljanja sistemov kakovosti z združitvijo v en sam regulativni instrument. Ta uredba zagotavlja usklajenost različnih instrumentov in lažjo razumljivost sistemov za udeležene strani,

2.3.2 predlog uredbe o standardih trženja za povečanje preglednosti in poenostavitev postopkov, ki se uporabljajo,

2.3.3 smernice, ki določajo dobre prakse za pripravo in delovanje sistemov certificiranja v zvezi s kmetijskimi proizvodi in živil, ter

2.3.4 smernice o označevanju živil z uporabo zaščiteneh označb porekla (ZOP) in zaščiteneh geografskih označb (ZGO).

2.4 Označbe porekla in geografske označbe

Predlog ohranja in krepi sistem kakovosti kmetijskih proizvodov in živil, z izjemo predpisov, ki urejajo geografske označbe za vina ter aromatizirane in alkoholne pijače. Poleg tega sedanji postopek registracije uvaža krajše roke in nabor minimalnih skupnih pravil za uradni nadzor ter ohranja področje uporabe uredbe (proizvodov, namenjenih za prehrano ljudi, in drugih proizvodov).

2.5 Zajamčene tradicionalne specialitete

Ohranja se sistem registriranja zaščenega poimenovanja, odpravljena pa je možnost registriranja brez zaščite poimenovanja. Sistem registracije se poenostavlja, merilo tradicije je podaljšano na 50 let in sistem se omejuje na pripravljene obroke in predelane proizvode.

2.6 Neobvezne navedbe kakovosti

Predlaga se, da se v uredbo vključijo neobvezne navedbe kakovosti, ker vsebujejo značilnosti, ki pomenijo dodano vrednost, in da se podprejo nekateri posebni tržni standardi (meso perutnine, vzrejene na prostem, cvetlični med, prvo hladno stiskano olivno olje), s prilagoditvijo zakonodajnemu okviru Pogodbe o delovanju Evropske unije.

2.7 Tržni standardi

Predlog predvideva, da Komisija praviloma sprejme standarde trženja prek delegiranih aktov. Za vse sektorje se uvaža pravna podlaga za obvezno navedbo kraja kmetovanja na etiketi, na ustreznih geografski ravni, glede na posebnosti posameznega sektorja. Predvidena je študija posameznih primerov; kot prvo naj bi bilo preučeno mlekarstvo.

2.8 Predlog predvideva, da bo nadzor vseh sistemov zaupan pristojnim nacionalnim organom: spremljanje nadzornih dejavnosti posameznih držav članic se bo moralo izvajati na čim višji ravni, torej na ravni Unije, da se ohrani verodostojnost zakonodaje o živilih v celotni Evropski uniji v skladu z načeli iz navedene uredbe.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Predlog Komisije, s katerim naj bi proizvajalcem ponudili ustrezna orodja, da lahko potrošnike seznani z značilnostmi proizvodov in načini kmetovanja ter jih zavarujejo pred nepoštenimi trgovskimi praksami, je pomemben korak v vrsti odločitev v zvezi s kakovostjo.

3.2 Sledljivost je pomembno orodje za spremljanje proizvoda v proizvodni verigi in – skupaj z informacijami na

etiketi – potrošnikom zagotavlja jasne, popolne in razumljive informacije o trženem proizvodu. Instrument sledljivosti bo torej nabor certifikatov, registracij in komercialne dokumentacije – dokazil o postopkih in prevozihi, ki jih bodo hranili vsi subjekti v proizvodni verigi in jih bodo na zahtevo predložili nadzornim organom.

3.3 Predlog predvideva, da države članice na podlagi analize tveganja preverijo, ali so proizvodi v skladu z obstoječimi pravili ali tistimi, ki jih je treba še določiti, in po potrebi uporabijo upravne kazni. Odbor priporoča spodbujanje ohranitve učinkovite mreže nadzora, tako da se povečajo in uveljavljajo pristojnosti ustreznih nacionalnih nadzornih organov, ki se že zdaj ukvarjajo s spoštovanjem tržnih standardov v sektorjih, ki jih predvidevajo.

3.4 Priporoča se, naj dejavnost nadzora na podlagi sistema pregledov, tudi z uporabo analiz, spremljajo prizadevanja in ukrepi za povečanje odgovornosti subjektov v sektorju ter za krepitev in široko razširjanje kulture spoštovanja pravil.

3.5 V zvezi z navedbami „kraja kmetovanja“, ki mora biti obvezno naveden na etiketi, je predlog preveč splošen, saj predvideva „ustrezno geografsko raven“, ki se določi od primera do primera. Če bi namreč ohranili ta parameter, bi se lahko pojavil mejni primer živila, za katero bi etiketa navajala le na splošno, da je „izdelano v EU“. To bi sicer izključevalo izvor iz tretjih držav, vendar pa zagotovo ne bi bilo v skladu s pohvalnimi prizadevanji za informiranje in preglednost v korist potrošnikov, prepoznavnimi v nastajajočih tržnih standardih.

3.6 Poseganje po splošni uporabi instrumenta delegiranih aktov, kot ga vsebuje predlog sprememb oziroma dopolnitev obstoječih tržnih standardov in tistih, ki jih je treba še sprejeti, za zdaj ne omogoča dovolj temeljite ocene ureditve v celoti. Nedvomno je pozitivno, da so bile natančno določene splošne vsebine prihodnjih tržnih standardov, ki za proizvod v prodaji že zdaj določajo okvirne podatke, informacije in izčrpne navedbe za vse postopke, obdelave in prevoz, ki se nanj nanašajo. Nesporne pozitivne ocene njihove uporabnosti, ki jo podpirajo opravljene ocene učinka, pa še ni mogoče potrditi z oceno njihove dejanske uporabe in zlasti učinkovitosti, po kategorijah ali po proizvodih. Ta ocena bo lahko opravljena šele potem, ko se bodo standardi dejansko uporabljali.

3.7 Predlogi iz svežnja o kakovosti se združujejo v enoten projekt kakovosti. To pomeni, da je treba šteti, da se različni instrumenti dopolnjujejo in da morajo ustvarjati sinergije. Zato bo treba paziti, da sprememba enega od teh instrumentov ne bo imela negativnih ali nezaželenih učinkov na druge.

4. Posebne ugotovitve

4.1 V zvezi z uresničevanjem cilja politike kakovosti se zdi, da ni dosledna določba člena 112b (3), po kateri je proizvod, namenjen trženju, a priori v skladu s splošnim tržnim standardom, če je v skladu z ustreznim veljavnim standardom, ki ga je sprejela ena od mednarodnih organizacij iz priloge XIIb. Odbor zato nasprotuje tej določbi, ki ne dopušča nobenega dejanskega pregleda vsebinske skladnosti s splošnimi in posebnimi standardi trženja, za katere velja, da so bistveni za varstvo državljanov EU in konkurence.

4.2 Zdi se, da pri odstopanjih iz člena 112k niso dovolj pojasnjeni razlogi, zakaj lahko nacionalni organi določijo odstopanja ali ohranijo veljavne nacionalne določbe, zlasti v zvezi z mazavimi maščobami in enološkimi praksami. Če pa je smisel tega uzakoniti obstoječo prakso in preprečiti širjenje nadaljnjih režimov odstopanj od nastajajočih tržnih standardov, Odbor s

to odločitvijo soglaša, vendar zahteva pojasnilo v besedilu predloga zaradi jasnosti in kot potrditev te razlage.

4.3 V predlog Parlamenta in Sveta za spremembe Uredbe (ES) št. 1234/2007 se dodaja določba, ki Komisiji omogoča, da z uporabo zakonskega instrumenta delegiranih aktov sprejme posebne tržne standarde za vse proizvode iz Priloge I predloga in za etanol kmetijskega izvora. Priporoča se primerna pozornost pri njihovi uporabi, saj bi v primeru, da se ne bi uporabljali selektivno, kakor je predpisano, lahko povzročali motnje v sektorjih, ki jih že zdaj urejajo natančni tržni standardi, zlasti v sektorju sadja in zelenjave.

4.4 Na koncu velja poudariti, da je treba razveljavitve in nadomestitve, ki se vnašajo v prvotno Uredbo (ES) št. 1234/2007, zaradi njihove kompleksnosti še posebej natančno označiti in tako končnim uporabnikom, zlasti proizvajalcem in potrošnikom, olajšati branje in razumevanje ter s tem pravilno in enotno uporabo.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 834/2007 o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov

(COM(2010) 759 konč. - 2010/0364 (COD))

(2011/C 218/24)

Poročevalec: **Richard ADAMS**

Svet in Evropski parlament sta 27. januarja 2011 oziroma 18. januarja 2011 sklenila, da v skladu s členom 43 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 834/2007 o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov

COM(2010) 759 konč. - 2010/0364 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 6. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) s 156 glasovi za, 6 glasovi proti in 10 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja dejstvo, da Komisija usklajevanje nekatereh uredb zaradi Lizbonske pogodbe izkorišča kot priložnost, da vključi ukrepe za poenostavitev zakonodaje. Te poenostavitve se v glavnem nanašajo na upravno področje, poenostaviti pa bi bilo treba tudi predpise za ekološke kmete in pridelovalce.

1.2 Odbor poudarja, da je podrobnejše ugotovitve v zvezi z usklajevanjem prenesenih in izvedbenih pooblastil Komisije podal v svojem nedavnem mnenju CESE 357/2011 o *podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP)*, v tem predlogu pa se zavzema za pristop k tem pooblastilom na način, kot ga opisuje Komisija.

1.3 Hkrati meni, da bi bilo treba ohraniti vlogo skupin, ki Komisiji svetujejo v zvezi z izvedbenimi akti, zlasti prispevek nevladnih organizacij in zainteresiranih strani.

1.4 Predlaga tudi, da se novi ekološki logotip EU, kadar označuje ekološke proizvode s poreklom iz držav, ki niso članice EU, razlikuje po barvi.

2. Ozadje mnenja

2.1 To mnenje se nanaša na dokument COM(2010) 759, predlog Uredbe o spremembi Uredbe (ES) št. 834/2007 o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov. Cilj uredbe je uskladiti izvedbena pooblastila Komisije iz Uredbe Sveta (ES) št. 834/2007, ki obravnava enako temo, glede na razlikovanje med prenesenimi in izvedbenimi pooblastili Komisi-

sije, uvedeno s členoma 290 in 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

2.2 Člena 290 in 291 PDEU predvidevata spremembe postopkov odločanja med Evropsko komisijo, Svetom in Evropskim parlamentom, ki se nanašajo na pogoje izvajanja zakonodajnih aktov EU.

2.3 Velik del uredbe se nanaša na manjše spremembe prejšnje uredbe o ekološkem označevanju, predvsem pa uvaja sklicevanje na sedem novih členov (38a–g). Ti vsebujejo „posebne opredelitve, povezane s področjem uporabe“ na podlagi prenesenih pooblastil.

2.4 Postavke, ki so obravnavane konkretno, so pravila pridelave, kot so posebne zahteve za izvajalce ter odobritev proizvodov in snovi; ekološki logotip EU; vprašanja v zvezi z nadzornimi sistemi, npr. postopek revizije nadzornih organov in oblasti.

3. Posebne ugotovitve

3.1 Čeprav je področje uporabe uredbe omejeno in predvsem tehnične narave, razumevanje trenutnega položaja ekološke pridelave v okviru SKP zahteva kratko pojasnilo. Opredelitev „ekološkega“ kmetovanja je bila uvedena šele, ko so sodobni načini kmetovanja začeli množično nadomeščati tradicionalne sisteme. Danes ga dojemamo kot obliko kmetijstva, ki za ohranjanje rodovitnosti tal in zatiranje škodljivcev uporablja v glavnem kolobarjenje, zeleno gnojilo, kompost in biološko zatiranje škodljivcev. Poleg tega izključuje ali močno omejuje uporabo umetnih gnojil, pesticidov (ki vključujejo herbicide,

insekticide in fungicide), regulatorjev rasti rastlin, kot so hormoni, antibiotiki za živino, živilski aditivi, in gensko spremenjenih organizmov.

