

# Uradni list

## Evropske unije

C 221

Zvezek 48

Slovenska izdaja

Informacije in objave

8. september 2005

Obvestilo št.	Vsebina	Stran
	I <i>Informacije</i>	
	.....	
	II <i>Pripravljalni akti</i>	
	<b>Evropski Ekonomsko-socialni odbor</b>	
	<b>414. plenarne zasedanje 9. in 10. februarja 2005</b>	
2005/C 221/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o XXXIII. poročilu o politiki konkurence — 2003 SEC(2004) 658 <i>final</i> .....	1
2005/C 221/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o pravicah in obveznostih potnikov v mednarodnem železniškem prometu (COM(2004) 143 <i>final</i> — 2004/0049 (COD)) .....	8
2005/C 221/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o odškodnini v primerih neizpolnjevanja pogodbenih zahtev glede kakovosti železniškega prevoza blaga COM(2004) 144 <i>final</i> — 2004/0050 (COD) .....	13
2005/C 221/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Bela knjiga o storitvah splošnega pomena COM(2004) 374 <i>final</i> .....	17
2005/C 221/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o izkoriščanju geotermalne energije — toplota iz zemlje .....	22

SL

Cena:  
30 EUR

(Nadaljevanje na naslednji strani)

<u>Obvestilo št.</u>	Vsebina (nadaljevanje)	Stran
2005/C 221/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvajanju uvajalnih in obratovalnih faz evropskega programa satelitske radionavigacije COM(2004) 477 <i>final</i> — 2004/0156 (COD) .....	28
2005/C 221/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Skupnosti (INSPIRE) COM(2004) 516 <i>final</i> — 2004/0175 (COD) .....	33
2005/C 221/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o Obvladovanju tveganja v primeru poplav: ukrepi za preprečevanje, varstvo in zmanjšanje tveganja COM(2004) 472 <i>final</i> .....	35
2005/C 221/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu za uredbo Sveta o financiranju Skupne kmetijske politike (SKP) COM(2004) 489 <i>final</i> — 2004/0164 (CNS) .....	40
2005/C 221/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu za uredbo Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 2759/75, Uredbe (ES) št. 2771/75, Uredbe (ES) št. 2777/75, Uredbe (ES) št. 1254/1999, Uredbe 1255/1999 in Uredbe (ES) št. 2529/2001 o posebnih ukrepih za podporo trga COM(2004) 712 <i>final</i> 2004/0254 (CNS) .....	44
2005/C 221/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Peking, 10 let kasneje: ocena napredka na področju enakosti spolov v Evropi in v državah v razvoju .....	46
2005/C 221/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi — Javna naročila za obrambo COM(2004) 608 <i>final</i> .....	52
2005/C 221/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 91/440/EGS o razvoju železnic v Skupnosti COM(2004) 139 <i>final</i> - 2004/0047(COD) .....	56
2005/C 221/14	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izdajanju spričeval vlakovnemu osebju, ki upravlja lokomotive in vlake v železniškem omrežju Skupnosti COM(2004) 142 <i>final</i> — 2004/0048 (COD) .....	64
2005/C 221/15	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Predlogu uredbe Sveta o uporabi sheme splošnih tarifnih preferencialov COM(2004) 699 <i>final</i> ref. 2004/0242 (CNS) .....	71
2005/C 221/16	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu za Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi evropskega postopka o odredbi za plačilo COM(2004) 173 <i>final</i> /3 — 2004/0055 COD .....	77
2005/C 221/17	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu mladoletnikov in človeškega dostojanstva ter pravici do ugovora v zvezi s konkurenčnostjo evropskih avdiovizualnih in informacijskih storitvenih dejavnosti COM(2004) 341 <i>final</i> — 2004/0117 (COD) .....	87
2005/C 221/18	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o politiki zaposlovanja: vloga EESO po širitvi in z vidika lizbonskega procesa .....	94



2005/C 221/19	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Financiranje mreže Natura 2000 COM(2004) 431 <i>final</i> .....	108
2005/C 221/20	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah na notranjem trgu (COM(2004) 2 <i>final</i> — 2004/0001 (COD)). .....	113
2005/C 221/21	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Obračun in poravnava v Evropski uniji — Načrt za naprej COM(2004) 312 <i>final</i> .....	126
2005/C 221/22	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o celostnem programu dejavnosti na področju vseživljenjskega učenja COM(2004) 474 <i>final</i> -2004/0153 (COD) .....	134
2005/C 221/23	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Kako zagotoviti boljše vključevanje regij, prizadetih zaradi stalnih naravnih ovir in strukturnih problemov .....	141
2005/C 221/24	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o potrošniški politiki po širitvi EU .....	153



## II

(Pripravljalni akti)

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

## 414. PLENARNE ZASEDANJE 9. IN 10. FEBRUARJA 2005

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o XXXIII. poročilu o politiki konkurence — 2003

SEC(2004) 658 final

(2005/C 221/01)

Evropska komisija je 4. junija 2004 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu: XXXIII. poročilo o politiki konkurence — 2003

Strokovna skupina za notranji trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 11. januarja 2005. Poročevalec je bil **g. Chiriaco**.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seji z dne 9. februarja) s 75 glasovi za in enim vzdržanim glasom.

## 1. Uvod

1.1 Letno poročilo 2003 o politiki konkurence posebno pozornost namenja spremembam notranje organizacije omenjenega področja in delovnih metod Komisije ter obravnava način, kako Komisija prispeva k vzpostavljanju skladnosti znotraj strukture gospodarskega upravljanja v Evropi.

1.2 Politika konkurence Evropske unije igra pomembno vlogo pri doseganju konkurenčnih ciljev, določenih v lizbonski strategiji, in ne zajema zgolj protimonopolnih in združitvenih pravil, temveč tudi uporabo učinkovitih in strogih predpisov glede državne pomoči.

1.3 Da bi olajšala pristop desetih novih držav članic, je Komisija razvila sistem skupnih konkurenčnih pravil za pravično dodeljevanje državnih pomoči, in poudarila, da je treba državne ukrepe, ki izkrivljajo konkurenčnost, obravnavati enako dosledno kot izvajanje pravil, ki veljajo za podjetja.

1.4 Leta 2003 je bilo ugotovljenih 815 novih kršitev konkurenčnega prava. Med ukrepi je treba omeniti vzpostavitev posebnega uradnika za zvezo s potrošniki, ki naj bi zagotovil stalen dialog z evropskimi potrošniki: njihovi interesi so v okviru politike konkurence sicer v ospredju, vendar njihovo

stališče pri pojasnjevanju posameznih primerov ali razpravah o temeljnih vprašanjih ni dovolj prepoznavno. Naloge omenjenega uradnika niso omejene zgolj na nadzor nad združevanji podjetij, temveč posegajo tudi na področje kartelnega prava — oblikovanje kartelov in zloraba prevladujočega položaja na tržišču — kot tudi vse nadaljnje postopke in ukrepe na tem področju.

1.5 Evropska komisija je oktobra 2003 objavila osnutek uredbe in smernice za sporazume o prenosu tehnologije, o katerih je EESO že izrazil svoje mnenje<sup>(1)</sup>. Predlog reforme upošteva razvoj tovrstnih sporazumov v zadnjih letih, in sledi cilju, poenostaviti in razširiti področje uporabe uredbe o skupinskih izjemah Skupnosti. Nova pravila imajo naslednje prednosti:

— uredba skupinskih izjem bo vsebovala le še tako imenovano črno listo: vse, česar skupinske izjeme ne izključujejo, bo v prihodnje dovoljeno;

— licenčni dogovori med konkurenčnimi podjetji se bodo jasno razlikovali od licenčnih dogovorov med nekonkurenčnimi podjetji;

— predvideno je sprejetje posodobitvenega programa.

<sup>(1)</sup> UL C 80 dne 30.3.2004.

1.6 Komisija je prav tako imenovala glavnega gospodarstvenika za vprašanja politike konkurence, ki je začel delovati 1. septembra 2003, in hkrati precej okrepila vlogo pooblaščenca za zaslišanje. Glavni gospodarstvenik je odgovoren za tri naloge:

- gospodarsko-politično in ekonometrično svetovanje in upravljanje pri uporabi konkurenčnega prava Evropske unije, kamor lahko sodi tudi sodelovanje pri oblikovanju splošnih smernic;
- splošno svetovanje in upravljanje že na začetni stopnji konkurenčnih postopkov;
- podrobno svetovanje in upravljanje v najpomembnejših konkurenčnih zadevah, ki so povezane z zapletenimi gospodarskimi vprašanji, predvsem, ko je za to potrebna temeljita kvantitativna analiza.

1.7 Pooblaščenec za zaslišanje ima obsežna pooblastila in neodvisno vlogo pri zagotavljanju pravice do zagovora v okviru nekaterih konkurenčnih postopkih. Neposredno je podrejen odgovornemu članu Komisije in od GD za konkurenčnost ne prejema nikakršnih navodil. V primeru utemeljenih vprašanj procesnega prava lahko ukrepa kadar koli. Organizira ustna zaslišanja in jih objektivno izvaja, odloča, ali je mogoče zaslišati tretjo osebo in predložiti dodatne dokumente. O vsem tem poroča odgovornemu članu Komisije.

## 2. Uporaba pravil za odpravo kartelov — člen 81 in 82 Pogodbe o ES

2.1 Komisija je oktobra 2003 sprožila zaključno fazo reformnega postopka za uresničevanje kartelnega prava (tako imenovani posodobitveni program), da bi omogočila lažje izvajanje pooblastil konkurenčnih uradov in natančneje določila mehanizme za sodelovanje med Komisijo, konkurenčnimi uradi držav članic in nacionalnimi sodišči, kot ga predvideva uredba št 1/2003.

2.2 Posodobitveni program vsebuje predvsem novo uredbo o načinih zaslišanj udeleženih strank kot tudi vrsto drugih procesnih vprašanj, denimo o dostopu do dokumentov in o ravnanju z zaupnimi podatki. Šest sporočil osnutka se med drugim nanaša na mehanizme za sodelovanje znotraj mrež evropskih organov za konkurenco kot tudi med Komisijo in sodišči držav članic, osnutek omejevanja trgovanja med državami članicami, obravnavanje pritožb in posvetovalnih dopisov,

ki naj bi pomagali podjetjem pri presojanju novih ali nerešenih pravnih vprašanj. Glede celotnega posodobitvenega paketa komisija opozarja na mnenje EESO (<sup>1</sup>).

2.3 Leta 2003 je Komisija objavila pet odločitev zoper nedovoljene horizontalne dogovore: o francoskem govejem mesu, sorbatih, električnih in mehanskih ogljikovih in grafitnih proizvodih, organskih peroksidih in industrijskih bakrenih ceveh. Kazni so znašale 400 milijonov evrov, imele pa naj bi predvsem svarilni učinek. Inšpekcije so bile izvedene tudi po podjetjih. Podjetje, ki se je kot prvo odločilo sodelovati in je predložilo dokaze za izvedbo inšpekcije, je bilo oproščeno plačila kazni. Komisija pa izrazi ugodno mnenje v primerih, če dogovori med podjetji ne omejujejo konkurence na določenih trgih in če imajo porabniki od sodelovanja korist. Komisija je leta 2003 zavzela stališče v treh primerih kršitve člena 82 zaradi:

- pristojbine, ki jih je podjetje Deutsche Telekom AG zahtevalo od svojih konkurenčnih podjetij za dostop do krajevne infrastrukture svojega telekomunikacijskega omrežja,
- cenovne politike podjetja Wanadoo v zvezi s storitvami ADSL,
- zlorabe prevladujočega tržnega položaja podjetja Ferrovie dello Stato Spa (FS) za dostop do železniške infrastrukture, vlečnih storitev in potniškega prometa.

## 3. Razvoj politike konkurence v posameznih gospodarskih panogah

3.1 Leta 2003 je bilo na področju energetike (elektrika in plin) v okviru liberalizacijskega postopka mogoče zaznati občuten, čeprav ne popolnoma zadovoljiv napredek: junija so bili sprejeti pravni predpisi, ki določajo, da se lahko vsi evropski porabniki električne energije in plina do 1. julija sami odločijo za svojega ponudnika. S tem naj bi zagotovili ravnovesje med spodbudami za razvoj novih infrastruktur in popolno vzpostavitev skupnega trga.

3.2 V nekaterih državah članicah Evropske unije med potrošniki in med podjetji še zmeraj prevladuje nezadovoljstvo zaradi rastočih cen in neustrezne kakovosti storitev. Socialni partnerji in združenja potrošnikov predvsem v novih državah članicah močno poudarjajo ohranjanje neodvisnosti nacionalnih organov, ki bdijo nad konkurenco in nacionalnih organov, ki skrbijo za javno oskrbo.

(<sup>1</sup>) UL C 80 dne 30.3.2004.

3.2.1 Kjer je v veljavi primerna in obsežna zakonodaja o konkurenčnosti, se še posebej v novih državah članicah včasih dogaja, da oblasti, zadolžene za nadzor in reguliranje, naletijo na odpor pri prizadevanju, da bi svoje naloge opravljale neodvisno; zato so se sektorske ureditve za varstvo interesov potrošnikov oz. za učinkovito delovanje trgov včasih izkazale za neučinkovite. Odbor zagovarja pragmatičnejši odnos med politiko konkurenčnosti in politiko varstva potrošnikov. Bolje organizirano in vključeno gibanje potrošnikov bo lahko prispevalo tudi k iskanju rešitev na ravni oblasti in posredovalo informacije o trgih in o praksah, ki so v nasprotju s konkurenčnostjo.

3.3 Na področju poštnih storitev je bila leta 2002 sprejeta direktiva o dokončnem oblikovanju notranjega trga za poštne storitve, predvsem s postopnim zmanjšanjem pridržanega področja in liberalizacijo trga za čezmejne poštne pošiljke. V skladu s sporazumom Evropskega sveta bo leta 2006 Komisija izdelala študijo o vplivih univerzalnih storitev na posamezno državo članico. Na podlagi rezultatov te študije bo sprejela predlog, katerega cilj je popolno odprtje trga za poštne storitve od leta 2009 naprej, skupaj z ukrepi, ki naj bi zagotovili univerzalnost storitev.

3.4 Rok za uvedbo novega ureditvenega okvira na področju elektronske komunikacije se je iztekel julija 2004. Komisija je v svojem poročilu o omenjenem področju poudarila predvsem sledeča načela: pri analizi trgov je potrebno upoštevati načela konkurenčnosti; proti operaterju je mogoče ukrepati le takrat, ko ima ta prevladujočo vlogo na trgu; vse elektronske komunikacijske storitve in omrežja je treba obravnavati enako (ne glede na tehnologijo). Razvoj in splošni dostop do elektronske komunikacije v prihodnje ne bo več sam po sebi omogočal pospeševanja gospodarske rasti. Pri tem je zlasti pomembno povečati obseg znanja in sposobnosti vseh uporabnikov informacijske in komunikacijske tehnologije.

3.5 Komisija leta 2003 sklenila, da bo na področju zračnega prometa začela obsežni dialog s pristojnimi predstavniki področja, ki ne bo omejen zgolj na posamezne primere. Njihov cilj je oblikovanje transparentnih konkurenčnih smernic o združevanjih podjetij na področju zračnega prometa.

3.5.1 Napredek je mogoče zaznati tudi na področju železniškega prometa, kjer so bile oblikovane in uvedene skupne smernice za izvajanje določil kartelnega prava na področju prometa blaga in ljudi.

3.5.2 Dialog s panogo se je nadaljeval tudi na področju morskega prometa in prodaje motornih vozil ter zavarovanj, s

ciljem, da se preverijo obstoječi pravni predpisi o skupinski izjemi ali sprejmejo novi ustrezni predpisi.

3.5.3 V omenjenem dialogu je treba upoštevati tudi primerljive oblike davčne obravnave.

3.6 *Mediji*: Komisija meni, da je pluralizem medijev osnovnega pomena za delovanje Evropske unije in kulturno identiteto držav članic, vendar pri tem poudarja, da je nadzor nad koncentracijo medijev v prvi vrsti v rokah držav članic. Uporaba instrumentov politike konkurence na področju medijev je omejena na strukturo trga, gospodarski vpliv delovanja medijskih hiš in nadzor nad državno pomočjo. Ti instrumenti ne morejo nadomestiti nadzora nad koncentracijo medijev in ukrepov za zagotavljanje njihove raznolikosti na nacionalni ravni. Uporaba konkurenčnih predpisov je omejena izključno na odpravljanje težav v zvezi z vzpostavljanjem ali krepitvijo prevladujočega položaja na omenjenih trgih in izključevanja konkurenčnih podjetij.

3.6.1 Očitno pa je, da Komisija s tem pristopom, ki je s formalnega vidika sicer pravilen, v nekaterih državah ni uspela preprečiti ali odpraviti prevladujočih položajev na trgu in s tem povezanega ravnanja, ki ni v skladu s pravili proste konkurence. To velja na različne trge, in trg televizijskih reklam, ki doslej še ni bil primerno raziskan in ima odločujoč pomen, ko gre za o zaščito pluralizma.

3.6.2 Razen tega nadzor ni zajel metode, ki jih nekatere medijske skupine uporabljajo za krepitev svojega prevladujočega položaja, predvsem uporabe varnostnih ukrepov za preprečitev sovražnih prevzemov z zadolženostjo ciljne družbe ali dodeljevanja večkratnih glasovalnih pravic, ki olajšajo nadzor družbe z manjšinskimi delničarji.

3.6.3 Komisija bo zato morala biti pri uporabi konkurenčnih pravil in nadzoru konkurenčnih praks še posebno budna.

3.7 *Svobodni poklici*: Komisija je objavila ugotovitve neodvisne študije Dunajskega inštituta za visoke študije (Wiener Instituts für Höhere Studien (IHS)). Te so pokazale, da se stopnja pravne urejenosti storitev svobodnih poklicev glede na posamezno državo članico in različne poklice močno razlikujejo. Na podlagi študije lahko sklepamo, da je ustvarjalnost pri opravljanju svobodnih poklicev v državah z manj predpisi in več svobode večja.

3.7.1 Na konferenci o urejanju storitev svobodnih poklicev dne 28. oktobra 2003 v Bruslju, ki se je udeležilo 260 predstavnikov zadevnih interesnih skupin, so predstavili vplive pravil in pravnih predpisov na strukturo trga in zaščito potrošnikov.

3.7.2 Ob tej priložnosti je član Komisije g. Monti napovedal, da bo namen Komisije, da bo Komisija do leta 2004 izdala poročilo o konkurenčnosti v okviru storitev svobodnih poklicev. To poročilo, ki vsebuje pomembne oporne točke in smernice, je bilo objavljeno 9. februarja 2004.

#### 4. Reforma nadzora nad združevanjem podjetij

4.1 Svet je 27. novembra 2003 z upoštevanjem večine reform, ki jih je decembra 2002 predlagala Komisija, dosegel politično soglasje o preoblikovani uredbi o združitvi. Te spremembe so se nanašale na izvenzakonske ukrepe, namenjene racionalizaciji postopka odločanja, povečanju veljave instrumentov za gospodarsko analizo in učinkovitejšemu varovanju pravice do zagovora. Tako je bil denimo imenovan glavni gospodarstvenik/makroekonomist za konkurenčna vprašanja, in vzpostavljeni nadzorni forumi, ki naj bi zagotovili popolno objektivnost mnenj. Glede ocene združitve opozarjajo na mnenje EESO o Predlogu za direktivo evropskega parlamenta in Sveta o stapljanju kapitalskih družb iz različnih držav članic. <sup>(1)</sup>

4.2 Cilj: Zagotoviti, da bi materialno pravna preiskava/revizija, ki jo predvideva uredba o združitvi, (ugotavljanje prevladujočega položaja podjetij), učinkovito ugotavlja navzočnost vseh združenj, ki so v nasprotju s konkurenčnimi pravili, ter hkrati zagotovila nenehno pravno varnost. Kriterij materialno-pravne preiskave, združen s kriterijem preiskave osnovnega zmanjšanja konkurence (substantial lessening of competition), se tako glasi: „Združenja podjetij, ki znatno ovirajo učinkovito konkurenco na skupnem trgu, predvsem z vzpostavitvijo ali okrepitevijo prevladujočega položaja, so nezdružljiva s skupnim trgom.“

4.2.1 Nova definicija „predvsem z vzpostavitvijo in okrepitevijo...“ omogoča, da se področje uporabe ne nanaša več zgolj na kriterij prevladujočega položaja. Vendar je pri razlagi tega predpisa treba upoštevati tudi razlago Sveta in Komisije člena 2 (25) uredbe <sup>(2)</sup>, ki pravi: „je treba interpretirati, kakor da poleg koncepta prevladujočega položaja obsega le protikonkurenčne učinke koncentracije, izhajajoče iz neusklajenega ravnanja podjetij, ki nimajo

prevladujočega položaja na prizadetem trgu.“ Iz tega sledi, da je področje uporabe še naprej definirano v skladu s pojmom prevladujočega položaja.

4.3 Smernice za ocenjevanje horizontalnih združevanj: t.j. povezovanja med konkurenčnimi podjetji in morebitnimi konkurenčnimi podjetji. Takšna povezovanja so nedopustna le takrat, če ima krepitev njihove tržne moči negativne posledice za potrošnike, kar se odraža v visokih cenah, nizki kakovosti proizvodov in manjši izbiri. To velja ne glede na to, ali protikonkurenčni vplivi izhajajo iz vzpostavitve oziroma okrepitev prevladujočega položaja na trgu ali zaradi obstajajočega oligopolu. Pri presoji vplivov združevanj na konkurenco je treba preveriti tudi vplive v okviru pričakovanega razvoja trga. To utegne denimo pomeniti, da Komisija ne bi bila upravičena posredovati v primeru odkupa podjetja, ki mu grozi stečaj.

4.4 Novi zgledni načini postopanja (best practices): V okviru reformnega programa iz leta 2002 je prišlo do javnega zaslišanja, ki se je končalo februarja 2003. Cilj programa je bilo oblikovanje smernic o običajnem nadzoru združevanja podjetij v EU.

#### 5. Mednarodno sodelovanje

5.1 Komisija aktivno sodeluje pri delovni skupini ICNa (International Competition Network) za nadzor nad združevanji, ki se ukvarja z multijurisdikcijskimi združevanji, t.i. združevanji, ki sodijo v pristojnost več držav ali skupin držav. Delovna skupina je razdeljena v tri podskupine:

- prijava in način postopanja,
- preiskovalne metode,
- analitični okvir.

5.1.1 Komisija sodeluje v vseh treh podskupinah. Skupine si predvsem prizadevajo, da bi izboljšale sporazumevanje med različnimi pravnimi sistemi, kar bi vodilo k učinkovitejšemu nadzoru nad združevanji.

5.1.2 ICN na splošno deluje kot virtualna mreža različnih nacionalnih organov za konkurenco, kar olajša mednarodno sodelovanje in predložitev predlogov s ciljem zmanjšanja stroškov nadzora nad združevanji in spodbujanja procesno-pravne in materialnopravne konvergence.

<sup>(1)</sup> UL C 117 dne 30.4.2004.

<sup>(2)</sup> Uredba Sveta št. 139/2004 dne 20.1.2004

5.1.3 Na drugi konferenci ICN junija 2003 v Meridi v Mehiki je bilo posebej poudarjeno, da je treba na področju zaščite konkurence uporabljati jasen in razumljiv jezik in da imajo dejavnosti, ki spodbujajo konkurenco, v zakonsko urejenih sektorjih strateški pomen, da tako zmanjšujejo stroške, ki so nastali zaradi nadzora združitve, in odpravljajo ovire, ki otežkočajo sporazumevanje med različnimi pravnimi sistemi o politiki glede združitve.

## 6. Državne pomoči

6.1 Nadzor državnih pomoči služi ugotavljanju vplivov državnih pomoči, ki jih države članice namenjajo podjetjem, na konkurenčnost. Cilj: zagotoviti, da državni posegi ne ogrožajo tekočega delovanja notranjega trga, konkurenčnosti in konkurenčnih trgov v Skupnosti ter da se pospešujejo strukturne reforme. Predvsem pomembno je, da ukrepi državne pomoči ne izničujajo koristne učinke liberalizacije. *Evropski vrh v Stockholmu*: Države članice imajo nalogo, da zmanjšajo skupno raven državnih pomoči in pomoči horizontalnih ciljev skupnega interesa, kot denimo spodbujanje gospodarske in socialne kohezije, zaposlenosti, varstva okolja, spodbujanje R&R MSP. Prednostna naloga Komisije je tudi vračilo nezakonitih pomoči državam članicam.

6.1.1 V zvezi s tem obžalujemo, da nekatere države članice področje javnih dobav blaga in storitev niso odprle tudi ponudnikom iz drugih držav članic. V Evropski uniji znaša letni obseg javnih dobav blaga in storitev več kot 1,5 bilijonov evrov. Mnoge države članice dajo prednost domačim podjetjem, kar škodi konkurenci in povečuje davčno obremenitev potrošnikov.

6.2 Državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij, ki so v težavah. Smernice, ki so veljale do oktobra 2004, predvidevajo, da so državne pomoči združljive le, če so bili izpolnjeni strogi pogoji. Pri preverjanju smernic je bilo upoštevano predvsem sledeče:

— omejitev pomoči za reševanje na preklicne, omejene finančne pomoči, ki so lahko le tako dolgo zagotovljene, dokler ne začne veljati obsežen načrt prestrukturiranja,

— nadzor pomoči pri velikih podjetjih z blagovnim prometom v EU

— okrepitev načela (predvsem pri velikih podjetjih), ki obvezuje prejemnike pomoči, da velik del stroškov prestrukturiranja financirajo sami.

— uporaba načela enkratne pomoči.

6.3 *Večsektorski okvir za velike investicijske načrte*: Stroga pravila za gospodarske panoge s strukturnimi težavami. Seznam teh gospodarskih panog naj bi bil izdelan do konca leta 2003. Zaradi metodičnih in tehničnih težav je Komisija predstavila sprejem seznama in veljavo obstoječih prehodnih pravil za „senzitivne“ sektorje podaljšala do decembra 2006.

6.4 *Pomoči R&R za MSP*: raziskovalne in razvojne pomoči lahko prispevajo k gospodarski rasti, konkurenčnosti in zaposlenosti ter so predvsem pomembne za MSP.

6.5 *Pomoči na področju varstva okolja, R&R pomoči, davčne olajšave*. Na področju davčnih olajšav so bile preizkušene alternativne pomoči obdavčevanja kot denimo metoda dodatka stroškov (davčni sporazum se določi pavšalno na podlagi odstotka izdatkov in stroškov poslovanja). V okviru sektorskih pomoči (prim. predvsem uporabo začasnih zaščitnih ukrepov (TDM — temporary defensive mechanism)) so bila upoštevana sledeča področja: jeklo, telekomunikacija, premog, železniški promet, kombiniran promet, cestni promet, pomorski in zračni promet.

6.6 *Kmetijstvo*: 23. decembra 2003 je Komisija sprejela novo uredbo, ki naj bi do določene stopnje dopuščala nekatere kategorije pomoči. Za pridobitev pomoči več ni potrebna prijava pri Komisiji. Uredba, ki velja do konca leta 2006, se nanaša na pomoči začasnih zaščitnih ukrepov na področju kmetijstva. Glede na definicijo začasnih zaščitnih ukrepov (do 250 zaposlenih, 40 milijonov evrov prometa ali 27 milijonov evrov bilančne vsote) ta uredba zajema skoraj vse kmetijske obrate in podjetja. Komisija je končno uvedla *novi transparentni instrument*: pet dni pred začetkom izplačevanja pomoči se vse dodeljene pomoči, razčlenjene po državah članicah, objavijo na internetu, ter se tako zagotovi ustrezno obveščanje vseh zainteresiranih strani.

## 7. Splošna opažanja

7.1 Po povzetku in deloma pojasnjevanju XXXIII. poročila o politiki konkurence v letu 2003 bi lahko navedli nekatere splošne opombe glede poročila kot celote in nekatere pomembne, napredne vidike.



## 7.2 Odnos med politiko konkurence in politiko gospodarskega razvoja

7.2.1 Politika konkurence Evropske unije je po zaslugi novih postopkov uporabe pravil za odpravo kartel, predelave uredbe o nadzoru nad združevanjem in nove organizacijske ureditve znotraj Komisije postala učinkovitejša in bolj odprta za pozitiven odnos s podjetji in potrošniki.

7.2.2 Na področju politike konkurence je bilo mogoče zaznati bistven napredek glede liberalizacijskega postopka v EU, kajti gospodarstvo sledi načelom tržne logike in dinamike, kar omogoča vzpostavitev evropskega notranjega trga. Politika konkurence je torej bistvenega pomena kot tudi njena stalna popolna avtonomnost.

7.2.3 Vendar politika konkurence dandanes sama ne more kriti zelo akutno potrebo EU po močnem razcvetu rasti in trajnostni gospodarski razvojni politiki, ki temelji na inovaciji in socialnem dialogu. Svetovne strukturne spremembe v proizvodnji in trgovanju, kot prvo tiste, ki jih je povzročil novi tehnološki razvoj, od Komisije zahtevajo, da uporabi in usklajuje dodatne instrumente gospodarske politike, da bi ohranila in ponovno oživila konkurenčnost evropskega gospodarstva, okrepila gospodarsko in socialno kohezijo in spodbudila zaposlovanje, varstvo okolja ter obsežne in zahtevne raziskovalne in razvojne programe. Stališče, ki ga je zavzela Komisija v svojem sporočilu *Spremljanje strukturnih preobrazb: industrijska politika za razširjeno Evropo* in ustrezno mnenje, ki ga je izrazil EESO<sup>(1)</sup>, jasno kaže v to smer. Lizbonska strategija zastavlja pot, ki naj bi jo ubrali. Vendar se mora omogočiti in pospešiti izvajanje ustreznih ukrepov tako na splošni kot tudi sektorski ravni.

7.2.3.1 EESO poudarja, da je potrebno odločno izvajati novi popolnoma integrirani osnutek, ki ga je novembra 2003 določil Svet (konkurenčnost), ter tako na vseh področjih krepiti konkurenčnost industrije kot tudi raziskovanje, razvoj in inovacijo. EESO ponovno poudarja točke svojega mnenja z dne 30. junija 2004 o temi *LeaderSHIP 2015 — Prihodnost evropskega ladjedelništva*<sup>(2)</sup>.