3.2 Modeli ekološke pridelave izhajajo iz ekoloških načel, lokalne, regionalne in nacionalne tradicije in do neke mere tudi iz življenjske filozofije. V Evropi se je tako razvilo veliko različnih modelov. V zgodnjih sedemdesetih letih 20. stoletja, v času „evropeizacije“ in čedalje večjega zanimanja in povpraševanja, so se mnoge nacionalne in prostovoljne organizacije ter organizacije na področju ekološkega nadzora na duh časa odzvale tako, da so začele iskati skupna izhodišča. V osemdesetih letih 20. stoletja, kot odziv na povpraševanje potrošnikov, pridelovalcev, obdelovalcev in prodajalcev na drobno je Komisija začela delati na usklajevanju pravil o ekološki pridelavi znotraj SKP. To je privedlo do uredbe o ekološki pridelavi kmetijskih proizvodov (1991) ⁽¹⁾ in uredbe o vključitvi živinoreje (1999) ⁽²⁾.

3.3 Kljub temu je bilo treba zaradi stalnega spreminjanja ekološke miselnosti in pristopa, pa tudi zaradi vstopa globalnih proizvajalcev, predpise EU nenehno prilagajati, spreminjati in razvijati ⁽³⁾. Zadnji tovrstni primer je bil leta 2010, ko sta bila sprejeta nov evropski ekološki logotip in ustrezen zakonodajni akt ⁽⁴⁾.

3.4 Predpisi na področju ekološke pridelave trenutno ponujajo enoten, osnovni standard za vse izvajalce. Ekološka pridelava, ki poteka na skoraj 5 % kmetijske površine v EU in ustvari 18 milijard EUR s prodajo proizvodov z ekološkim potrdilom ⁽⁵⁾, je pomemben del trga. Poleg oznake EU je

možen prikaz uveljavljenih zasebnih oznak priznanih nacionalnih nadzornih organov, s katerimi ti lahko potrošniku sporočajo, da so bila uporabljena dodatna merila. Odbor ugotavlja, da obravnavana uredba predlaga spremembe za poenostavitev zakonodaje, ki imajo omejeno področje uporabe in so tehnične narave.

3.5 Odbor je podrobna stališča o širšem vplivu členov 290 in 291 izrazil v svojem nedavnem mnenju CESE 357/2011 o *podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRRP)*.

3.6 V tem primeru in v okviru stalnega procesa prizadevanj za konsolidacijo predpisov na področju ekološke pridelave Odbor podpira pristop k prenesenim in izvedbenim pooblastilom, kot ga opredeljuje Komisija v predlagani uredbi. V vsakem primeru Odbor želi podati naslednja opažanja.

3.7 Vlogo skupin, ki Komisiji svetujejo v zvezi z izvedbenimi akti, zlasti prispevek nevladnih organizacij in zainteresiranih strani, bi bilo treba ohraniti. Ekološka pridelava in trženje ostajata še naprej zapleteno področje, ki mu bo široko zastopanje interesov koristilo.

3.8 Uporaba novega ekološkega logotipa EU bo prihodnje leto postala obvezna. Predlog, da se njegova uporaba pod nadzorovanimi pogoji razširi na proizvode iz tretjih držav, bi bilo treba proučiti, v zvezi s tem pa tudi premisliti o možnosti, da se v tem primeru logotip razlikuje, morda po barvi, kadar označuje proizvode s poreklom iz držav, ki niso članice EU.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Uredba (EGS) št. 2092/91

⁽²⁾ Uredba (EGS) št. 1804/99

⁽³⁾ Mednarodna federacija gibanj ekološkega kmetovanja (*International Federation of Organic Agriculture Movements – IFOAM*) šteje več kot 750 članov iz 115 držav.

⁽⁴⁾ Uredba Komisije (EU) 271/2010

⁽⁵⁾ Podatki so iz leta 2009.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe (EU) št. .../... Evropskega parlamenta in Sveta z dne [...] o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 165/94 in (ES) št. 78/2008

(COM(2010) 745 konč. – 2010/0365 (COD))

(2011/C 218/25)

Poročevalec: **Seppo KALLIO**

Evropski parlament in Svet sta 18. januarja 2011 sklenila, da v skladu s členi 42, 43(2) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe (EU) št. .../... Evropskega parlamenta in Sveta z dne [...] o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 165/94 in (ES) št. 78/2008

COM(2010) 745 konč. – 2010/0365 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 6. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja dne 4. maja) s 150 glasovi za, 6 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) poudarja, da sta evropska skupna kmetijska politika in njeno dobro upravljanje pomembna za celotno verigo preskrbe s hrano in za kmete. Kmete zelo pogosto bremenijo zapleteni in okorni upravni postopki SKP. Če bosta predlagani reforma in poenostavitev SKP izboljšali upravno učinkovitost in povečali število možnosti za ukrepanje oblasti, sta upravičeni.

1.2 EESO posebej opozarja na dejstvo, da utegnejo nekatera nova pooblastila državam članicam prinesiti višje upravne stroške za dejavnosti plačilnih agencij in certifikacijskih organov. Tej težavi bi se bilo treba pri izvajanju predloga izogniti.

1.3 EESO je prepričan, da je treba zagotoviti dodatna pojasnila glede obsega pooblastil, podeljenih za sprejemanje delegiranih aktov. Ustrezne določbe morajo biti formulirane jasneje in natančneje od besedila sedanje različice predloga Komisije.

1.4 Po prepričanju EESO je pomembno, da osnovna uredba vključuje vsa ključna pravila, ki temeljnim načelom kmetijske politike dajejo konkretno obliko. Pristojnosti glede drugih vidikov se lahko prenesejo na Komisijo. Obseg izvedbenih pooblastil v kmetijski politiki mora biti precej širok, da se zagotovi učinkovito upravljanje.

1.5 Po mnenju EESO je bistveno, da Komisija pri sprejemanju delegiranih aktov poskrbi za obsežno posvetovanje s strokovnjaki držav članic. Z odprtim in obsežnim procesom posvetovanja se lahko zmanjšata negotovost in zmeda, ki sta

se pojavila med pripravljanjem reforme. Države članice morajo imeti dovolj priložnosti za sooblikovanje konkretnih določb.

1.6 EESO pričakuje, da bodo predlagane spremembe prinesle racionalizacijo financiranja in upravljanja kmetijske politike EU, pa tudi poenostavitev in zmanjšanje upravnih postopkov. Obžalovanja vredno je, da je finančna pravila zelo težko razumeti in razlagati brez strokovne pomoči. Zato je treba proces poenostavljanja nadaljevati in okrepiti.

2. Splošne ugotovitve

2.1 Člen 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da se „v zakonodajnem aktu lahko na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere ne bistvene elemente zakonodajnega akta“.

2.2 V skladu s členom 291 PDEU se v primeru, da so potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, v zakonodajnem aktu na Komisijo prenesejo izvedbena pooblastila za sprejemanje izvedbenih aktov.

2.3 Namen predloga Komisije je na podlagi zakonodajnega akta na Komisijo prenesti pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov (člen 290 PDEU) ali izvedbenih določb (člen 291 PDEU) na določenih področjih. Kar se tiče prenesenih pooblastil, pristojnosti Komisije pri posameznih zadevah opredeljuje osnovna zakonodajna uredba. Komisija se pri sprejemanju delegiranih aktov posvetuje s strokovnjaki držav članic, postopek

komitologije pa se pri teh zadevah ne uporablja. Vendar Komisija uporablja postopek komitologije pri sprejemanju izvedbenih aktov in tedaj imajo strokovnjaki držav članic priložnost za izražanje stališč o predlagani zakonodaji in uradno glasovanje.

2.4 Namen predloga je tudi poenostavitev postopka z razveljavitvijo dveh uredb Sveta. Njune določbe bi se prenesle v predlog uredbe. S tem predlogom želi Komisija tudi zmanjšati upravno breme držav članic s poenostavitvijo postopka izterjave.

3. Posebne ugotovitve

3.1 Komisija ima glede kmetijske politike že od nekdanj široka pooblastila. Zdaj predlaga, da se določbe o nadzoru, upravljanju in posebnih obveznostih sprejemajo kot delegirani akti. V preteklosti je občasno že prihajalo do težav pri razlaganju in nacionalnem izvajanju sistemov plačevanja, računovodstva in nadzora sedanje kmetijske pomoči. Primerno se je vprašati, ali bodo delegirani akti zagotovili boljše pogoje za finančno upravljanje. Obstaja tudi nevarnost, da bo uvedba delegiranih aktov za

države članice pomenila višje stroške glede upravljanja in nadzora pomoči.

3.2 Predlog Komisije prinaša več kot dvanajst točk, ki podeljujejo pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov. Med drugim gre za pooblastila, ki se nanašajo na obveznosti plačilnih agencij in postopke za sprejemanje, pa tudi imenovanje certifikacijskih organov, učinkovito upravljanje sredstev in objavo podatkov o subvencijah. Natančna narava prenesenih pooblastil in obseg pristojnosti, podeljenih Komisiji, odpirata vrsto vprašanj. Predlagana pooblastila se zdijo preširoka in presplošna.

3.3 Potrebna je zlasti natančnejša formulacija obveznosti certifikacijskih organov, saj se s predlogom ne smejo razširiti njihove pristojnosti.

3.4 Predlog vsebuje tudi nove točke o pooblastilih za sprejemanje izvedbenih aktov. Ta se nanašajo na spoštovanje fiskalne discipline, pravil o posredovanju dokumentov Komisiji in potrditvi obračunov. Namen teh pooblastil se zdi bolj opredeljen kot namen delegiranih aktov.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 485/2008 o pregledu transakcij, ki so del sistema financiranja Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada, s strani držav članic

(COM(2010) 761 konč. – 2010/0366 (COD))

(2011/C 218/26)

Samostojni poročevalec: **Nikolaos LIOLIOS**

Svet in Evropski parlament sta 1. februarja oz. 18. januarja 2011 sklenila, da v skladu s členi 42, 43(2) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 485/2008 o pregledu transakcij, ki so del sistema financiranja Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada, s strani držav članic

COM(2010) 761 konč. – 2010/0366 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 6. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) s 149 glasovi za, 3 glasovi proti in 13 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Zaradi uskladitve Uredbe Sveta (ES) št. 485/2008 o pregledu transakcij, ki so del sistema financiranja Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada, s strani držav članic z Lizbonsko pogodbo se predlaga, da se izvedbena pooblastila Komisije, predvidena v Uredbi št. 485/2008, prilagodijo tako, da bo upoštevano razlikovanje med delegiranimi in izvedbenimi pooblastili Komisije, ki ga uvajata člena 290 in 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

1.2 Odbor podpira uporabo postopkov posvetovanja z zainteresiranimi stranmi ter prizadevanje za pridobivanje in uporabo izvedenskih mnenj med pripravo aktov Evropske unije.

1.3 EESO v zvezi z uskladitvijo Uredbe št. 485/2008 s členom 290 PDEU meni, da predlog Komisije ostaja v osnovnem okviru pooblastil, ki ga je določil zakonodajalec v drugem odstavku člena 290(1). Predlog Komisije v delu, ki se nanaša na novo besedilo drugega stavka člena 1(2) predloga uredbe, jasno določa cilje, vsebino in obseg pooblastil.

1.4 Vendar po mnenju EESO Komisija ne spoštuje časovnih meril za pooblastila, ki jih je zakonodajalec opredelil v drugem odstavku člena 290(1) PDEU. Predlog Komisije, kakor je zapisan v členu 13a predloga nove uredbe in po katerem se pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov Komisiji podelijo za nedoločen

čas, krši zahtevo zakonodajalca po izrecni opredelitvi trajanja pooblastila, je v nasprotju z načelom sorazmernosti in je vprašljiv z vidika načela zakonitosti. EESO meni, da mora biti trajanje pooblastil, podeljenih Komisiji, jasno opredeljeno, in sicer za točno določen čas.

1.5 EESO se strinja, da se obdobje, v katerem lahko Evropski parlament in Svet ugovarjata zoper delegirane akte in ki je bilo prej tri mesece, skrajša na dva meseca, pod pogojem, da se morebitno podaljšanje tega obdobja zviša na dva meseca.

1.6 EESO izraža zadržek do ocene določb o izvedbenih pooblastilih Komisije, ki je podana v členu 13d predloga. Ta člen se nanaša na Uredbo št. 1290/2005⁽¹⁾, ki je trenutno v postopku spreminjanja⁽²⁾. Spremenjena Uredba št. 1290/2005 je brez dvoma izjemnega pomena za Uredbo št. 485/2008, vendar njena vsebina⁽³⁾ ni znana. Ker se člen, ki se nanaša na spremenjeno Uredbo št. 1290/2005, navezuje na nov postopek komitologije, kakor je predviden v novi Uredbi (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na

⁽¹⁾ Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, 11.8.2005, str. 1).

⁽²⁾ Predlog o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 165/94 in (ES) št. 78/2008.

⁽³⁾ Glej točko 4.2.

podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije ⁽⁴⁾, in ker ta novi postopek poenostavlja prej veljavno ureditev, EESO meni, da izvajanje novega člena 13d predloga ni problematično.

2. Splošen okvir mnenja

2.1 Komisija v predlogu za spremembo obravnavane uredbe podpira stališče, da je treba izvedbena pooblastila, ki jih ima na podlagi Uredbe Sveta št. 485/2008, prilagoditi tako, da bo upoštevano razlikovanje med delegiranimi in izvedbenimi pooblastili Komisije, ki ga uvajata člena 290 in 291 PDEU.

2.2 Novi člen 291 PDEU temelji na tretji alineji prejšnjega člena 202 in četrti alineji prejšnjega člena 211 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki Komisiji, v nekaterih primerih pa tudi Svetu, podeljujeta izvedbena pooblastila. Po drugi strani člen 290 PDEU Komisiji daje novo pooblastilo, in sicer za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta. Člen 291 PDEU ureja izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije, v nekaterih primerih pa tudi Sveta.

2.3 Uskladitev Uredbe (ES) št. 485/2008 s členom 290 PDEU je v predlogu Komisije obravnavana predvsem v novem členu 1(2) ter v novih členih 13a, b in c predlagane uredbe, uskladitev s členom 291 PDEU pa v novem členu 13d predlagane uredbe.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Odbor podpira uporabo postopkov posvetovanja z zainteresiranimi stranmi ter prizadevanje za pridobivanje in uporabo izvedenskih mnenj med pripravo aktov Evropske unije. Po mnenju EESO so ti ukrepi zlasti pomembni za aktualni predlog uskladitve Uredbe št. 485/2008 s Lizbonsko pogodbo, saj meni, da spremembe, katerih cilj je poenostavitev, nimajo omejenega obsega niti niso povsem tehnične narave. Nanašajo še namreč na kmetijstvo, ki je zaradi tega, ker zanj veljajo deljena pristojnost v skladu s členom 4(2)(d) PDEU in predpisi člena 43 Pogodbe, občutljivo področje.

3.2 V zvezi s prilagoditvijo izvedbenih pooblastil Komisije iz Uredbe št. 485/2008 razlikovanju, ki se uvaja med njenimi izvedbenimi in delegiranimi pooblastili, je treba jasno ločiti med kvazi zakonodajnimi ukrepi na podlagi člena 290 PDEU

in izvedbenimi akti na podlagi člena 291 PDEU. Komisija je v sporočilu o izvajanju člena 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije ⁽⁵⁾ zapisala, da želi zakonodajalec s prenosom svojih pooblastil na Komisijo izboljšati učinkovitost. Komisija lahko tako dopolni ali spremeni delo zakonodajalca. Tak prenos ni nikoli obvezen in mora biti vedno skladen s pogoji, določenimi v Pogodbi. Po drugi strani člen 291 PDEU Komisiji omogoča sprejemanje izvedbenih, ne pa tudi zakonodajnih aktov. [V skladu s členom 291(1) PDEU in členom 4(3) Pogodbe o Evropski uniji] sta izvajanje in uporaba pravno zavezujočih aktov Unije v pristojnosti držav članic, zato izvajajo svojo pristojnost in ne pristojnost Unije. To pristojnost držav članic je mogoče omejiti le, če so za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije potrebni enotni pogoji. V skladu s členom 291 PDEU sme Komisija le v tem primeru izvajati svoja izvedbena pooblastila, kar s tem postane njena obveznost ⁽⁶⁾.

3.3 Kadar zakonodajalec na Komisijo prenese pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov, mora v vsakem aktu določiti njihov obseg. V skladu z drugim odstavkom člena 290(1) PDEU mora zakonodajalec izrecno opredeliti cilje, vsebino, področje uporabe in trajanje pooblastila. S tem Pogodba opredeljuje dve vrsti omejitev pooblastil, in sicer vsebinsko in časovno ⁽⁷⁾.

3.4 V obravnavanem primeru je treba preučiti, ali zakonodajalec v predlagani uredbi upošteva vsebinsko in časovno omejitve.

3.5 Vsebinske omejitve pooblastil so navedene v členu 1(2) predlagane uredbe in se nanašajo na pripravo seznama ukrepov Komisije, ki po naravi niso primerni za naknadne kontrole s pregledovanjem trgovinskih dokumentov in za katere se ta uredba ne uporablja.

3.6 Pooblastila so v tem primeru zares jasna in dobro opredeljena. Prav tako niso v nasprotju s členom 290 PDEU, saj se dejansko nanašajo na nebistvene elemente zakonodajnega akta, cilji, vsebina in področje uporabe pooblastil pa so dovolj dobro opredeljeni.

3.7 V zvezi s časovnimi omejitvami pooblastil Komisija v členu 13a obravnavane uredbe predlaga, da se ji pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov iz te uredbe podelijo za nedoločen čas. Predlog Komisije je v neposrednem nasprotju z drugim odstavkom člena 290(1) PDEU, ki določa, da se v zakonodajnih aktih med drugim izrecno opredeli trajanje pooblastila.

⁽⁴⁾ UL L 55, 28.2.2011, str. 13. Ta uredba razveljavlja sklep Sveta z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL L 184, 17.7.1999, str. 23).

⁽⁵⁾ COM(2009) 673 konč.

⁽⁶⁾ COM(2009) 673 konč., stran 4 in dalje.

⁽⁷⁾ To ugotavlja tudi Komisija: COM(2009) 673 konč., str. 6 in dalje.

3.8 Kot je razvidno iz sporočila Komisije o izvajanju člena 290 PDEU ⁽⁸⁾, obravnavani predlog temelji na argumentu, da zahteva, v skladu s katero mora zakonodajalec jasno omejiti trajanje pooblastila, ne zapoveduje prakse t. i. „klavzul o časovni omejitvi veljavnosti“ („sunset clauses“), v skladu s katerimi v primeru, da zakonodajni akt vsebuje tako klavzulo, pooblastila, prenesena na Komisijo, samodejno prenehajo veljati, kar v praksi Komisijo zavezuje, da po preteku roka, ki ga določi zakonodajalec, predloži nov zakonodajni predlog. Člen 290 predvsem zahteva, da se za prenesena pooblastila določi jasen in predvidljiv okvir, Komisiji pa ne nalaga skrajnih rokov. Po mnenju Komisije bi morala biti pooblastila načeloma podeljena za nedoločen čas. Da bi dodatno utemeljila to stališče, Komisija opozarja, da lahko Svet in Evropski parlament v skladu s členom 290(2)(a) PDEU skleneta preklicati pooblastilo: „S pravnega vidika ima preklic isti učinek kot klavzula o časovni omejitvi veljavnosti; v obeh primerih pooblastila, prenesena na Komisijo, prenehajo veljati, Komisija pa mora predložiti nov zakonodajni predlog, če se to izkaže za koristno in potrebno. Drugače povedano, če zakonodajalec meni, da je treba na nekaterih področjih preprečiti, da bi se prenos pooblastil spremenil v 'dosmrtni' mandat, si lahko zagotovi pravico do preklica, ki se lahko poleg tega izkaže za prožnejše sredstvo od klavzule o časovni omejitvi veljavnosti.“

3.9 Komisija je v prilogi k sporočilu predvidela vzorce za izvajanje novega člena Pogodbe. V zvezi s časovnimi omejitvami pooblastil predlaga bodisi trajanje za nedoločen čas bodisi določitev obdobja veljavnosti, ki se samodejno podaljša za enako obdobje, razen če Evropski parlament ali Svet pooblastilo prekliče ⁽⁹⁾.

3.10 Prenos pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov na Komisijo brez določitve dolžine trajanja nikakor ne pomeni jasne določitve trajanja pooblastila. Pogodba jasno zahteva, da mora biti trajanje pooblastila izrecno opredeljeno, kar zakonodajalcu omogoča, da izvaja red in učinkovit nadzor nad Komisijo. Pravica do preklica pooblastila, ki jo člen 290(2)(a) PDEU daje Svetu in Evropskemu parlamentu, ne more nadomestiti izrecne opredelitve trajanja pooblastila, ki ga mora določiti zakonodajalec. Pravica do preklica, ki jo ima zakonodajalec, je dodatno varovalo pred poseganjem v njegove pravice. Če se pooblastila na Komisijo prenesejo za nedoločen čas, to pomeni neizpolnitev obveze, da mora biti pooblastilo časovno omejeno, kakor to zahteva člen 290 PDEU, in tudi prekoračitev pristojnosti institucije.

3.11 Poleg tega je kmetijstvo v skladu s členom 4(2)(d) PDEU deljena pristojnost Unije. Zato mora biti v vseh zakonodajnih pobudah Unije na tem področju upoštevano načelo subsidiarnosti (člen 5(3) PEU). Spremenjena uredba se nanaša na preglede, ki jih izvajajo Komisija in države članice, ter na

njihovo medsebojno pomoč in sodelovanje v zvezi s transakcijami, ki so del sistema financiranja Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada. Zaradi potrebe po enotnem pristopu, ki bi bil enak po vsej EU, mora Unija sprejeti uredbo na tem področju. V skladu z načelom sorazmernosti (člen 5(4) PEU) ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne morejo presežati tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb. Prenos pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov na Komisijo brez določitve dolžine trajanja je v nasprotju z zahtevo po določitvi dolžine trajanja pooblastila, katere namen je omogočiti red in učinkovit nadzor nad tem, kako Komisija sprejema kvazi zakonodajne ukrepe. Takšen pristop bi zato pomenil kršitev načela sorazmernosti in s tem načela subsidiarnosti ter bi lahko na podlagi člena 8 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti ⁽¹⁰⁾ privedel do tožbe pred Sodiščem Evropske unije zaradi kršitve načela subsidiarnosti.

3.12 Prenos pooblastil za sprejemanje delegiranih aktov na Komisijo je tudi vprašanje, povezano z delitvijo pristojnosti. Ker sta zakonodajna organa Evropske unije Evropski parlament in Svet, je prenos sprejemanja kvazi zakonodajnih ukrepov na Komisijo, ki je organ z izvršilnimi pristojnostmi, poseben primer. Glede na problematiko temeljne demokratične legitimnosti, ki je tu pod vprašajem, je treba spoštovati predpise zakonodajalca o izrecni opredelitvi ciljev, vsebine, področja uporabe in trajanja pooblastila. Prav tako je za nadzor nad delegiranimi akti Komisije na podoben način, kot je določen v členu 291(3) PDEU, pomembno, da pravica Sveta in Evropskega parlamenta do nadzora ostane nedotaknjena, saj podobna ureditev v členu 290 ni predvidena.

3.13 V primerjavi s pooblastili, prenesenimi za nedoločen čas, druga možnost, ki jo predlaga Komisija, tj. samodejno podaljšanje nanjo prenesenega pooblastila, ne bi nič manj kršila primarne zakonodaje Evropske unije.

3.14 Podelitev pooblastil za sprejemanje delegiranih aktov Komisiji brez določitve dolžine trajanja ne pomeni uskladitve, ki bi ustrezala členu 290 PDEU. Pravica Sveta in Evropskega parlamenta do preklica pooblastila ne more nadomestiti namena, ki upravičuje obstoj izrecno opredeljenega trajanja, tj. red in učinkovit nadzor, ki ga mora zakonodajalec izvajati glede kvazi zakonodajnih ukrepov Komisije. Komisija s sprejemanjem delegiranih aktov izvaja pristojnost, ki ni njena, temveč izhaja iz zakonodajne oblasti. Pravice pristojnega organa, v tem primeru zakonodajalca, do izvajanja rednega in učinkovitega nadzora se ne sme omejevati. Ker je kmetijstvo področje deljene pristojnosti Unije in ker morajo biti zato vse zakonodajne pobude EU skladne z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, je treba zavrniti predlog Komisije, v skladu s katerim bi bila nanjo prenesena pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov brez določitve dolžine trajanja.