## 7.3 Državne pomoči in storitve splošnega interesa

7.3.1 Pri postopku reforme za krčenje in poenostavitev nadzora nad državnimi pomočmi, ob upoštevanju smernic Evropskega sveta v Stockholmu, je bilo mogoče zaznati pomemben napredek, predvsem glede zmanjšanja obsega državnih pomoči in preusmeritve njihove namembnosti na prečne cilje skupnega interesa, med drugim na cilje kohezije. V

tem smislu mora Komisija izvajati različne ukrepe, kot denimo razširiti področje uporabe pomoči za raziskave in razvoj, izdelati smernice za sporazum o tehnološkem prenosu, prestrukturiranju podjetij s težavami in pomoči za izobraževanje ter varstvo okolja kot tudi večsektorjalne predpise za obširne investicijske projekte.

7.3.2 Sodišče je s svojo sodbo o pravni zadevi *Altmark* (julija 2003) potrdilo, da se na podlagi pogojev definicije javnih pomoči izključujejo odškodnine za podjetja, ki izvajajo storitve splošnega interesa. Odprti pa ostajajo nekateri problemi, še posebej kar se tiče optimalnega razmerja, ki ga je treba ustvariti med državnimi pomočmi in storitvami splošnega interesa (SSI). Pogoji, ki jih postavlja sodišče, namreč zahtevajo izboljšanje pravne varnosti, predvsem na področju ocenjevanja stroškov, predpisov o financiranju storitev<sup>(1)</sup> in opisa dolžnosti javnih služb, ki so upravičene do odškodnine. Sicer pa zelena knjiga o storitvah splošnega interesa (SSI), ki je bila objavljena maja 2003, navaja, da je potrebno oceniti, ali se morajo načela, ki veljajo za SSI, okrepiti, in ali je treba določiti optimalne pravne predpise za te storitve ter ukrepe za večjo pravno varnost vseh akterjev.

7.3.3 Kjer se dolžnosti univerzalnih služb namreč ne določijo in financirajo v skladu s predpisi, lahko pride do večjih izgub zadolženih podjetij, kajti v dobičkonosne storitvene segmente se bi utegnili vriniti konkurenčna podjetja.

7.3.4 Iz teh razlogov EESO v svojem mnenju<sup>(3)</sup> o zeleni knjigi Komisije poudarja pomembnost sprejetja jasnega pravnega akta o SSI, ki bi vsem uporabnikom zagotavljal učinkoviti in enakopravni dostop do kakovostnih storitev, ki bi lahko uresničile njihove zahteve. Razen tega predvsem v okviru reorganizacije in delovnega načina socialnih služb priporoča, da se spodbuja kar se da širok dialog s socialnimi partnerji in nevladnimi organizacijami.

## 7.4 Svobodni poklici

7.4.1 Temeljita analiza o ureditvenem sistemu storitev svobodnih poklicev v državah članicah, ki jo je izvedla Komisija, je pripeljala do koristnih rezultatov: določena omejevalna pravila je potrebno preoblikovati in produktivno ter konkurenčno uporabiti obsežne kulturne in znanstvene vire svobodnih poklicev. To bi seveda bilo v veliko korist tako pripadnikom svobodnih poklicev kot tudi podjetjem in potrošnikom.

<sup>(1)</sup> UL C 157 dne 28.6.2005.

<sup>(2)</sup> UL C 302 dne 7.12.2004.

<sup>(3)</sup> UL C 80 dne 30.3.2004.

7.4.2 Načelo, ki ga je Sodišče večkrat potrdilo, je sedaj vsesplošno priznano, namreč, da se morajo tudi pri ponudbi storitev svobodnih poklicev upoštevati konkurenčna pravila. Sicer je zelo pomembno, da ekonomska merila niso edin parameter za ocenjevanje storitev svobodnih poklicev, vendar ta niso zgolj tehnične narave niti se ne morejo uporabljati monotonno, temveč zagotavljajo veliko bolj težavnostno znanje. Pravilno pa je tudi, da predstavljajo gospodarsko dejavnost, ki bi ustvarila večjo blaginjo, če bi bila preurejena z upoštevanjem konkurenčnih pravil, in bi lahko pomembno prispevala k libzonski strategiji.

7.4.2.1 V zvezi s tem je pomembno omeniti vsebino sporočila Komisije o poročilu o konkurenčnosti dejavnosti svobodnih poklicev<sup>(1)</sup>. Po eni strani se poudarja pomembna vloga, ki bi jo pri izboljšanju konkurenčnosti gospodarstva Evropske unije lahko imele storitve svobodnih poklicev, kajti imajo bistven učinek za podjetja in družine, po drugi strani pa se na podlagi empiričnih raziskav utemeljujejo negativni učinki na potrošnika, ki jih lahko imajo ali že imajo prekomerni in zastareli predpisi, kot tudi občasno obstajajoči predpisi glede cen, reklam, pristopnih predpogojev in izključne pravice ter oblike podjetij.

7.4.3 Zato je potrebno izpeljati in pospešiti reformni postopek. EESO poziva Komisijo, da do leta 2005 objavi novo poročilo o napredkih pri odpravljanju omejevalnih in nepravilnih pravil. Razen tega poudarja, da se je Komisija obvezala, da bo temeljito raziskala odnose med pravili, gospodarskimi rezultati (cene in kakovost) in zadovoljstvom potrošnika.

7.4.4 EESO hkrati ponovno poudarja pomen sodbe Evropskega sodišča z dne 9. oktobra 2003 v pravni zadevi *Conorzio Industrie Fiammiferi*, ki od posameznih upravnih organov zahteva, da ne uporabljajo državnih določil, ki obvezujejo podjetja k poslovanju, ki je v nasprotju z 81. členom Pogodbe o ES.

7.4.5 Pospeševati je treba, da se zainteresirani krogi obsežno in zavedno udeležijo reformnega postopka.

## 7.5 Informacijska raznolikost in konkurenčno pravo

7.5.1 Komisija je v svojem XXXIII. poročilu o politiki konkurence med drugim določila osnovne cilje Evropske unije,

ki so ohranitev in razvoj medijske raznolikosti ter svoboda do informiranja, kajti le-ti predstavljajo osnovne vrednote demokratičnega procesa. Po drugi strani pa Komisija ponazarja, da je nadzor nad zgoščenostjo medijev v prvi vrsti stvar držav članic. Komisija nadalje navaja, da uporaba konkurenčnih predpisov služi izključno odpravljanju težav, ki se nanašajo na vzpostavitve in okrepitev prevladujočega položaja na posameznih trgih in nadzor nad izključevanjem iz tržišča. Po mnenju EESO je razlikovanje med nalogami Evropske unije in nalogami posameznih držav članic izredno nejasno in za seboj pušča nekatere težave nerešene.

— Opozoriti je treba na različne pravne predpise in metode v posameznih državah članicah, ki zahtevajo usklajevanje: Komisija je leta 1989 začela izvajati ustrezne ukrepe in jih leta 1997 nadaljevala z direktivo o televiziji brez meja. Direktiva ne določuje le cilje za gospodarsko učinkovitost temveč tudi upoštevanje kulturne raznolikosti, varstva manjšin, pravice tožbe in drugo;

— na medijskem področju je potrebno razlikovati med splošnimi pravili odpravljanja kartelov in določili, ki se nanašajo posebej na varstvo informacijske raznolikosti. Konkurenčna pravila so osnovni predpogoj, vendar sama ne zadoščajo za spodbujanje pluralizma medijev. Za razliko od konkurenčnega sistema, kjer se mora tržna moč vsakega podjetja soočiti s pobudo in dejavnostjo konkurenčnih podjetij, zahteva spodbujanje in varstvo pluralizma medijev izrecno priznanje državljskih pravic do dejansko razpoložljivih, prostih informacijskih virov in alternativne ter potencialno raznolike informacije — pravica, ki se mora zagotavljati na vseh ravneh.

— ugotavlja se, da proces naprednega zblíževanja med telekomunikacijo, informacijo, radiom, televizijo in založništvom otežuje natančno določitev strukturne ureditve različnih trgov. Brez pravilnega razumevanja tega procesa obstaja nevarnost zmanjšanja konkurenčnih pravil in oslabitev načela pluralizma medijev.

7.5.2 Nova ustava bo očitno razširila mandat Komisije. EESO je prepričan, da lahko Komisija po zaslugi novih pravnih okvirnih pogojev opravlja svojo vlogo kot usmerjevalka in/ali neposredni akter za zagovor in razvoj informacijske svobode in raznolikosti.

Bruselj, 9. februarja 2005

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(1)</sup> COM(2004) 83 final dne 9.2.2004.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o pravicah in obveznostih potnikov v mednarodnem železniškem prometu**

(COM(2004) 143 final — 2004/0049 (COD))

(2005/C 221/02)

Svet EU je 28. aprila 2004 na podlagi 71. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti sklenil, da bo Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil za mnenje o predlogu za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o pravicah in obveznostih potnikov v mednarodnem železniškem prometu.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, ki je zadolžena za pripravo dela, je mnenje sprejela 17. januarja 2005. Poročevalec je bil g. Chagas.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 9. februarja 2005) s 119 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

## 1. Uvod

1.1 Predlog za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o pravicah in obveznostih potnikov v mednarodnem železniškem prometu (v nadaljevanju: „uredba o kakovosti potniškega prometa“) je del takoimenovanega **tretjega železniškega paketa**, ki ga je Evropska komisija sprejela 3. marca 2004 in obsega tudi:

— spremembo direktive 91/440/EEC o razvoju železnic v ES (COM(2004) 139 final),

— predlog direktive o certifikaciji vlakovnega osebja (COM(2004)142 final),

— predlog uredbe o odškodnini v primerih, ko niso spoštovane pogodbene zahteve za storitve v železniškem tovornem prometu (COM(2004) 144 final)

in

— sporočilo komisije „Prihodnost združevanja evropskega železniškega sistema“ (COM(2004) 140 final) in

— delovni dokument komisije o postopni liberalizaciji trga mednarodnih železniških potniških prevozov (SEC(2004) 236).

1.2 „Prvi železniški paket“ (znan tudi kot „infrastrukturni paket“) velja od 15. marca 2001 in predvideno je bilo, naj bi ga v zakonodaje držav članic vključili do 15. marca 2003. Vsebuje naslednje elemente:

— spremembo direktive 91/440/EEC, ki med drugim predvideva prost tržni dostop do mednarodnega železniškega tovornega prometa po Transevropskem železniškem tovornem omrežju do 15. marca 2003 in popolno liberalizacijo mednarodnega železniškega tovornega prometa do 15. marca 2008; <sup>(1)</sup>

— razširitev področja veljavnosti evropskega dovoljenja za železniška podjetja (sprememba direktive 95/18/EC); <sup>(2)</sup>

— uskladitev določb o alokaciji zmogljivosti železniške infrastrukture, zaračunavanju pristojbin za uporabo infrastrukture in certifikaciji varnosti (nadomešča direktivo 95/19/EC) <sup>(3)</sup>.

1.3 Oktobra 2003 je Evropska komisija na Evropskem sodišču vložila tožbo proti devetim državam članicam, ki niso notificirale vključitve Prvega železniškega paketa v nacionalno zakonodajo. Maja 2004 pet držav še vedno ni izvršilo notifikacije, dve državi članici pa sta določbe le delno vključili v nacionalno zakonodajo.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2001/12/EC – OJ L 75, 15.3.2001, str. 1 – Mnenje EESO – OJ C 209, 22.7.1999, str. 22

<sup>(2)</sup> Direktiva 2001/13/EC – OJ L 75, 15.3.2001, str. 26 – Mnenje EESO – OJ C 209, 22.7.1999, str. 22

<sup>(3)</sup> Direktiva 2001/14/EC – OJ L 75, 15.3.2001, str. 29 – Mnenje EESO – OJ C 209, 22.7.1999, str. 22

1.4 „**Drugi železniški paket**“ je bil objavljen v Uradnem listu Evropskih skupnosti 30. aprila 2004 in mora biti vključen v nacionalno zakonodajo do 30. aprila 2006. Vsebuje naslednje elemente:

- spremembo direktive 91/440/EEC: omogočenje prostega tržnega dostopa do mednarodnega železniškega tovornega prometa do 1. januarja 2006 in liberalizacija domačega železniškega tovornega prometa vključno s kabotažo od 1. januarja 2007 <sup>(1)</sup>;
- direktivo o varnosti na železnicah Evropske skupnosti <sup>(2)</sup>;
- uredbo o ustanovitvi evropske železniške agencije <sup>(3)</sup>;
- spremembo direktive o interoperabilnosti železniškega sistema velike hitrosti (96/48/EC) in direktive o konvencionalnem železniškem sistemu (2001/16/CE). <sup>(4)</sup>

1.5 Prvi in drugi železniški paket sta ustvarila zakonsko podlago za notranje tržišče na področju železniškega tovornega prometa. Ukrepi obsegajo dostop do trga, izdajanje dovoljenj in certifikacijo železniških podjetij, dostop do infrastrukture in izračun pristojbin za dostop, izdelavo zakonskega okvira za železniško varnost in ukrepe za zagotovitev interoperabilnosti železniškega sistema.

1.6 Ta zakonski okvir, ki sta ga ustvarila prvi in drugi paket, terja — kot je Evropski ekonomsko-socialni odbor ugotovil v svojem mnenju o drugem železniškem paketu <sup>(5)</sup>, popolno prestrukturiranje panoge in vzpostavitev novih organov ter pristojnosti.

1.7 V sedanjem predlogu se komisija zavzema za sprejetje zakonskih ukrepov, s katerimi bi za potnike v mednarodnem železniškem prometu zagotovili podobno zaščito, kot so je že deležni potniki v letalskem prometu, katerih pravice so v primerih „overbookinga“ in zamud boljše zavarovane.

## 2. Predlog komisije

### 2.1 Odgovornost in odškodnine

2.1.1 Predlog uredbe ureja odgovornost železniških podjetij v primeru smrti ali poškodb potnikov ali izgube prtljage oziroma škode na prtljagi.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2004/51/EC – OJ L 164, 30.4.2004, str. 164 – Mnenje EESO – OJ C 61, 14.3.2003, str. 131

<sup>(2)</sup> Direktiva 2004/49/EC – OJ L 164, 30.4.2004, str. 44 – Mnenje EESO – OJ C 61, 14.3.2003, str. 131

<sup>(3)</sup> Direktiva 2004/881/EC – OJ L 164, 30.4.2004, str. 1 – Mnenje EESO – OJ C 61, 14.3.2003, str. 131

<sup>(4)</sup> Direktiva 2004/50/EC – OJ L 164, 30.4.2004, str. 114 – Mnenje EESO – OJ C 61, 14.3.2003, str. 131

<sup>(5)</sup> OJ C 61, 14.3.2003, str. 131.

2.1.2 Za zamude so določene minimalne odškodnine, ki jih je treba plačati potnikom (priloga III); ta plačila nimajo učinka na potnikovo pravico do prevoza.

### Priloga III

Vrsta storitve	Trajanje potovanja	50% odškodnina v primeru	100% odškodnina v primeru
Mednarodna potovanja v celoti ali delno z rednim vlakom velike hitrosti	do 2 uri	zamude 30-60 minut	zamude več kot 60 minut
	več kot 2 uri	zamude 60-120 minut	zamude več kot 120 minut
Mednarodna potovanja s konvencionalnim vlakom	do 4 ure	zamude 60-120 minut	zamude več kot 120 minut
	več kot 4 ure	zamude 120-240 minut	zamude več kot 240 minut

2.1.3 Predlog uredbe izčrpno ureja pravice potnikov, ki zamudijo svoje zveze, ali pa pravice v primeru odpovedi vlaka, in tudi pomoč, ki jo je treba nuditi potnikom v primeru zamud ali zamujenih zvez.

### 2.2 Dostopnost informacij in prodaja vozovnic

2.2.1 Priloga I določa minimalne informacije, ki jih morajo železniška podjetja nuditi pred potovanjem, med potovanjem in po njem. Priloga II določa minimalne informacije, ki jih je treba nuditi o vozovnici.

2.2.2 Železniška podjetja morajo prodajati vozovnice in/ali direktne vozovnice za glavne železniške postaje in za območja v okolici teh postaj. V ta namen je potrebno, da več železniških podjetij sodeluje in podpiše pogodbe, da zagotovijo prodajo direktnih vozovnic. Te vozovnice morajo biti naprodaj na prodajnih mestih za vozovnice, na avtomatih za prodajo vozovnic, po telefonu ali internetu. Če so prodajna mesta za vozovnice zaprta ali pa če so avtomati za prodajo vozovnic v okvari, morajo biti vozovnice za mednarodna potovanja naprodaj na vlaku. Prodajalci sistemov morajo vsem železniškim podjetjem omogočiti posredovanje informacij in prodajo vozovnic.

2.2.3 Železniška podjetja morajo obveščati javnost o načrtih za ukinitve mednarodnih prevozov.

### 2.3 Osebe z zmanjšano mobilnostjo

2.3.1 Predlog uredbe ureja pomoč, ki jo je treba nuditi osebam z zmanjšano mobilnostjo na postaji in na vlaku, kot tudi ob vstopanju na vlak, izstopanju iz vlaka ali prestopanju na vlak. Zahteva za pomoč mora biti sporočena 24 ur prej.

### 2.4 Standardi kakovosti storitev in postopki za pritožbe

2.4.1 Železniška podjetja morajo določiti standarde kakovosti (opredeljene v prilogi IV) in vzpostaviti sistem upravljanja kakovosti. Poročilo o dosežkih na področju kakovosti mora biti objavljeno v letnem poročilu.

2.4.2 Vzpostaviti je treba postopek za pritožbe, v skladu s katerim je treba potniku poslati odgovor v jeziku, v katerem je bila pritožba posredovana. Pritožba je lahko posredovana v kateremkoli jeziku katerekoli dežele, prek katere vozi mednarodni vlak. Angleški, francoski in nemški jezik so dopustni v vsakem primeru. To se nanaša tudi na pritožbe, posredovane osebno na prodajnih mestih za vozovnice.

## 3. Vrednotenje predloga

### 3.1. Splošne ugotovitve

3.1.1 Predlog komisije hkrati obravnava dve področji. Predlogi o odgovornosti železniških podjetij in odškodninah v primeru zamud ali odpovedi voženj vlakov, poškodb potnikov ali imetja in o pomoči osebam z zmanjšano mobilnostjo se v glavnem nanašajo na isto področje, kot je področje, ki ga ureja uredba o odškodninah in pomoči potnikom v primeru zavrnitve vkranja in odpovedi ali velikih zamud pri letalskih poletih<sup>(1)</sup>. Ta predlog se ukvarja s pravicami potnikov na drugem prevoznem področju, t.j. na železnici.

3.1.2 Drugo področje pokriva poseben sklop zadev. Gre za uvajanje obveznosti medsebojnega sodelovanja železniških podjetij, da zagotovijo možnost, da lahko potniki dobivajo informacije o voznih redih in vozninah ter da lahko kupujejo vse vozovnice na enem prodajnem mestu, v sistemu, ki je konkurenčen. To velja tako za proge med takojimenovanimi „glavnimi železniškimi postajami“ kot za postaje na območju okoli najbližje glavne postaje. Ta predlog je tesno povezan s predlogom za spremembo direktive 91/440/EEC in z liberalizacijo mednarodnega potniškega prometa.

<sup>(1)</sup> Uredba (CE) št. 261/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004, ki določa skupna pravila o odškodninah in pomoči potnikom v primeru zavrnitve vkranja, odpovedi poleta ali velike zamude in ki odpravlja uredbo (EEC) št. 295/91.

3.1.3. Standardi za informacije o voznih redih in vozninah ter — z redkimi izjemami (recimo Thalys, Eurostar) — za izdajanje vozovnic so izpolnjeni v sedanjem sistemu, v katerem mednarodni prevoz potnikov po železnici poteka na podlagi sporazumov o sodelovanju med železniškimi podjetji ali pa ga izvajajo mednarodne skupine. V okviru sistema podjetij, ki si konkurirajo, je treba ta pravila ohranjati in jih izboljševati z zakonodajnimi ali urejevalnimi določili.

### 3.2. Področje uporabe

3.2.1 Predlog se uporablja za storitve mednarodnega potniškega prevoza po železnici. Vendar pa se določila uporabljajo tudi za proge med glavnimi železniškimi postajami in postajami na območju okoli njih.

3.2.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor opozarja, da so storitve nadaljnjih prometnih zvez lahko predmet pogodb o storitvah javnega pomena.

3.2.3 Področje uporabe uredbe pa omejuje njena definicija „železniškega podjetja“ (člen 2.1). Ta vključuje samo podjetja, katerih glavna dejavnost je prevoz potnikov. To bi bilo mogoče razumeti v smislu, da se na podjetja, ki prevažajo tudi tovor, določila uredbe ne nanašajo. To pa ni sprejemljivo.

### 3.3. Odgovornost in odškodnine

3.3.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozdravlja načelo, da se uvaja evropsko zakonodajo o odškodnini potnikom, kadar storitve niso bile izvršene ali pa niso bile izvršene na zadovoljiv način, in o odgovornosti železniških podjetij.

3.3.2 Vendar pa je pomembno zagotoviti, da zavezujoča zakonodaja enakopravno obravnava različna konkurirajoča prevozniška podjetja.

3.3.3 Pozornost vzbuja dejstvo, da je odškodnino za potnike v mednarodnem železniškem prometu treba plačati prej kot za potnike v letalskem prometu, kljub dejstvu, da železniški promet, ki poteka po zemlji, pogosto terja daljši čas potovanja, možnosti motenj pa so pri njem večje. Letalskim potnikom je, recimo, treba plačati odškodnine samo za zamude, večje od petih ur.

3.3.4 Če ima vlak zamudo, je treba potnikom ponuditi brezplačen obrok v razumnem sorazmerju s čakalnim časom. Ko gre za letalski prevoz, mora čakalni čas znašati najmanj dve uri.

3.3.5 V primeru odpovedi poletov ni treba plačati odškodnine, če do odpovedi pride zaradi „izrednih okoliščin.“ Ta osnova za izključitev odgovornosti za področje mednarodnega železniškega prevoza potnikov ni predvidena.

3.3.6 Podobno uredba o letalskih prevozih ne predvideva odškodnin za škode, ki so posledica zamud ali odpovedi, medtem ko jih uredba o železniških prevozih predvideva. Razen tega predlagana uredba ne določa zgornje meje za tako nastale škode.

3.3.7 Zgornja meja za odgovornost se spreminja glede na vrsto prtljage, ročno ali drugo: 1.800 eurov za ročno in 1300 za drugo prtljago. Iz uvodnega poročila je moč razbrati, da se je komisija opirala na primerljive, pa vendar različne sporazume (na CIV za področje železniškega prometa in na Montrealsko konvencijo za področje letalskega prometa). Z vidika potnikov to razlikovanje ni razumljivo.

3.3.8 Predlog uredbe vsebuje različna določila o odgovornosti železniškega podjetja do potnikov, odvisno od tega, ali gre za krivdo podjetja ali ne. Tako je podjetje odgovorno za izgubo ali poškodbo potnikove ročne prtljage samo, če gre za krivdo podjetja. V drugih primerih pa je podjetje odgovorno ne glede na to, ali gre za krivdo podjetja.

3.3.9 Podjetje ni odgovorno za zamude, če so jih povzročile izjemne vremenske razmere, naravne nesreče, vojna ali teroristična dejanja. Podjetje pa je odgovorno za zamude iz kateregakoli drugega vzroka, ne glede na to, ali gre za krivdo podjetja.

3.3.10 V smislu splošnega načela je Evropski ekonomsko-socialni odbor v primeru zamud na vsakem področju prevoza naklonjen uvajanju odgovornosti ne glede na krivdo. Tu ne gre za odškodnino v ožjem pomenu, temveč za nadomestilo za storitve, ki niso bile izvršene. Potrošnika oziroma odjemalca ne zanima, ali je krivo podjetje. Predlagane omejitve so primerne.

3.3.11 Iz predlagane uredbe ni jasno razvidno, ali potnik v primeru zamude lahko odpove svoje potovanje in v celoti prejme vračilo svoje voznine. Še posebej, ko gre za poslovna potovanja, lahko zamuda izniči ves smisel potovanja.

3.4 Pomoč osebam z zmanjšano mobilnostjo in drugim potnikom

3.4.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozdravlja določila o pomoči osebam z zmanjšano mobilnostjo.

3.4.2 Železniška podjetja bi morala nuditi dostopne informacije vsem potnikom — vključno osebam z zmanjšano mobilnostjo, kot opredeljeno v 21. odstavku 2. člena, in sicer tako, da so okna in informacijski panoi nameščeni v primerni višini ter da so besedila pripravljena v večjih fontih in na lahko berljiv način.

3.5 Informacije potnikom in informacije o vozovnicah

3.5.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozdravlja določila o informacijah potnikom pred potovanjem, med potovanjem in po njem (priloga I). Pomanjkanje informacij, še zlasti pred potovanjem in med njim, pri odjemalcih v primeru zamud povzroča precej hude krvi.

3.5.2 V zvezi z minimalnimi informacijami o vozovnicah (priloga II), bi moralo biti določeno, ali potnik vozovnico lahko vrne in dobi nazaj voznino, ter kdaj. Zaradi velikih razlik v sistemih za rezervacije to potnikom pogosto ni jasno.

3.5.3 Uredba določa (3., 5. in 6. člen):

— da morajo železniška podjetja in/ali potovalne agencije zagotavljati informacije o časih potovanj, vozninah, možnosti prevoza koles ipd. za vse storitve, vključno s tistimi, ki jih ponujajo druga podjetja ali agencije, v vseh prodajnih sistemih (prodajnih mestih za vozovnice, po telefonu, internetu ali prek drugih sistemov, ki bi lahko bili na voljo v prihodnosti);

— da morajo podjetja medsebojno sodelovati pri prodaji direktnih vozovnic prek vseh prodajnih sistemov.

3.5.4 Evropski ekonomsko-socialni odbor v osnovi meni, da je zaželeno, da bi potniki morali imeti na enem mestu na voljo sisteme knjiženja in informacij za celoten železniški prevoz in z njim povezane storitve.

3.5.5 Vendar pa odbor opozarja na posebnosti železniškega prevoza:

— odvisnost od omrežja in medsebojna odvisnost mednarodnih storitev na mednarodnih progah na velike razdalje, domačih progah na velike razdalje in krajevnih progah, vključno s storitvami javnega pomena, ki so podvržene drugim pogodbenim obveznostim;

- prednosti kratkoročnih knjiženj (spontanih potovanj), zmožnost vkrcavanja na različnih krajih ob progi in — v številnih primerih — tega, da sedeža ni treba rezervirati;
- vozovnice, ki so prenosljive na drugo osebo.

3.5.6 Uredba, ki ima neposredno veljavnost, ne more ustrezno upoštevati kompleksnosti, ki nastaja spričo povezave med storitvami mednarodnih potniških prevozov po železnici in regionalnimi storitvami v omrežju, v katerega so vključeni tudi konkurirajoči linijski prevozniki. Število železniških postaj, ki se jih to tiče (glavnih postaj in postaj na območjih okoli njih) je, recimo, precejšnje.

3.5.7. Odbor poudarja, da so ti standardi, ko gre za storitve v mednarodnem potniškem prevozu po železnici, zdaj v veliki meri izpolnjeni. V sistemu konkurenčnih podjetij pa je treba ta določila ohranjati in jih izboljševati z ustrežno zakonodajo.

### 3.6 Učinki uredbe za zaposlene

3.6.1 21. člen predlagane uredbe določa, da je železniško podjetje odgovorno za svoje osebje. 22. člen pa po drugi strani omenja možnost kumulativnih odškodninskih zahtevkov in vključuje odškodninske zahtevke do osebja. Povsem jasno je treba povedati, da potniki ali druge tretje osebe proti železniškemu osebju ne morejo vlagati zahtevkov iz naslova odgovornosti, temveč da je v tej zvezi odgovorno podjetje.

3.6.2 Visoke odškodnine za zamude ne smejo imeti za posledico, da bi železniška podjetja zato, da bi se izognila odškodninskemu zahtevku, pristajala na višja tveganja na področju varnosti. Preprečiti je tudi treba, da bi železniška podjetja izvajala pretiran pritisk na svoje zaposlene in tvegala, da bi zanemarjali delovni čas, čas vožnje in čas počitka. Treba je tudi zagotoviti zadostno število usposobljenega osebja, da je mogoče izpolnjevati zahteve o kakovosti.

3.6.3 Priloga IV o minimalnih standardih kakovosti mora zato upoštevati kvalifikacije osebja. To se ne nanaša le na vlakovno osebje, temveč tudi na postajno osebje in osebje, ki se ukvarja s pritožbami.

## 4. Zaključki

4.1. Evropski ekonomsko-socialni odbor pozdravlja predlog uredbe o pravicah in obveznostih potnikov v mednarodnih železniških prevozi. To razširja določila o zaščiti potrošnikov, ki zdaj veljajo samo za drugo področje prevoza, letalski prevoz.

4.2 Vendar pa odbor nasprotuje neenakopravni obravnavi konkurenčnih načinov prevoza. Določila, ki veljajo za železniško področje, ne smejo biti strožja od določil za letalski prevoz.

4.3 Odbor meni, da je uredbo mogoče izboljšati v posameznih določilih o odgovornosti v posrednih škodnih primerih, določitvi zgornje meje odgovornosti in izključitvi odgovornosti v primeru odpovedi voženj vlakov.

4.4 Odbor je v osnovi naklonjen vračilu voznine v primeru, ko storitev ni bila izvršena ali pa je bila izvršena neustrezno — ne glede na to, ali gre za krivdo podjetja ali ne -, pod pogojem, da to velja za vse načine prevoza.

4.5 Odbor podpira zamisel o sistemih nudenja informacij in knjiženja na enem prodajnem mestu, kar naj jamči kakovostne storitve za potnike. Vendar pa ima pridržke, ker to obravnava ista uredba, ki obravnava odškodnine in odgovornost.

4.6 Odbor opozarja, da je vzpostavitev sistemov nudenja informacij in knjiženja na enem prodajnem mestu v medsebojno povezanem sistemu s ponudniki omrežja v mednarodnem, nacionalnem in regionalnem prevozu ter prevozu javnega pomena, kar še dodatno zapletajo konkurirajoča linijska prevozniška podjetja, zelo kompleksna, še posebej če mora biti ta sistem dosegljiv prek vseh prodajnih sistemov.