⁽⁸⁾ COM(2009) 673 konč., stran 5 in dalje.

⁽⁹⁾ Člen A, COM(2009) 673 konč., str. 12.

⁽¹⁰⁾ UL C 83, 30.3.2010, str. 206.

3.15 Obdobje dveh mesecev od datuma obvestila, ki je določeno v novem členu 13c predlagane uredbe in v katerem lahko Evropski parlament in Svet podata svoj ugovor, pomeni odmik od trimesečnega obdobja, ki je bilo v veljavi do sedaj. Upoštevajoč pospešitev in večjo učinkovitost postopka, EESO ne nasprotuje skrajšanju omenjenega obdobja, pod pogojem, da se morebitno podaljšanje tega obdobja zviša na dva meseca.

3.16 Člen 13d predloga uredbe se nanaša na izvajanje člena 291 PDEU in je v skladu z vsebino tega člena. Drugo veljavno besedilo bo Uredba (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije⁽¹¹⁾, ki poenostavlja prejšnji postopek komitologije in predvideva samo dva postopka, in sicer svetovalni postopek in postopek pregleda.

4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO poudarja, da je bil zaprosen za pripravo mnenja o vprašanjih, ki še niso natančno opredeljena. Uvodna izjava 4

predloga Komisije se na primer nanaša na člen 41d(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike, člen 13d predloga uredbe pa se nanaša na člen 42d(2) iste uredbe⁽¹²⁾, ki pa sploh ne navaja členov 41d ali 42d.

4.2 Komisija je že pripravila predlog spremembe te uredbe⁽¹³⁾, vendar postopek sprejemanja še ni zaključen. Zaenkrat predloga ni sprejel niti Svet Evropske unije niti Evropski parlament. Šele ko bo predlog sprejet, se bosta člena 41d in 42d nanašala na novo besedilo Uredbe št. 1290/2005, v katerem bo številčenje členov drugačno. Člen 1(26) omenjenega predloga Komisije navaja, da se bo člen 41 črtal, zato člen 41d ni predviden. Zato je presenetljivo, da Komisija še naprej izvaja postopek spremembe Uredbe št. 485/2008, čeprav glavna vsebina njenega predloga, tj. Uredbe št. 1290/2005, v bistvu še ni znana.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ UL L 55, 28.2.2011, str. 13. Ta uredba razveljavlja sklep Sveta z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL L 184, 17.7.1999, str. 23).

⁽¹²⁾ UL L 209, 11.8.2005, str. 1.

⁽¹³⁾ Predlog o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 165/94 in (ES) št. 78/2008, COM(2010) 745 konč.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o napadih na informacijske sisteme in razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2005/222/PNZ

(COM(2010) 517 konč. - 2010/0273 (COD))

(2011/C 218/27)

Glavni poročevalec: **g. MORGAN**

Svet je 20. januarja 2011 sklenil, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o napadih na informacijske sisteme in razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2005/222/PNZ

COM(2010) 517 konč. - 2010/0273 (COD).

Predsedstvo Odbora je 15. februarja 2011 strokovno skupino za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo zadolžilo za pripravo dela Odbora na tem področju.

Zaradi nujnosti dela (člen 59 poslovnika) je Evropski ekonomsko-socialni odbor na svojem 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) za glavnega poročevalca imenoval g. MORGANA in mnenje sprejel s 173 glasovi za, 1 glasom proti in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor pozdravlja sporočilo Komisije o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o napadih na informacijske sisteme. Tako kot Komisija tudi Odbor izraža globoko zaskrbljenost glede obsega kibernetске kriminalitete v Evropi ter dejanske in potencialne škode, ki jo ta naraščajoča grožnja povzroča gospodarstvu in blaginji državljanov.

1.2 Odbor tudi deli razočaranje Komisije, da je doslej le 17 od 27 držav članic ratificiralo Konvencijo Sveta Evrope o kibernetски kriminaliteti („Konvencijo o kibernetски kriminaliteti“) ⁽¹⁾. Odbor poziva preostale države članice ⁽²⁾ – Avstrijo, Belgijo, Češko, Grčijo, Irsko, Luksemburg, Malto, Poljsko, Švedsko in Združeno kraljestvo –, naj Konvencijo o kibernetски kriminaliteti ratificirajo čimprej.

1.3 Odbor se strinja s Komisijo, da je direktiva nujno potrebna za posodobitev opredelitve kaznivih dejanj, povezanih z napadi na informacijske sisteme, ter za okrepitev usklajevanja kazenskega pravosodja EU in sodelovanja za učinkovito obravnavo tega kritičnega problema.

1.4 Zaradi nujne potrebe po zakonodajnem ukrepu, ki bi posebej obravnaval napade na informacijske sisteme, se Odbor strinja z odločitvijo Komisije, da uporabi možnost direktive, podprte z nezakonodajnimi ukrepi, usmerjenimi k temu posebnemu vidiku kibernetске kriminalitete.

1.5 Vendar bi Odbor želel, kot je zahteval že v enem predhodnih mnenj ⁽³⁾, da Komisija hkrati nadaljuje s pripravo celovite zakonodaje EU proti kibernetски kriminaliteti. Odbor meni, da je celovit okvir bistvenega pomena za uspeh *Digitalne agende* in strategije *Evropa 2020* ⁽⁴⁾. Okvir bi moral poleg kazenskega pregona in kazni obravnavati vprašanja preprečevanja, odkrivanja in izobraževanja.

1.6 EESO meni, da bi morala Komisija ob primernem času predložiti predloge za celovit okvir ukrepov za obvladovanje splošnega problema varnosti interneta. Čez deset let bo internet uporabljala večina prebivalstva in od njega bo odvisna večina gospodarskih in družbenih dejavnosti, zato je nepredstavljivo, da bi se še vedno mogli zanašati na zdajšnji ležerni in nestrukturirani pristop k uporabi interneta, zlasti ker bo gospodarska vrednost teh dejavnosti neizmerljiva. Pojavljalo se bo veliko vprašanj, med njimi tudi vprašanja varnosti osebnih podatkov in zasebnosti ter kibernetскеga kriminala. Letalsko varnost nadzira osrednji organ, ki določa standarde za letala, letališča in letalske dejavnosti. Čas je, da se vzpostavi podoben organ, ki bo vzpostavljal standarde za varnost terminalnih naprav (osebnih in tabličnih računalnikov, „pametnih telefonov“), omrežij, spletnih mest in podatkov. Fizična konfiguracija interneta je eden ključnih dejavnikov v obrambi pred kibernetსко kriminaliteto. EU bo potrebovala regulator s pooblastili za internet.

1.7 Direktiva se bo osredotočila na opredelitev kaznivih dejanj in zagrožene kazni. Odbor poziva, naj se enako pozornost nameni tudi preprečevanju s pomočjo boljših varnostnih

⁽¹⁾ Konvencija Sveta Evrope o kibernetски kriminaliteti, Budimpešta, 23.11.2001, Zbirka pogodb Sveta Evrope št. 185.

⁽²⁾ Glej: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=&DF=&CL=ENG>.

⁽³⁾ Mnenje EESO o strategiji za varno informacijsko družbo, UL C 97, 28.4.2007, str. 21.

⁽⁴⁾ COM(2010) 245, COM(2010) 2020.

ukrepov. Proizvajalci opreme morajo izpolnjevati standarde za zagotavljanje varnih naprav. Nesprejemljivo je, da je varnost naprav in s tem omrežij odvisna od kapric njihovih lastnikov. Treba je preučiti uvedbo vseevropskega sistema elektronske identifikacije, vendar bi moral biti ta sistem skrbno zasnovan, da bi preprečili kršitve zasebnosti; v celoti bi bilo treba začeti izkoriščati varnostne zmogljivosti v IPv6 in izobraževanje državljanov na področju osebne kibernetske varnosti, vključno z varstvom podatkov, bi moralo biti temeljna sestavina vseh izobraževalnih programov na področju digitalne pismenosti. Komisija bi se morala opreti na prejšnja mnenja Odbora o teh vprašanjih⁽⁵⁾.

1.8 Odbor je zadovoljen, da predlagana direktiva ustrezno zajema napade na informacijske sisteme z uporabo botnetov⁽⁶⁾, vključno z ohromitvijo storitve (denial of service – DoS)⁽⁷⁾. Odbor tudi meni, da bo direktiva oblastem pomagala pri pregonu kibernetske kriminalitete, ki poskuša izkoristiti mednarodno medsebojno povezanost omrežij, pa tudi pri pregonu storilcev, ki se poskušajo skrivati za anonimnostjo, ki jo lahko zagotavljajo izpopolnjena orodja kibernetske kriminalitete.

1.9 Odbor je zadovoljen tudi s seznamom kaznivih dejanj, ki jih zajema direktiva, zlasti z vključitvijo „nezakonitega prestrežanja“ in jasno obrazložitvijo „orodij, ki se uporabljajo za kazniva dejanja“.

1.10 Vendar pa Odbor – glede na pomembnost zaupanja in varnosti za digitalno gospodarstvo ter velikanske letne stroške kibernetske kriminalitete⁽⁸⁾ – predlaga, da bi morala v direktivi višina predvidenih kazni odražati resnost kaznivega dejanja in tudi v resnici odvrčati storilce kaznivih dejanj. Predlagana direktiva določa kazni najmanj dveh do petih let zapor (pet let za oteževalne okoliščine). EESO predlaga razpon kazni v odvisnosti od teže kaznivega dejanja.

⁽⁵⁾ Mnenje EESO o strategiji za varno informacijsko družbo, UL C 97, 28.4.2007, str. 21; Mnenje EESO o nadaljnjem razvoju interneta, UL C 175, 28.7.2009, str. 92; Mnenje EESO o zaščiti kritične informacijske infrastrukture, UL C 255, 22.9.2010, str. 98; Mnenje EESO o Evropski digitalni agendi, UL C 54, 19.2.2011, str. 58; Mnenje EESO o novi uredbi o agenciji ENISA, še ni objavljeno v UL; Mnenje EESO o izboljšanju digitalne pismenosti, e-znanj in e-vključevanja, še ni objavljeno v UL.

⁽⁶⁾ Izraz „botnet“ pomeni mrežo računalnikov, ki so okuženi z zlonamerno programsko opremo (računalniškim virusom). Tako mrežo okuženih računalnikov („zombijev“) je mogoče sprožiti za izvedbo nekaterih dejanj, kot je napad na informacijske sisteme (kibernetski napad). Te „zombije“ je mogoče nadzirati, pogosto brez vednosti uporabnikov okuženih računalnikov, prek drugega računalnika. Storitve je zelo težko izslediti, saj so lahko računalniki, ki sestavljajo botnet in izvajajo napad, drugače kot storilci.

⁽⁷⁾ Ohromitev storitve (denial of service – DoS) je dejanje z namenom, da bi računalniški vir (na primer spletna stran ali spletna storitev) postal nedosegljiv uporabnikom. Strežnik ali spletna stran se svojim uporabnikom pokaže kot „nedosegljiva“. Takšen napad bi lahko na primer onemogočil delovanje elektronskih plačilnih sistemov in povzročil izgube njegovim uporabnikom.

⁽⁸⁾ Po ugotovitvah neke študije iz leta 2009, predstavljene na Svetovnemu gospodarskemu forumu, svetovni stroški zaradi kibernetske kriminalitete dosegajo bilijon dolarjev na leto in se hitro povečujejo. Glej točki 2.5 in 2.7.

1.11 EESO predlaga, da bi bilo treba zdaj izkoristiti priložnost, da se storilec kaznivih dejanj in državljanom, ki pričakujejo zagotovila, pošlje jasno sporočilo z določitvijo strožjih kazni. V Združenem kraljestvu⁽⁹⁾ se na primer obsežni napadi na informacijske sisteme kaznujejo z zaporno kaznijo do 10 let, Estonija pa je poostrila svoje kazni, pri čemer je za obsežne napade v teroristične namene zagrožena kazen do 25 let zapor. ⁽¹⁰⁾

1.12 Odbor pozdravlja predlog Komisije, da se direktiva podpre z nezakonodajnimi ukrepi za spodbujanje nadaljnega usklajenega ukrepanja na ravni EU in bolj učinkovitega izvrševanja zakonodaje. Poudarja tudi, da je treba to usklajevanje razširiti na tesno sodelovanje z vsemi državami organizacij EFTA in NATO.

1.13 Odbor močno podpira programe usposabljanja in priporočila za najboljšo prakso, predlagana za izboljšanje učinkovitosti obstoječih kontaktnih točk za organe pregona, ki so na voljo neprekinjeno (24 ur na dan, sedem dni v tednu).

1.14 Poleg nezakonodajnih ukrepov, omenjenih v predlogu, Odbor poziva Komisijo, naj zlasti sredstva za raziskave in razvoj usmeri v razvoj sistemov zgodnjega odkrivanja in odzivanja, namenjenih obrambi pred napadi na informacijske sisteme. Sodobne tehnologije računalništva v oblaku⁽¹¹⁾ in porazdeljene obdelave podatkov (*grid computing*)⁽¹²⁾ ponujajo možnosti za boljše zaščito Evrope pred številnimi nevarnostmi.

1.15 Odbor predlaga, naj Evropska agencija za varnost omrežij in informacij (ENISA) financira usmerjen program razvoja veččin za krepitev varnosti evropske industrije informacijskih in komunikacijskih tehnologij, ki presega kazenski pregon⁽¹³⁾.

1.16 Za okrepitev obrambe Evrope pred kibernetskimi napadi želi Odbor poudariti pomen razvoja evropskega javno-zasebnega partnerstva za odpornost (*European Public Private Partnership for Resilience*, EP3R) ter ga vključiti v delo agencije ENISA in evropske skupine vladnih skupin za odzivanje na računalniške grožnje (*European Governmental Group of Computer Emergency Response Teams*, EGC CERTs).

⁽⁹⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/48/contents>.

⁽¹⁰⁾ Delovni dokument služb Komisije SEC(2010) 1122 final in ocena učinka k predlogu direktive o napadih na informacijske sisteme.

⁽¹¹⁾ **Računalništvo v oblaku** pomeni zagotavljanje računalniških zmogljivosti na zahtevo, ali samodejno, prek interneta. Storitve v oblaku so uporabnikom predstavljene na preprost, lahko razumljiv način, in ni potrebno, da bi morali uporabniki vedeti, kako se izvajajo. Vsak evropski uporabnik v omrežju bi lahko imel prek platform v oblaku dostop do najnovejših programske opreme za končne uporabnike, namenjene zaščiti pred virusi in spletni varnosti. Tako uporabnikom ne bi bilo več treba v tolikšni meri skrbeti za lastno zaščito.

⁽¹²⁾ **Grid Computing** je oblika porazdeljene obdelave podatkov, pri katerem se s pomočjo skupnega delovanja številnih računalnikov, ohlapno povezanih v omrežje, ustvari „virtualni superračunalnik“, kar omogoča opravljanje zelo zahtevnih nalog. Tehnologije porazdeljene obdelave podatkov bi lahko ponujale platformo za zgodnjo analizo kibernetskih napadov in odzivanje nanje.

⁽¹³⁾ Mnenje EESO o novi uredbi o agenciji ENISA, še ni objavljeno v UL, UL C 107, 6.4.2011, str. 58.

1.17 V Evropi bi si morali prizadevati za močno industrijo informacijske varnosti, ki bi bila po sposobnostih enakovredna zelo dobro financirani industriji v ZDA ⁽¹⁴⁾. Naložbe v raziskave in razvoj ter izobraževanje na področju kibernetike varnosti je treba bistveno povečati.

1.18 Odbor opozarja na izvzetja iz obveznosti prenosa predlagane direktive, ki so v skladu s protokoli k Pogodbam odobrena Združenemu kraljestvu, Irski in Danski. Ne glede na izvzetja pa Odbor te države članice poziva, naj v čim večji meri ravnajo v skladu z določbami Direktive, da bi storilcem kaznivih dejanj v vsej Uniji preprečili izkoriščanje vrzeli v politiki EU.

2. Uvod

2.1 Evropa je danes pri svojih prizadevanjih za ustvarjanje blaginje in kakovosti življenja državljanov močno odvisna od informacijskih sistemov. Vse večja odvisnost od informacijskih sistemov pa terja ustrezne, vse bolj izpopolnjene varnostne ukrepe in stroge zakone za zaščito informacijskih sistemov pred napadi.

2.2 Internet je središčna platforma digitalne družbe. Obvladovanje groženj za varnost informacijskih sistemov je za razvoj digitalne družbe in digitalnega gospodarstva bistvenega pomena. Internet podpira večino kritične informacijske infrastrukture v Evropi: informacijske in komunikacijske platforme za zagotavljanje osnovnih dobrin in storitev. Napadi na informacijske sisteme – vladne in finančne sisteme, socialne službe in infrastrukturne sisteme ključnega pomena, kot so oskrba z elektriko in vodo, prevoz ter zdravstvene in reševalne službe – so postali velik problem.

2.3 Arhitektura interneta temelji na medsebojni povezanosti milijonov računalnikov, pri čemer so obdelava, komunikacija in nadzor nad podatki razporejeni po svetu. Ta decentralizirana arhitektura je ključna za stabilnost in odpornost interneta, saj se tako lahko ob težavah promet spet hitro obnovi. Vendar to pomeni tudi, da je mogoče obsežne kibernetike napade sprožiti s samega roba omrežja, na primer z uporabo *botnetov*, to pa lahko stori vsakdo, ki to hoče in ima ustrezno osnovno znanje.

2.4 Razvoj na področju informacijske tehnologije je te probleme še bolj zaostril, saj sta se poenostavili izdelava in distribucija orodij (zlonamerna programska oprema ⁽¹⁵⁾ in botneti), hkrati pa storilci lahko ostanejo anonimni in se izmikajo odgovornosti, ki je razpršena po različnih sodnih pristojnostih. Zaradi težav s sodnim pregonom je mogoče z organizirano kriminaliteto ustvarjati velike dobičke ob majhnem tveganju.

2.5 Po ugotovitvah neke študije iz leta 2009, predstavljene na Svetovnemu gospodarskemu forumu ⁽¹⁶⁾, svetovni stroški zaradi kibernetike kriminalitete dosegajo bilijon dolarjev na leto in se hitro povečujejo. Nedavno objavljeno poročilo britanske vlade ⁽¹⁷⁾ pa ocenjuje, da ti stroški samo v Združenem kraljestvu dosegajo 27 milijard funtov na leto. Visoki stroški kibernetike kriminalitete upravičujejo sprejemanje strogih ukrepov, njihovo odločno izvrševanje in visoke kazni za storilce.

2.6 V delovnem dokumentu služb Komisije ⁽¹⁸⁾, ki je priloženo predlogu direktive, je opisano, kako organizirani kriminal in sovražno nastrojene vlade izkoriščajo destruktivni potencial napadov na informacijske sisteme v vsej Uniji. Napadi iz takšnih botnetov so lahko za prizadete države kot celote zelo nevarni. Kot orodje za izvajanje političnega pritiska na državo jih lahko uporabljajo tudi teroristi ali drugi.

2.7 Napad na Estonijo v aprilu in maju 2007 je opozoril na ta problem. Zaradi obsežnih napadov so bili več dni onesplošni pomembni deli kritične informacijske infrastrukture v vladi in zasebnem sektorju. Povzročena je bila velika gospodarska škoda – 19 do 28 milijonov EUR – in prišlo je do resnih političnih posledic. Podobni uničujoči napadi so bili sproženi tudi proti Litvi in Gruziji.

2.8 Globalna komunikacijska omrežja terjajo visoko stopnjo čezmejne medsebojne povezanosti. Ključnega pomena je, da vseh 27 držav članic skupno in enotno ukrepa proti kibernetiki kriminaliteti, zlasti proti napadom na informacijske sisteme. Ta mednarodna soodvisnost nalaga Evropski uniji odgovornost, da mora imeti celostno politiko za zaščito informacijskih sistemov pred napadi in za kaznovanje storilcev.

2.9 Odbor se je leta 2007 v svojem mnenju o *strategiji za varno informacijsko družbo* ⁽¹⁹⁾ zavzel za celovito zakonodajo EU proti kibernetiki kriminaliteti. Poleg napadov na informacijske sisteme bi moral celovit okvir zajemati finančno kibernetiko kriminaliteto, nezakonite internetne vsebine, zbiranje, hranjenje in prenos elektronskih dokazov ter podrobnejša pravila o sodni pristojnosti.

2.10 Odbor se zaveda, da je oblikovanje celovitega okvira zelo težka naloga, ki jo še dodatno otežujejo pomanjkanje političnega soglasja ⁽²⁰⁾ in težave zaradi velikih razlik med državami članicami glede dopustnosti elektronskih dokazov na sodiščih. Vendar bi tak celovit okvir omogočil, da bi v največji meri

⁽¹⁴⁾ Po uradnih podatkih Bele hiše je ameriška vlada v letu 2010 za raziskave in razvoj ter izobraževanje na področju kibernetike varnosti porabila 407 milijonov dolarjev in predlaga, naj bi v proračunskem letu 2012 porabili 548 milijonov. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

⁽¹⁵⁾ Zlonamerna programska oprema („malware“, okrajšava iz angl. *malicious in software*) je programska oprema, zasnovana za skriti dostop do računalniškega sistema brez lastnikove zavestne privolitve.

⁽¹⁶⁾ *Unsecured Economies: Protecting Vital Information*; študija raziskovalcev ameriške univerze Purdue (Centre for Education and Research in Information Assurance and Security) za podjetje McAfee, 2009, http://www.cerias.purdue.edu/assets/pdf/mfe_unsec_econ_pr_rpt_fnl_online_012109.pdf.

⁽¹⁷⁾ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cost-of-cyber-crime>.

⁽¹⁸⁾ SEC(2010) 1122.

⁽¹⁹⁾ Mnenje EESO o *strategiji za varno informacijsko družbo*, UL C 97, 28.4.2007, str. 21 (TEN/254).

⁽²⁰⁾ SEC(2010) 1122, ocena učinka COM(2010) 517 konč.

izkoristili tako koristi zakonodajnih kot nezakonodajnih instrumentov za obvladovanje širokega razpona problemov v zvezi s kibernetско kriminaliteto. Obravnaval bi tudi kazensko-pravni okvir in obenem izboljšal sodelovanje organov pregona v Uniji. Odbor poziva Komisijo, naj nadaljuje delo v smeri celovitega pravnega okvira na področju boja proti kibernetски kriminaliteti.

2.11 Boj proti kibernetски kriminaliteti zahteva posebna znanja. Odbor je v svojem mnenju o predlogu uredbe o agenciji ENISA ⁽²¹⁾ opozoril na pomen usposabljanja osebja s področja kazenskega pregona. Z zadovoljstvom ugotavlja, da Komisija napreduje pri oblikovanju platforme za usposabljanje na področju kibernetске kriminalitete, ob vključitvi kazenskega pregona in zasebnega sektorja, kot je predlagano v COM(2007) 267 ⁽²²⁾.

2.12 Udeležene strani so pri kibernetски varnosti v EU vsi državljani, katerih življenje bi bilo lahko odvisno od ključnih storitev. Ti državljani so tudi dolžni čim boljše zavarovati svojo internetno povezavo pred napadi. Še večjo odgovornost imajo ponudniki tehnologije in storitev informacijskih in komunikacijskih tehnologij, ki zagotavljajo informacijske sisteme.

2.13 Izjemno pomembno je, da so vse udeležene strani ustrezno poučene o kibernetски varnosti. Za Evropo je pomembno tudi, da ima veliko usposobljenih strokovnjakov na področju kibernetске varnosti.

2.14 V Evropi bi si morali prizadevati za močno industrijo informacijske varnosti, ki bi bila po sposobnostih enakovredna zelo dobro financirani industriji v ZDA ⁽²³⁾. Naložbe v raziskave in razvoj ter izobraževanje na področju kibernetске varnosti je treba bistveno povečati.