4.7 Odbor opozarja, da bi morali predstavitev zakonodaje o informacijah za potnike in o izdajanju vozovnic za mednarodne potniške prevoze po železnici obravnavati v povezavi s spremembo direktive 91/440/EEC o liberalizaciji mednarodnih potniških prevozov po železnici.

V Bruslju, 9. februarja 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Anne-Marie SIGMUND

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o odškodnini v primerih neizpolnjevanja pogodbenih zahtev glede kakovosti železniškega prevoza blaga**

COM(2004) 144 final — 2004/0050 (COD)

(2005/C 221/03)

Svet je 28. aprila 2004 sklenil, da se bo v skladu s členom 71 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom posvetoval o: predlogu za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o odškodnini v primerih neizpolnjevanja pogodbenih zahtev glede kakovosti železniškega prevoza blaga.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, ki je imela nalogo, da pripravi delo Odbora na tem področju, je sprejela mnenje 17. januarja 2005. Poročevalec je bil **g. Chagas**.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 9. februarja 2005) s 130 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

## 1. Uvod

1.1 Sedanji predlog je del **tretjega železniškega paketa**, ki ga je Evropska komisija sprejela 3. marca 2004. Drugi deli so:

- sprememba Direktive 91/440/EGS: liberalizacija mednarodnega potniškega prometa (COM(2004) 139 final);
- predlog za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o pravicah in dolžnostih mednarodnih potnikov (COM(2004) 143 final);
- predlog za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o odškodnini v primerih neizpolnjevanja pogodbenih zahtev glede kakovosti železniškega prevoza blaga (COM(2004) 144 final);

in

- sporočilo Komisije o nadaljnji integraciji evropskega železniškega sistema (COM(2004) 140 final);
- delovni dokument osebja Komisije o postopnem odprtju trga za železniške storitve za mednarodne potnike (SEC(2004) 236).

1.2 **Prvi železniški paket** (imenovan tudi infrastrukturni paket) je začel veljati 15. marca 2001 in ga je bilo treba prenesti v nacionalno zakonodajo do 15. marca 2003. Obsega naslednje dele:

- spremembo Direktive 91/440/EGS, vključno s prostim dostopom na trg za mednarodni železniški prevoz blaga v vseevropskem železniškem omrežju za prevoz blaga do 15. marca 2003 in liberalizacijo mednarodnega železniškega prevoza blaga do 15. marca 2008 <sup>(1)</sup>;
- širitev področja uporabe direktive o evropski licenci za železniška podjetja (sprememba direktive 95/18/ES) <sup>(2)</sup>;
- uskladitev določb, ki urejajo dodelitev zmogljivosti železniške infrastrukture, in zaračunavanja dajatev za uporabo železniške infrastrukture ter certificiranja varnosti (nadmesti Direktivo 95/19/ES) <sup>(3)</sup>.

1.3 Oktobra 2003 je Evropska komisija na Evropskem sodišču vložila tožbo zoper devet držav članic, ker je niso obvestile o prenosu prvega železniškega paketa v nacionalno zakonodajo. Do maja 2004 pet držav članic še vedno ni poslalo obvestila, dve državi članici pa sta v nacionalno zakonodajo prenesli le nekatere določbe.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2001/12/ES – UL L 75 z dne 15.3.2001, str. 1 – mnenje EESO – UL C 209 z dne 22.7.1999, str. 22.

<sup>(2)</sup> Direktiva 2001/13/ES – UL L 75 z dne 15.3.2001, str. 26 – mnenje EESO – UL C 209 z dne 22.7.1999, str. 22.

<sup>(3)</sup> Direktiva 2001/14/ES – UL L 75 z dne 15.3.2001, str. 29 – mnenje EESO – UL C 209 z dne 22.7.1999, str. 22.



1.4 **Drugi železniški paket** je bil objavljen v Uradnem listu Evropske skupnosti 30. aprila 2004 in ga je treba prenesti v nacionalno zakonodajo do 30. aprila 2006. Obsega naslednje dele:

- spremembo Direktive 91/440/ES: prestavlja datum prostega dostopa do trga za mednarodni železniški prevoz blaga na zgodnejši termin, in sicer na 1. januar 2006, ter liberalizacijo nacionalnega železniškega prevoza blaga, vključno s kabotažo, od 1. januarja 2007 <sup>(1)</sup>;
- direktivo o varnosti v železniškem prometu v Skupnosti <sup>(2)</sup>;
- uredbo o ustanovitvi evropske železniške agencije <sup>(3)</sup>;
- spremembo direktiv o interoperabilnosti železniškega sistema visoke hitrosti (96/48/ES) in običajnega železniškega sistema (2001/16/EC) <sup>(4)</sup>.

1.5 Prvi in drugi železniški paket sta zagotovila pravno podlago za vzpostavitev enotnega trga za železniški prevoz blaga. Ukrepi obsegajo dostop na trg, licenciranje in certificiranje varnosti železniških podjetij, dostop do infrastrukture in izračun stroškov za njeno uporabo, vzpostavitev pravnega okvira za varnost v železniškem prometu ter ukrepe za zagotovitev tehnične interoperabilnosti železniškega sistema.

1.6 Ta predlog dopolnjuje že vzpostavljeni pravni okvir, da bi se odprl trg s pomočjo ukrepov za izboljšanje kakovosti železniškega prevoza blaga.

## 2. Predlog Komisije

2.1 Predlog za uredbo o kakovosti v železniškem prevozu blaga je namenjen izboljšanju železniškega prevoza blaga s sredstvi pogodbenega sporazuma o odškodnini med železniškimi podjetji za prevoz blaga in strankami. Komisija meni, da je glavni razlog za skromni delež železniških prevozov pri povečanju prevozov blaga in vedno manjši tržni delež v primerjavi z drugimi načini prevozov pomanjkanje kakovosti in zanesljivosti železniškega prevoza blaga.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2004/51/ES – UL L 164 z dne 30.4.2004, str. 164 – mnenje EESO – UL C 61 z dne 14.3.2003, str. 131.

<sup>(2)</sup> Direktiva 2004/49/ES – UL L 164 z dne 30.4.2004, str. 44 – mnenje EESO – UL C 61 z dne 14.3.2003, str. 131.

<sup>(3)</sup> Uredba (ES) št. 881/2004 – UL L 164 z dne 30.4.2004, str. 1 – mnenje EESO – UL C 61 z dne 14.3.2003, str. 131.

<sup>(4)</sup> Direktiva 2004/50/ES – UL L 164 z dne 30.4.2004, str. 114 – mnenje EESO – UL C 61 z dne 14.3.2003, str. 131.

2.2 Komisija pričakuje, da bo uporaba odškodninskega sistema pomenila pobudo železniškim podjetjem, da bodo izboljšala učinkovitost železniškega prevoza blaga. Domneva, da bo sčasoma konkurenca povzročila velik pritisk za izboljšanje kakovosti, toda z vidika Komisije resnično odpiranje evropskega trga za železniške prevoze blaga ne poteka dovolj hitro. Nova železniška podjetja pokrivajo le od 3 do 4 % trga in v nekaterih državah članicah konkurence praktično ni.

2.3 Predlagana uredba zavezuje železniška podjetja in stranke, da zahteve glede kakovosti določijo v pogodbah o prevozih in da se v primeru neizpolnjevanja zahtev izplača odškodnina. Pogodbene stranke so obvezane, da se sporazumejo o vsaj treh od naslednjih zahtev:

— čas predaje blaga, vagonov ali vlakov,

— čas prihoda in odškodnina za zamude,

— odškodnina v primeru izgub ali poškodovanja blaga,

— odškodnina v primeru, da železniško podjetje ali stranka odpove prevoz,

— nadzorni sistem kakovosti.

2.4 Predlagana uredba določa najvišje in najnižje odškodnine v primeru izgube, škode, zamude, pomanjkanja informacij o zamudah in izgubi ali poškodovanju blaga zaradi zamude. V primeru škode na primer določa znesek največ 75 EUR na kilogram poškodovane bruto teže. V primeru zamud blok vlakov je odškodnina določena na najmanj 5 % in največ 25 % cene prevoza. V primeru pomanjkanja informacij o zamudah odškodnina znaša vsaj 5 % cene prevoza.

2.5 Pogodbene stranke so zavezane, da določijo odškodnino za odpoved prevoza bodisi s strani železniškega podjetja bodisi stranke. Za odškodnino se lahko sporazumejo s pomočjo izjave o vrednosti blaga za prevoz ali izjave o interesu za dostavo.

2.6 Poroštvo je izključeno v primeru napake ene od pogodbenih strank, napake ali drugega dejanja tretje osebe, višje sile ali okoliščin, ki se jim ni bilo mogoče izogniti in katerih posledic ni bilo mogoče preprečiti. Če pride do odškodninskega zahtevka zaradi napake upravljavca infrastrukture, železniško podjetje plača zahtevek, povračilo zanj pa zahteva od upravljavca infrastrukture.

2.7 Če je vključenih več železniških podjetij, vsa podjetja „solidarno jamčijo“ ne glede na to, katero podjetje je povzročilo zamudo ali škodo.

### 3. Pripombe o predlogu Komisije

3.1 Da bi spodbudila trajnostni prevozni sistem in zagotovila ravnotežje med načini prevozov, kot je določeno v beli knjigi o evropski prometni politiki za leto 2010, je Skupnost zastavila za cilj povečanje deleža železniškega prevoza blaga. Izboljšanje kakovosti storitev v železniškem prevozu blaga je eden od mnogih pristopov k dosegi tega cilja in ga je načeloma treba pozdraviti.

3.2 Komisija predlaga sistem pobud, v skladu s katerim se želi izogniti plačevanju odškodnin in je namenjen izboljšanju kakovosti in predvsem pravočasnosti. Ponavadi je prvi odziv operaterjev na večje finančno tveganje zaradi možnih plačil odškodnine dvig cen.

3.3 Zastavi se vprašanje, ali je predlagan pristop Komisije ustrezen.

3.4 Področje uporabe predlagane uredbe zajema tako mednarodni kot nacionalni prevoz. Komisija sama je v obrazložitveni memorandum k predlagani uredbi zapisala, da pogodbe o kakovosti že obstajajo v glavnem za nacionalne prevoze, za mednarodne pa se manj uporabljajo. Komisija nadalje ugotavlja, da se problemi pojavijo, če je vključenih več železniških podjetij, kar se zgodi zlasti v mednarodnem prevozu.

3.5 Vprašanje je, ali bi bil v primeru kršitve pogodbenih dogovorov komercialnih partnerjev (to ni vprašanje varstva potrošnikov) bolj omejen obseg za mednarodni železniški prevoz blaga bolj ustrezen.

3.6 Premisliti bi bilo treba tudi, katere pozitivne pobude so na razpolago namesto uvedenega plačevanja odškodnin v skladu z uredbo EU, ki bi bila izjemna za železniški sektor in bi dopolnjevala sedanjo mednarodno konvencijo o mednarodnih železniških prevozih COTIF (CIM). Člen 11 Direktive 2001/14/ES na primer zagotavlja premijo pri infrastrukturnih stroških, če podjetje sprejme ukrepe za zmanjšanje motenj in izboljšanje storilnosti sistema.

3.7 Pri spodbujanju železniškega prevoza blaga je bistveno izogibanje diskriminacijski obravnavi različnih konkurenčnih načinov prevoza.

3.8 Tako se zastavi vprašanje, kakšne primerljive določbe veljajo v letalskem in cestnem prevozu blaga. Mednarodni sporazumi o odškodnini za škodo ali izgubo predvidevajo bistveno nižje stopnje (konvencija iz Montreala o letalskem prometu tretjino največjega zneska, predvidenega v uredbi, konvencija o pogodbi za mednarodni cestni prevoz blaga [CMR] pa šestino največjega zneska).

3.9 Odnos med sistemom za nadzorovanje kakovosti, o katerem se morajo sporazumeti pogodbeni stranke, in tehnične specifikacije za interoperabilnost (TSI) telematskih aplikacij za prevoze blaga ostaja nejasen. Evropski elektronski nadzor železniškega prevoza blaga v realnem času je zajet v tehnični specifikaciji za interoperabilnost telematskih aplikacij za prevoze blaga. V tej določbi so opredeljene usklajene tehnične specifikacije in pogoji komunikacije. Toda njena uporaba in izvajanje zahtevata še bistvene investicije in nekaj let.

3.10 V skladu s predlogom lahko železniško podjetje zahteva povračilo odškodnine od upravljavca infrastrukture, če je povzročil zamudo.

3.11 V zvezi s tem pa bodo poskusi, kako to obiti, verjetno pomenili dvig cene za pot (doplačila za tveganje) in vključili možnost časovne zamude. Ker pa so zmogljivosti infrastrukture omejene, to ne bi bil zaželen odziv. V sektorju letalskih prevozov se je to že zgodilo, odkar je začela veljati direktiva o odškodnini potnikom. Izračun tveganja bo znatno bolj kompliciran za upravljavce infrastrukture, saj ne poznajo in ne morejo vplivati na vrednost pretoka blaga in odškodnino, ki je posledica tega.

3.12 Upoštevati je treba, da je infrastruktura v novih državah članicah srednje in vzhodne Evrope šibkejša in zahteva bistvene investicije, obveznost plačevanja odškodnin v uredbi bi lahko povzročila znatne težave.

3.13 Predlog vsebuje znatna prizadevanja za ugotavljanje, kdo je za kaj odgovoren, in za zahtevke za odškodnino, ki jo železniška podjetja lahko zahtevajo od upravljavca infrastrukture. Določanje odgovornosti bo težavno tudi v primeru, ko je vključenih več železniških podjetij.

3.14 Posledica perspektive visokih odškodnin ne sme pomeniti zmanjšanja varnosti, da bi železniška podjetja lahko upoštevala roke dostave. Preprečiti je treba tudi, da bi železniška podjetja preveč pritisnila na svoje zaposlene in tvegala zanemarjanje pravil glede delovnega časa ter časa za vožnjo in počitek.

3.15 V mnenju o drugem železniškem paketu je EESO že poudaril, da socialni pogoji v cestnem prevozu le-temu dajejo konkurenčno prednost pred železniškim prevozom blaga. Posledica tega ne more biti izenačenje delovnih pogojev v železniškem prevozu blaga s cestnim in spodbujanje železniških podjetij, da bi zavračala pravila in pritiskala na delovno silo.

#### 4. Sklepi

4.1 EESO načeloma pozdravlja ukrepe za izboljšanje kakovosti železniškega prevoza blaga.

4.2 Pozitivne pobude bi bile bolj zaželeno kot strog sistem plačevanja odškodnin, ki bi povzročil poskuse izogibanja pravilom, in vzpostavljanje zapletenega sistema povračil. To velja zlasti za vlogo upravljavca infrastrukture.

4.3 Ukrepi za izboljšanje kakovosti železniškega prevoza blaga ne smejo diskriminirati v primerjavi z drugimi načini prevoza.

4.4 EESO poziva Komisijo, da preuči vpliv ukrepov na podjetja in upravljavce infrastrukture v novih državah članicah.

4.5 EESO vztraja, da ukrepi za izboljšanje kakovosti ne smejo povzročiti, da bi podjetja poskušala obiti pravila na račun varnosti in delovnih pogojev.

V Bruslju, 9. februarja 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Anne-Marie SIGMUND

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Bela knjiga o storitvah splošnega pomena**

COM(2004) 374 final

(2005/C 221/04)

Evropska komisija je 13. maja 2004, v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, sklenila Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprositi za mnenje o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Bela knjiga o storitvah splošnega pomena.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, odgovorna za pripravo dela Odbora v tej zadevi, je mnenje pripravila 17. januarja 2005 (poročevalec: g. HENCKS — soporočevalec: g. HERNÁNDEZ BATALLER).

Na 414. plenarnem zasedanju dne 9. in 10. februarja 2005 (seja dne 9. februarja) je Evropski ekonomsko-socialni odbor sprejel mnenje z 131 glasovi za, 5 glasovi proti in 2 vzdržanimi glasovi.

## 1. Uvod

imajo Unija in države članice na področju storitev splošnega pomena.

1.1 Storitve splošnega pomena so danes družbeno vprašanje, ki je tesno povezano z izgradnjo Evrope.

1.5 Kljub temu je za celotno sekundarno pravo še naprej značilno splošno neravnotežje med pravom o konkurenci, tj. podrobno zbirko dokumentov Skupnosti z neposrednim učinkom, na eni strani in cilji splošnega pomena, ki izhajajo iz izjem od tega prava, na drugi strani.

1.2 V sedanjih pogodbah so storitve splošnega gospodarskega pomena navedene med skupnimi vrednotami Unije, ki prispevajo k njeni socialni in teritorialni koheziji (člen 16); dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena in pravice v zvezi s posebnimi deli storitev splošnega pomena (socialna varnost in socialno varstvo, varovanje zdravja, varovanje okolja itd.) so priznani v Listini o temeljnih pravicah (naslov IV, člani od II-34 do II-36).

1.6 Evropska unija se še naprej srečuje s težavami pri premagovanju nasprotij med vzpostavitvijo trga s konkurenco kot edinim sredstvom in nujnostjo zagotavljanja javnega obvladovanja procesa, ki ni odvisen samo od ekonomskih mehanizmov. Storitve splošnega pomena niso tehnike ali instrumenti, temveč nosilci pravic oseb, socialne povezanosti, vključevanja in povezovanja.

1.3 Storitve splošnega pomena niso samo v središču konkurenčnosti in pomemben element, ki prispeva k lizbonskim ciljem, ampak so tudi del evropskega socialnega modela. Zagotavljajo temeljne pravice oseb, so dejavniki ekonomije znanja in socialne, ekonomske in teritorialne kohezije ter elementi trajnostnega razvoja.

1.7 Ne moremo niti mimo tega, da se pri evropskih državljanih razvijajo nerazumevanje, kritika in zavračanje politik, za katere se zdi, da jih je spodbudilo evropsko povezovanje, ki se zdi vse bolj oddaljeno od njihovih interesov, kar povečuje družbeni prepad ter ogroža socialno kohezijo in socialni model.

1.4 Čeprav ni bila upoštevana zahteva EESO, naj se spodbujanje storitev splošnega pomena navede kot cilj v členu 3 ustavne pogodbe, je navedena pogodba vseeno prinesla določen napredek za storitve splošnega pomena: člen III-122 EU omogoča, da na področju storitev splošnega gospodarskega pomena na transverzalni način pripravlja in sprejema zakone o načelih in pogojih opravljanja storitev splošnega gospodarskega pomena. Priznava načelo neodvisnega upravljanja lokalnih skupnosti in postavlja možnost, da same skrbijo za storitve splošnega gospodarskega pomena, kot ustavno načelo, s čimer uresničuje načelo subsidiarnosti na ravni pristojnosti, ki jih

1.8 Izgradnja Evrope se bo morala končati z uravnoteženo kombinacijo tržnih mehanizmov in nalog splošnega pomena na področjih, kjer je takšno dopolnjevanje v skladu s cilji storitev splošnega pomena in lahko dodatno koristi uporabniku ali potrošniku. To pomeni, da ob upoštevanju pogojev iz člena 86(2) Pogodbe ES in v skladu sodno prakso Skupnosti dejanska izvršitev naloge splošnega pomena, v primeru napetosti, prevlada nad uporabo pravil o konkurenci.

1.9 Storitve splošnega pomena izhajajo iz politične volje po obvladovanju upravljanja skupnih interesov ter zadovoljevanju potreb in temeljnih pravic v okviru modela evropske družbe. Slednji vsakomur, ne glede na starost, socialni status ali regijo bivanja, zagotavlja ustrezno socialno varnost in enostaven, kakovosten in cenovno ugoden dostop do osnovnih dobrin, kot so hrana, stanovanje, voda, prevoz, komunikacije itd. Storitve splošnega pomena so torej izraziti del socialnega tržnega gospodarstva, ki ga ne bi bilo mogoče zagotavljati samo z delovanjem konkurence. Unija se bo brez ustreznega javnega posredovanja razvijala z dvema hitrostma, poglobljale se bodo razlike pri stopnji razvitosti, večala se bo neenakost in socialna izključenost.

1.10 Veliko evropskih državljanov se bo moralo v bližnji prihodnosti na referendumu opredeliti glede ratifikacije ustavne pogodbe. Politične Evrope brez podpore javnega mnenja ne bo. Podpore javnega mnenja ne bo, če Evropa ne more zagotoviti zaščite in razvoja evropskega modela družbe in evropskega socialnega modela.

1.11 Bela knjiga o storitvah splošnega pomena, ki postavlja temelje za zagotavljanje kakovostnih in dostopnih storitev splošnega pomena po dostopnih cenah, je v tem okviru pomemben korak (med drugimi) pri širjenju poznavanja Evrope med Evropejci in preprečevanju, da bi NE zaustavil nadaljnjo izgradnjo Evrope.

1.12 Razmišljanje, ki ga začenja bela knjiga, in njegova nadaljevanja so neločljivo povezani z razmišljanji o javno-zasebnem partnerstvu, trgu storitev, zlasti socialnih storitev, državnih pomočeh, poročilu o vodi, ki je v pripravi, ponovni preučitvi lizbonske strategije in ocenjevalnih poročilih.

## 2. Bela knjiga o storitvah splošnega pomena

2.1 Bela knjiga, ki jo je Evropska komisija sprejela 12. maja 2004, je pregled pomembne evropske razprave, ki je sledila zeleni knjigi iz leta 2003, in številnih prispevkov, zlasti evropskih institucij in civilne družbe, ki jih je spodbudila. Predlaga strateške usmeritve za naslednja leta.

2.2 Med razpravo o zeleni knjigi so se pokazale razlike v stališčih in pričakovanjih. Kljub temu je bilo doseženo soglasje

glede nujnosti zagotavljanja uravnotežene kombinacije tržnih mehanizmov in nalog javne službe.

2.3 Čeprav je mogoče opravljanje storitev splošnega pomena organizirati v sodelovanju z zasebnim sektorjem ali ga zaupati zasebnim ali javnim trgovskim ali netrgovskim podjetjem, ostaja opredelitev obveznosti in nalog javne službe v pristojnosti javnih oblasti na ustrezni ravni. Zadevne javne oblasti so zadolžene tudi za reguliranje trgov in nadzor, ali izvajalci dejavnosti, tako javni kot zasebni, opravljajo naloge javne službe, ki so jim zaupane.

### 2.4 Pristop Komisije temelji na devetih načelih:

2.4.1 omogočiti, da so javne oblasti blizu državljanom — storitve splošnega pomena bi se morale organizirati in regulirati kolikor mogoče blizu državljanom — in da se strogo upošteva načelo subsidiarnosti;

2.4.2 doseči cilje javne službe na odprtih in konkurenčnih trgih: Komisija še naprej meni, da sta odprt in konkurenčen notranji trg na eni strani ter razvoj kakovostnih in dostopnih storitev splošnega pomena po dostopnih cenah na drugi strani združljiva cilja: v skladu s Pogodbo ES in ob upoštevanju pogojev iz člena 86-2 pri morebitnih napetostih dejanska izvršitev naloge splošnega pomena prevlada nad uporabo pravil Pogodbe;

2.4.3 zagotoviti kohezijo in splošen dostop: dostop vseh državljanov in podjetij do kakovostnih storitev splošnega pomena po dostopnih cenah na celotnem ozemlju držav članic je bistven za spodbujanje socialne in teritorialne kohezije Evropske unije. V tej zvezi je univerzalna storitev ključni pojem, ki ga je Skupnost razvila za zagotavljanje dejanske dostopnosti bistvenih storitev;

2.4.4 vzdrževati visoko raven kakovosti in varnosti: poleg tega je varnost ponujanja storitev, zlasti varnost oskrbe, bistvena zahteva, ki jo je treba upoštevati pri opredelitvi nalog javne službe. Ravno tako morajo pogoji opravljanja storitev dovolj spodbujati izvajalce dejavnosti za vzdrževanje ustrezne ravni dolgoročnih naložb;

2.4.5 zagotavljati pravice potrošnikov in uporabnikov: ta načela zadevajo zlasti dostop do storitev, predvsem čezmejnih, na vsem ozemlju Unije in za vse skupine prebivalstva, finančno dostopnost storitev, vključno s posebnimi sistemi za osebe z nizkimi dohodki, fizično varnost, varnost in zanesljivost, nepretrganost, visoko kakovost, izbiro, preglednost in dostop do informacij dobaviteljev in regulatorjev. Izvedba teh načel ponavadi zahteva obstoj neodvisnih regulatorjev z jasno določenimi pooblastili in nalogami. To vključuje pooblastila za sankcioniranje (sredstva za nadzor preglednosti in uporabe predpisov na področju univerzalne storitve) in bi morale obsegati tudi določbe o zastopanosti in dejavni udeležbi potrošnikov in uporabnikov pri opredelitvi in vrednotenju storitev, omogočanju uporabe pravnih sredstev in ustreznih mehanizmov kompenzacij ter o obstoju evolutivne klavzule, ki omogoča prilagajanje zahtevam glede na razvoj potreb in skrbi uporabnikov in potrošnikov ter glede na spremembe gospodarskega in tehnološkega okolja;

2.4.6 spremljati in vrednotiti delovanje storitev: Komisija, ki se strinja z najpogosteje izraženim mnenjem med javnim posvetovanjem, meni, da bi morala biti morebitna ocena večstranska in bi morala obravnavati vse primerne pravne, gospodarske, družbene in okoljske vidike;

2.4.7 upoštevati raznolikost storitev in položajev: vsaka politika Skupnosti glede storitev splošnega pomena mora pravilno upoštevati raznolikost, ki je značilna za različne tovrstne storitve in pogoje njihovega opravljanja. Vendar to ne pomeni, da ni treba zagotoviti usklajenosti pristopa Skupnosti do različnih sektorjev ali da bi bila priprava skupnih pojmov, uporabnih za več sektorjev, nekoristna;

2.4.8 povečati preglednost: to načelo bi se moralo uporabiti pri vseh vidikih izvajanja in bi moralo obsegati opredelitev nalog javne službe, organizacijo, financiranje in reguliranje storitev ter tudi njihovo proizvodnjo in vrednotenje, vključno z mehanizmi obravnave pritožb;

2.4.9 zagotavljati pravno varnost: Komisija dobro ve, da bi uporaba prava Skupnosti pri storitvah splošnega pomena lahko sprožila zapletena vprašanja. Zato bo stalno ukrepala, da bi izboljšala pravno varnost, povezano z uporabo prava Skupnosti pri opravljanju storitev splošnega pomena, ne da bi to vplivalo na sodno prakso Sodišča Evropskih skupnosti in Sodišča prve stopnje.

## 2.5 *Bela knjiga na teh temeljih predlaga osem novih usmeritev:*

2.5.1 spoštovati raznolikost v skladnem okviru: Komisija bo ob začetku veljavnosti ustavne pogodbe ponovno preučila

izvedljivost in nujnost okvirnega zakona o storitvah splošnega pomena; začela bo s preučitvijo položaja storitev splošnega pomena in poročilo predstavila pred koncem leta 2005;

2.5.2 razjasniti in poenostaviti pravni okvir v zvezi s kompenzacijo obveznosti iz opravljanja javne storitve: Komisija bo do julija 2005 sprejela odločbo o uporabi člena 86 Pogodbe za državne pomoči, ki so bile v obliki kompenzacije za opravljanje javne storitve dodeljene nekaterim podjetjem, zadolženim za upravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena; do julija 2005 bo sprejela okvir Skupnosti glede državnih pomoči, dodeljenih v obliki kompenzacije za opravljanje javne storitve; do julija 2005 bo sprejela spremembo Direktive 80/723/EGS o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji; do julija 2005 bo natančno določila tudi pogoje, ko so kompenzacije za opravljanje javne storitve lahko državna pomoč v smislu člena 87-1;

2.5.3 omogočiti jasen in pregleden okvir za izbor podjetij, zadolženih za opravljanje storitev splošnega pomena: Komisija bo začela javno posvetovanje o zeleni knjigi o vidikih javno-zasebnih partnerstev, ki zadevajo javna naročila; po potrebi predloži predloge, temelječe na rezultatih javnega posvetovanja;

2.5.4 v celoti priznati splošni pomen v socialnih in zdravstvenih storitvah: Komisija bo v letu 2005 predložila sporočilo o socialnih in zdravstvenih storitvah splošnega pomena; olajšala bo sodelovanje med državami članicami na področju zdravstvenih storitev, da bi prispevala k zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja na celotnem ozemlju Unije;

2.5.5 analizirati rezultate in ovrednotiti delovanje služb: Komisija je leta 2004 predstavila prvo horizontalno vrednotenje storitev splošnega pomena, ki bo temeljilo na metodološki vrednotenja; leta 2006 bo pregledala svoje mehanizme vrednotenja;

2.5.6 pregledati sektorske politike: Komisija bo spodbudila sodelovanje nacionalnih regulativnih organov prek mrež regulatorjev; pri že predvidenih obravnavah različnih sektorjev bo upoštevala rezultate javnega posvetovanja o zeleni knjigi: do julija 2005 bo preučila področje uporabe univerzalne storitve v elektronskem komuniciranju; do julija 2006 bo preučila paket o elektronskem komuniciranju; do konca leta 2006 bo preučila direktivo o poštnih storitvah; do 1. januarja 2006 bo preučila notranje trge elektrike in plina; v začetku leta 2005 bo preučila direktivo „Televizija brez meja“; ocenjevanje vodnega sektorja pa je v teku;

2.5.7 odražati naše notranje politike v mednarodni trgovinski politiki: Komisija bo še naprej pazila, da so predlogi, ki jih Skupnost sprejme na mednarodnih trgovinskih pogajanjih, popolnoma skladni z notranjim ureditvenim okvirom Unije na področju storitev splošnega pomena;

2.5.8 pospeševati storitve splošnega pomena v razvojnem sodelovanju: Komisija bo pomagala državam v razvoju pri oblikovanju trdnega ureditvenega in institucionalnega okvira, ki je bistveni predhodni pogoj za spodbujanje naložb v osnovne storitve splošnega pomena in za dostop do financiranja teh storitev.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO je vesel objave Bele knjige. V vednost sprejema devet načel in osem novih usmeritev, ki jih bela knjiga predlaga za potrditev obstoja služb splošnega pomena. Vendar obžaluje, da se zahteve po okvirni direktivi ali okvirnem zakonu, ki bi omogočil zagotavljanje storitev splošnega pomena, svobode opredelitve in organizacije držav članic, svobodne izbire načinov upravljanja, njihovega dolgoročnega financiranja, vrednotenja njihove uspešnosti, pravic potrošnikov itd., ki jih je ponavljal v zadnjih letih<sup>(1)</sup>, še niso upoštevale, čeprav se Komisija obvezuje, da bo do konca leta 2005 pripravila poročilo o tem vprašanju.

3.2 EESO posebno ceni, da bela knjiga vsebuje natančno agendo predlogov in ukrepov, za katere se Evropska komisija zavezuje, da jih bo sprejela za uporabo teh načel in usmeritev v naslednjih letih.

3.3 EESO bo pozorno spremljal izvedbo teh obveznosti. Pripravljen je prispevati k njihovi učinkovitosti.

### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Prvo načelo, „omogočiti javnim oblastem, da so blizu državljanom“, pomeni, da se storitve splošnega pomena organizirajo in regulirajo kolikor mogoče blizu državljanom in da se „dosledno uporablja načelo subsidiarnosti“. Torej se opomba št. 30 nanaša na osnutek uredbe o lokalnem kopenskem prometu, ki „bi državam članicam naložila uporabo koncesijskih pogodb za opravljanje javnih storitev“, torej sistematičnih javnih razpisov. Subsidiarnosti ni več, če vsaka skupnost ne izbira svobodno načina upravljanja storitev splošnega pomena, ki so v njeni pristojnosti.

4.2 Komisija zaradi tretjega načela, „zagotoviti kohezijo in splošen dostop“, poudarja, da je „univerzalna storitev ključni pojem, ki ga je Komisija razvila za zagotavljanje dejanske dostopnosti bistvenih storitev“. To pomeni, da je treba omogočiti „prilagajanje zahtevam glede na razvoj potreb in skrbi uporabnikov in potrošnikov ter tudi sprememb gospodarskega in tehnološkega okolja“. EESO v tej zvezi in v okviru načrta e-

Evrope, ki priporoča posplošitev uporabe širokopasovnega dostopa za vse elektronsko komuniciranje, opozarja, da 20 % evropskega prebivalstva v evropski petnajsterici nima dostopa do teh storitev. Vendar je širokopasovni dostop storitev splošnega pomena, ki z zmanjševanjem razdalj in lajšanjem dostopa do zdravstvenih storitev, izobraževanja in javnih služb izboljšuje življenjske razmere geografsko izoliranih in tudi najbolj prikrajšanih državljanov. Iz tega sledi, da se bo brez širitve univerzalne telekomunikacijske storitve po dostopni ceni ter s širokopasovnim in mobilnim dostopom povečal zaostanek Evropske unije pri uvedbi in uporabi novih informacijskih in komunikacijskih tehnologij ter družbe znanja, medtem ko se bo digitalni prepad poglobil, zlasti v novih državah članicah.

4.3 Tudi šesto načelo, „spremljati in vrednotiti delovanje storitev“, se sklada z vztrajanjem EESO in številnih drugih akterjev, da se razvije postopna dinamičnost vrednotenja uspešnosti storitev splošnega pomena, s čimer bi prispevali k njihovi učinkovitosti, enakosti dostopa do njih in prilagoditvi razvoju potreb potrošnikov, državljanov in družbe kot tudi revizijam predpisov. Bela knjiga upravičeno poudarja, da mora biti vrednotenje „večstransko in obravnavati vse primerne pravne, gospodarske, družbene in okoljske vidike“: v tej zvezi EESO želi, da vrednotenje natančno preuči vprašanje zaposlovanja. EESO vztraja, da je vloga Evropske unije določiti skupno metodologijo in skupna merila, zlasti merila kakovosti, ter spodbuditi dinamičnost objektivnega in neodvisnega vrednotenja, ki se mora opraviti z upoštevanjem načela subsidiarnosti. Po mnenju EESO morajo predloge Bele knjige o ponovni obravnavi sektorskih politik (glej točko 2.5.6) spremljati ocenjevalna poročila o učinkih predhodnih ukrepov. EESO opozarja na svoj predlog, da bi prispeval k usmerjanju vrednotenja, saj so v njem zastopane vse zadevne strani. EESO bo proučil možnost, da se v tem primeru ustanovi stalno študijsko skupino za storitve splošnega pomena.

4.4 Sedmo načelo, „upoštevati raznolikost storitev in položajev“, „vendarle ne pomeni, da ni treba zagotoviti usklajen pristop Skupnosti do različnih sektorjev ali da bi bila priprava skupnih pojmov, uporabnih za več sektorjev, nekoristna“. Predlog usmeritve je, da Komisija izvedljivost in nujnost okvirnega zakona o storitvah splošnega pomena ponovno preuči ob začetku veljavnosti ustavne pogodbe in poročilo predstavi pred koncem leta 2005. Bela knjiga torej ne upošteva zahteve EESO in številnih drugih evropskih akterjev po okvirni direktivi (glej Mnenje EESO o zeleni knjigi o storitvah splošnega pomena — UL C 80 z dne 30. 3. 2004). Vendar se zdi nujno združiti vse storitve splošnega pomena, vključno s socialnimi in zdravstvenimi storitvami splošnega pomena, ob upoštevanju njihovih posebnosti na področju odnosov do prava o konkurenci, financiranja, izvajanja načela subsidiarnosti ali mesta v evropskem povezovanju.

<sup>(1)</sup> Mnenje EESO o „Storitvah splošnega pomena“, UL C 241 z dne 7. 10. 2002, in o zeleni knjigi o storitvah splošnega pomena, UL C 80 z dne 30. 3. 2004.

4.5 Deveto načelo, „zagotavljati pravno varnost“, pomeni, da bo Komisija „izvajala stalen ukrep“, ne da bi vplivala na sodno prakso Sodišča Evropskih skupnosti in Sodišča prve stopnje. Iz tega načela izhajata dva predloga usmeritev:

4.5.1 „do julija 2005 razjasniti in poenostaviti pravni okvir v zvezi s kompenzacijo obveznosti javne storitve“, kar bi moralo ob upoštevanju načel preglednosti, nediskriminacije in proporcionalnosti zagotavljati varnost dolgoročnega financiranja na eni strani naložb, potrebnih za nepretrganost in trajnost storitev, ter na drugi strani kompenzacije obveznosti javne ali univerzalne storitve; priznati, da so oblike teh kompenzacij zelo različne in morajo omogočiti prilagoditev določenim ciljem: javne subvencije, notranje uskladitve, ki omogočajo financiranje stroškov upravičencev pri opravljanju dobičkonosnih dejavnosti z izključnimi pravicami ali brez njih, kompenzacijski sklad med izvajalci dejavnosti, oprostitve dajatev in druge oprostitve, javno-zasebna partnerstva, pomoči za opravljanje storitev uporabnikom itd.;

4.5.2 „omogočiti jasn in pregleden okvir za izbor podjetij, zadolženih za opravljanje storitev splošnega pomena“, na podlagi javnega posvetovanja o zeleni knjigi o javno-zasebnih partnerstvih. Za EESO to pomeni priznati nujno raznolikost možnih načinov upravljanja storitev splošnega pomena in svobodno izbiro vsake skupnosti. Ta lahko izbere bodisi neposredno upravljanje javnega organa (službe ali režije), bodisi upravljanje, zaupano javnemu ali mešanemu podjetju, ki ga javni organ nadzoruje na enak način kot svoje lastne službe, ali podjetju socialnega in združnega gospodarstva ali neprofitnemu združenju, bodisi pooblasti neko podjetje za določen čas (koncesija s predhodnim zbiranjem ponudb); pri tem ne smemo na možnost prehajanja iz enega načina upravljanja v drugega.

## 5. Sklepi

5.1 Bela knjiga o storitvah splošnega pomena pomeni napredek pri upoštevanju omenjenih storitev na ravni Unije. Je

dobra podlaga za razvoj pojmov za evropsko politiko na področju storitev splošnega pomena, zaradi katere bi bila lahko evropska podjetja in vsi državljani deležni dostopnih, zmogljivih in visokotehnoloških storitev po dostopnih cenah.

5.2 Storitve splošnega pomena so ne samo v središču evropske gospodarske konkurenčnosti, ampak so tudi ključni element na socialnem in okoljskem področju. Dopolnjujejo trojico (gospodarstvo, sociala, okolje) lizbonske strategije, v kateri so pomemben in nujno potreben adut, s katerim bo Evropska unija na podlagi trajne gospodarske rasti, kvantitativnega in kvalitativnega izboljševanja zaposlovanja in okrepljene socialne kohezije postala najbolj konkurenčna in dinamična na znanju temelječa družba. Storitve splošnega pomena zaradi svojih posebnosti presegajo enotni trg in so predhodni pogoj za gospodarsko in družbeno blaginjo državljanov in podjetij.

5.3 Šlo bo torej za dosego uravnotežene kombinacije tržnih mehanizmov in nalog javnih služb na področjih, kjer je takšno dopolnjevanje združljivo s cilji storitev splošnega pomena in lahko prispeva k izboljšanju kakovosti življenja evropskih državljanov preko gospodarske rasti, ustvarjanja novih delovnih mest ter trajnega blagostanja.

5.4 „Pravice državljanov do dostopnih in učinkovitih storitev splošnega pomena po dostopnih cenah se morajo varovati in potrditi v imenu solidarnosti ter ekonomske in socialne kohezije, ki jih priznavajo temeljna načela Pogodbe. Proces liberalizacije storitev splošnega pomena, za katerega se je odločila država članica, se mora izpeljati z upoštevanjem zgoraj navedenih meril. Zato je treba pripraviti zbirko splošnih načel za raznovrstne storitve, katerih načini opravljanja se razlikujejo od ene države članice do druge, pri čemer se v celoti upošteva načelo subsidiarnosti.“

V Bruslju, 9. februar 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Anne-Marie SIGMUND



## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o izkoriščanju geotermalne energije — toplota iz zemlje

(2005/C 221/05)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 1. julija 2004 sklenil, da bo v skladu s členom 29(2) svojega poslovnika pripravil mnenje na lastno pobudo o naslednji temi: „Izkoriščanje geotermalne energije — toplota iz zemlje“

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, pristojna za pripravo dela, sprejela 17. januarja 2005. Poročevalec je bil gospod WOLF.

Odbor je na svojem 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (sestanez dne 9. februar) sprejel naslednje mnenje.

Obravnavano mnenje dopolnjuje prejšnja energetska- in raziskovalno-politična mnenja Odbora. Ukvarja se z razvojem in izkoriščanjem geotermalne energije (toplote iz zemlje) kot vira energije, ki glede na količino virov izpolnjuje merilo trajnosti, pri izkoriščanju ne povečuje globalnega segrevanja zaradi emisij CO<sub>2</sub> in ga lahko zaradi tega prištevamo k obnovljivim virom energije. Mnenje na kratko opisuje in ocenjuje stanje razvoja in izkoriščanja geotermalne energije, potencial te energije in težave pri njenem uvajanju na trg. V ozadju je splošno vprašanje energije.

### Kazalo:

1. Vprašanje energije
2. Geotermalna energija
3. Sedanje stanje
4. Prihodnji razvoj in priporočila
5. Povzetek

### 1. Vprašanje energije

1.1 Uporabna energija <sup>(1)</sup> je temelj našega današnjega načina življenja in kulture. Šele zadostna razpoložljivost te energije je pripeljala do sedanje življenjske ravni: pričakovana življenjska doba, oskrba s hrano, splošna blaginja in osebna svoboda so v velikih industrijskih državah, ki so v vzponu, dosegle raven kot nikoli prej. Brez zadostne oskrbe z energijo bi bili ti dosežki zelo ogroženi.

<sup>(1)</sup> Energija se ne porabi, ampak pretvori in pri tem izkorišča. Nastane v procesih pretvarjanja kot npr. oru sežiganju premoga, pretvorbi vetrne v električno energijo ali z jedrsko cepitvijo (energija se ne uniči;  $E = mc^2$ ). Pri tem govorimo tudi o „oskrbi z energijo“, „pridobivanju energije“ ali „porabi energije“.

1.2 Nujnost varne, poceni, okolju prijazne in trajnostne oskrbe z uporabno energijo je stična točka sklepov Sveta iz Lizbone, Göteborga in Barcelone. Zato si Evropska unija v energetske politiki prizadeva doseči tri, med seboj tesno povezane in enako pomembne cilje, in sicer ohranitev in izboljšanje (1) konkurenčnosti, (2) varnost oskrbe in (3) okolja, vse skupaj v duhu trajnostnega razvoja.

1.3 Odbor je v svojih mnenjih <sup>(2)</sup> večkrat ugotovil, da je zagotavljanje in izkoriščanje energije povezano z obremenjevanjem okolja, tveganji, izčrpavanjem virov in pretečo zunanjepolitično odvisnostjo in nepredvidljivostjo (npr. sedanje cene nafte) ter da je najpomembnejši ukrep za zmanjšanje tveganj za varnost oskrbe, gospodarskih kriz in drugih tveganj vsestransko in uravnoteženo izkoriščanje vseh vrst in oblik energije, vključno z vsemi prizadevanji za varčevanje z energijo in njeno racionalno uporabo.

1.4 Nobena opcija in tehnologija za prihodnjo oskrbo z energijo ni tehnično popolna, nobena ni popolnoma brez škodljivih vplivov na okolje ali zadostna za zadovoljitev vseh potreb, poleg tega pa je težko oceniti njihov dolgoročni potencial. Sedanja gibanja in dviganje stroškov tako obstoječih in alternativnih virov energije kažejo, da energija v prihodnosti skoraj zagotovo ne bo več tako cenovno ugodna, kot je bila do zdaj zaradi uporabe <sup>(3)</sup> fosilnih goriv, kot so nafta, premog in zemeljski plin.

<sup>(2)</sup> Spodbujanje obnovljivih virov energije: Možnosti delovanja in instrumenti za financiranje, Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spodbujanju kombinirane proizvodnje toplote in električne energije na osnovi povpraševanja po toplotni energiji na notranjem energetskem trgu, Osnutek predloga Direktive (Euratom) Sveta o določitvi temeljnih obveznosti in splošnih načel na področju varnosti jedrskotehničnih naprav in Osnutek predloga Direktive (Euratom) Sveta o odstranjevanju izrabljenih gorilnih delov in radioaktivnih odpadkov, Pomen jedrske energije za pridobivanje električne energije. Fuzijska energija.

<sup>(3)</sup> Ki jo je treba v prihodnosti dodatno omejiti ne samo zaradi končnosti njenih virov, ampak tudi zaradi zmanjševanja emisij CO<sub>2</sub> (Kjotski protokol).

1.5 Zato se daljnovidna in odgovorna evropska energetska politika ne sme zanašati na to, da bo glede na zgoraj omenjene cilje mogoče oskrbo z energijo zagotoviti z izkoriščanjem samo nekaterih energetskih virov.

1.6 Tako ni niti v Evropi niti v svetu zagotovljena varna, dolgoročna, okolju prijazna in ekonomsko uspešna oskrba z energijo. <sup>(1)</sup> Ključ za možne rešitve je lahko samo nadaljnje intenzivno raziskovanje in razvoj. Vključevati mora izdelavo poskusnih naprav, oceno njihovih tehničnih in gospodarskih možnosti ter postopno uvajanje novih energetskih virov na trg.

1.7 Odbor je opozoril tudi na to, da je treba težave oskrbe z energijo obravnavati na svetovni ravni in v bistveno večjem časovnem razponu, saj spremembe v energetskem gospodarstvu potekajo počasi, emisija toplogrednih plinov pa je svetovno in ne regionalno vprašanje. Poleg tega lahko pričakujemo, da se bodo težave v prihodnosti, predvsem v drugi polovici tega stoletja, še povečale.

1.8 Omejevanje virov in problematika emisij se bosta po napovedi, da se bo svetovno povpraševanje po energiji, kot posledica rasti prebivalstva in potrebe manj razvitih držav, da dohitijo razvite, do leta 2060 predvidoma podvojilo ali celo potrojilo, dodatno zaostri. Po današnjem vedenju tega občutno povečanega povpraševanja ne bo mogoče nadomestiti zgolj s povečanjem učinkovitosti in varčevanjem z energijo.

1.9 Strategija <sup>(2)</sup> in perspektiva razvoja morata biti zato usmerjeni v obdobje po letu 2060.

1.10 Kot je Odbor že ugotovil, je pri državljanih in v javni razpravi zaznavanje problematike razpeto med podcenjevanjem in precenjevanjem tveganj in možnosti.

1.11 Zaradi tega ni enotne svetovne energetske politike. S tem pa je dodatno ogroženo ustvarjanje nujnih enakih možnosti EU v svetovni gospodarski konkurenci.

<sup>(1)</sup> Znanilci celotne problematike so bile dosedanje naftne krize (npr. 1973 in 1979), sedanja porast cen nafte in sedanje polemike o dodeljevanju emisijskih dovoljenj, ki jih povzročajo napetosti med gospodarstvom in ekologijo.

<sup>(2)</sup> Glej tudi 2.2.1.2 in 2.2.2.2.

1.12 Celo med državami članicami Unije obstajajo določene razlike v njihovem odnosu do vprašanj oskrbe z energijo. Vseeno pa tukaj in v EU obstaja soglasje, da je treba še naprej razvijati vse opcije — razen jedrske energije v nekaterih državah članicah. V ta namen poteka večje število ustreznih raziskovalno-razvojnih in drugih programov, delno tudi skupnih programov podpore, in sicer v državah članicah in tudi EU.

1.13 Poseben cilj EU je na kratki in dolgi rok močno povečati izkoriščanje obnovljivih virov energije, kar lahko pomaga tudi pri zaščiti podnebja. Tukaj pa ima pomembno vlogo geotermalna energija.

## 2. Geotermalna energija (zemeljska toplota)

2.1 Pridobivanje geotermalne energije vključuje tiste tehnike, ki dovajajo toplotni tok iz zemeljske notranjosti na površje in ga tam izkoriščajo. Kot medij za prenos toplote se uporablja voda (tekoča/v obliki pare).

2.1.1 Vendar pa je gostota tega toplotnega toka zelo majhna. Temperature pod zemeljsko površino se z zemeljsko globino povečujejo zelo počasi, povprečno za 3 °C na vsakih 100 m globine. Geološke cone, kjer se z naraščanjem globine temperatura povečuje hitreje, imenujemo geotermične anomalije.

2.1.2 Na toplotno ravnotežje zemeljskih slojev, ki so bližje zemeljski površini, lahko vpliva tudi sončno sevanje; vendar se ta energija v naslednjih odstavkih prišteva k zemeljski toploti.

2.2 Razlikujemo **dve obliki izkoriščanja** zemeljske toplote.

2.2.1 **Po eni strani gre za izkoriščanje toplote za ogrevanje.** Trenutno je v EU okoli 40 odstotkov celotne oskrbe z energijo namenjene ogrevanju, za kar praviloma zadostujejo razmeroma nizke temperature vode (že < 100 °C).

2.2.1.1 Za ogrevanje se med drugim uporabljajo tako imenovane **geosonde**. To so koaksialne cevi, ki imajo spodnji konec zaprt in po katerih voda teče v globino od 2,5 do 3 km, nato v nasprotni smeri nazaj, pri tem pa absorbira do približno 500 kW toplotne energije.

2.2.1.2 Posebna vrsta izkoriščanja zemeljske toplote, ki je zelo blizu površini, je uporaba **toplotnih črpalk** („obrnjeni hladilni stroji“) za ogrevanje stavb (od približno 2 kW do 2 MW toplotne energije); dodatno se tukaj uporablja še „sredstvo za hlajenje“<sup>(1)</sup>. Poleg tega obstaja še več različic, ki glede na tehniko zajemajo že globine od enega do več sto metrov.

2.2.2 **Po drugi strani** pa gre za **pridobivanje električne energije**, za katero so potrebne višje temperature (vode) (npr. > 120 °C), pri čemer se običajno uporabljata dve nekoliko bolj oddaljeni vrtini; voda, ki naj bi se segrela, po eni teče pod zemljo in po drugi nazaj. Tako lahko dosežemo višjo toplotno kapaciteto, okoli 5 do 30 MW.

2.2.2.1 Vendar pa so te temperature (vode) še vedno prenizke glede na zaželeni termodinamični izkoristek (za pretvorbo toplotne energije v električno energijo) in glede na potrebno temperaturo, da bi dosegli vrelišče za krožni proces turbinskega postroja.

2.2.2.2 Zato se za krožni proces turbinskega postroja uporabljajo predvsem delovna sredstva z nižjo temperaturo vrelišča kot voda (npr. perfluoropentan C<sub>5</sub>F<sub>12</sub>). Zato so bili razviti posebni krožni procesi turbinskega postroja, kot je „Organic Rankine Cycle“ (ORC-Proces) ali Kalina-Proces.

2.2.3 Zelo primerno je **kombinirati obe obliki izkoriščanja** (elektriko in toploto) ter toploto, ki ni bila uporabljena pri proizvodnji ali za proizvodnjo električne energije, izkoristiti za ogrevanje: istočasno zagotavljanje ogrevalne in električne energije.

2.3 Za dobavo tehnično koristne energije, predvsem za pridobivanje električne energije, so praviloma primerni samo toplotni zbiralniki, ki ležijo dovolj globoko pod zemeljsko površino — in sicer v globini več kilometrov. To pa zahteva zelo drage vrtine.

2.3.1 Vendar pa se tudi stroški za odpiranje in delovanje takšnih naprav povečujejo v sorazmerju z globino. Zato je treba, v odvisnosti od predvidenega načina izkoriščanja, pretehtati globino vrtine, izkoristek in toplotni izplen.

2.4 Zato se predvsem v tistih geoloških območjih, kjer so prisotne geotermične anomalije, najprej poiščejo uporabni toplotni zbiralniki.

2.4.1 Izrazite geotermične anomalije (t. i. visokoentalpijska<sup>(2)</sup> nahajališča) so prisotne predvsem v regijah s povečanim delovanjem vulkanov (Islandija, Italija, Grčija, Turčija). Visokoentalpijska nahajališča so že v starem veku uporabljali kot zdravilne kopeli, že sto let pa se uporabljajo za pridobivanje električne energije (Larderello, Italija, 1904).

2.4.2 Nasprotno pa so manjše geotermične anomalije (t. i. nizkoentalpijska hidrotermalna nahajališča), tj. rahel dvig temperature pri naraščanju zemeljske globine, prisotne na tektonsko aktivnih območjih (Zgornjerenski jarek, Tirensko morje, Egejsko morje itd.) in potem razširjene v vodnatih usedlinah (Panonski bazen na Madžarskem in v Romuniji, Severnonemško-poljski bazen).

2.5 Zaradi omejenosti območij z geotermično anomalijo se že od sredine osemdesetih let povečujejo prizadevanja za izkoriščanje uskladiščene toplote v „normalnih“ geoloških formacijah, da bi tako boljše zadovoljili naraščajoče povpraševanje po koristni energiji ter ustrezno prilagodili ponudbo toplote oziroma energije konkretnemu regionalnemu povpraševanju.

2.5.1 Zato že od 90. let potekajo prizadevanja za pridobivanje energije iz nahajališč zunaj geotermičnih anomalij — predvsem v nemškogovorečem prostoru. Zagotavljanje električne energije v Altheimu in Bad Blumau (Avstrija) ter Neustadt-Glewe (Nemčija) poteka šele zadnja štiri leta.

2.5.2 Ker je za ta namen treba doseči globino 2,5 km, še bolje pa celo 4 do 5 km in več, so potrebne ustrezne vrtine.

<sup>(1)</sup> V prihodnosti npr. CO<sub>2</sub>.

<sup>(2)</sup> Pojem entalpija, ki se uporablja v termodinamiki, predstavlja vsoto notranje in raztezne energije (razteznost).

## 2.6 Prednosti teh postopkov so, da:

- izkoriščanje zemeljske toplote ni odvisno od vremenskih razmer oziroma dnevnih ali letnih ritmov, kot pri izkoriščanju vetrne ali sončne energije, tako da se lahko uporablja pri pokrivanju pomembne osnovne obremenitve;
- je treba iz zbiralnikov na globini nekaj kilometrov na zemeljsko površje prenesti že razpoložljivo toploto, tako da s tem odpadejo običajno zahtevani postopki primarnega pridobivanja toplotne energije (kot so sežiganje ali jedrski procesi) ter s tem povezani stroški in obremenitve okolja;
- gre za skoraj neizčrpeljive obnovljive toplotne zbiralnike, katerih izkoristek bi lahko teoretično veliko prispeval k zagotavljanju energije;

## 2.7 Pomanjkljivosti pa so, da:

- so obstoječe temperature prenizke, da bi z njimi dosegli termodinamični izkoristek, zadosten za pridobivanje električne energije;
- je zaradi potrebnega zakasnelega toka toplote v podzemeljske zbiralnike in prenosa toplote iz njih treba ustvariti in izkoriščati velike količine, da pri velikih odvzemih toplote ne bi prišlo do izčrpanosti, ki bi lahko pripeljala do predčasne opustitve zbiralnika (glede na predvideno izkoriščanje);
- je pri izrabi zbiralnika treba preprečiti možni učinek ali sproščanje okolju škodljivih in/ali jedkih snovi (med drugimi CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, H<sub>2</sub>S in soli) ter nadzirati korozijo sestavnih delov naprave;
- so stroški in tveganja za gospodarstvo (med drugim tveganje, ali bo iskanje uspešno, tveganje izčrpanja) pri odpiranju in izkoriščanju geotermičnih nahajališč sorazmerno visoki.

## 3. Sedanje stanje

3.1 Pri izkoriščanju geotermalne energije iz globin se uporabljajo tri tehnike odpiranja in izkoriščanja — običajno sta potrebni najmanj dve vrtini (Dublette) <sup>(1)</sup> — oziroma njihove različice, in sicer:

- hidrotermalna nahajališča, pri katerih gre za prenos podzemeljske, neartezške tople vode (tj. vode, ki ni pod nadtlakom)

<sup>(1)</sup> Glej tudi 2.2.1.1 zaprta „geosonda“ in 2.2.1.2 „toplotna črpalka“.

<sup>(2)</sup> Glej 2.2.2.2 za krožni proces turbinskega postroja.

na površje; ta voda se uporablja večinoma za ogrevanje. Sedaj se ta postopek širi tudi na nahajališča vroče vode z višjimi temperaturami za pridobivanje električne energije. Medij za prenos toplote je obstoječa globinska voda;

- Hot-Dry-Rock sistemi — HDR (vroče suhe kamninske formacije), pri katerih gre za odpiranje kamninskih formacij z vrtinami in intenzivnimi stimulativnimi ukrepi. Napeljana površinska voda jim odvzame toploto in sicer prek ohlajevanja površin toplotnega izmenjevalnika v globinskih kamninah, umetno povzročene s stimulacijo;
- zbiralniki vroče vode, ki so pod tlakom in pri katerih lahko zmes vroče vode/pare, s temperaturo nad 250 °C (tako vroča je samo redko in v posebnih primerih), uporabimo za pridobivanje električne energije ali izkoriščanje toplote.

Dopolnilo k temu je razvoj površinskih tehnik, <sup>(2)</sup> ki naj bi omogočile boljši prenos oziroma izkoriščanje toplote.

3.2 V EU znaša trenutno nameščena zmogljivost za pridobivanje električne energije iz geotermičnih naprav — v glavnem z izkoriščanjem geotermičnih anomalij — okoli 1 GW, torej okoli 2 % skupne električne zmogljivosti v EU, večji del v Italiji. Za neposredno izkoriščanje toplotne energije za ogrevanje je sedaj nameščenih okoli 4 GW. Po napovedih pa se za leto 2010 pričakuje že 8 GW ali več.

3.3 Obe vrsti izkoriščanja do zdaj količinsko nista veliko prispevali k oskrbi z energijo v EU in je zanemarljiv celo njun delež pri izkoriščanju obnovljivih virov energije.

3.4 Vseeno pa izkoriščanje geotermalne energije v zadnjih letih očitno raste zaradi spodbud držav članic in EU. Če bo ta toplotna moč znašala od enega do več deset MW, bo geotermalna energija tako tudi prispevala k lokalni oskrbi z energijo.

3.5 Po mnenju Odbora je to popolnoma upravičeno in vredno podpore. Tudi tukaj bodo v veliko primerih potrebne poskusne naprave za preizkušanje in nadalji razvoj različnih metod.

3.6 Zunaj območij z geotermičnimi anomalijami znašajo trenutno stroški na eno kWh električne energije polovico stroškov pridobivanja sončne energije in dvakrat več kot pri vetrni energiji; isto velja tudi, če se hkrati pridobivata toplota in elektrika.

3.6.1 Vendar (glej zgoraj) pa bi ponudba geotermalne energije lahko pokrivala povpraševanje, kar bo pri naraščajočih deležih obnovljivih virov energije na energetskem trgu vedno večja prednost. Takrat bodo nihanja v zmogljivosti vetrne in sončne energije zahtevala dodatne regulacijske in blažilne ukrepe; navsezadnje verjetno ne bosta mogli brez energijsko požrešnega in cenovno dragega medija za akumuliranje energije, kot je vodik.

#### 4. Prihodnji razvoj in priporočila

4.1 Če geotermično izkoriščanje energije ne bo več omejeno na območja geotermičnih anomalij (glej tudi točki 2.4 in 2.5), bo geotermalna energija postala velik potencial, ki bo odločilno prispeval k okolju prijazni in trajnostni oskrbi z energijo. (Glej tudi točko 4.13).

4.2 Da bi odprli in razvili ta potencial, so potrebne vrtine v globino najmanj 4 do 5 km, da bi s tem odprli kamninske temperaturami približno 150 °C, ki so meja za gospodarsko uspešno proizvodnjo elektrike. Kamnine je poleg tega treba obdelati (stimulirati) tako, da se zagotovita zadostna toplotna izmenjava med vročo kamnino in obstoječo oziroma vbrizgano vodo in zadosten vodni tok.

4.2.1 V nasprotju s tem (glej tudi točko 2.2.1.1) zadostujejo za golo izkoriščanje toplote (za ogrevanje) tudi vrtine manjše globine, recimo 2-3 km.