3. Kratka vsebina predloga direktive

3.1 Namen predloga je nadomestitev Okvirnega sklepa Sveta 2005/222/PNZ z dne 24. februarja 2005 o napadih na informacijske sisteme ⁽²⁴⁾. Okvirni sklep je, kot je navedeno v njegovih uvodnih izjavah, odziv na načrtovano izboljšanje sodelovanja med pravosodnimi in drugimi pristojnimi organi, vključno s policijo in drugimi specializiranimi službami kazenskega pregona držav članic, s približevanjem določb kazenskega

prava v državah članicah na področju napadov na informacijske sisteme. Okvirni sklep uvaža zakonodajo EU za obravnavanje kaznivih dejanj, kot so nezakonit dostop do informacijskih sistemov, nezakonito poseganje v sisteme in nezakonito poseganje v podatke, ter posebna pravila glede odgovornosti pravnih oseb, sodne pristojnosti in izmenjave informacij. Države članice so morale potrebne ukrepe za izpolnitev določb Okvirnega sklepa sprejeti do 16. marca 2007.

3.2 Komisija je 14. julija 2008 objavila poročilo o izvajanju Okvirnega sklepa ⁽²⁵⁾. Poročilo v sklepni ugotovitvi navaja, da so „od sprejetja OS [...] nedavni napadi po Evropi opozorili na številne nove grožnje, zlasti pojav istočasnih napadov na informacijske sisteme in večja kazniva uporaba tako imenovanih botnetov.“ Ti napadi ob sprejetju Okvirnega sklepa niso bili v središču pozornosti.

3.3 Ta predlog upošteva nove metode izvajanja kibernetских kaznivih dejanj, zlasti uporabo botnetov ⁽²⁶⁾. Storitve je zelo težko izslediti, saj so lahko računalniki, ki sestavljajo botnet in izvajajo napad, druge kot storilci.

3.4 Napadi prek botnetov so pogosto obsežni. Lahko so izpeljani z orodji, ki vplivajo na veliko število informacijskih sistemov (računalnikov), ali pa povzročijo znatno škodo, npr. v smislu motenih sistemskih storitev, finančnih stroškov, izgube osebnih podatkov itd. Škoda, ki jo povzročijo obsežni napadi, zelo vpliva na delovanje tarče napadov in/ali na njeno delovno okolje. V tem smislu lahko „velik botnet“ povzroči resno škodo. Botnete je težko opredeliti glede na velikost, vendar se ocenjuje, da je imel največji odkriti botnet 40 000 do 100 000 povezav (tj. okuženih računalnikov) v 24 urah ⁽²⁷⁾.

3.5 Okvirni sklep ima vrsto pomanjkljivosti zaradi trenda, ki se nanaša na velikost in število kaznivih dejanj (kibernetских napadov). Zakonodaje približuje le pri omejenem številu kaznivih dejanj, ne obravnava pa v celoti možne nevarnosti, ki jo za družbo pomenijo obsežni kibernetски napadi. Prav tako ne upošteva dovolj teže kaznivih dejanj in kazni zanje.

3.6 Cilj Direktive je približati kazensko-pravne predpise držav članic na področju napadov na informacijske sisteme ter izboljšati sodelovanje med pravosodnimi in drugimi pristojnimi organi, vključno s policijo in drugimi specializiranimi službami kazenskega pregona držav članic.

⁽²¹⁾ Mnenje EESO o novi uredbi o agenciji ENISA, UL C 107, 6.4.2011, str. 58.

⁽²²⁾ Na poti k splošni politiki o boju proti kibernetickemu kriminalu, COM(2007) 267 konč.

⁽²³⁾ Po uradnih podatkih Bele hiše je ameriška vlada v letu 2010 za raziskave in razvoj ter izobraževanje na področju kibernetické varnosti porabila 407 milijonov dolarjev in predlaga, naj bi v proračunskem letu 2012 porabili 548 milijonov. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

⁽²⁴⁾ UL L 69, 16.3.2005, str. 68.

⁽²⁵⁾ Poročilo Komisije Svetu na podlagi člena 12 Okvirnega sklepa Sveta z dne 24. februarja 2005 o napadih na informacijske sisteme, COM(2008) 448.

⁽²⁶⁾ Glej opombo 6.

⁽²⁷⁾ Število povezav v 24 urah se običajno uporablja kot merska enotaza oceno velikosti botnetov.

3.7 Napadi na informacijske sisteme, zlasti tisti, ki bi lahko izhajali iz okolij organiziranega kriminala, postajajo vedno večja grožnja, povečuje pa se tudi zaskrbljenost zaradi možnosti terorističnih ali politično motiviranih napadov na informacijske sisteme, ki so del ključne infrastrukture držav članic in Unije. To ogroža uresničevanje ciljev varnejše informacijske družbe ter območja svobode, varnosti in pravice, zato zahteva odziv na ravni Evropske unije.

3.8 Obstaja težnja k vedno bolj nevarnim in ponavljajočim se obsežnim napadom na informacijske sisteme, ki so kritičnega pomena za države ali za posebne funkcije v javnem ali zasebnem sektorju. To težnjo spremlja razvoj vedno bolj izpolnjenih orodij, ki jih storilci kaznivih dejanj lahko uporabljajo za različne vrste kibernetičnih napadov.

3.9 Za zagotovitev skladnega pristopa k uporabi te direktive v državah članicah so pomembne skupne opredelitve na tem področju, zlasti opredelitve informacijskih sistemov in računalniških podatkov.

3.10 Treba je doseči skupen pristop k sestavnim elementom kaznivih dejanj, in sicer z uvedbo skupnih opredelitev za kazniva dejanja nezakonitega dostopa do informacijskega sistema, nezakonitega poseganja v sisteme, nezakonitega poseganja v podatke in nezakonitega prestrezanja podatkov.

3.11 Države članice morajo predvideti potrebne kazni za napade na informacijske sisteme. Te morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

3.12 Direktiva bo razveljavila Okvirni sklep 2005/222/PNZ, vendar bo ohranila njegove določbe in vključila naslednje nove elemente:

- (a) kaznuje izdelavo, prodajo, naročilo za uporabo, uvoz, distribucijo ali drugo dajanje na voljo naprav oziroma orodij, ki se uporabljajo za kazniva dejanja;
- (b) vključuje oteževalne okoliščine:
 - vidik obsežnosti napadov – botnetov ali podobnih orodij – bi bil obravnavan z uvedbo nove oteževalne okoliščine, in sicer da je dejanje vzpostavitve botneta ali podobnega orodja oteževalni dejavnik pri storitvi kaznivih dejanj, naštetih v obstoječem Okvirnem sklepu;
 - če so taki napadi storjeni s prikrivanjem identitete storilca in je pri tem oškodovan zakoniti lastnik identitete;
- (c) uvaja „nezakonito prestrezanje“ kot kaznivo dejanje;
- (d) uvaja ukrepe za izboljšanje sodelovanja evropskega kazenskega pravosodja s krepitvijo obstoječe strukture kontaktnih točk, ki so na voljo neprekinjeno (24 ur na dan, sedem dni v tednu) ⁽²⁸⁾;
- (e) obravnava potrebo po zagotavljanju statističnih podatkov o kibernetičnih kaznivih dejanjih, vključno s kaznivimi dejanji iz obstoječega Okvirnega sklepa in na novo dodanim „nezakonitim prestrezanjem“;
- (f) vsebuje v opredelitvah kaznivih dejanj, navedenih v členih 3, 4, 5 (nezakonit dostop do informacijskih sistemov, nezakonito poseganje v sisteme in nezakonito poseganje v podatke) določbo, ki omogoča, da se pri prenosu direktive v nacionalno zakonodajo kaznujejo kot kazniva dejanja samo „primeri, ki niso majhnega pomena“.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ Uvedeni s Konvencijo in Okvirnim sklepom 2005/222/PNZ o napadih na informacijske sisteme.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o ravnanju z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki

(COM(2010) 618 konč.)

(2011/C 218/28)

Poročevalec: g. ADAMS

Evropska komisija je 1. februarja 2011 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Sveta o ravnanju z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki

COM(2010) 618 konč.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 29. marca.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) s 146 glasovi za, 7 glasovi proti in 8 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Sklepne ugotovitve

1.2 Odbor pozdravlja direktivo, ki je v postopku priprave več kot deset let, ker predstavlja jasen korak k uvedbi načrtnega ravnanja z obstoječo veliko količino radioaktivnih odpadkov v EU v skladu z minimalnimi standardi.

1.3 Direktiva vsebuje spodbuden poudarek na preglednosti in vključevanju javnosti, zahteva po predvidevanju stroškov in financiranju predlogov pa bo postala ključno analitično orodje. Prvič doslej bodo mednarodno dogovorjeni varnostni standardi postali pravno zavezujoči in izvršljivi v Evropski uniji. EU bi morala sodelovati s sosednjimi državami in jih spodbujati k sprejemanju podobnih varnostnih standardov.

1.4 V vsakem primeru razvojna pot te direktive nikakor ni bila samoumevna. Omejitve znanstvene zanesljivosti so še vedno vprašljive, vsem pa je jasna tudi težavnost predvidevanja političnega in družbenega razvoja dogodkov daleč v prihodnost.

1.4.1 Čeprav v znanstvenih krogih prevladuje široko soglasje, da je odlaganje odpadkov globoko pod zemljo na splošno tehnično izvedljivo, še vedno poteka razprava o stopnji znanstvene zanesljivosti ali ustreznosti na več področjih. Malo verjetno je, da bo to vprašanje v celoti rešeno na zadovoljstvo vseh vpletenih strani, zlasti zaradi posebne narave visokoradioaktivnih odpadkov, njihove interakcije z neposrednim okoljem in obravnavanih geoloških časovnih obdobjih. Sedanja ureditev „zadrževanja“ je srednjeročno prav gotovo nevzdržna in krepi potrebo po ukrepanju.

1.4.2 O vprašanju, kakšna je ustrezna stopnja varnosti in dovoljena stopnja tveganja, še naprej poteka živahna in polemična razprava. Zastavlja se vprašanje, kaj sploh razumemo pod prednostno obravnavo varnosti človeka in okolja? V praksi bo varnost prikazana kot sklop kvalitativnih in kvantitativnih argumentov, katerih namen bo čim bolj izločiti negotovosti v okviru nacionalnega postopka odločanja.

1.4.3 Logično je, da daljše kot je časovno obdobje, manjše je zaupanje v predvidevanja politične in institucionalne stanovitnosti ter sposobnosti upravljalvskega sistema. Posledično „pasivna“ varnost postane pomemben dejavnik, ki zahteva učinkovitost, tudi če se nadzor in znanje v zvezi z določenim odlagališčem odpadkov porazgubita v času.

1.4.4 Razvoj fisijske jedrske energije in njen prispevek k mešanici energetskega virov držav članic sta odvisna od finančne vzdržnosti in do neke mere tudi od njenega sprejemanja v javnosti. Razprava o uporabi in razvoju jedrske energije v precejšnji meri preusmerja pozornost od spoprijemanja s takojšnjo in nujno potrebo po odpravljanju čedalje večjega problema radioaktivnih odpadkov, zlasti ker bodo k slednjemu dodatno prispevali tekoči in načrtovani programi razgradnje jedrskih elektrarn. Odnos javnosti do radioaktivnih odpadkov se zelo razlikuje v različnih državah članicah EU, kljub temu pa se velika večina Evropejcev strinja, da bi bilo koristno imeti instrument Skupnosti o ravnanju z radioaktivnimi odpadki (Odnos javnosti do radioaktivnih odpadkov. Raziskava Eurobarometer, 2008).

1.5 V skladu s tem Odbor želi konstruktivno pristopiti k razdeljenosti javnih javnega mnenja in predstaviti več vsebinskih priporočil, katerih namen je okrepiti odločenost Komisije, da najde rešitev.

1.6 Priporočila

1.6.1 Odbor v 4. in 5. točki tega mnenja podaja vrsto posebnih ugotovitev, predlogov in priporočil ter poziva Komisijo, Parlament in Svet, da jih v celoti upoštevajo. Hkrati splošneje priporoča, da:

— države članice priznajo prednostno obravnavo varnosti v direktivi ter čim prej in dosledno direktivo prenesejo v nacionalno zakonodajo in se tako odzovejo na pereči problem kopičenja radioaktivnih odpadkov;

— vlade, jedrska industrija in ustrezni znanstveni krogi vložijo več naporov, da splošni javnosti zagotovijo dodatne informacije o možnostih za ravnanje z radioaktivnimi odpadki, ki bodo natančne, pregledne in podprte z ocenami tveganja.