4.3 V Evropi na različnih lokacijah (npr. Soultz-sous-Forêts, Groß Schönebeck) različnih geoloških formacij že poteka razvoj in preizkušanje ustreznih tehnoloških zasnov. Razvojne možnosti predstavlja razvoj tehnologij za izkoriščanje, ki so kolikor mogoče neodvisne od lokacije in tako bolj primerne za izvoz. Ta cilj pa vseeno zahteva večja prizadevanja pri raziskavah in razvoju.

4.4 Po eni strani velja, da je treba razvijati že omenjene razpoložljive različne tehnike do stopnje, ko jih bo mogoče uporabljati, ter preveriti zgoraj omenjene predpostavke za trajno izkoriščanje geotermalne energije.

4.4.1 Pri tem pa je zelo pomembno vprašanje, ali je v takšnem stimuliranem zbiralniku mogoče izpolniti hidravlične in termodinamične predpostavke za zadostno trajnost.

4.5 Po drugi strani je treba posamezne korake postopka postopoma izboljšati in racionalizirati toliko, da bodo stroški za to izkoriščanje energije konkurenčni (glej spodaj). Temu je treba dodati še ustrezna prizadevanja za raziskave in razvoj (glej točko 1.6) in pripravo trga, da bi tako privarčevali stroške v zvezi s proizvodnjo.

4.6 Na srednji rok se pod pojmom konkurenčno razume, da izkoriščanje geotermalne energije stroškovno lahko konkurira izkoriščanju vetrne energije. To lahko pričakujemo glede na vedno bolj očitne slabosti vetrne energije. Sem spadajo velika nihanja v proizvodnji vetrne energije, kar, kot je znano, na drugi strani povečuje sekundarne stroške in emisije, obremenjuje sosede in podobo pokrajine ter zahteva vedno več popravil in vzdrževanja. V celotno vrednotenje je treba vključiti tudi stroškovno obremenitev potrošnikov oz. države.

4.7 Dolgoročno in glede na verjetno nadaljnje naraščanje cen nafte in zemeljskega plina (in možno pomanjkanje) se postavlja vprašanje o splošni konkurenčnosti geotermalne energije. To pomeni, ali je lahko tudi tako izkoriščanje energije kdaj, če sploh, dolgoročno konkurenčno — z upoštevanjem zunanjih stroškov vseh tehnik pretvarjanja energije — brez subvencij oziroma prednostne obravnave, ki povzročata izkrivljanje razmer na trgu.

4.8 Do takrat pa je nujno <sup>(1)</sup>:

— da države članice in Evropska unija s ciljno usmerjenimi programi za raziskave in razvoj pospešujejo znanstveno-tehnološki razvoj tako, da bo mogoče različne tehnike in korake postopka razviti in preizkusiti v zadostnem številu poskusnih naprav, ter

— za začetno podporo spodbujanja uvedbe na trg sprejemati tudi predpise (npr. zakon o oskrbi z električno energijo in o ogravanju ter klimatskih napravah) kot spodbudo zasebnim vlaganjem, vedno z regresivnim potekom. Ti predpisi bodo v fazi uvajanja na trg naredili prodajo pridobljene energije časovno omejeno zanimivo, da bo mogoče preskušati, izboljševati in ocenjevati tudi gospodarski potencial. To velja še posebej tudi za modele sklepanja pogodb podjetij za oskrbo z energijo s porabniki;

— zagotoviti zavarovanje pred tveganji, povezanimi s preučevanjem in odpiranjem geotermalnih nahajališč, ter tveganjem iskanja in vrtanja.

4.9 Odbor z zadovoljstvom ugotavlja, da je na tem področju že veliko narejenega. Odbor popolnoma podpira Komisijo pri njenih tekočih oziroma razpisanih raziskovalno-razvojnih projektih ter tudi pri njenih namerah še enkrat jasno okrepiti svoja prizadevanja v naslednjem okvirnem raziskovalno-razvojnem programu. Odbor podpira tudi države članice v njihovih raziskovalno-razvojnih programih ter prizadevanjih, da že sedaj s spodbujevalnimi ukrepi olajšajo in spodbudijo poskusno uvedbo na trg.

<sup>(1)</sup> Glej tudi Pospeševanje obnovljivih virov energije, možnosti za akcije in instrumente financiranja.

4.10 Odbor v tej zvezi ponovno poudarja že omenjeno priporočilo, da je treba izkoristiti možnosti evropskega raziskovalnega prostora prek obsežne, pregledne, usklajene strategije RAZISKAVE ENERGIJE, ki jo bodo podpirali vsi partnerji. Tao strategija bi morala postati bistveni sestavni del sedmega okvirnega raziskovalno-razvojnega programa ter programa Euratom.

4.11 Ta strategija mora vsebovati tudi nujne ukrepe za raziskave in razvoj geotermalne energije, dokler na tem spremenjajočem se energetske trgu ne bo mogoče bolje oceniti in ovrednotiti dolgoročnega razvoja stroškov in zmogljivosti tehnologije, ki ga je dejansko mogoče uresničiti.

4.12 Poleg tega Odbor priporoča čim večjo vključitev vseh raziskovalno-razvojnih programov na področju geotermalne energije, tj. tudi tistih, ki so jih do sedaj podpirale izključno države, v evropski program za raziskavo energije, da bi tako spodbujali tudi evropsko sodelovanje.

4.13 Tukaj Odbor tudi vidi priložnost za sodelovanje novih držav članic v okvirnem raziskovalno-razvojnem programu EU. Načrtovano prenovo obstoječih energetskih sistemov v teh državah bi morali izkoristiti za namestitev ustreznih poskusnih in demonstrativnih naprav.

4.14 Odbor poleg tega priporoča Komisiji, da naj si v EU prizadeva za takšno usklajenost učinkovitih spodbujevalnih ukrepov za uvedbo na trg (npr. zakoni o oskrbi z električno energijo), ki bo najprej vsaj v okviru tehnike za pridobivanje geotermalne energije omogočila lojalno konkurenco med istovrstnimi tehnikami po celotni EU.

4.15 Zaradi sočasne možnosti ogrevanja in pridobivanja električne energije iz geotermalne energije, za kar je geotermalna energija posebej primerna, Odbor priporoča Komisiji, da naj si prizadeva tudi za ustrezna toplovodna omrežja.

## 5. Povzetek

5.1 Pridobivanje geotermalne energije zajema tiste tehnike, ki dovajajo toplotni tok iz zelo vroče zemeljske notranjosti na površje.

5.2 Predvsem gre za oskrbo z ogrevalno energijo, poleg tega pa tudi za oskrbo z električno energijo oziroma sočasno razpoložljivost obeh oblik energije.

5.3 Na območjih z geotermičnimi anomalijami pridobivanje geotermalne energije že poteka; vendar pa je njen prispevek k celotni oskrbi z energijo zelo majhen.

5.4 Z uporabo tehnologij, ki zajemajo tudi območja zunaj geotermičnih anomalij, lahko pridobivanje geotermalne energije pomembno prispeva k trajnostni oskrbi z energijo, predvsem pri osnovni obremenitvi. To pa je povezano z vrtnami z globino od okoli 4 do 5 km in dodatnimi „stimulativnimi ukrepi“.

5.5 Vendar pa je tudi „plitvo“ izkoriščanje zemeljske toplote s toplotnimi črpalkami za ogrevanje in klimatizacijo prostorov razvojna možnost, ki veliko obeta.

5.6 Potencial za pokrivanje osnovne obremenitve razlikuje geotermalno energijo od postopkov z nihajočo ponudbo (kot sta vetrna in sončna energija), ki sta ali bosta zlasti odvisni od tehnik reguliranja, blaženja in akumulacije in ki pri prebivalstvu zaradi njunih prostorskih zahtev in vpliva na podobo krajine zbujaata odpor.

5.7 Odbor ponavlja svoje priporočilo, da je treba možnosti evropskega raziskovalnega prostora izkoristiti z obsežno strategijo RAZISKAVE ENERGIJE.

5.8 Ta mora vsebovati tudi nujne ukrepe za raziskave in razvoj geotermalne energije, pri nadaljevanju in ustrezni okrepitvi že dosedanjih zadevnih programov.

5.9 Odbor priporoča, na podlagi odprtega usklajevanja med državami, vključitev vseh tistih programov za raziskave in razvoj geotermalne energije, ki so jih do sedaj podpirale izključno države, v evropski program za raziskave energije.

5.10 Odbor priporoča v vseh državah zagotavljanje začetnih, regresivno potekajočih spodbud in predpisov za uvedbo na trg (npr. zakon o oskrbi z električno energijo) in spodbud zasebnim vlagateljem, ki bodo naredili prodajo pridobljene energije časovno omejeno zanimivo, da bi na ta način prispevali k temu, da bi preskušali, izboljševali in ocenjevali tudi gospodarski potencial teh oblik energije.

5.11 Odbor priporoča takšno uskladitev tovrstnih spodbujevalnih ukrepov znotraj EU, ki bo v okviru tehnike za pridobivanje geotermalne energije omogočila lojalno konkurenco po celotni EU.

V Bruslju, 9. februarja 2005

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvajanju uvajalnih in obratovalnih faz evropskega programa satelitske radionavigacije

COM(2004) 477 final — 2004/0156 (COD)

(2005/C 221/06)

Svet je 16. novembra 2004 sklenil, da bo v skladu z določbami člena 156 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil za mnenje o: Predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvajanju uvajalnih in obratovalnih faz evropskega programa satelitske radionavigacije

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela na tem področju, je svoje mnenje sprejela 17. januarja 2005. Poročevalec je bil g. RANOCCHIARI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je na 414 plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seji z dne 9. februarja 2005) sprejel to mnenje s 134 glasovi za in 3 vzdržanimi.

### 1. Uvod

1.1 **EESO** je od vsega začetka spremljal nastajanje in razvoj evropskega programa Galileo za satelitsko radionavigacijo in določanje položaja, ki mu je priznal temeljno strateško vlogo v evropski konkurenčnosti, tako z vidika njegovih posledic v smislu gospodarskih, strokovnih in družbenih inovacij kot z vidika izboljšanja kakovosti življenja za civilno družbo<sup>(1)</sup>. **EESO** je prav tako izpostavil zahtevo, da se od ustanovitve skupnega podjetja Galileo<sup>(2)</sup> v razvoj in obratovanje sistema vključijo zasebni akterji, ki bodo zagotavljali stalno podporo v razvojnih in uvajalnih fazah<sup>(3)</sup>.

1.2 Kot je **EESO** poudaril v svojem zadnjem mnenju o tej zadevi<sup>(4)</sup>, „je program GALILEO končno vstopil v fazo dejanskega začetka po sporazumu z dne 26. maja 2003 znotraj sveta Evropske vesoljske agencije o posameznih finančnih prispevkih njenih članic“. Kot je Odbor potrdil v tem mnenju, „je program GALILEO velik izziv za Evropsko unijo, njeno neodvisnost, njene tehnološke in znanstvene zmogljivosti, njeno gospodarstvo in predvsem njeno vesoljsko industrijo“.

### 2. Trenutno stanje in pričakovani razvoj

2.1 Spomniti je treba, da je program Galileo sestavljen iz štirih faz:

<sup>(1)</sup> Mnenje UL C 311 z dne 17. 11. 2001, str. 19.

<sup>(2)</sup> Skupno podjetje Galileo: ustanovljeno na podlagi člena 171 Pogodbe ES z Uredbo ES 876/2002 z dne 21. maja 2002. Zagotavlja vodenje razvojne faze programa Galileo in pripravlja vodenje uvajalnih in obratovalnih faz. Podjetje ima sedež v Bruslju. Njegova ustanovitvena člana sta Evropska skupnost, ki jo predstavlja Komisija, in Evropska vesoljska agencija.

<sup>(3)</sup> Mnenje UL C 48 z dne 21. 2. 2002, str. 42.

<sup>(4)</sup> Mnenje EESO o Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o stanju napredka raziskovalnega programa Galileo, UL C 302 z dne 7.12.2004.

— **opredelitvene faze**, ki je potekala od leta 1999 do leta 2001. V tej fazi je bila zasnovana struktura sistema in določenih je bilo pet vrst storitev, ki bodo na voljo in so našteje v nadaljevanju. Ta faza se je večinoma financirala prek petega okvirnega programa dejavnosti Skupnosti na področju raziskav, tehnološkega razvoja in predstavitev 1998-2002;

— **razvojne in validacijske faze**, ki poteka od leta 2002 do leta 2005 in predvideva razvoj satelitov in prizemnih komponent sistema ter validacijo v orbiti. Javna finančna dotacija EU/EVA je znašala 1,2 milijarde evrov, plus 100 milijonov evrov za šesti okvirni program na področju raziskav, tehnološkega razvoja in predstavitev 2002-2006;

— **uvajalne faze**, ki bo verjetno trajala od leta 2006 do leta 2007 in vključuje izgradnjo in izstrelitev satelitov — prva dva bosta izstreljena ob koncu leta 2005 — ter popolno vzpostavitev prizemnega dela infrastrukture. Skupna finančna dotacija znaša 2,1 milijarde evrov, od tega eno tretjino, to je 700 milijonov evrov, financira proračun Skupnosti, dve tretjini, to je okoli 1,4 milijarde evrov, pa izbrani konzorcij;

— **komercialne obratovalne faze**, ki se bo začela leta 2008 in za katero se ocenjuje, da bo letni strošek delovanja in vzdrževanja sistema znašal približno 220 milijonov evrov in ga bo v celoti pokrival zasebni sektor, razen posebnega financiranja iz javnih skladov Skupnosti v skupni višini 500 milijonov evrov za prva leta te faze glede na odločitve, ki bodo sprejete v zvezi s finančnimi perspektivami proračuna Skupnosti za obdobje 2007-2013.

2.2 Na koncu opredelitvene faze je bilo maja 2002 za obdobje štirih let ustanovljeno skupno podjetje Galileo, katerega cilj je „zagotoviti edinstvenost vodenja in finančni nadzor projekta za raziskovalne, razvojne in predstavivne faze programa Galileo in v ta namen mobilizirati sredstva, namenjena temu programu“.

2.3 Z Uredbo 1321/2004<sup>(1)</sup> o ustanovitvi **Evropskega nadzornega organa GNSS** (globalni navigacijski satelitski sistem) in skupnim ukrepom 2004/552/SVZP<sup>(2)</sup>, ki sta bila sprejeta 12. julija 2004, so bile med drugim vzpostavljene upravljavske strukture sistema, ki naj bi upravljale javne interese, povezane s programom, in zagotavljale varnost in varstvo sistema GALILEO.

2.4 Na mednarodni ravni so **Evropska unija in Združene države Amerike** dne 26. junija 2004 ob koncu štiriletnih pogajanj sklenile sporazum izjemnega pomena o sistemih GALILEO in GPS<sup>(3)</sup> v zvezi s spodbujanjem, dobavljanjem in uporabo — v pogojih popolne združljivosti in interoperabilnosti — storitev obeh sistemov satelitske navigacije in določanja položaja ter povezanih aplikacij: oba sistema bosta delovala vzporedno, brez motenj med njunimi zadevnimi signali. To bo programu Galileo omogočilo, da v okviru svetovnih sistemov satelitske navigacije GNSS postane svetovni standard signalov, odprtih za civilno in komercialno uporabo (GPS je v uporabi vojske), ter da postane dostopen in privlačen tudi za trenutne uporabnike GPS, in to z enim samim sprejemnikom.

2.5 Na področju mednarodnega sodelovanja je bil dne 13. julija 2004 podpisan tudi sporazum o sodelovanju z **Izraelom**, ki sledi sporazumu, podpisanemu s **Kitajsko** dne 30. oktobra 2003. Že dolgo potekajo pogajanja, da bi zagotovili interoperabilnost z **ruskim sistemom GLONASS**<sup>(4)</sup>. Na teh pogajanjih je že bil dosežen napredek, zlasti kar zadeva pridobitev frekvenc in uporabo ruskih sredstev za lansiranje satelitov, medtem ko so sporazumi o sodelovanju na dobri poti do sklenitve z Rusko federacijo, Ukrajino in Indijo. Stiki so med drugim že bili vzpostavljeni z Avstralijo, Brazilijo, Mehiko in Južno Korejo. Tudi Švica, Norveška in Kanada preučujejo možnosti za finančno sodelovanje.

<sup>(1)</sup> Uredba Sveta o vzpostavitvi upravljavskih struktur Evropskega satelitskega radionavigacijskega sistema (UL L 246 z dne 20.7.2004).

<sup>(2)</sup> Glej UL ES 246 L 2004.

<sup>(3)</sup> US GPS: Globalni sistem za določanje položaja Združenih držav, sistem, ki ga upravlja vojska.

<sup>(4)</sup> GLONASS: GLOBALNI NAVIGACIJSKI SATELITSKI SISTEM

2.6 V **Sredozemlju** je bil uveden Akcijski načrt v okviru Evro-mediteranske konference ministrov zunanjih zadev v Valenciji aprila 2002, ki vključuje sredozemsko sodelovanje na področju satelitske radionavigacije in določanja položaja. Skupno podjetje Galileo je nedavno v Kairu izvedlo projekt **Euro-Med GNSS** za predstavitev, oblikovanje in usklajevanje regionalnega načrta GNSS, da bi v sodelovanju s partnerji MEDA preverilo vpliv **EGNOS-a**<sup>(5)</sup>, satelitskega geostacionarnega predhodnika Galilea.

2.7 Ko bo sistem GALILEO začel delovati, bo zagotavljal **pet vrst storitev**:

- odprto osnovno storitev, namenjeno zlasti uporabi „širše javnosti“ in storitvam splošnega interesa;
- komercialno storitev, ki bo omogočala razvoj uporabe v profesionalne namene in ki bo za to ponudila večjo zmogljivost glede na osnovno storitev, zlasti v smislu jamstva delovanja;
- „vitalno“ storitev („Safety of Life“) izredno visoke kakovosti in celovitosti za uporabo, pri kateri je v igri človeško življenje, kot je zračna ali morska ploжба;
- storitev iskanja in reševanja, namenjeno bistvenemu izboljšanju obstoječih sistemov pomoči v stiski in pri reševanju;
- vladno storitev (imenovano „Public Regulated Service“ ali PRS), kodirano in odporno proti motnjam in interferencam, rezervirano predvsem za potrebe javnih ustanov na področju civilne zaščite, nacionalne varnosti in spoštovanja zakonov, ki zahtevajo popolno zaščito<sup>(6)</sup>.

2.8 Ob upoštevanju značilnosti civilne uporabe in upravljanja sistema Galileo, ki je predvsem namenjen komercialni in profesionalni uporabi, Komisija ocenjuje, da bi lahko njegov potencialni trg leta 2010 obsegal 3 milijarde sprejemnikov z letnim prihodkom iz naložb okoli 250 milijard evrov ter odpiranjem novih podjetij in visoko kvalificiranih delovnih mest, ki bi omogočali na stotine tisoč zaposlitev, od tega več kot 150 000 v Evropi.

<sup>(5)</sup> EGNOS: European Geostationary Navigation Overlay Service: sistem, ki temelji na popravku signala GPS z omrežjem prizemnih postaj in geostacionarnih satelitov. EGNOS, ki je bil uveden leta 1996 in že deluje kot predhodnik Galilea, bi moral biti že sedaj vključen vanj, tudi v smislu skupnega sistema koncesije.

<sup>(6)</sup> Glej koncesijsko pogodbo za uvajalne in obratovalne faze programa Galileo – 2003/S200-179789, objavljeno 17. oktobra 2003.



2.9 Skupno podjetje Galileo je septembra 2004 končalo **fazo konkurenčnega pogajanja** in je prejelo končne predloge dveh konzorcijev, ki se potegujeta za koncesijo (Eurely<sup>(1)</sup> in Inavsat<sup>(2)</sup>), predloge, ki jih je predložila za končno oceno na podlagi treh meril: podjetniških in finančnih zmogljivosti, tehničnih zmogljivosti, pravnih in pogodbenih vidikov.

2.10 V skladu s svojim pooblastilom bo lahko skupno podjetje po tem, ko bo predložilo poročilo o zadevi Komisiji in ko bo ta objavila sporočilo za Parlament in Svet<sup>(3)</sup> o prehodu na uvajalne in obratovalne faze, **dobilo „potrebne politične smernice glede javnega financiranja naslednjih faz programa in nalog javne službe, zlasti opredelitve storitev“**, in torej predložilo predlog za podpis koncesijske pogodbe s strani Nadzornega organa, ki je dejansko podpisnik, odgovoren za izvajanje pogodbe v smislu zgoraj navedene Uredbe ES 1321/2004.

2.11 **Odbor** se sprašuje, ali se ta postopek ne bo morda izkazal za prezapletenega, s prekrivanji in dvojnimi preverjanji, ki bi lahko privedla do težav in pomanjkanja jasnosti.

2.12 Poleg tega bo nadzorni organ, ki ga omenja obravnavani predlog uredbe in ga ta opredeljuje kot agencijo Skupnosti za upravljanje javnih interesov v zvezi s programi satelitske radionavigacije, ki jo ureja Uredba ES 1321/2004, prišel na svetlo šele leta 2005.

### 3. Predlog Evropske komisije

3.1 Obravnavani predlog odgovarja na potrebo po **„posebnem sodnem instrumentu“**, ki, ob zagotavljanju lastne proračunske postavke za program, s finančnega vidika omogoča učinkovitejše upravljanje in nadzor uvajalnih in obratovalnih faz Galilea, vključno s tem, kar zadeva koncesionarja.

3.2 Obravnavani predlog uredbe želi torej določiti načine finančnega prispevka Skupnosti za uvajalne in obratovalne faze ter se osredotoča na:

3.2.1 potrebo po posredovanju Skupnosti, ki mora zagotoviti skladnost finančnega okvira med sredstvi, ki jih prispeva Skupnost, in sredstvi, ki odteka za koncesionarja:

— zagotavljanja različnih storitev, ki jih ustvarja Galileo,

<sup>(1)</sup> EURELY: konzorcij, ki so ga ustanovili ALCATEL, FINMECCANICA in VINCI.

<sup>(2)</sup> iNAVSAAT: ustanovili so ga EADS Space, Inmarsat Ventures in skupina Thales.

<sup>(3)</sup> KOM 2004/636 končna verzija z dne 6. 10. 2004.

— dovoljenj in pravic intelektualne lastnine za komponente sistema, ki mu jih bo brezplačno prepustil nadzorni organ,

— dolgoročnih posojil, ki jih je odobrila Evropska investicijska banka;

3.2.2 primernost institucionalnega sistema upravljanja in nadzora nadzornega organa.

### 4. Splošne pripombe

4.1 **EESO** ocenjuje, da je treba od tega trenutka določiti tehnične značilnosti zagotavljanja različnih vrst storitev, s čimer bi **zagotovili odprte standarde**, ki bodo omogočili dostop do drugih ponudnikov storitev in inovativnih oblik storitev, pri čemer se je treba izogniti temu, da bi novinci na trgu, zlasti tisti, ki niso veliki, naleteli na umetne ovire ali morali plačevati visoke dajatve.

4.2 Kar zadeva **ustreznost referenčnega finančnega okvira**, **EESO** želi, da bi bile nove finančne perspektive proračuna Skupnosti odobrene v najkrajšem roku, in podpira zahtevo Komisije, da se za program Galileo pridobi znesek v višini milijarde evrov prek posebne proračunske postavke, neodvisne od drugih postavk. **Odbor** med drugim zahteva ustrezno povečanje tega zneska, da bi zagotovili razvoj in vključitev EGNOS-a v program Galileo. Kot še meni **EESO**, je primerno, da sedmi okvirni program na področju raziskav, tehnološkega razvoja in predstavitev vključuje raziskovalne dejavnosti o satelitskih sistemih radijskega določanja položaja GNSS in predvidi ustrezna sredstva.

4.3 **EESO** se poleg tega sprašuje, kako se bodo v ta okvir vključili morebitni javni prispevki organov tretjih držav, ki so že pokazale namen, da bi finančno sodelovale v programu GALILEO.

4.4 **EESO** opaža, da, kar zadeva koncesionarja, finančni okvir nakazuje ugodnosti, ki za koncesionarja izhajajo iz njegove funkcije ponudnika storitev in upravičenca do brezplačnih dovoljenj in pravic DPI<sup>(4)</sup>. **EESO** mora v zvezi s tem izraziti zaskrbljenost glede morebitnega oblikovanja začetka prevladujočega ali monopolističnega položaja koncesionarja, ki bi lahko izkrivil konkurenco in omejil prosto trgovino.

<sup>(4)</sup> DPI: pravice intelektualne lastnine.

4.5 Kar zadeva **primernost institucionalnega okvira za upravljanje in nadzor**, ki je bil prenesen na evropsko agencijo (Evropski nadzorni organ za globalni satelitski radionavigacijski sistem), **Odbor** poudarja naslednje vidike:

4.5.1 **upravni odbor Evropskega organa GNSS** ne vključuje predstavnika Evropske vesoljske agencije, ki je sicer del sedanjega upravnega odbora skupnega podjetja;

4.5.2 **odgovornosti za upravljanje in nadzor** so prenesene s skupnega podjetja na Evropski organ GNSS, ki upravlja sredstva, dodeljena Galileu, deluje kot organ, zadolžen za podeljevanje koncesijskih pogodb, nadzira izpolnjevanje pogodbenih obveznosti, prepušča koncesionarju pravice uporabe stvari za čas trajanja pogodbe, upravlja sporazum, sklenjen z operaterjem EGNOS-a, usklajuje ukrepe držav članic v zvezi s frekvenčami, potrebnimi za delovanje sistema, zagotavlja skladnost certificiranih komponent in določa uporabo določb o varnosti, vključno z določbami, ki izhajajo iz skupnega ukrepa 2004/552/SVZP.

4.5.3 **EESO** ne more skriti zaskrbljenosti glede izjemno občutljive faze prenosa odgovornosti s **skupnega podjetja**, ki zapade maja 2006, na nov **Evropski nadzorni organ GNSS**, ki bi moral začeti delovati v prvem polletju leta 2005.

4.5.4 Odbor zato priporoča Komisiji in Svetu, da nadzoru-jeta to fazo prehoda in „soobstoje“ skupnega podjetja in nadzor-nega organa.

4.5.5 Vprašanje notranje varnosti Galilea urejajo določbe **skupnega ukrepa 2004/552/SVZP** in uredba o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa GNSS, ki predvideva ustanovitev **odbora za varnost in zaščito sistema**.

EESO meni, da je treba od tega trenutka poglobiti odnose sistema Galileo z drugimi soobstoječimi evropskimi pobudami, kot so sistem „Global Monitoring for Environment and Security“ — GMES, sistem COSPAS-SARSAT<sup>(1)</sup> za iskanje in reševanje, omrežja, vzpostavljena na področju sodstva in notranjih zadev, multimedijska omrežja GRID itd.

<sup>(1)</sup> COPAS: (ruski akronim za „Cosmicheskaya Sistyema Poiska Avariynich Sudov,“ kar pomeni „Vesoljski sistem iskanja plovil v težavah“); SARSAT (Search And Rescue Satellite Aided Tracking: satelitsko iskanje in reševanje). Gre za mednarodni sistem iskanja, identifikacije in reševanja s satelitom v humanitarne namene. V obdobju od leta 1982 do leta 2003 je bilo z njegovo uporabo rešenih več kot 15 000 ljudi po vsem svetu.

4.5.6 **EESO** poudarja potrebo, ki je že bila izražena v njegovih predhodnih mnenjih<sup>(2)</sup>, da se vzporedno z uredbo obravnavajo vprašanja varnosti, vključno s tistimi, ki se nanašajo na **varstvo zaupnosti in osebnih podatkov, tako da se, če je to mogoče, zaupajo Evropski agenciji za temeljne pravice<sup>(3)</sup> ali da se predvidi oblikovanje posebnega posvetovalnega organa**. Dejansko se ne moremo zadovoljiti s sklicevanjem na Uredbo ES 45/2001, kot je to v členu 19 uredbe o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa GNSS. Če želimo zagotoviti uspeh sistema Galileo s polno podporo civilne družbe, je po mnenju Odbora enako pomembno izrecno zagotoviti ustrezno varstvo zaupnosti in osebnih podatkov kot ponuditi jamstva glede varnosti.

4.5.7 Poleg tega, kar zadeva sodelovanje civilne družbe, **EESO** opozarja, da večina evropskih državljanov še vedno ne pozna programa Galileo, čeprav gre za izjemno pomembno pobudo za Evropo. V zvezi s tem upa, da bodo institucije Skupnosti v soglasju z nacionalnimi vladami čimprej začele kampanjo informiranja in ozaveščanja, ki bo evropske državljane seznanila s tem odličnim proizvodom raziskave in evropske industrije, da ga bodo znali ceniti, hkrati pa jih tudi pomirila glede upoštevanja in varstva njihovih pravic v zvezi z zaupnostjo.

## 5. Posebne pripombe

5.1 Ob upoštevanju predhodnih pripomb **EESO** predlaga, da se v „uvodne izjave“ predloga uredbe vključijo naslednje točke:

5.1.1 **nova uvodna izjava 3 bis**: „Zaradi vpliva, ki bi ga program lahko imel na življenje evropskih državljanov, bo Komisija skrbela, da bo v okviru storitev, ki jih zagotavlja sistem Galileo, Evropska agencija za temeljne pravice ali začasni posvetovalni organ zadolžena za varstvo zaupnosti in osebnih podatkov, da bi zagotovila pregleden razvoj in stalen dialog s potencialnimi uporabniki in civilno družbo“.

<sup>(2)</sup> Glej mnenje EESO o Predlogu uredbe Sveta o ustanovitvi skupnega projekta Galileo, odstavek 3.5 – UL C 48 z dne 21.2.2002.

<sup>(3)</sup> Glej KOM(2004) 693 z dne 25/10/2004, Sporočilo Komisije, ki predlaga ustanovitev Agencije v letu 2005 in svetuje, da se ji zaupa zlasti varstvo obdelave osebnih podatkov, ki se nanašajo na fizične osebe.

5.1.2  **dodati k uvodni izjavi 12.** „predvideti v isti proračunski postavki dodatna sredstva Skupnosti za razvoj in vključitev EGNOS-a v program Galileo ter v okviru sedmega okvirnega programa na področju raziskav, tehnološkega razvoja in predstavitev zagotoviti mesto in ustrezna sredstva za satelitsko radionavigacijo in za vključitev obstoječih omrežij“,

5.1.3  **nova uvodna izjava 13 bis:** „Komisija in Odbor skrbita, da se proces prehoda med skupnim podjetjem Galileo in novim Evropskim nadzornim organom GNSS opravi čim bolj pregledno, da bi se izognili morebitnim prekrivanjem, obratovalnim zamudam ali, še huje, morebitnim komercialnim omejitvam“,

5.1.4  **nova uvodna izjava 14 bis:** „Komisija skrbi, da se morebitni finančni prispevki in finančna udeležba organizacij tretjih držav v premoženju Evropskega nadzornega organa GNSS izvedejo upoštevajoč vzajemne interese in obstoječa ravnovesja na podlagi ustreznih sporazumov, ki morajo biti predloženi v odobritev Svetu in Evropskemu parlamentu.“

## 6. Sklepne ugotovitve

6.1  **EESO** odločno potrjuje svojo  **brezpogojno podporo za program Galileo** in hitrejšo uresničevanje zadnjih dveh faz njegovega razvoja, da bi lahko začel učinkovito polno delovati leta 2008.

6.2  **EESO** poziva Komisijo, da opravi predhodno oceno dodatnih ugodnosti za koncesionarja, ki izhajajo iz zagotavljanja storitev in pravic intelektualne lastnine, ter sporoči jasne in natančne podatke o ugotovitvah te ocene.

6.3  **EESO** ocenjuje, da je bil odločilen napredek dosežen z vzpostavitvijo  **infrastrukture svetovnega pomena**, zlasti

zahvaljujoč sporazumu o sodelovanju med  **EU in Združenimi državami**, ki naj bi zagotovil popolno združljivost in interoperabilnost satelitskih sistemov radionavigacije in določanja položaja na svetovnem prizorišču.

6.4  **EESO** poudarja pomen mednarodnega sodelovanja s Kitajsko in Izraelom ter ocenjuje, da je treba storiti vse za sklenitev sporazumov skupnega interesa s Švico in Norveško, Rusko federacijo, Ukrajino, Indijo, Avstralijo, Mehiko, Brazilijo in Južno Korejo. Odbor meni, da mora biti Sredozemlje območje posebne pozornosti, saj že danes lahko uporablja storitve EGNOS-a in je strateškega pomena za mir, stabilnost in trajnostni razvoj Evrope.

6.5  **EESO** je v tem pogledu prepričan, da bodo odprta vrata tretjim državam občutno okrepila zunanjo razsežnost politike Evropske unije.

6.6  **EESO** želi, da bi Evropska komisija lahko razpolagala s proračunsko postavko za organizacijo kampanje informiranja in ozaveščanja, ki bo evropske državljane seznanila s tem odličnim proizvodom raziskave in evropske industrije, da ga bodo znali ceniti, hkrati pa jih tudi pomirila glede upoštevanja in zaščite njihovih pravic v zvezi z zaupnostjo.

6.7  **EESO** nazadnje želi, da bi se upoštevale zgoraj navedene pripombe v zvezi z nekaterimi „uvodnimi izjavami“ obravnavane uredbe (varstvo zaupnosti, povečanje finančnih sredstev, prehodno obdobje in prispevki tretjih držav). Ti predlogi naj bi prispevali k večji jasnosti in preglednosti pobude ter k zagotovitvi ustreznih virov za to; zato so torej v interesu evropskih institucij in tudi civilne družbe.

V Bruslju, 9. februarja 2005

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Skupnosti (INSPIRE)

COM(2004) 516 final — 2004/0175 (COD)

(2005/C 221/07)

Svet je 13. septembra 2004 sklenil, da se bo v skladu s členom 175 Pogodbe o ustanovitvi Evropske Skupnosti posvetoval z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom o „predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Skupnosti (INSPIRE)“.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, odgovorna za pripravo dela Odbora v tej zadevi, je svoje mnenje sprejela 13. januarja 2005 (poročevalec: **g. RETUREAU**).

Evropski ekonomsko-socialni odbor je na svojem 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seji z dne 9. februarja 2005) to mnenje sprejel s 140 glasovi za in 2 vzdržanima.

### 1. Povzetek mnenja Odbora

1.1 Odbor meni, da je predlagana vzpostavitev infrastrukture za prostorske informacije na ravni Skupnosti (INSPIRE) ustrezna, zaželeno in skladna z načelom sorazmernosti. Ta infrastruktura bo uskladila prostorske podatke, ki so jih na nacionalni ravni zbrale države članice, ter jih naredila interoperabilne in dostopne, da bodo tako države članice na znanstveni podlagi boljše dokumentirale odločitve in spremljanje na področju okolja ter poročila, ki jih zahtevajo nekatere direktive. Odbor meni, da je pravna podlaga (člen 175 PES) ustrezna.

1.2 Namen te pobude je zmanjšati podvajanje dela, vrzeli ali pomanjkljivosti ter spodbuditi usklajitev in ustreznost pri zbiranju podatkov in njihovi obdelavi; pobuda zahteva ukrepanje na ravni Skupnosti in bo prispevala k bolj učinkoviti uporabi podatkov s strani zadevnih organov javne uprave in služb ter izkoriščanju s strani javnih in zasebnih izvajalcev v različnih oblikah, med njimi v obliki storitev z dodano vrednostjo (specializirani zemljevidi ali zbirke podatkov itd.).

1.3 Predlagana direktiva vzpostavlja nepogrešljivo pravno in tehnično podlago, potrebno za doseg tega; ustanavlja tehnični odbor in državam članicam nalaga, da morajo omogočiti dostop do svojih geografskih podatkov. Spremljanje izvajanja bo zagotovila Komisija, predvidena pa so tudi redna poročila.

1.4 Odbor tako odobrava predlog, o katerem mora izreči svoje mnenje, saj nedvomno koristi Skupnosti, s tem da ponuja usklajen referenčni okvir ter pomaga pri nujnem izboljšanju kakovosti in narave zbranih prostorskih podatkov, da bi položili temelje okoljske politike, in po možnosti drugih nacionalnih in evropskih politik, in tudi pomagali pri postopkih odločanja.

1.5 Odbor želi poudariti, da je treba uporabiti protokole in oblike odprtih datotek ali standarde, ki so splošno uporabni in se lahko preberejo z brezplačnimi čitalniki; poudarja tudi, da je

treba dati v javnost informacije, ki so evidentirane in na voljo v okviru pobude INSPIRE, saj gre za nujno potrebne znanstvene podatke tako za okoljske politike kot za študente in raziskovalce. Na koncu Odbor poudarja, da je treba nalogo opraviti brez ogrožanja zaupnosti nekaterih podatkov, ne glede na to, ali zadevajo zasebno življenje ali pa so del splošne koristi in varnosti.

### 2. Predlog Komisije

2.1 Izbrana pravna podlaga je odstavek 1 člena 175 PES. S sklicevanjem na člen 174 omogoča, da se na področju okolja in varovanja zdravja predlagajo ukrepi na podlagi tehničnih in znanstvenih podatkov.

2.2 Naravni pojavi in tudi tisti, ki jih povzročijo človeške dejavnosti, vplivajo na kakovost okolja in zdravje; to upravičuje ukrepanje Skupnosti glede obveščanja in usklajevanja, ob upoštevanju načel proporcionalnosti in sorazmernosti ter previdnostnega načela.

2.3 Okvirna direktiva se predlaga, da bi se omogočila široka uporaba načela subsidiarnosti in določbe prilagodile različni nacionalni in regionalni stvarnosti.

2.4 Zbrani metapodatki bodo prihajali predvsem iz nacionalnih javnih virov, vendar pa ni izključeno sklicevanje na druge vire. Portal Skupnosti bo omogočal dostop do nacionalnih zbirk podatkov v elektronski obliki.

2.4.1 Zbiranje podatkov, navedenih v prilogah, za države članice ni obvezno. Pobuda INSPIRE dopolnjuje druge pobude, kot sta GMES in GALILEO, ki lahko zbirajo posebne ali dopolnilne podatke.

2.4.2 Horizontalna narava pobude INSPIRE je nujna, saj prehaja skozi različna področja, kar bo omogočalo ugotovitev vrzeli in spodbudilo njihovo zapolnitev.

2.4.3 Okoljska zakonodaja predvideva naravo, kakovost in objavljanje podatkov, primernih za vsako sektorsko besedilo (direktiva o kakovosti vode, na primer).

2.4.4 Z izmenjavo podatkov, ki omogočajo ugotavljanje težav, ki bi jih lahko imele države članice, ali vrzeli, naj bi se postopoma našle rešitve.

2.5 Gre za to, da se kot primer v prilogah I, II in III zberejo in uskladijo podrobni prostorski (geografski) podatki, da se zagotovi interoperabilnost različnih nacionalnih sistemov zbiranja in obdelave teh podatkov, da so le-ti na voljo ljudem, ki sprejemajo odločitve, upravnim službam, raziskovalnim organizacijam in splošneje zainteresirani javnosti.

2.6 Usklajene podatke dajo v omrežje države članice in ti zlahka dostopni podatki in različne storitve bodo tehnična in znanstvena podlaga evropskim in nacionalnim politikam ali politikam na nižjih ravneh v široki paleti različnih področij.

2.7 Z izmenjavo in kombiniranjem informacij in znanj, zbranih v različnih državah in področjih, se bo mogoče izogniti podvajanju dela in v vseh politikah Skupnosti upoštevati okoljske zahteve.

2.8 Komisija bo uporabila pristojnosti za izvedbo, podeljene z Odločbo Sveta z dne 22. junija 1998. Različne službe Komisije, med katerimi sta Eurostat in Skupno raziskovalno središče, se bodo dejavno vključile v izvajanje direktive, prav tako pa bo svojo pomoč ponudila Evropska agencija za okolje. Države članice bodo imenovala nacionalni javni organ, pristojen za stike s Komisijo. Za tehnično vodenje pobude INSPIRE je predviden postopek komitologije z vladnimi strokovnjaki, evropskimi agencijami in zadevnimi generalnimi direktorati.

### 3. Splošne pripombe

3.1 Odbor sprejema in podpira predlog direktive o vzpostavitvi infrastrukture geografskih podatkov Skupnosti. Meni, da je pravna podlaga člena 175 PES ustrezna.

3.2 V sinergiji z drugimi viri informacij bo pobuda INSPIRE podpirala odločitve na področju okoljskih politik, zdravja in številnih drugih področjih.

3.3 Odbor meni, da poročilo o stroških in koristih govori v prid projektu, s katerim se bo mogoče izogniti podvajanju dela ter izboljšati politike Skupnosti in obveščanje javnosti.

3.4 Po mnenju Odbora bi morale biti infrastruktura Skupnosti ter informacije in storitve, do katerih ta omogoča dostop, dostopne javnosti, ker so to večinoma znanstveni podatki in zbirke znanj, katerih uporaba je v splošnem interesu (preprečevanje naravnih ali industrijskih nevarnosti, zdravje itd.). Treba se je izogniti oviri, ki bi jo lahko povzročile preveč omejevalne pravice do uporabe nizov in storitev podatkov.

3.5 Vendar so možna javno-zasebna partnerstva in uporaba podatkov s strani zasebnih organizacij ali podjetij, da bi dodali storitve z dodano vrednostjo ali oblikovali specializirane geografske zbirke podatkov za komercialne namene.

3.6 Interoperabilnost nizov in storitev je nujno potrebna za uspeh infrastrukture INSPIRE in Odbor podpira predlog, da se določijo pravila za izvajanje v sodelovanju z dobavitelji in uporabniki ter tudi z organi za standardizacijo. Nedvomno je nujno potrebna uskladitev, vendar gre za zapleteno področje. Tako se Odbor strinja z roki, predvidenimi za uporabo in predložitev poročil.

3.7 Odbor meni, da bi morali biti protokoli in oblike datotek, ki se uporabljajo na nacionalni ravni in ravni Skupnosti, odprti ali prosto dostopni in brez avtorskih pravic ter da bi podatki morali biti berljivi z vso trenutno programsko opremo za dostop do interneta, da bi se tako izognili diskriminaciji pri dostopu in uporabi podatkov na podlagi programske ali strojne opreme.

3.8 Ne nazadnje Odbor poleg odobritve seznama izjem, ki ga je predlagala Komisija, opozarja na svojo stalno skrb za varovanje osebnih podatkov ali podatkov iz zasebnega življenja. To varovanje bi se moralo pridružiti potrebi po varovanju glavnih nacionalnih interesov in zahtev po javni varnosti, kar zadeva naravo ali občutljivost podatkov, ki so na voljo za prosto uporabo.

### 4. Posebne pripombe

4.1 V okviru periodičnih poročil, ki jih predvideva predlog direktive, želi tudi Odbor sam postati prejemnik teh poročil.

V Bruslju, 9. februarja 2005

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o Obvladovanju tveganja v primeru poplav: ukrepi za preprečevanje, varstvo in zmanjšanje tveganja**

COM(2004) 472 final

(2005/C 221/08)

Evropska komisija je 12. julija 2004 sklenila, da se v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom posvetuje o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o Obvladovanju tveganja v primeru poplav: ukrepi za preprečevanje, varstvo in zmanjšanje tveganja.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja, okolje, ki je bila zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je 13. januarja 2005 sprejela mnenje. Poročevalka je bila ga. Sanchez Miguel.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 9. februarja) s 132 glasovi za, brez glasov proti in 2 vzdržanima glasovoma.

## 1. Uvod

1.1 Sprejetje okvirne direktive o vodah <sup>(1)</sup> velja za mejnik vodne politike, ne le ker je vpeljala usklajen pristop k različnim situacijam, pred katerimi se znajdejo naše sladke vode in morja, temveč ker je vzpostavila učinkovito metodo za ocenjevanje kakovosti teh voda in centraliziran organizacijski sistem, ki omogoča enotno obravnavo posameznega porečja, ne glede na različne organe, ki so pristojni za posamezna območja vzdolž porečja. Nadalje je Komisija okvirno direktivo o vodah dopolnila s pravnimi sredstvi <sup>(2)</sup> in drugimi določbami <sup>(3)</sup>, tako da bo vodna politika EU usmerjena v varstvo naših rek in morij.

1.2 Nerazumljivo pa je, da okvirna direktiva o vodah ne omenja nekaterih vidikov, ki so izredno pomembni za kakovost porečij, kot je na primer vprašanje poplav. Poplave so povsem naravni pojavi, kljub temu pa človek lahko deloma močno vpliva na njihove posledice. Mnoge katastrofalne učinke je mogoče zmanjšati z ustrezno politiko izkoriščanja in varstva rek in porečij. To bi zahtevalo predvsem gradnjo vodne infrastrukture, tako da se realistično — ne le formalno — upošteva ekološki vpliv, ne da bi bilo pri tem treba spremeniti naravno dinamiko, in da se ohranijo interesi smiselnega izkoriščanja vodnih virov.

1.3 Tveganja poplav se v EU povečujejo, poglavitna razloga za to sta dva: prvič, učinki klimatskih sprememb, ki bi utegnili

pripeljati do pogostejšega hudourniškega deževja in dviga morske gladine kot posledice segrevanja atmosfere. Drugi dejavnik je vpliv človekove dejavnosti, kot so gradbena dela na rekah in projekti za preusmeritev in regulacijo rečnih tokov ter gradnja pristanišč brez ukrepov za ocenjevanje in morebitno sanacijo ekoloških posledic. Naslednji človeški dejavnik je povečano širjenje puščave na našem kontinentu, za kar je krivo pretirano izsekavanje gozdov, požari in druge dejavnosti, ki niso v skladu z naravo. Skratka, tveganja poplav so vedno večja in so posledica netrajnostnega ravnanja. Ta tveganja je mogoče zmanjšati s sprejetjem modelov za gospodarski, socialni in ekološki razvoj.

1.3.1 Poplavljanje področij, kjer je razširjena industrija, intenzivno kmetijstvo in reja živine, povzroči širjenje snovi in proizvodov, ki v normalnih okoliščinah ne ogrožajo kakovosti vode, temveč postanejo nevarni onesnaževalci šele kot posledica poplav in lahko vplivajo na zdravje ljudi in na ekosisteme.

1.4 EESO opozarja na dejstvo, da je v obdobju med leti 1998 in 2002 Evropa utrpela več kot sto hudih poplav, med drugimi tudi katastrofalne poplave reke Donave in Labe leta 2002. Od leta 1998 dalje je v poplavah umrlo okrog 700 ljudi, povzročile so selitev približno pol milijona ljudi ter najmanj 25 milijard evrov gospodarske izgube na področju zavarovanj. <sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup> UL L 327 z dne 22.12.2000, str. 72.

<sup>(2)</sup> Mnenje EESO o predlogu za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu podtalnice pred onesnaženjem (COM(2003) 550 final) – UL C 112, z dne 30.4.2004, str. 40-43.

<sup>(3)</sup> Predlog za odločbo Evropskega parlamenta in Sveta o pripravi seznama prednostnih snovi na področju vodne politike (COM(2000) 47 final); sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Ekonomsko-socialnemu odboru o Oblikovanju cen kot političnem instrumentu za spodbujanje trajnostnega ravnanja z vodnimi viri (COM(2000) 477 final); sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o Razvoju strategije za varstvo in ohranjanje morskega okolja (COM(2002) 539 final).

<sup>(4)</sup> Vir: COM (2004) 472 final

1.5 Komisija se tega zaveda in je Svetu ministrov za okolje v juliju 2004 podala predlog ukrepov za zaščito pred poplavami na evropski ravni, z namenom doseči usklajeno delovanje na področju tveganj poplav in tako izboljšati zaščito pred njimi. Države članice bodo morale sodelovati pri pripravi zemljevidov tveganih območij in načrtov upravljanja tveganj poplav za vsa porečja in obalna območja, Komisija pa bo morala skrbeti za usklajevanje informacij med državami ter širjenje najboljših praks na tem področju.

1.6 Nazadnje je treba dodati, da kljub temu, da se je teh dejavnosti treba lotiti v smislu vodne politike Skupnosti, to vprašanje zadeva tudi druge evropske politike, kot so kmetijstvo, okolje, civilna zaščita, prevozi itd. Nadalje obstaja izredno daljnosežen pravni problem v zvezi z upravljanjem poplavnih območij, ki zadeva vse te politike: razmejitev in opredelitev javne sfere, ki se jo zajame za varstvo rečnih obrežij in obalnih območij, tako da ni predmet večjih sprememb s strani oblasti, ki so izključno politično motivirane in vplivajo na druge pristojnosti upravljanja voda in načrtov v zvezi s tveganjem poplav. Razmejitev zaščitenih območij bi poenostavila sprejemanje ukrepov za preprečevanje poplav.

## 2. Jedro predloga Komisije

2.1 Vsebino sporočila je mogoče razdeliti v naslednje tri naslove:

- obvladovanje tveganja poplav;
- tekoče dejavnosti in prihodnje pobude;
- skupni akcijski program EU.

2.2 Cilj obvladovanja tveganja poplav je zmanjšanje verjetnosti poplav in njihovega učinka. Zato se predlaga, da načrti za obvladovanje tveganja poplav vključujejo naslednje elemente:

- preprečevanje;
- varstvo;
- pripravljenost;
- načrtovanje odziva v nujnih primerih;
- vrnitev prejšnjega stanja in pridobljene izkušnje.

2.3 V zvezi z dejavnostmi, ki že potekajo, in prihodnjimi pobudami za zmanjšanje učinkov poplav, so predlagane tri ravni delovanja.

2.3.1 Na evropski ravni je delovanje usmerjeno v uporabo sedanjih ukrepov in politik za preprečevanje in zmanjšanje posledic poplav. V okviru politike raziskav je bil zastavljen cilj, da se za izboljšanje integrirane analize tveganja poplav in metodologije upravljanja uporabijo raziskovalni projekti, kot je FLOODsite. S pomočjo strukturnih skladov, zlasti Evropskega sklada za regionalni razvoj, je mogoče izboljšati tehnološke raziskave in razvoj infrastrukture. <sup>(1)</sup> Projekt IRMA (INTERREG Rhine-Meuse Activities) je primer čezmejnega pristopa k obvladovanju poplav.

2.3.1.1 Tudi na evropski ravni je bilo predlagano, da se v okviru SKP določijo območja, na katerih bi se gozdarske in druge kmetijske dejavnosti uporabile kot sredstva za varstvo površin. Podoben je tudi namen, da se okoljsko politiko upošteva pri okvirni direktivi o vodah, tako da se obvladovanje tveganja poplav vključi v načrtovanje porečij. Nadalje naj za nujne primere ostane Solidarnostni sklad, ustanovljen ob obširnih poplavah v srednji Evropi leta 2002.

2.3.2 V zvezi vlogo držav članic je treba poudariti, da so se na izziv poplav odzvale s pripravo uradnih in zakonitih smernic, predvsem v državah, ki jih taki pojavi najbolj prizadejejo. Obstajajo načrti in strategije za varstvo pred poplavami, pripravljeni so bili zemljevidi območij, ki jih pogoste poplave najbolj ogrožajo.

2.3.3 Z ustanovitvijo organov, ki bodo zagotovili usklajen pristop k upravljanju porečja, so bili uvedeni ukrepi za mednarodno sodelovanje na čezmejnih rekah, predvsem v srednji Evropi.

2.4 Skupni akcijski program EU vsebuje značilnosti, ki so bistvene za vzpostavitev ukrepov za preprečevanje in zmanjšanje učinkov poplav. Najbolj opazne so izboljšanje uskladitve med organi s pomočjo načrtovanja upravljanja porečij in obalnih območij, priprava zemljevidov poplavnih območij kot orodje za načrtovanje in izmenjava najboljše prakse.

2.4.1 Da bi ta program uspel, morajo države članice, Komisija in druge zainteresirane stranke sodelovati ter izpolniti svoje naloge in obveznosti na področju preprečevanja tveganja poplav.

<sup>(1)</sup> Gospod Sándor Tóth, predstavnik madžarskega ministrstva za okolje in upravljanje voda, je strokovni skupini za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje predstavil zanimiv primer načrta dolgoročnega obvladovanja poplav in regionalnega razvoja v dolini reke Tise.

2.4.2 Težko je predvideti ceno skupnih ukrepov. Ne glede na strošek pa so kvalitativne koristi zmanjševanja tveganja poplav za evropske državljane zelo velike, tako za njihovo imetje, prizadete ljudi in območja.

2.5 V prilogi so navedene smernice za razvoj in izvajanje načrtov za obvladovanje tveganja poplav in pripravo zemljevidov ogroženih območij; to je pomembno za zagotavljanje enotnega pristopa k dosegil ciljev iz programa.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja sporočilo Komisije, katerega cilj je izboljšanje in usklajevanje sedanjih sistemov za preprečevanje v mnogih državah članicah, da bi se zmanjšali učinki poplavljanja. Kljub temu je treba najprej natančneje oceniti problem, da se sprejmejo ustrezni ukrepi, predvsem za najbolj učinkovite preprečevalne dejavnosti, s pomočjo katerih bi se bilo mogoče izogniti velikemu delu škode, ki jo povzročijo poplave. Nadalje je treba opredeliti nekatere temeljne koncepte, ki niso navedeni v predlogu, tako da se bo mogoče na kar se da usklajen način dogovoriti o ukrepih, predlaganih za upravljanje načrtovanja in pripravo zemljevidov ogroženih območij.

3.2 Poplave so naravni pojavi, vezani na normalno delovanje rečnih in obalnih sistemov, kar pomeni, da je geološki časovni razpon večji od tistega, ki ga običajno uporabljamo pri vodenju, naprimer, gospodarskega načrtovanja, urejanja prostora itd. Obdobje „ponovitve“ zato pomeni, da:

- ko pride do poplave, četudi interval znaša od 100 do 500 let, bo reka poplavila določeno območje;
- do poplave bo na vsak način prišlo;
- poplava se lahko pojavi kadar koli.

Koncepti, ki se uporabljajo v hidrološkem načrtovanju, upoštevajo naslednje:

- Struga stalnega ali presihajočega toka je površina, ki jo zalije voda, ko se gladina dvigne na najvišjo raven.
- Poplavljen površine so območja, razmejena s teoretičnimi ravnmi, ki bi jih vode dosegle med poplavljanjem, statistični interval ponovnega pojava za to pa lahko znaša od 100 do 500 let. To ne vpliva na lastništvo površine (javno ali zasebno), toda pristojni organ lahko omeji njeno izkoriščanje, da zagotovi varnost ljudi in njihovega imetja.
- med običajna poplavna območja štejejo ponavadi močvirja, poplavne gozdne ravnice in ostale ravnice, naplavni stožci, ki jih povzročajo hudourniške poplave v gorskih območjih, barja in vodna zajetja ter številni drugi elementi (mnogi so vezani na ekosisteme, ki so ekološko zelo pomembni), ki

kažejo meje poplav, ki so, kot že rečeno, normalni pojavi rečnih in obalnih sistemov.

3.3 Resnost poplav je odvisna od naseljenosti in izkoriščanja poplavnih območij ter človekovih dejavnosti, ki vplivajo na normalno delovanje teh vodnih sistemov in bistveno spreminijo rečno in obalno okolje. Take dejavnosti povečajo tveganje za nastanek nenormalnih okoliščin, ki so izredno škodljive za človeka in njegovo imetje. EESO je mnenja, da naslednji dejavniki stopnjujejo resnost in razsežnost poplav:

- neustrezno načrtovanje izkoriščanja površin, ki včasih predolgo traja, je rezultat zanemarjanja znanstvenega in tehnološkega znanja (kar je danes nesprejemljivo);
- napačno upravljanje tveganj poplav, ki ne upošteva omenjenega znanja (regulacija rek, grajenje kanalov, zbiralnikov in jezov, ločevanje zavarovanih območij s pomočjo nasipov v bližini rečnih tokov) in ukrepi, ki so se mnogokrat izkazali za pomanjkljive in včasih, globalno gledano, celo kontraproduktivne, zlasti v spodnjem toku reke.

3.4 Vedno večje tveganje poplav kot posledica spreminjanja naravnih dejavnikov, zlasti podnebnih sprememb, zahteva veliko raziskav, da bi ugotovili, kako lahko spremembe vplivajo na rečno in obalno dinamiko ter s tem, med drugim, na poplavno ogrožena območja in na intervale ponovitev.

3.5 Vedno večje tveganje zaradi človeških dejavnikov, kot je izkoriščanje površin in gostota prebivalstva na teh območjih, je mogoče in ga je treba spremeniti z dejavnim načrtovanjem politike za doseg **trajnostne** rabe poplavnih območij ter za zmanjšanje tveganja.

### 4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO se strinja, da je obvladovanje tveganja poplav namenjeno zmanjšanju verjetnosti in/ali učinkov poplav, ponavadi s pomočjo postopka, ki vsebuje cilje preprečevanja, varstva, informiranja itd., kot je poudarila Komisija. Kljub temu je prav, da se razvrsti dejavnosti in ukrepe, ki jih je mogoče sprejeti, ter merila za pravilno izbiro v posameznih primerih. Uporabiti je mogoče naslednje preprečevalne ukrepe:

- dejavnosti, katerih cilj je naravna zaščita pred poplavami, naprimer izboljšanje ali ponovna vzpostavitev naravnega pronicanja z zmanjšanjem nasičenosti tal ali s sanacijo gozdnih območij v gorah; obnovo območij, ki so bila (nekdaj) naravno varna pred poplavami; upočasnitev pretoka vode in širjenja poplav z razdrtjem zajezev vodnih tokov in z izboljšanjem odtekanja padavinske vode v nasekljih.



- dejavnosti, ki zmanjšujejo verjetnost, da na poplavnem območju nastane škoda, kot so sistemi zgodnjega opozarjanja, načrtovanje izkoriščanja površin na poplavnih območjih itd.
- dejavnosti za preprečevanje poplavljanja (hidrološki ali hidravlični ukrepi): to so lahko gradbeni ukrepi (zbiralniki za nadzor poplav, kanali, nasipi itd.) ali negradbeni ukrepi (omejitve urbanizacije določenih zemljišč, programi za zavarovanje in jamstvo imetja itd.).

4.2 EESO predlaga Komisiji, da pri načrtovanju obvladovanja tveganja poplav uporabi naslednja načela in ukrepe:

- ponovno vzpostavljanje naravnega stanja rečnih in obalnih sistemov, spodbujanje obnove naravnega prostora in naravnih samoregulacijskih funkcij porečij (pogozdovanje v prizadetih gorskih območjih, varstvo mokrišč in zanje pomembnih ekosistemov, spremljanje erozije in sedimentacije v vodotokih, programi za iskanje alternativnih načinov izkoriščanja površin in naravnih načinov obnove poplavno zelo ogroženih površin);
- načelo trajnostnega razvoja na poplavnih območjih, tako da:
  - i. se oceni gospodarski potencial površin, ki ga je mogoče izkoristiti na teh območjih in je združljiv z naravno poplavno dejavnostjo;
  - ii. se načrtuje prehod k tem modelom na različnih področjih načrtovanja, predvsem izkoriščanje površin za posebne namene.

V tem smislu je treba upoštevati načelo *dolgoročnega strateškega načrtovanja*, tj. ne le upoštevati napovedane spremembe, kot je določeno v sporočilu Komisije, temveč je bistveno, da se jih, kadar je mogoče domnevati, da bo sedanja raven tveganja ostala ista ali bo celo narasla, tudi spremeni.

4.3 Treba bi bilo določiti ustrezne smernice in merila za izbor primernih ukrepov za izboljšanje varstva pred poplavami:

- izboljšanje varstva pred poplavami ne sme pripeljati do poslabšanja hidravličnega položaja (npr. do večjega pretoka, zvišanja vodostaja ali pospešitev poplavnega vala v spodnjem toku);
- kolikor se le da in ob upoštevanju načela trajnostnega razvoja naj se daje prednost ukrepom za sanacijo porečja in za okrepljeno, neškodljivo podporo poplavam na površinah (vodo pustimo da teče v širino, raje kot da se dviguje) pred postavitvijo tehničnih varovalnih naprav;

- kolikor je mogoče je treba dati prednost ukrepom, ki bodo skupaj z drugimi cilji trajnostnega razvoja nedvomno imeli pozitivne vplive (naprimer cilji vodne direktive s področja kakovosti površinskih voda in podtalnice ali cilji evropskih direktiv s področja varstva narave).