2. Uvod

2.1 Zaradi posledic potresa in cunamija v štirih reaktorjih v Fukušimi na severu Japonske trenutno vprašanje jedrske varnosti zbujajo precejšnje pozornost in zaskrbljenost. Varne pogoje delovanja in varnostne ukrepe za evropske jedrske elektrarne ureja direktiva o jedrski varnosti (glej člen 5(6)) in ti so v pristojnosti nacionalnih organov držav članic. Države članice so se 21. marca dogovorile, da bodo izboljšale sodelovanje med svojimi jedrskimi regulatorji in skupino evropskih regulatorjev za jedrsko varnost (ENSREG) prosile, da opredeli načine izvedbe predlaganih stresnih testov (celostna ocena tveganja in varnosti) za vse jedrske elektrarne v EU. Ker je javnost po nesreči v Fukušimi zelo zaskrbljena, si bo Odbor zaradi nujnosti in preglednosti prizadeval za polno sodelovanje v dialogu s civilno družbo glede te problematike in z njo povezanih vprašanj, zlasti s preusmeritvijo dejavnosti delovne skupine Evropskega foruma za jedrsko energijo (ENEF) za preglednost, ki ji EESO trenutno predseduje.

2.2 Nesreča v Fukušimi s tehničnega vidika nima neposrednega vpliva na oceno direktive o radioaktivnih odpadkih v tem mnenju. Razumljivo pa je, da se je zaradi nesreče povečala zaskrbljenost in ozaveščenost javnosti glede vprašanj jedrske varnosti, zato je lahko ta dogodek po mnenju Odbora bistvenega pomena v aktualni razpravi.

2.3 Novembra 2010 je v 14 državah članicah EU obratovalo 143 jedrskih elektrarn (reaktorjev). Poleg tega radioaktivne odpadke ustvarja še nekaj že zaprtih elektrarn in drugih jedrskih objektov, kot so naprave za predelavo izrabljenega goriva. EU vsako leto ustvari povprečno 280 kubičnih metrov visokoaktivnih odpadkov, 3 600 ton težke kovine izrabljenega goriva in 5 100 kubičnih metrov dolgoživih radioaktivnih odpadkov, za katere ne obstajajo ustrezni načini odlaganja (šesto poročilo o stanju glede ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim gorivom v Evropski uniji, SEC(2008)2416); temu je treba dodati odpadke z nižjo radioaktivnostjo, katerih večina se odlaga po rutinskih poteh. Visokoaktivni odpadki so odpadki z visoko radioaktivnostjo, ki vsebujejo dolgožive radionuklide in ustvarjajo precejšnje količino toplote. Tvorijo desetodstotni delež v količini ustvarjenih radioaktivnih odpadkov, vsebujejo pa okrog 99 % celotne radioaktivnosti ter vključujejo proizvode fisije in izrabljeno gorivo.

2.4 Ti odpadki nastanejo pri predelavi izrabljenega jedrskega goriva, pri izrabljenem gorivu, namenjenem takojšnji odstranitvi, pri običajnem obratovanju jedrskih elektrarn in pri

razgradnji jedrskih objektov. Načrtovanih je še veliko več jedrskih elektrarn, nekatere tudi v državah članicah, ki nimajo predhodnih izkušenj v proizvodnji jedrske energije. Če ne bosta zagotovljena ustrezno ravnanje in nadzor odpadkov, ki v nekaterih primerih ostanejo grožnja več deset tisočletij, je pričakovati znatna tveganja za zdravje, varnost in zaščito. Radioaktivni odpadki po svoji naravi vsebujejo izotope elementov, ki so predmet radioaktivnega razpada, med katerim oddajajo sevanje, ki je lahko škodljivo tako ljudem kot okolju.

2.5 Odločitve, sprejete v tem stoletju, bodo imele posledice veliko stoletij v prihodnosti. Ravnanje z odpadki, ki nastanejo v jedrskem gorivnem ciklusu, je glavna tema direktive, ki pa obravnava tudi radioaktivne odpadke, ki nastanejo v raziskavah, medicini in industriji. Zaradi povečane proizvodnje električne energije v jedrskih elektrarnah se je količina visokoaktivnih odpadkov v obdobju 2000–2005 vsako leto zvišala v povprečju za 1,5 %, razgradnja starejših elektrarn pa trenutno dodatno povečuje to količino. Ob koncu leta 2004 je bilo v Evropi uskladiščenih 220 000 m³ dolgoživih nizko- in srednjeaktivnih odpadkov, 7 000 m³ visokoaktivnih odpadkov in 38 000 ton težke kovine izrabljenega goriva (ti podatki so nezanesljivi, ker v državah, ki izvajajo predelavo, kot sta ZK in Francija, se izrabljeno jedrsko gorivo ter predelana plutonij in uran trenutno ne razvrščajo med jedrske odpadke, kar ti dve državi utemeljujeta s trditvijo, da je izrabljeno gorivo material, ki ga je mogoče reciklirati, in da je predelani uran in plutonij mogoče uporabiti za izdelavo novega goriva).

2.6 Od začetka obratovanja prve komercialne jedrske elektrarne je minilo 54 let. Ves ta čas poteka nenehna razprava o ravnanju z odpadki. V svetu prevladuje splošno soglasje, da je dolgoročno skladiščenje začasni prvi korak k dokončni rešitvi vprašanja odpadkov. Trenutno še ni nikakršnih končnih odlagališč za visokoaktivne jedrske odpadke v EU, čeprav Švedska, Finska in Francija načrtujejo, da bodo na njihovih ozemljih tovrstna odlagališča začela obratovati do leta 2025. Cilj je zasnovati in izgraditi objekte, ki zagotavljajo dolgoročno varnost s pasivnimi sredstvi prek zaščitnih sistemov v obliki umetnih in stabilnih geoloških pregrad, pri čemer po zaprtju objektov ni več potrebe po spremljanju, človeškemu poseganju ali institucionalnemu nadzoru. V večini držav ne obstaja ali se ne izvaja načrtna politika na področju izrabljenega goriva, razen zahteva, da je treba zagotoviti podaljšano varno obdobje skladiščenja do 100 let (šesto poročilo o stanju glede ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim gorivom v Evropski uniji, SEC(2008)2416).

2.7 Triindevetdeset odstotkov evropskih državljanov meni, da je treba nujno najti rešitev problema ravnanja z radioaktivnimi odpadki, ne pa da se ta rešitev prepušča prihodnjim generacijam. Velika večina državljanov EU v vseh državah članicah se hkrati strinja, da bi morala EU uskladiti standarde in imeti možnost, da nadzoruje nacionalna ravnanja (Odnos javnosti do radioaktivnih odpadkov. Raziskava Eurobarometer, 2008).

2.8 Za obstoječo zakonodajo EU prevladuje mnenje, da je neustrezna. Direktiva 2009/71/Euratom je že vzpostavila okvir Skupnosti za jedrsko varnost jedrskih objektov, ki ga podpira vseh 27 držav članic EU, tako da je direktiva o ravnanju z radioaktivnimi odpadki (COM(2010) 618) logično nadaljevanje.

2.9 Mešanica energetskega virov vsake države članice in njena odločitve, da uporablja jedrsko energijo, sta v nacionalni pristojnosti in nista predmet te direktive. Vendar pa so jedrski odpadki neločljiv vidik uporabe jedrske energije, obstajajo v znatnih količinah in lahko predstavljajo resno, dolgoročno in nadnacionalno grožnjo. Tudi če bi bilo obratovanje jedrskih elektrarn ustavljeno danes, moramo poskrbeti za odpadke, ki že obstajajo. V interesu vseh državljanov EU je, da se radioaktivni odpadki odlagajo karseda varno. To je izhodišče, na podlagi katerega Komisija predlaga direktivo za zagotovitev odgovornega ravnanja z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki.

2.10 Odbor je to vprašanje nazadnje obravnaval leta 2003⁽¹⁾, ko je poudaril potrebo po nujnem ukrepanju ob upoštevanju širitve in pomena načela „onesnaževalec plača“. Predlagana direktiva, ki je bila tema mnenja iz leta 2003, ni bila sprejeta, ker so države članice menile, da so nekateri vidiki preveč normativni in da zato zahtevajo več časa za premislek.

3. Povzetek predlagane direktive

3.1 Od držav članic se zahteva, da v štirih letih po sprejetju direktive pripravijo in predstavijo svoje nacionalne programe, v katerih morajo biti navedeni lokacija odpadkov in načrti za ravnanje z njimi in njihovo odlaganje.

3.2 Uveden bo pravno zavezujoč in izvršljiv okvir, s katerim se bo zagotovilo, da bodo vse države članice izvajale skupne standarde Mednarodne agencije za atomsko energijo (IAEA) za vse faze ravnanja z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki od nastajanja do dokončnega odlaganja.

3.3 Nacionalni programi morajo vsebovati popis radioaktivnih odpadkov, načrte ravnanja od nastajanja do odlaganja, načrte za obdobje po zaprtju odlagališča, opis dejavnosti na področju raziskav in razvoja, časovne okvire in pomembne mejnike za izvajanje ter opis vseh dejavnosti, potrebnih za izvedbo rešitev v zvezi z odlaganjem, ocene stroškov in izbrane finančne načrte. Direktiva ne daje prednosti kakršni koli konkretni obliki odlaganja.

3.4 Predlagana direktiva vsebuje člen o preglednosti, ki zagotavlja, da so ustrezne informacije dostopne javnosti in odpira možnost dejanskega sodelovanja javnosti v postopku odločanja o nekaterih vidikih ravnanja z radioaktivnimi odpadki.

3.5 Države članice poročajo Komisiji o izvajanju teh zahtev, Komisija pa potem Svetu in Evropskemu parlamentu predloži poročilo o doseženem napredku. Države članice omogočijo

mednarodni strokovni pregled svojega nacionalnega programa, katerega rezultate sporočijo tudi Komisiji in državam članicam.

4. Splošne ugotovitve

4.1 V tem mnenju se Odbor ukvarja predvsem s praktičnim in perečim problemom obstoja in stalnega ustvarjanja radioaktivnih odpadkov. Največji delež teh odpadkov (čez 90 %) povzročijo dejavnosti, povezane s proizvodnjo jedrske energije. Odločitev za začetek ali razširitev uporabe jedrske energije v okviru mešanice energetskega virov je prepuščena lastni presoji posamezne države članice, pri čemer pa ima lahko dolgoročno ravnanje z ustvarjenimi odpadki čezmejne (in čezgeneracijske) posledice.

4.2 Javno mnenje v zvezi z jedrsko energijo v državah, ki imajo jedrske elektrarne, bi bilo precej drugačno (v korist proizvodnje jedrske energije), če bi javnost imela zagotovilo, da obstaja varna in trajna rešitev za ravnanje z radioaktivnimi odpadki (Odnos javnosti do radioaktivnih odpadkov. Raziskava Eurobarometer, 2008). Glavne ovire, ki onemogočajo tako zagotovilo, so dolgoročna nevarnost, ki jo predstavljajo visokoaktivni odpadki, dvomi glede varnosti odlaganja odpadkov globoko pod zemljo, vprašanje, koliko prihodnjih generacij bo še vedno razmišljalo o tveganju, povezanem z odlagališči, in negotovost v zvezi z izvedljivostjo drugih načinov odlaganja.

4.3 Glede na počasen napredek v nekaterih državah članicah pri oblikovanju predlogov za dolgoročno ravnanje z radioaktivnimi odpadki bi si morala predlagana direktiva, ki je tudi sama v procesu priprave že več let, prizadevati, da spodbudi vsesplošno oblikovanje nacionalnih programov za ravnanje z radioaktivnimi odpadki. Danes obstajajo primeri dobre metodologije, ki jih je mogoče uporabiti kot modele. Cilj predlagane direktive je doseči, da ključni vidiki standardov, dogovorjeni v okviru Mednarodne agencije za atomsko energijo (IAEA), postanejo zakonsko zavezujoči in izvršljivi na podlagi prava EU; Odbor pozdravlja ta pristop.

4.4 EU že ima obsežen sklop zakonodaje o odpadkih, vključno z nevarnimi odpadki⁽²⁾. Čeprav direktiva jasno navaja, da ne izhaja iz te zakonodaje, saj ima drugo pravno podlago, namreč poglavje 3 pogodbe Euratom, bi bilo treba to priložnost izkoristiti in v uvodnih izjavah predlagane direktive podpreti načela, utelešena v obstoječem sklopu zakonodaje na področju nevarnih odpadkov.