4.4 Izkušnje z obvladovanjem tveganja v različnih delih sveta, predvsem od 70. let, so pokazale, da glavne težave pri vzpostavljanju preprečevalnih ukrepov ni tehnološke narave in jih ni mogoče rešiti le z zemljevidi ogroženih območij in nevarnosti. V ZDA na primer ima vojaška enota Army Corps of Engineers 20.000 zemljevidov ogroženih območij, le malo lokalnih organov pa jih uporablja, kadar pa jih dejansko uporabijo, izberejo gradbene dejavnosti (kot je gradnja kanalov, jezov in nasipov), ki pa pogosto ne ustreza nadzoru poplav in ne prepreči večjega dela škode, ki bi se ji sicer bilo mogoče izogniti, ker imajo organi in širša javnost napačen vtis varnosti.

4.5 Poudariti je treba, da so taki ukrepi v EU, v osnovi gradnja jezov in kanalov, katerih uporabnost je omejena, prav tisti, ki jih financirajo strukturni skladi (ESRR in kohezijski skladi). Za preprečevalne ukrepe, gradbene ali druge, pa je na splošno na voljo manj sredstev. EESO zato meni, da je treba oceniti potrebo po ustanovitvi posebnega sklada za ta akcijski program. Če ne, pa je treba pripraviti smernice, da se te dejavnosti vključijo v druge programe, ki jih financira Komisija.

4.6 V vsakem primeru pa takšni gradbeni ukrepi niso dovolj za preprečitev poplav ali varstvo poplavnih območij. Smiselni so le, če so del širšega pristopa, v katerih se upošteva tudi načrtovanje izkoriščanja površin, prevozov (ceste, železnice itd.), vzdrževanje poplavnih drenažnih kanalov ter varstvo področij in ekosistemov, ki uravnavajo naravni odtok. Zato bi bilo primerno, da se smernice iz priloge sporočila v prihodnje oblikujejo bolj natančno in se dopolnijo tudi z načeli metodologije ali dobre prakse za pripravo osnutkov teh načrtov.

4.7 Vključevanje načrtov za obvladovanje poplav v načrte za upravljanje iz okvirne direktive o vodah je velikega pomena, da se zagotovi potrebno načrtovanje dejavnosti vzdolž celotnega porečja ter da so ukrepi in dejavnosti, ki so se jih lotili pristojni organi na različnih ravneh (lokalni, državni ali čezmejni), združljivi in primerno usklajeni. Vzpostaviti je treba biti merila in določbe, ki bodo v okviru direktive zagotovili ustrezno integracijo obeh okvirov načrtovanja, ki sta sicer združljiva, vendar različna. Te elemente je treba podrobneje obravnavati pri nadaljnjem razvijanju smernic, priloženih predlogu Komisije.

4.8 Vključevanje obvladovanja poplav v okvirno direktivo o vodah v bistvu zahteva:

- opredelitev poplav kot pojava, ki spremlja normalno delovanje rečnih in obalnih sistemov, ki lahko, izjemoma in periodično, vplivajo na kakovost vode in ekosistemov;
- opredelitev „poplavne cone“, ki je tesno povezana z ozemeljskim vidikom okvirne direktive o vodah (izkoriščanje površin, morebitno onesnaženje, ekosistemi, odvisni od kakovosti vode itd.);
- opredelitev tveganja poplav in škode, ki jo lahko povzroči voda, ter njuno zajetje v okvirno direktivo o vodah;
- posebno obvladovanje tveganja, ki upravljanje voda obravnava natančno tako, kot določa okvirna direktiva o vodah (izkoriščanje vode iz porečja, izravnava stroškov, akcijski načrti, razmejitev zaščitenih območij).

4.9 Pomembni vidiki obvladovanja tveganja poplav, povezani z načrtovanjem na osnovi okvirne direktive o vodah:

- 1) opredelitev in upravljanje tveganja:
  - hidrološka tveganja, kakovost vode in ekosistemov,
  - s tem povezana geološka tveganja, udori, plazovi,
  - upravljanje in obnavljanje javnih kopenskih vodnih poti in obalnih voda,
  - ekološka merila za obvladovanje poplav,
  - merila za načrtovanje mest,
- 2) opozorila in nujni primeri:
  - razdeljevanje na geografske cone,
  - sistemi hidroloških informacij in sistem za ukrepanje v nujnih primerih,
  - civilna zaščita,
  - zakonodajni okviri v vseh državah članicah za uravnavanje zgoraj navedenih vidikov,
  - informiranje javnosti,
  - usklajevanje zadevnih organov,
- 3) drugi vidiki:
  - multidisciplinarne raziskave in usklajevanje,
  - zavarovanje za tveganje,
  - varna gradnja infrastrukture.

## 5. Sklepi

5.1 EESO meni, da mora kakršna koli dejavnost preprečevanja, varstva ali zmanjšanja učinka poplav vsebovati metodologijo in instrumente iz okvirne direktive o vodah, predvsem načrtovanje porečja, ki omogoča uravnavanje vseh dejavnosti v zvezi z upravljanjem kopenskih vodnih poti in obalnih območij. EESO meni, da je zato treba vsebino sporočila in tujajšnje pripombe vključiti v direktivo Skupnosti, ki bi pomagala uskladiti načrtovanje obvladovanja tveganja z značilnostmi porečja, in načrtovanje prilagodila posebnim okoliščinam naših rek in obalnih območij.

5.2 Za primerno vključitev teh vidikov je treba:

- jasno opredeliti osnovne koncepte, na katerih bo dejavnost temeljila, predvsem tiste iz točke 4.7 mnenja;
- temeljito oceniti sedanje stanje vsakega porečja in obalnega območja v Evropi, predvsem na območjih, ki kot posledica klimatskih sprememb in človekove dejavnosti veljajo za zelo ogrožena;
- dati poudarek dejavnostim za preprečevanje škodljivih učinkov poplav, pri tem pa nadgrajevati in upoštevati vse ukrepe, namenjene prebivalstvu, tj. primerno izobraževanje in informiranje.

5.3 Obvladovanje tveganja in pripravljanje zemljevidov, kot je določeno v prilogah k predlaganemu sporočilu, je treba razširiti, tako da bo mogoče pripraviti jasno razvrstitev dejavnosti in ukrepov, pri tem pa upoštevati najbolj prednostne ukrepe in take, ki najbolj ustrezajo razpoložljivim finančnim sredstvom, ter meril, ki jih je treba izpolniti, da se bodo zmanjšali stroški in povečale koristi za ljudi in njihovo imetje. Najpomembnejši cilj je uskladiti naravno delovanje kopenskih vodnih poti in obalnih sistemov s človekovimi dejavnostmi, skratka, doseči integrirano in trajnostno dejavnost na poplavnih območjih.

5.4 Nazadnje EESO meni, da so najpomembnejši vidiki obvladovanja tveganja poplav, ki zadevajo načrtovanje v skladu z okvirno direktivo o vodah, opredelitev tveganja, opozarjanja in nujnih primerov, ki jih je treba uporabiti, ko ti pojavi nastopijo. Razen tega je pomembno, da se ne izgubi pregled nad drugimi ukrepi Skupnosti za multidisciplinarne raziskave in sodelovanje, ki so usmerjeni zlasti v zmanjšanje škode, nastale zaradi poplav, za omogočanje zavarovanja pred škodo in zmanjšanje gospodarske izgube prizadetih na najnižjo možno raven ter predvsem za opreznost in nadzor varnosti infrastrukturnih projektov na kopenskih vodnih poteh in obalnih sistemih.

V Bruslju, 9. februarja 2005

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu za uredbo Sveta o financiranju Skupne kmetijske politike (SKP)

COM(2004) 489 final — 2004/0164 (CNS)

(2005/C 221/09)

Svet je 29. oktobra 2004 sklenil, da bo Evropski ekonomsko-socialni odbor v skladu s 37(2) členom Pogodbe ES zaprosil za mnenje o naslednjem predlogu: Predlog za uredbo Sveta o financiranju Skupne kmetijske politike.

Za priprave zadolžena strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje je svoje mnenje sprejela 13. januarja 2005. Poročevalec je bil gospod **KIENLE**.

Odbor je na svojem 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 9. februar 2005) s 133 glasovi za in 6 vzdržanimi sprejel naslednje mnenje.

### 1. Uvod

1. januarja 2005 se je začelo udejanjanje korenite kmetijske reforme. Jedro te reforme je ločena proizvodna premija in močnejša usmerjenost na razvoj podeželskih območij. Finančno podlago za SKP predstavlja sklep šefov držav iz oktobra 2002, ki določa zgornjo mejo izdatkov za kmetijstvo za 1. steber, ki ne sme prekoračiti dejanske ravni za EU-25 iz leta 2006 do leta 2013. V finančnem predvidevanju EU 2007-2013, ki ureja celotno financiranje EU, je ta sklep sprejet za področje kmetijstva. Izdatki za SKP vključno z razvojem podeželja (za EU-27) naj bi tako leta 2007 znašali 57.18 mrd. evrov in naj bi se do leta 2013 povečali za 1,1 odstotka (po cenah iz leta 2004).

Predmet pričujočega osnutka komisije za financiranje SKP pa nista, kot bi domnevali na podlagi naslova, izvor in uporaba sredstev za SKP. Nasprotno, osnutek se ukvarja s proračunsko-tehničnim uresničevanjem podpiranja kmetijstva in podeželskih območij.

### 2. Vsebina predloga komisije

Evropska komisija hoče s pričujočim osnutkom ustvariti proračunsko-tehnično podlago za SKP vključno z razvojno politiko EU za podeželje, v obdobju od leta 2007 do 2013. V enem samem pravnem aktu naj bi bilo urejeno financiranje SKP. Predlog je treba videti v povezavi z osnutkom odredbe o pospeševanju podeželja. Komisija pri tem želi doseči poenostavitev in večjo učinkovitost. To naj bi dosegli s strožjim sistemom nadzora, ocenjevanja in poročanja.

#### 2.1 Oblikovanje skladov za financiranje

##### 2.1.1 Doslej: Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)

Dosedanji Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS), ustanovljen za financiranje SKP, je razdeljen na

oddelek za jamstvo in oddelek za usmerjanje. Iz oddelka za jamstvo se izvajajo skupno organiziranje kmetijskih trgov (neposredna plačila, izvozna nadomestila, intervencijski nakupi), nekateri izdatki na področju veterinarske zaščite in zaščite rastlin ter ukrepi za informiranje in vrednotenje SKP. Razen tega financira oddelek za jamstvo za vse področje nekatere ukrepe za podeželje (kmetijske okoljske ukrepe, izravnalni dodatek za območja v slabšem položaju, pogozdovanje, predupokojitve) in naložbene ukrepe na območjih, ki ne sodijo med območja Cilja 1.

Oddelek za usmerjanje financira ostale naložbene izdatke za razvoj podeželja, ki jih ne prevzema EKUJS, oddelek za jamstvo: torej ukrepe na območjih Cilja 1 in pobudo Leader +.

#### 2.1.2 Načela za prihodnje sklade SKP

Novi skladi naj bi bili po strukturi podobni EKUJS. Sklade upravlja odbor, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic in komisije (41. člen, odbor skladov). Vsi ukrepi, ki jih financirajo novi skladi, naj bi bili zdaj podvrženi postopku zaključnega računa. Doslej je to veljalo samo za ukrepe v oddelku za jamstvo. Preverjanje ukrepov, ki so jih financirali iz oddelka za usmerjanje, je doslej potekalo v okviru večletnih pospeševalnih programov (po odredbi o strukturnih skladih 1260/1999).

#### 2.1.3 Novi Evropski jamstveni sklad za kmetijstvo (EJSK)

EJSK je podoben obstoječemu oddelku za jamstvu skupnega kmetijskega sklada (EKUJS) in naj bi kot doslej med drugim financiral intervencijske ukrepe, izvozna nadomestila, neposredna plačila ter pospeševanje informiranja in prodaje. Dosedanjih pospeševalnih ukrepov za razvoj podeželja ne bodo več izvajali iz EJSK. Za to bo odslej pristojen ESKRP.

### 2.1.4 Novi Evropski sklad za kmetijstvo in razvoj podeželja (ESKRP)

Iz novega sklada ESKRP naj bi v prihodnje financirali vse ukrepe za razvoj podeželja in tako naj bi poenostavili financiranje drugega stebra. Sklad naj bi združeval sredstva iz EKUJS, oddelka za usmerjanje, in sredstva za razvoj podeželja iz EKUJS, oddelka za jamstvo. Z modulacijskimi sredstvi iz 1. stebra, ki izhajajo iz omejevalnih stopenj po uredbi (ES) 1782/2003, 10. člen, naj bi po ocenah Evropske komisije tako v letu 2013 proračunska sredstva za razvoj podeželja skupno znašala 14,2 mrd. eurov (za EU-27, po cenah iz leta 2004).

### 2.2 Urejanje plačil in nadzor

#### 2.2.1 Plačilne pisarne

Za urejanje so v skladu s predlogom komisije še naprej pristojne plačilne pisarne, ki jih vzpostavijo države članice. Pri plačilnih pisarnah gre za pooblaščen urade ali ustanove držav članic, ki imajo nalogo, da preverjajo dopustnost vlog, evidentirajo izvršena plačila in posredujejo potrebne dokumente komisiji.

#### 2.2.2 Način plačevanja in vezava sredstev

Plačila iz EJSK naj bi izvrševali mesečno, plačila iz ESKRP četrtletno. Po osnutku uredbe se sredstva vežejo pri ESKRP ločeno po programih in za več let, razdeljena v letne tranše. Pri tem velja pravilo „n+2“ in avtomatična odprava vezave sredstev po tem času. Pravilo „n+2“ pomeni, da morajo biti sredstva, ki so bila dana na voljo v okviru nekega programa, porabljena pred koncem drugega leta, ki sledi letu, ko so bila dana na voljo („n“ = leto, ko so bila dana na voljo).

#### 2.2.3 Posredovanje informacij komisiji

Države članice naj bi komisiji posredovale izjave o izdatkih in po izteku proračunskega leta letne račune ter izkaz o popolnosti, natančnosti in stvarni pravilnosti posredovanih računov. Po novem naj bi bila potrebna še izjava o zanesljivosti vodje plačilne pisarne. Za izdatke ESKRP mora plačilna pisarna razen tega po predlogu komisije pripravljati po programih ločene letne račune.

#### 2.2.4 Zaključni račun, sklep o konformnosti in finančno poročilo

Po predlogu uredbe komisija pred 30. aprilom zaključí račune plačilnih pisarn. Sklep o zaključnem računu se nanaša na popolnost, natančnost in stvarno pravilnost posredovanih računov. Analogno dosedanjemu načinu ravnanja naj bi komisija, ali je kakšne zneske treba izključiti iz financiranja skupnosti in katere (sklep o konformnosti). Novi so s 24 na 36 mesecev podaljšani roki za finančni popravek. Komisija naj bi

evropskemu parlamentu in Svetu vsako leto do 1. septembra (doslej: do 1. julija) predložila finančno poročilo o upravljanju skladov.

### 3. Splošne opombe

#### 3.1 Za družbo mora biti pospeševanje sprejemljivo in dojemljivo

Evropski ekonomsko-socialni svet se zaveda, da finančna sredstva za SKP predstavljajo precejšen — četudi s časom sorazmerno vse manjši — delež v celotnem proračunu EU. Zato je po mnenju odbora še toliko bolj potrebno, da je pospeševanje kmetijstva in podeželskih območij za družbo dojemljivo in sprejemljivo. Za to morata biti po mnenju odbora izpolnjena dva pogoja:

- Končni prejemniki ugodnosti morajo dobivati po možnosti nezmanjšana plačila
- Z učinkovitim nadzorom je treba preprečevati zlorabe.

#### 3.2 Inovativne zasnove za enostavnejše urejanje

Evropski ekonomsko-socialni odbor v pričujočem osnutku uredbe vsekakor vidi različne inovativne zasnove za boljše proračunsko-tehnično urejanje in poenostavitve. Uresničevanje z vzpostavitvijo dveh skladov z jasno vsebinsko ločitvijo je po mnenju odbora pravilno in smiselno. Z uredbo se dosega jasen napredek v poenostavitvi. Financiranje SKP ureja ena sama pravna podlaga. Namesto dosedanjih dveh nadzornih sistemov se uvaja en sam. Različni sistemi finančnega upravljanja za ukrepe za razvoj podeželja so poenoteni. Drug sistem finančnega upravljanja za ukrepe EJSK pa bo ostal. Osnutek uredbe o pospeševanju razvoja podeželja ob tem krči pet sistemov načrtovanja programov na enega samega in zmanjšuje število programov. Odbor izreka priznanje tem poenostavitvam, ki jih bo še posebej občutila bruseljska administracija.

#### 3.3 Prejemniki ugodnosti morajo poenostavitve močno zaznavati

Poenostavitve pa bi morale biti po mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora nujno zaznavne na vseh ravneh. Od tega morajo imeti korist tako EU kot država članica in končni prejemniki ugodnosti. Za odbor je še posebnega pomena to, da bo poenostavitev birokratskih postopkov prišla do izraza na koncu upravne verige, pri kmetih. Sedanjemu položaju evropskih kmetov daje pečat velika mera birokracije, hkrati s pogostimi zakasnitvami podpor. V skrajni obliki se je to, recimo, dogajalo pri Sapardu (predpristopno pomočjo za kmetijstvo in podeželje v deželah pristopnicah), kar je pred kratkim kritiziralo tudi Evropsko sodišče. Vendar je tveganje, da kmetom neupravičeno izplačani zneski ne bi mogli biti vrnjeni, zelo majhno. Zato je po mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora pri končnih prejemnikih nujno potrebno doseči hiter in čim manj zapleten potek pospeševanja.

### 3.4 Stroške upravljanja je mogoče zmanjšati

Zastavljeni cilj, poenostavitev, se resda dosega za komisijo, ne pa v zadostni meri za države članice. Deli uredbe učinkujejo celo v nasprotju s ciljem poenostavitve in povečujejo stroške upravljanja. Evropski ekonomsko-socialni svet obžaluje, da morajo plačilne pisarne zaradi različnih načinov plačevanja in vezave sredstev še naprej voditi dva sistema finančnega upravljanja. Zato bi bilo nujno treba paziti na to, da sta oba omenjena sistema „aerodinamična“, da bi bili stroški čim nižji. Zato so potrebne nadaljnje prilagoditve posebej pri uredbi o pospeševanju podeželja. Priprava dodatnih dokumentov predstavlja dodaten strošek za države članice.

### 3.5 Države članice so bolj obremenjene

Za države članice prinaša predlog komisije povečano finančno soodgovornost zaradi podaljšane razdobja obremenitve in poostrenih ureditev rokov zapadlosti ter izterjave sredstev (vračil) s strani komisije. Evropski ekonomsko-socialni odbor načelno pozdravlja to, da z ureditvijo vračil sredstev jamstvo za izplačana sredstva, namenjena pospeševanju, ni več samo na plečih EU, temveč tudi držav članic. V smislu učinkovite in transparentne uporabe sredstev mora biti omogočeno, da so neupravičeno izplačana sredstva vrnjena, tudi po daljšem času. Z vednostjo, da v mnogih državah članicah kritizirajo povečano soodgovornost, bo Evropski ekonomsko-socialni odbor zelo pozoren do tega, da te države članice ne bi izgubile interesa za programe — v breme potencialnih končnih koristnikov. Več discipline držav članic si prizadevajo doseči tudi s strožjimi roki izplačevanja (zapadlost). Odbor pozdravlja omejitve izplačevanja, meni pa, da je tako ozka časovna omejitev pretirana in zato komisijo poziva, naj ponovno premisli o predvidenih rokih.

### 3.6 „Meta-pospeševanje“ bi moralo ostati izjema

Evropski ekonomsko-socialni odbor opozarja, da se s širitvijo tehnične pomoči odtegujejo sredstva za pravi namen skladov, pospeševanje kmetijstva in razvoja podeželja. Takšno „meta-pospeševanje“, torej pospeševanje ustanov in struktur, ki naj izvajajo pospeševanje v pravem pomenu, se ne bi smelo pretirano širiti. Nasprotno, ostati mora omejeno na resnične nujnosti. Pri tem odbor še posebej kritizira pospeševanje graditve ali širitve upravnih in nadzornih struktur, ki ga financira EU v kakšni državi članici. To je brez dvoma ena od dolžnosti držav članic. Odbor predlaga, naj takšno širitev tehnične pomoči izvajajo le v maloštevilnih izjemnih primerih in časovno omejeno. Evropski ekonomsko-socialni odbor terja v tem primeru, naj poroča komisija, da bi takšno pospeševanje lahko učinkovito spremljali.

## 4. Posebne opombe

### 4.1 Poimenovanje Sklada za kmetijstvo in razvoj podeželja (ESKRP)

Novi Evropski sklad za kmetijstvo in razvoj podeželja ESKRP je v uredbi o pospeševanju podeželskih območij poimenovan Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželskih območij (EKSRPO). Evropski ekonomsko-socialni odbor naproša, naj se tej, drugačni oznaki izogibamo in naj se v besedilih uredb uporablja enotno poimenovanje sklada.

### 4.2 Stroški upravljanja

#### 4.2.1 Širitev postopka potrjevanja (člen 7)

Dodatni stroški upravljanja nastajajo s širitvijo postopka potrjevanja na spremljajoče sisteme (7. člen). Doslej je urad za potrjevanje preverjal popolnost, natančnost in stvarno pravilnost letnih računov, posredovanih komisiji. Zdaj mora urad za potrjevanje potrjevati „upravne, spremljajoče in nadzorne sisteme pooblaščenih plačilnih pisarn in njihove letne račune.“ Evropski ekonomsko-socialni odbor zahteva razjasnitev potrebnosti takšnega potrjevanja. Cilj bi moral biti, da bi delo uradov, ki potrjujejo, enotno skoncentrirali na izpričevanje izvršenih izdatkov plačilnih pisarn.

#### 4.2.2 Oblikovanje letnih računov (člen 8)

Za plačila iz novega sklada za kmetijstvo in razvoj podeželja ESKRP je treba predložiti letne račune, sistem financiranja (vezava sredstev, predujmi, vmesna plačila, plačila preostankov) pa je naravnani na celotni rok trajanja programov. Evropski ekonomsko-socialni odbor se boji, da bodo morale plačilne pisarne svoje stroške navajati tako v letnem računu kot v celotnem zaključku programa in da bo to torej terjalo višje stroške. Letni zaključki morajo biti vsakokrat sprejeti.

Plačilne pisarne morajo razen tega posredovati ločene letne račune za izdatke posameznih programov ESKRP. Tudi uradi za potrjevanje, ki so doslej pošiljali poročila v okviru letnega računa, bodo morali potem pripravljati ta poročila ločeno za vsako letno poročilo. Evropski ekonomsko-socialni odbor obžaluje, da komisija ni dosegla še večje poenostavitve, meni pa, da so stroški sprejemljivi.

#### 4.2.3 Dodatni dokumenti (člen 8)

Dodatno k letnemu poročilu je treba predložiti izjavo o zanesljivosti vodje plačilne pisarne. Evropski ekonomsko-socialni odbor za to ne vidi nobene potrebe. Že zdaj obstaja nadzorni sistem na podlagi izoblikovanja plačilnih pisarn in uradov za potrjevanje. Odbor meni, da bi zadostovalo tudi, če bi vodja plačilne pisarne potrjeval pravilnost navedb.

### 4.3 *Financiranje*

#### 4.3.1 *Širitev financiranja tehnične pomoči (člen 5)*

Financiranje tehnične pomoči naj bi razširili na analizo, upravljanje, spremljanje in izvajanje Skupne kmetijske politike ter na vzpostavljanje nadzornih sistemov, tehnične in administrativne pomoči. Na novo naj bi se temu pridružilo še financiranje izvršnih agencij po uredbi (ES) števil 58/2003 in financiranje ukrepov za širjenje in senzibiliziranje ter ukrepov za pospeševanje sodelovanja ter izmenjave izkušenj na ravni Evropske skupnosti v okviru razvoja podeželja (vključno z vzpostavljanjem omrežnih povezav med akterji). To naj bi potekalo v okviru osrednjega upravljanja s sredstvi. Evropski ekonomsko-socialni odbor je do podpore upravi kakšne izmed držav članic prek Evropske skupnosti skrajno kritičen.

Pospeševanje vzpostavljanja omrežnih povezav pa je, kot je smiselno, v rokah komisije.

#### 4.3.2 *Vračilo zneskov (člen 32, 33 in 35)*

Udeležba držav članic pri finančnih učinkih, če ne pride do vračila zneskov, je po novem zaostrena. Kot predvideva predlog, lahko komisija z zneski, ki bi jih bilo treba vrniti, bremeni državo članico, če slednja ni sprožila vseh možnih upravnopravnih ali sodnih postopkov za vračilo (za plačila iz ESKRP: v letu po prvi uradni ali sodni ugotovitvi). To doslej ni mogoče. Pri neuspešnem vračilu v roku štirih let (če je vračilo predmet sodnega postopka v posamezni državi: šestih let) nosi država članica 50 % finančnih posledic. Doslej nosi finančne posledice samo Evropska skupnost. Evropski ekonomsko-socialni odbor na splošno pozdravlja dejstvo, da za plačila ne prevzema odgovornosti samo komisija, temveč tudi države članice. S tem bi lahko dosegli, da bi države članice skrbneje izoblikovale svoje strukture pospeševanja in njihov nadzor. Povečana finančna odgovornost pa ne sme voditi do tega, da bi države članice izgubile interes za programe. Spričo tega, da lahko postopek traja dlje kot štiri oziroma šest let, Evropski ekonomsko-socialni odbor predlaga, naj bi o časovnih rokih in odstotnih merah udeležbe držav članic ponovno premislili.

#### 4.3.3 *Omejitev plačila predujma na 7 % (člen 25)*

Po 25. členu je predujem, ki ga komisija po odobritvi kakšnega programa za razvoj podeželja plača plačilni pisarni, ki jo

imenuje država članica, omejen na 7 % udeležbe ESKRP. Evropski ekonomsko-socialni odbor meni, da je ta omejitev sprejemljiva, saj takšne omejitve že obstajajo in se ni treba bati negativnih posledic za likvidnost plačilnih pisarn.

#### 4.4 *Zapadlost (člen 16)*

Po 16. členu je definitivna časovna omejitev zakasnelega izplačila s strani držav članic predvidena s 15. oktobrom zadevnega proračunskega leta. V določeni meri se ni mogoče izogniti doplačilom (recimo zaradi sodb). Še posebej zaradi preusmeritve na novi sistem (ločene) proizvodne premije potrebujejo uprave več časovnega manevrskega prostora. Odbor zato meni, da 15. oktober ni ugoden.

#### 4.5 *Rok za zavrnitev financiranja (člen 31)*

Po 31. členu (sklep o konformnosti) lahko komisija pod določenimi pogoji (ni ujemanja s predpisi Evropske skupnosti, prizadevanje za sporazumno ravnanje z državo članico) financiranje zavrne. To ne velja za izdatke, ki so bili izvršeni več kot 36 mesecev pred časom, ko je komisija prizadeti državi članici pisno sporočila izide preverjanja. Ta „zastaralni rok“ doslej znaša 24 mesecev. Sprememba razširja možnosti komisije, da preprečuje plačila, ki se ne ujemajo s pravom Evropske skupnosti. Določen časovni pritisk za preverjanje takšne pravnosti, kakršen obstaja pri dosedanji ureditvi, pa bi bil po mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora smiseln. Zgodnje poseganje EU ima tudi preventivno vlogo in navaja države članice k disciplini.

#### 4.6 *Zmanjševanje plačil s strani komisije (člen 17)*

Komisija si v 17. členu ustvarja možnost, da zmanjša ali prekine mesečna plačila državam članicam. Poleg možnosti komisije, da v okviru zaključnega računa terja vračilo plačil oziroma da jih ne izvrši, je zdaj ustvarjena možnost časovno bližnjega zmanjšanja dotacij, kadar gre za očitno zlorabo pri uporabi sredstev Evropske skupnosti. Takšnega postopka se poslužujejo že doslej. Ustrežno pravno podlago je treba po mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora podpreti.

Bruselj, 9. februarja 2005

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne Marie SIGMUND

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu za uredbo Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 2759/75, Uredbe (ES) št. 2771/75, Uredbe (ES) št. 2777/75, Uredbe (ES) št. 1254/1999, Uredbe 1255/1999 in Uredbe (ES) št. 2529/2001 o posebnih ukrepih za podporo trga**

COM(2004) 712 final 2004/0254 (CNS)

(2005/C 221/10)

Svet EU je 3. decembra 2004 na podlagi člena 37 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti sklenil, da bo Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil za stališče o predlogu za uredbo Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 2759/75, Uredbe (ES) št. 2771/75, Uredbe (ES) št. 2777/75, Uredbe (ES) št. 1254/1999, Uredbe 1255/1999 in Uredbe (ES) št. 2529/2001 o posebnih ukrepih za podporo trga.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, ki je zadolžena za pripravo dela, je mnenje sprejela 13. januarja 2005. Poročevalec je bil **g. E. Nielsen**.

Na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 9. februarja) je Evropski ekonomsko-socialni odbor s 135 glasovi za in s 6 vzdržanimi sprejel naslednje mnenje.

## 1. Ozadje

1.1 Izbruh hudih nalezljivih živalskih bolezni, med njimi bolezni norih krav (BSE), slinavke in parkljevke (SP), prašičje kuge (PK) in atipične kokošje kuge je v EU na trgu za živalske proizvode večkrat povzročil krize. Če izbruhne epidemija takšnih živalskih bolezni, sledi klanje živali, omejevanje trgovanja ipd., da bi zaustavili nadaljnje širjenje bolezni. Praviloma krije stroške za zatiranje bolezni Veterinarski sklad, države članice so pri stroških udeležene s približno 50 %.

1.2 Poleg tega se tržni položaj za te proizvode poslabša, med drugim zaradi prepovedi prodaje in zaradi zaprtih območij. Tržna ureditev za prašičje meso, jajca, perutninsko meso, goveje meso, mleko in mlečne izdelke ter za meso ovc in koz zato v takih primerih predvideva možnost uvedbe ukrepov za podporo trga. Odločilen pogoj za uporabo teh posebnih ukrepov je, da so države članice poskrbele za potrebne veterinarske ukrepe za zatiranje epizootij. Poleg tega se ukrepi za podporo trga lahko sprejemajo le v obsegu in za časovno razdobje, ki sta za podporo prizadetega trga nujno potrebna.