4.5 Pristop „onesnaževalec plača“ je kvalificiran v zahtevi, da se za predlagano ravnanje z odpadki zagotovi ustrezno in varno financiranje, „ob upoštevanju odgovornosti proizvajalcev radioaktivnih odpadkov“. V zvezi s tem se lahko odprejo vprašanja o državnem navzkrižnem subvencioniranju, ki lahko posledično sprožijo vprašanja konkurence na energetske trgu. Odbor zato priporoča, da direktiva nedvoumno potrdi, da bi moralo financiranje ravnanja z odpadki potekati v skladu z načelom „onesnaževalec plača“ (v tem primeru družba, ki pri obratovanju jedrskih reaktorjev ustvarja radioaktivne odpadke), razen v primerih višje sile, ko lahko pride do potrebe, da poseže država.

⁽¹⁾ UL C 133, 6.6.2003, str. 70.

⁽²⁾ UL L 377, 31.12.1991, str. 20.

4.6 Odbor ugotavlja, da določbe direktive zajemajo zgolj radioaktivne odpadke, ki so posledica civilne rabe radioaktivnih materialov. V nekaterih državah je bilo danih na razpolago precej virov za ravnanje z radioaktivnimi odpadki, ki so posledica vojaške rabe radioaktivnih materialov. Jasno je, da v primeru skupnih vojaško-civilnih programov obstajajo dodatne varnostne zahteve, ampak ker lahko ravnanje z necivilnimi radioaktivnimi odpadki v nekaterih državah članicah zahteva občutna tehnološka in finančna sredstva, pa tudi odlagalne zmogljivosti, je treba v zvezi s tem premisliti o konkretnjših povezavah z direktivo.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Radioaktivni odpadki so izrecno izključeni iz direktiv EU o odpadkih ⁽³⁾, pri čemer pa te direktive vsebujejo pomembna načela, ki bi jih bilo treba upoštevati. Odbor zato predlaga, da bi morale uvodne izjave sedanje direktive vsebovati konkretno sklicevanje na direktivo o nevarnih odpadkih (91/689/EGS) in izjavo, da slednjo dopolnjuje.

5.2 Odbor meni, da bi morala določba člena 2, ki izključuje „odobrene izpuste“, pravzaprav zajemati te izpuste. Ureditev teh izpustov trenutno ni usklajena na ravni EU, tako da zaradi cele vrste različnih razlag ti izpusti ostajajo predmet spora med državami članicami (na primer med ZK in Irsko v zvezi z izpusti v Irsko morje).

5.3 Odbor že od nekdaj podpira preprečevanje nastajanja odpadkov, za katerega se zavzema EU in kot je prednostno opredeljeno v direktivi o odpadkih (2006/12/ES). Podobno kot nekatere druge gospodarske panoge proizvodnja jedrske energije povzroča precejšnjo količino nevarnih odpadkov. Države članice so trenutno razdeljene glede vprašanja, ali z gospodarskega, družbenega in okoljskega vidika sploh obstajajo trajnostne alternative za jedrsko energijo in ali se je zato sploh mogoče izogniti nadaljnjemu ustvarjanju radioaktivnih odpadkov. Za razrešitev te dileme in glede na dejstvo, da se večina članstva Odbora strinja s stališčem, da bo morala jedrska energija dati svoj prispevek k prehodu Evrope na nizkoogljično gospodarstvo, menimo, da bi morala direktiva izrecno dati prednost ugotavljanju in odstranjevanju radioaktivnih odpadkov pri viru, dokler ne bodo razvite izboljšane in trajnostne alternative.

5.4 Člen 3(3) opredeljuje „odlaganje“ kot namestitev izrabljenega goriva ali radioaktivnih odpadkov v odobren objekt, ne da bi jih imeli namen ponovno uporabiti; Odbor se zaveda, da obstajajo različni pogledi na vprašanje povratnosti in dostopnosti odpadkov. Hkrati meni, da povratnost in dostopnost ne bi smeli biti izključeni v okviru razvoja konceptov odlaganja, skupaj z določbami s tem povezane varnostne analize.

5.5 Člen 4(3) zahteva, da se radioaktivni odpadki odlagajo v državi članici, v kateri so nastali, razen če države članice sklenejo sporazume o skupni uporabi odlagališč v eni izmed držav članic. Odbor priporoča, da se ta možnost intenzivno uporablja, da bi čim boljše izkoristili posebno primerna odlagališča. Odbor pozdravlja ta nedvoumen pristop k ravnanju z radioaktivnimi odpadki, ki jih povzročajo države članice izključno v EU, in tudi priložnost za razvoj skupnih objektov. Opozorjeno je bilo, da to ne izključuje vrnitve predelanih odpadkov, ki nastanejo zaradi predelave izrabljenega goriva, v države izvora, ki niso članice EU. Da ne bi bilo nikakršnega dvoma, pa je bilo predlagano, da se to vprašanje izrecno navede v obrazloženem memorandumu ali uvodnih izjavah.

5.6 Odbor sproža vprašanje, ali desetletno ocenjevanje nacionalnega programa, ki ga izvedejo države članice same, in mednarodni strokovni pregled (člen 16) morda odpirata priložnost za popolno konsolidacijo znanja in najboljših praks. Zastavlja se tudi vprašanje, ali se bo pri tem dosledno uporabljala zadostna mera objektivnosti, strogosti in neodvisne analize. V državah članicah bodo nastali znatni stroški v zvezi s poročanjem in z njim povezanimi dejavnostmi, tako da Odbor meni, da je treba v dolednem času ustanoviti nadzorni odbor, ki bo pristojen za nadzor ravnanja radioaktivnih odpadkov v EU. To ne bi zgolj izboljšalo standardov poročanja in dobre prakse, temveč bi tudi služilo kot mehanizem za porazdelitev stroškov in prispevalo k pripravi direktive o jedrski varnosti ⁽⁴⁾.

5.7 Odbor izrecno pozdravlja dejstvo, da Komisija namerava zagotoviti tudi podporo za raziskave na področju odlaganja radioaktivnih odpadkov globoko pod zemljo in usklajevanje raziskav po vsej EU. Odbor poudarja, da bi bilo treba te programe ustrezno in na splošno spodbujati ter poziva države članice, da to vprašanje obravnavajo v svojih nacionalnih programih raziskav in prek skupnih raziskav na podlagi okvirnih programov Komisije za raziskave in razvoj.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽³⁾ UL L 312, 22.11.2008, str. 3.

⁽⁴⁾ UL L 172, 2.7.2009, str. 18.

PRILOGA

k Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednje besedilo mnenja strokovne skupine je bilo spremenjeno z amandmajem, ki ga je skupščina sprejela in je prejel več kot četrtno glasov:

Točka 5.5

Člen 4(3) zahteva, da se radioaktivni odpadki odlagajo v državi članici, v kateri so nastali, razen če države članice sklenejo sporazume o uporabi odlagališč v eni izmed držav članic. Odbor pozdravlja ta nedvoumen pristop k ravnanju z radioaktivnimi odpadki, ki jih povzročajo države članice izključno v EU, in tudi priložnost za razvoj skupnih objektov. Opozorjeno je bilo, da to ne izključuje vrnitve predelanih odpadkov, ki nastanejo zaradi predelave izrabljenega goriva, v države izvora, ki niso članice EU. Da ne bi bilo nikakršnega dvoma, pa je bilo predlagano, da se to vprašanje izrecno navede v obrazložitvenem memorandumu ali uvodnih izjavah.

67 glasov za, 57 glasov proti in 26 vzdržanih glasov.

2011/C 218/15	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/71/ES in Direktive 2009/138/ES glede pristojnosti Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine ter Evropskega organa za vrednostne papirje in trge (COM(2011) 8 konč. – 2011/0006 (COD))	82
2011/C 218/16	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Odziv na poročilo strokovne skupine o vmesni oceni Sedmega okvirnega programa za raziskave, tehnološki razvoj in predstavitvene dejavnosti ter na poročilo strokovne skupine o vmesni oceni Sklada za financiranje na osnovi delitve tveganja (COM(2011) 52 konč.)	87
2011/C 218/17	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Politika EU za boj proti terorizmu: glavni dosežki in izzivi za prihodnost (COM(2010) 386 konč.)	91
2011/C 218/18	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav zaradi sezonskega dela (COM(2010) 379 konč. – 2010/0210 (COD))	97
2011/C 218/19	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja (COM(2010) 378 konč. – 2010/0209 (COD))	101
2011/C 218/20	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (COM(2011) 32 konč. – 2011/0023 COD)	107
2011/C 218/21	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 glede pogodbenih razmerij v sektorju mleka in mlečnih izdelkov (COM(2010) 728 konč. – 2010/0362 (COD))	110
2011/C 218/22	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov (COM(2010) 733 konč. – 2010/0353 (COD))	114
2011/C 218/23	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 o tržnih standardih (COM(2010) 738 konč. – 2010/0354 (COD))	118
2011/C 218/24	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 834/2007 o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov (COM(2010) 759 konč. – 2010/0364 (COD))	122

2011/C 218/25	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe (EU) št. .../... Evropskega parlamenta in Sveta z dne [...] o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 165/94 in (ES) št. 78/2008 (COM(2010) 745 konč. – 2010/0365 (COD))	124
2011/C 218/26	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 485/2008 o pregledu transakcij, ki so del sistema financiranja Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada, s strani držav članic (COM(2010) 761 konč. – 2010/0366 (COD))	126
2011/C 218/27	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o napadih na informacijske sisteme in razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2005/222/PNZ (COM(2010) 517 konč. – 2010/0273 (COD))	130
2011/C 218/28	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o ravnanju z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki (COM(2010) 618 konč.)	135

Cena naročnine 2011 (brez DDV, skupaj s stroški pošiljanja z navadno pošto)

Uradni list EU, seriji L + C, samo papirna različica	22 uradnih jezikov EU	1 100 EUR na leto
Uradni list EU, seriji L + C, papirna različica + letni DVD	22 uradnih jezikov EU	1 200 EUR na leto
Uradni list EU, serija L, samo papirna različica	22 uradnih jezikov EU	770 EUR na leto
Uradni list EU, seriji L + C, mesečni zbirni DVD	22 uradnih jezikov EU	400 EUR na leto
Dopolnilo k Uradnemu listu (serija S – razpisi za javna naročila), DVD, ena izdaja na teden	Večjezično: 23 uradnih jezikov EU	300 EUR na leto
Uradni list EU, serija C – natečaji	Jezik(-i) v skladu z natečajem(-i)	50 EUR na leto

Naročilo na *Uradni list Evropske unije*, ki izhaja v uradnih jezikih Evropske unije, je na voljo v 22 jezikovnih različicah. Uradni list je sestavljen iz serije L (Zakonodaja) in serije C (Informacije in objave).

Na vsako jezikovno različico se je treba naročiti posebej.

V skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 920/2005, objavljeno v Uradnem listu L 156 z dne 18. junija 2005, institucije Evropske unije začasno niso obvezane sestavljati in objavljati vseh pravnih aktov v irščini, zato se Uradni list v irskem jeziku prodaja posebej.

Naročilo na Dopolnilo k Uradnemu listu (serija S – razpisi za javna naročila) zajema vseh 23 uradnih jezikovnih različic na enem večjezičnem DVD-ju.

Na zahtevo nudi naročilo na *Uradni list Evropske unije* pravico do prejemanja različnih prilog k Uradnemu listu. Naročniki so o objavi prilog obveščeni v „Obvestilu bralcu“, vstavljenem v *Uradni list Evropske unije*.

Prodaja in naročila

Naročilo na razne plačljive periodične publikacije, kot je naročilo na *Uradni list Evropske unije*, je možno pri naših komercialnih distributerjih. Seznam komercialnih distributerjev je na spletnem naslovu:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) nudi neposreden in brezplačen dostop do prava Evropske unije. To spletišče omogoča pregled *Uradnega lista Evropske unije*, zajema pa tudi pogodbe, zakonodajo, sodno prakso in pripravljalne akte za zakonodajo.

Za boljše poznavanje Evropske unije preglejte spletišče <http://europa.eu>



Urad za publikacije Evropske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

SL