1.3 Posebni ukrepi, ki jih Komisija sprejema v postopku Upravljalnega odbora, so se prvotno izvajali s stoodstotnim financiranjem Evropske skupnosti, recimo v primeru prašičje kuge (PK) proti koncu osemdesetih in v začetku devetdesetih let. Leta 1992 so v zvezi s PK prvič uporabili nacionalno sofinanciranje. Ker obseg PK ni bil jasen, je Komisija leta 1994 sprejela predpise, s katerimi je natančno določila, da stopnja financiranja iz sredstev Evropske skupnosti za maksimalno

število živali lahko znaša 70 %. Pozneje so isto stopnjo uporabili na področju govejega mesa pri zatiranju BSE ter slinavke in parkljevke. Od leta 2001 je stopnja nacionalnega sofinanciranja 50-odstotna, kar izhaja iz zahteve Računskega sodišča, da mora obstajati paralelizem med sofinanciranjem iz Veterinarskega sklada in sofinanciranjem tržnih ukrepov.

1.4 Evropsko računsko sodišče je leta 2003 je na zahtevo Nemčije v zadevi glede odkupa govejega mesa v zvezi z BSE<sup>(1)</sup> odločilo, da Komisija nima pravne podlage za določitev višine nacionalnega sofinanciranja na 30 odstotkov. V skladu s tem Komisija nima pravne podlage za nadaljevanje dosedanje prakse. Zato se predlaga, da se v prihodnje 50-odstotno nacionalno sofinanciranje določi v tržni ureditvi za prašičje meso, jajca, perutninsko meso, goveje meso, mleko in meso ovc ter koz, kot tudi za ukrepe v zvezi z notranjim trgovom EU in prodajo na tretjih trgih.

## 2. Splošne opombe

2.1 Obžalovanja vredno je, da Komisija in države članice od leta 1992 v skupni kmetijski politiki odstopajo od doslej veljavnega splošnega načela stoodstotnega financiranja Evropske skupnosti za ukrepe, ki sodijo v t.i. „prvi steber“ — in to tudi pri ukrepih, ki se izvajajo v okviru skupnih tržnih ureditev. Glede na naravo stvari lahko Svet s sprejetjem sedanjega predloga odstopa od tega načela, ki ga je sam uvedel. Komisija pa na podlagi odločitve Evropskega računškega sodišča v tej zadevi brez izrecnega pooblastila ne more odstopati od sklepov Sveta EU, celo če ravna s sodelovanjem držav članic v pristojnih upravljalnih odborih.

<sup>(1)</sup> Sodba z dne 30. septembra 2003 v pravni zadevi C-239/01, zbirka judikatov 2003, stran I-10333

2.2 V odvisnosti od obsega in trajanja epizootij lahko ukrepi povzročajo precejšnje stroške, ki jih je treba pretežno kriti z javnimi sredstvi. Vprašanje razdelitve stroškov med EU in državami članicami je tesno povezano z vprašanjem finančne solidarnosti med državami članicami. Pri nacionalnem sofinanciranju bodo morda nekatere države članice bolj pripravljene oz. bolj sposobne pokrivati te izdatke kot druge. Nekatere države članice bi morda stroške posredno ali neposredno prevalele na podjetja, kar ima lahko za posledico precejšnje izkrivljenje konkurence, kot se je pokazalo pri krizi BSE.

2.3 Komisija meni, da bodo države članice pri zatiranju in preventivi živalskih boleznih pokazale večjo zavzetost, če bodo udeležene pri financiranju. Čeprav Evropski ekonomsko-socialni odbor lahko razume ta argument, ni mogoče izključiti, da bodo zahteve včasih upočasnjevale ali otežkočale sprejemanje sklepov — s tem pa tudi izvajanje učinkovitih ukrepov za zatiranje.

2.4 Evropski ekonomsko-socialni odbor ima razumevanje tudi za pogled Komisije, da tak predlog pomeni nadaljevanje prakse, ki obstaja od leta 1992, in da zagotavlja paralelizem med Veterinarskim skladom in ukrepi tržnih ureditev.

2.5 Ne glede na to pa Odbor meni, da izdatki za posebne ukrepe v okviru tržnih ureditev, ki jih je prvotno določil Svet,

temeljijo na skupni odgovornosti in finančni solidarnosti. Kakršna koli kršitev tega načela bi po oceni Evropskega ekonomsko-socialnega odbora lahko pomenila nevarnost, da bi za zatiranje epizootij v državah članicah izbrali drugačne ukrepe; epizootije lahko kljub učinkovitemu nadzoru in preventivnim ukrepom izbruhnejo naključno in nepredvidljivo. Njihovi učinki na trg pa bi prizadeli tudi druge države članice. Razen tega obstaja tveganje, da bi nacionalno sofinanciranje posledično vplivalo tudi na druga področja in bi s tem nastala nevarnost ponovne nacionalizacije skupne kmetijske politike.

2.6 Če pa bi predlog Komisije kljub temu dobil podporo, bi bilo z upravnega stališča obremenjujoče in v bistvu neupravičeno, če bi se finančni prispevek v okviru te ureditve obravnavali v skladu z določbami Pogodbe o državnih pomočeh. Predlog Komisije o odpravi obveznosti postopka notifikacije bi se zato moral uporabljati že od vsega začetka.

### 3. Sklep

3.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor se izreka za nadaljnjo uporabo načela neomejene solidarnosti Evropske skupnosti pri posebnih ukrepih v okviru tržnih ureditev. Zato Odbor zavrača predlog Komisije za 50-odstotno sofinanciranje držav članic.

Bruselj, 13. januarja 2005

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne Marie SIGMUND

---



## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Pekingu, 10 let kasneje: ocena napredka na področju enakosti spolov v Evropi in v državah v razvoju

(2005/C 221/11)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 21. januarja 2003 v skladu z 2. odstavkom 29. člena poslovnika sklenil, da bo na lastno pobudo pripravil mnenje o temi: Peking, 10 let kasneje: ocena napredka na področju enakosti žensk in moških v Evropi in v državah v razvoju.

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 12. januarja 2005 (poročevalka: ga. FLORIO).

Na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 9. februarja) je Evropski ekonomsko-socialni odbor sprejel pričujoče mnenje z 135 glasovi za, 1 glasom proti in 6 vzdržanimi glasovi.

### 1. Uvod

1.1 49. zasedanje Komisije Združenih narodov o položaju žensk, ki bo potekalo od 28. februarja do 11. marca 2005, bo posvečeno oceni uresničevanja akcijskega programa in izjave iz Pekinga, sprejetima na 4. svetovni konferenci o ženskah (Peking, 1995), ter oceni dokumentov, sprejetih na 23. posebnem zasedanju generalne skupščine *Ženske 2000: Enakost med spoloma, razvoj in mir za 21. stoletje* (New York, 2000), ki je sprožila pobudo za prvo oceno o doseženem napredku in ovirah na poti do enakosti med ženskami in moškimi.

1.2 Ob tej priložnosti je generalna skupščina sprejela resolucijo z naslovom: Nadaljnji ukrepi in pobude za izvajanje deklaracije in akcijskega programa iz Pekinga, in politično izjavo, s katero so se države članice zavezale, da se bodo deset let po sprejemu akcijskega programa sestale, ocenile dosežen napredek ter premislile o pričetku novih dejavnosti.

1.3 Skladno z večletnim delovnim programom Komisije o položaju žensk se bo 49. zasedanje osredotočilo na napredek na dvanajstih področjih, ki jih je izpostavil akcijski program, in na opredelitev nerešenih izzivov in novih strategij za napredovanje in *avtonomijo* žensk in deklet. V prizadevanju, da bi vzpodbudili dialog, bodo na zasedanju lahko sodelovale karseda številne delegacije iz držav članic, civilne družbe in mednarodnih organizacij.

1.4 Sodelovanje Združenih narodov je odločilno prispevalo k temu, da je vprašanje enakosti pravic moških in žensk dobilo mednarodno razsežnost. Leta 1975 je potekala prva svetovna

konferenca o ženskah, na kateri je bilo razglašeno Desetletje žensk (**Mehika**). Na svoji drugi konferenci (konferenci ob polovici desetletja v **Kopenhagnu leta 1980**) so vlade (57) začele s podpisovanjem Mednarodne konvencije o preprečevanju vseh oblik diskriminacij žensk (CEDAW, 1979), ki predstavlja resničen dosežek na sicer težki poti do enakosti med spoloma. Tretja konferenca v **Nairobiju leta 1985** je sprejela akcijski načrt Perspektivne strategije za napredovanje žensk, v katerem so vlade in mednarodne organizacije objavile cilj za enakost.

1.5 Z **resolucijo 1325** Varnostnega sveta Združenih narodov o ženskah, miru in varnosti leta 2000 je bil dosežen naslednji korak za priznavanje posebnosti žensk in njihove vloge. Resolucija priznava, da ima vojna drugačne posledice za ženske in poudarja potrebo po krepitvi njihove vloge pri procesih odločanja, povezanih s preprečevanjem in reševanjem konfliktov. Na splošno lahko rečemo, da se vprašanje napredovanja žensk zadnje desetletje upošteva pri zaključkih vseh velikih konferenc in mednarodnih srečanj, organiziranih v okviru Združenih narodov. (1)

1.6 Drugi pomembni dogodek je Vrh tisočletja Združenih narodov, ki je potekal septembra 2000, na katerem so si države članice zastavile osem jasnih in številčno oprijemljivih ciljev do leta 2015 (*Cilji tisočletja za razvoj*) za boj proti revščini, lakoti, boleznim in uničevanju okolja. Izjava tisočletja prav tako prinaša

(1) Konferenca o okolju in razvoju (Rio de Janeiro, 1992), Svetovna konferenca o človekovih pravicah (Dunaj, 1993), Posebno zasedanje generalne skupščine Združenih narodov o HIV/AIDS (New York, 2001), Mednarodna konferenca o prebivalstvu in razvoju (Kairo, 1994), Svetovni vrh o socialnem razvoju (Kopenhagen, 1995), Svetovna konferenca proti rasizmu, rasni diskriminaciji, ksenofobiji, z njo povezani nestrpnosti (Durban, 2001), Mednarodna konferenca o financiranju in razvoju (Monterrey, 2002), Druga svetovna skupščina o staranju prebivalstva (Madrid, 2002) in Svetovni vrh o trajnostnem razvoju (Johannesburg, 2002), Svetovni vrh o informacijski družbi (Ženeva, 2003 – Tunis, 2005).

odgovor na potrebo po usklajenem seznamu prednostnih nalog na osnovi teh, ki so bile opredeljene na različnih konferencah in vrhah na mednarodni ravni v preteklih desetih letih. Tretji cilj je posvečen spodbujanju enakosti med spoloma in avtonomiji žensk. Če je tretji cilj tesno povezan z usposabljanjem in izobraževanjem, se peti nanaša na zdravo reprodukcijo. Vsem osmim ciljem pa je skupno prizadevanje po enakosti med ženskami in moškimi.

## 2. Splošne ugotovitve

2.1 Čeprav so Združeni narodi vzpostavili pomemben zakonodajni okvir za uresničevanje enakosti med ženskami in moškimi, občasno še vedno naletimo na pomanjkanje usklajenosti med zapisanimi nameni in dejansko izvedbo načel na ravni različnih držav članic, njihove trgovinske politike in razvoja. V praksi so državljanske, ekonomske, družbene in politične pravice žensk pogosto potisnjene v ozadje na račun makroekonomskih politik in trgovinskih sporazumov, ki temeljijo na neoliberalnih načelih, neupoštevajoč vprašanja enakosti spolov.

2.2 Sicer je nedvomno res, da zapletene mednarodne razmere ne nudijo ugodnih pogojev za izboljšanje položaja žensk; prav nasprotno, obstaja nevarnost, da se bodo dosežki preteklih let nepreklicno porazgubili.

2.3 Sedanji konflikti nenehno slabšajo vedno težji položaj žensk.

2.4 Nasilje v družini je še vedno prisotno po vsem svetu in prizadene ženske ne glede na starost, socialni položaj ali vero.

2.5 Pomembno je torej ponovno poudariti, da spadata enakost žensk in moških in zaščita pravic žensk med prednostne naloge, saj predstavljata način za zagotavljanje enakopravnega razvoja, pravičnejše porazdelitve bogastva, trajne gospodarske rasti in krepitve sistemov za zaščito najbolj izpostavljenih slojev prebivalstva.

## 3. Vloga Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

3.1 Zdi se nam pomembno, da Evropski ekonomsko-socialni odbor oblikuje dokument, s katerim bo prispeval k oceni doseženega napredka Evropske unije na področju enakosti med ženskami in moškimi.

3.2 V tej zvezi je potrebno spomniti, da je Odbor vedno z velikim zanimanjem sledil dejavnostim za izboljšanje položaja ženske v družbi, bodisi s svojimi številnimi mnenji bodisi s podpiranjem različnih pobud. Tako je za Četrto konferenco o ženskah (Peking, 1995) in njeno nadaljevanje (Peking+5) obli-

koval dve mnenji (EXT/131 in REX/033), v katerih je poudaril pomen, ki ga pripisuje dejstvu, da delegacija Odbora sodeluje pri delu Združenih narodov.

3.3 Poleg tega je Odbor igral pomembno vlogo pri sodelovanju med evropskimi institucijami — v glavnem Sveta, Parlamenta in Komisije — in poskrbel za spremljanje številnih pobud Evropske unije v zadnjih letih na temo enakosti med ženskami in moškimi in s tem poskušal odgovoriti na izzive in zaobiti ovire, opredeljene v Pekingu.

3.4 V tako zarisanem kontekstu menimo, da bi s preučitvijo doseženega napredka in ovir, s katerimi se srečujemo po Četrty konferenci, Odbor lahko znatno prispeval k doslednemu vključevanju vprašanj, značilnih za ženske v naraščajočem številu političnih področij in evropske družbe.

3.5 Glede na to, da mora Evropska unija predstavljati gonilno silo na mednarodnem prizorišču in nosi s tem povezano veliko odgovornost, predlagamo, da se v tem mnenju opredeli, kako lahko EU prispeva k izboljšanju življenjskih pogojev in spodbudi ženske v svetu s pomočjo svoje trgovinske politike, sodelovanja in razvoja.

## 4. Evropska Unija

4.1 V Evropski uniji je bilo načelo enakosti med ženskami in moškimi najprej zapisano v Pogodbi, nato pa kodificirano z Amsterdamsko pogodbo. Ta se zavzema za „kombinirani pristop“, ki po eni strani predvideva vključevanje vprašanja enakosti spolov v vse politike Skupnosti in po drugi izvajanje posebnih ukrepov v prid ženskam. Politika ekonomske in socialne kohezije Skupnosti sicer vključuje tudi vprašanje enakih možnosti in od leta 1994 naprej sodi med poglavitne cilje strukturnih skladov.

4.2 Evropska unija je sprejela celostni pristop, ki razlikuje med zakonodajnimi in finančnimi instrumenti ter uporabo odprte metode usklajevanja na področju socialnih politik. Med zadnjimi v okviru EU sprejetimi instrumenti za uresničevanje enakosti med spoloma so naslednji: okvirna strategija na področju enakosti med ženskami in moškimi (2001-2005), s tem povezani letni programi dela in strukturni skladi.

4.3 Okvirna strategija na področju enakosti med ženskami in moškimi (2001-2005) si prizadeva uskladiti dejavnosti in programe, ki so bili doslej oblikovani po sektorjih. Temelji na kombiniranem pristopu iz Amsterdama in si prizadeva za večjo usklajenost, še zlasti z določitvijo zanesljivih pokazateljev in sistema za nadzor, oceno in objavo dobljenih rezultatov.

4.4 Strategija za enakost med ženskami in moškimi v glavnem opredeljuje pet med seboj tesno povezanih področij intervencij in ciljev: gospodarsko življenje (cilj, ki se nanaša na evropsko strategijo zaposlovanja, na strukturne sklade in na vključevanje vprašanja enakosti spolov v vse politike, ki vplivajo na položaj žensk v gospodarstvu); sodelovanje in zastopanje (cilj, povezan s sprejemanjem odločitev); socialne pravice (cilj, ki se nanaša na vsakdanje življenje in na različne sisteme socialne zaščite); državljansko življenje (cilj, povezan s človeškimi pravicami in osnovnimi svoboščinami, ki še zlasti izpostavlja nasilje nad ženskami in trgovino z ženskami v spolne namene); porazdelitev vlog in predsodki (cilj, povezan s kulturnim značajem in z mediji).

4.5 S strukturnimi skladi so pridobile na veljavi tudi politike za enakost med spoloma. Tako uredba o skladih za obdobje od 2000 do 2006 obravnava natančno kritično analizo ukrepov za enakost možnosti in njihovih šibkih točk s kombiniranim pristopom, predvidenim v Amsterdamski pogodbi. Za strukturne sklade in še zlasti za Evropski socialni sklad od nekdaj velja, da sodijo med glavne instrumente evropske strategije za zaposlovanje. Nove smernice za zaposlovanje, sprejete v juliju 2003, enakost med spoloma obravnavajo kot horizontalni vidik, skupen vsem štirim ciljem; ena izmed smernic je tudi posvečena enakosti med moškimi in ženskami.

4.6 Do precejšnjega napredka je prišlo v okviru Evropskega socialnega sklada, ki se v glavnem posveča politikam zaposlovanja in usposabljanja. Prizadevanja na tem področju so se osredotočila predvsem na izboljšanje dostopa, sodelovanja in položaja žensk na trgu dela (os E) in na možnost združevanja poklicnega življenja z družinskim. Na voljo so statistike o vzpodbudnih pozitivnih izkušnjah na tem področju. Tako je ESS prevzel kvantitativne cilje, sprejete na Evropskem svetu v Lizboni leta 2000, v skladu s katerimi naj se delež aktivnih žensk (v letu 2000) poveča z 51 % na 60 %, in cilje z Evropskega sveta v Barceloni leta 2002, ki predvidevajo, da je treba zagotoviti strukture za predšolski sprejem 90 % otrok v starosti od treh let do starosti obveznega šolanja in za najmanj 33 % otrok, starih manj kot tri leta.

4.7 Kljub vsemu pa so ukrepi, ki si prizadevajo izboljšati kakovost dela in poklicne izgleda, spodbujati podjetniški duh pri ženskah, zmanjšati razliko med plačami in povečati zastopnost žensk na področju novih tehnologij, še vedno osamljeni. Na področju združevanja zasebnega in poklicnega življenja je bilo sprejetih več ukrepov, povezanih s strukturami za sprejem otrok, a le redki so izrecno namenjeni starejšim osebam ali odvisnim družinskim članom.

4.8 Drugi skladi še vedno zelo redko upoštevajo vprašanja o enakosti spolov, še zlasti to velja za sklade za kmetijstvo in ribištvo — sektorja, kjer so ženske že tradicionalno slabo zastopane, kljub temu da dejavno sodelujejo pri njunem razvoju. Prav tako na teh področjih obstajajo velike neenakosti. Prispevek žensk za skupnost je pogosto podcenjevan, zlasti na področju povečane zaščite okolja.

4.9 S podporo politik Skupnosti so nastali različni posebni programi financiranja in pobud, kot so NOW (trg dela), STOP (krepitev sodelovanja v okviru boja proti trgovini z ženskami in otroki), DAPHNE (izboljšanje obveščanja in zaščite žrtev nasilja) in Ženske in znanost (okvirni program za raziskovanje in razvoj) na področju novih tehnologij. Okvirna strategija predlaga boljšo obravnavo vprašanj enakosti spolov v različnih pobudah Skupnosti, kot so Equal, Urban, Leader ali Leonardo, Socrates, Mladi itd. in Kultura na kulturnem področju.

4.10 Poročilo Komisije o enakosti med ženskami in moškimi (COM(2004)115) poudarja, da ima Evropska unija že na voljo zakonodajo na zelo širokem področju <sup>(1)</sup>, ki jo podpira bogata sodna praksa. Prav tako je sredi oblikovanja tudi enotna direktiva o izvajanju načela enakosti možnosti in enake obravnave moških in žensk na področju zaposlovanja in poklicne dejavnosti, ki naj bi uskladila in sistematizirala veljavno zakonodajo na tem področju.

4.11 Evropski svet ministrov za zaposlovanje in socialne zadeve, ki je potekal pred kratkim v času nizozemskega predsedstva, je izrazil podporo takemu razvoju, saj je priporočil, naj se enotna direktiva o enaki obravnavi nanaša na področja, kot so enake plače, enake možnosti pri dostopu do zaposlitve, enako obravnavanje v okviru sistemov socialne zaščite, usposabljanja in razvoja kariere, prav tako pa tudi na dokazno gradivo v primeru diskriminacije na podlagi spola.

<sup>(1)</sup> Direktive o izvajanju načela enake obravnave moških in žensk v zvezi s plačilom (75/117/EGS); dostopom do zaposlitve, poklicnim usposabljanjem in napredovanjem ter delovnimi pogoji (Direktiva Sveta 2003/73/ES, ki spreminja direktivo 76/207/EGS); socialno zaščito (79/7/EGS) in pravne poklicne sisteme socialne varnosti (86/378/EGS); izvajanje samostojnih dejavnosti (86/613/EGS); direktive o izvajanju ukrepov za izboljšanje zdravja in varnosti nosečih delavk ali delavk, ki dojijo na delovnem mestu (92/85/EGS); o prilagoditvi delovnega časa (93/104/EGS), očetovskem dopustu (96/34/ES), dokaznem gradivu v primeru diskriminacije na podlagi spola (97/80/ES in polovičnem delovnem času (97/81/ES).

4.12 EESO je preučil predlog direktive o izvajanju načela enakosti na področju dostopa do dobrin in storitev (2003/0265(CNS) (glej mnenje ...) <sup>(1)</sup>) in zaznal pomembne pomanjkljivosti, katere bo v bližnji prihodnosti treba odpraviti.

4.13 Poleg tega je bilo v zadnjih letih po sprejetju akcijskega programa v Pekingu in na Evropskem svetu v Lizboni izdelanih več statistik o enakosti med ženskami in moškimi, še zlasti na osnovi novih pokazateljev (na primer na področjih sprejemanja odločitev, trga dela ali družinskega nasilja), da bi dejansko analizirali težave in nadzorovali učinke izvajanja politik ali ukrepov. Na področju statistike je prišlo do očitnega napredka, čeprav bo za resnični nadzor nekaterih sektorjev treba postoriti še marsikaj. Napredek lahko namreč natančno ocenimo le, če obstaja možnost preučevanja in analize pojavov in procesov iz kvantitativnega in kvalitativnega zornega kota.

4.14 Proračunska sredstva za enakost spolov, in sicer tista, namenjena izvajanju vprašanj enakosti spolov v okviru proračunskih postopkov, so tako rekoč neznanka tako na evropski kot tudi na nacionalni ravni. Da bi vprašanja enakosti spolov vključili na vse ravni procesa oblikovanja proračuna, je treba priznati, da odločitve uradnikov niso nevtralne, ampak imajo lahko različne posledice za moške in ženske. V tem smislu je vključitev vprašanj enakosti spolov v proračun hkrati tudi način za ocenjevanje posledic politik, oblik financiranja in obdavčevanja na ženske in moške.

4.15 Čeravno so bile politike Skupnosti v prid žensk okrepljene, na žalost to ni dovolj, saj so potrebni dodatni ukrepi. Države članice, ki so v glavnem odgovorne za izvajanje politik na tem področju, si morajo z najboljšimi močmi prizadevati za dejansko doseganje ciljev.

4.16 Čeprav drži, da se je stopnja nezaposlenosti žensk v Evropi v zadnjih letih zmanjšala in zdaj znaša 55,6 %, je cilj, zastavljen v Lizboni, v mnogih državah še daleč. Ženske so okrepile vrste najbolj izpostavljenih delavcev z negotovo zaposlitvijo in v večini primerov brez socialne zaščite. V številnih državah med moškimi in ženskami še vedno obstajajo očitne diskriminacije pri višini plač ali se celo povečujejo; prav tako sta vertikalna in horizontalna segregacija na žalost še vedno del vsakdanjika žensk. Kot omenjeno, se posebno pri usklajevanju zasebnega in poklicnega življenja zdi, da se ukrepi osredotočajo

izključno na varstvo otrok, a primanjkuje ukrepov za odvisne bližnje sorodnike. Prav tako so redke države, ki so sprejele ukrepe za spodbujanje koriščenja očetovskega dopusta za zaposlene očete.

4.17 Še vedno obstajajo velike razlike na področju sprejemanja odločitev. Dejstvo, da je v sami Evropski uniji, med člani Evropske komisije 22 moških in 7 žensk (kar predstavlja 24 % komisarjev); da ima Parlament 510 poslancev in 222 poslank (samo 30 %); in da na nacionalni ravni razmere niso nič boljše, saj je povprečni delež žensk v parlamentih manjši od 25 % in komaj presega 20 % <sup>(2)</sup> v okviru vlad. Prav tako so ženske slabo zastopane v EESO (od 314 članov je samo 79 žensk, kar znaša 25 %).

## 5. Evropska unija in tretje države: sodelovanje in mednarodna trgovina v prizadevanju za napredek žensk

5.1 Vprašanje enakosti med ženskami in moškimi je odslej samostojen del politike sodelovanja in razvoja Evropske unije. Sporočilo Komisije (COM(95) 423 final z 18. septembra 1995 in resolucija Sveta z 20. decembra 1995) o vključevanju vprašanj, povezanih s spolom, v sodelovanje pri razvoju sta služila za osnovo pri sprejetju prve uredbe iz leta 1998 (CE n°2836/98 Sveta z 22. decembra 1998), ki je bila podaljšana do leta 2006. Novo besedilo (CE št. 806/2004) je potrdilo cilje (za lažjo integracijo problematike spolov in oblikovanje posebnih ukrepov, namenjenih ženskam, za spodbujanje enakosti med spoloma, ki je pomemben prispevek k zmanjšanju revščine v svetu) in dalo prednost nadzoru virov in storitev, namenjenih ženskam, še zlasti na področju izobraževanja, zaposlovanja in sodelovanja pri postopku odločanja. Uredba je prav tako potrdila cilj za podporo javnih in zasebnih dejavnosti, ki so si za cilj zastavile spodbujanje enakosti med spoloma.

5.2 Akcijski program za uvrstitev enakosti med ženskami in moškimi v okvir sodelovanja pri razvoju Skupnosti (2001-2006) <sup>(3)</sup> si prizadeva za zmanjšanje razkoraka med na papirju zapisanimi načeli in njihovo dejansko izvedbo z oblikovanjem konkretne strategije in opredelitvijo prednostnih naslednjih področij: podpora makroekonomskih politik za zmanjšanje revščine in programov za socialni razvoj na področju zdravstva in izobraževanja, varna hrana in trajnostni razvoj podeželja, prevoza, povečanje institucionalnih zmogljivosti in dobro upravljanje, trgovina in razvoj, sodelovanje in regionalno povezovanje, spodbujanje in vključevanje vprašanj enakosti spolov v vse projekte in programe na regionalni in nacionalni ravni, zagotavljanje pripomočkov in ustrezno izobraževanje iz področja enakosti med ženskami in moškimi za osebje Evropske komisije.

<sup>(2)</sup> Podatki Evropske komisije, GD za zaposlovanje in socialne zadeve z dne 29.9.2004.

<sup>(3)</sup> COM (2001)295 final.

<sup>(1)</sup> UL C 241z dne 28.9.2004.

5.3 Dokument s programom za spodbujanje enakosti med ženskami in moškimi v politiki sodelovanja v obdobju od 2005 do 2006 je opredelil naslednja prednostna področja ukrepanja: spodbujanje pozitivnega vedenja in obnašanja pri mladostnikih za boj proti nasilju do žensk in deklic, potreba po usposabljanju in metodološka podpora poglavitnim akterjem na tem področju v državah partnericah.

5.4 Komisija na splošno podpira ukrepe in projekte za spodbujanje enakosti med ženskami in moškimi v okviru bilateralnega in regionalnega sodelovanja z zahodnim Balkanom, vzhodno Evropo, osrednjo Azijo, Sredozemljem, Afriko, Karibi, državami Tihega oceana ter Latinske Amerike. Druge finančne pomoči niso dodeljene na geografski, temveč na tematski osnovi, pod pogojem, da so namenjene izvajanju ukrepov na tem področju.

5.5 Cotonoujski sporazum, podpisan 23. junija 2000 z državami Afrike, Karibov in Tihega oceana (AKP), predstavlja še en pomemben korak v razvoju odnosov med EU in tretjimi državami, saj poudarja povezavo med politiko, trgovino in razvojem, upošteva socialno razsežnost, še zlasti s spodbujanjem celostnega sodelovanjem nedržavnih akterjev, vključno s civilno družbo, pri razvojnih strategijah in določa, da enakost med ženskami in moškimi predstavlja eno izmed najpomembnejših tem sporazuma, ki jo je torej treba dosledno upoštevati. Pri tem je izredno pomembno, da sporazum uvaja sodelovanje nedržavnih akterjev pri različnih fazah načrtovanja strateških dokumentov in upamo, da bo vključevanju ženskih organizacij namenjena posebna pozornost.

Sporazum tudi izrecno pooblašča Odbor za organizacijo posvetovanj gospodarskih in družbenih okolij in inštitucionalizira njegovo vlogo privilegirane sogovornika.

5.6 Nedvomno sta polnopravno vključitev in dejavno sodelovanje žensk pri razvojni politiki težaven in dolgotrajen proces, vendar menimo, da je pomembno, da vse evropske institucije pazijo, da bodo na papirju izraženi nameni tudi v resnici prerasli v konkretne ukrepe.

5.7 Iz tega stališča se zdi pomembno, da politike Skupnosti za ekonomsko in socialno kohezijo predstavljajo vzorec za preostali svet. EU se mora obvezati k spodbujanju in izvajanju načel politik na mednarodni ravni v okviru svojih odnosov s tretjimi državami.

5.8 Uvedba posebnih pogojev v okviru trgovinskih sporazumov in sporazumov za sodelovanje je dobrodošel pripomoček, tako kot sprejetje pozitivnih ukrepov do držav, ki spoštujejo pravice žensk.

5.9 Res je, da je liberalizacija trgovine spodbudila zaposlovanje žensk v državah v razvoju, vendar to pogosto pomeni, da so se s tem zrasle tudi vrste ogroženih, manj usposobljenih in slabše plačanih delavcev brez socialne zaščite. Liberalizacijo izmenjav pogosto spremlja politika strukturnega prilagajanja, ki jo zagovarjajo ali nalagajo mednarodne organizacije. Če jih ne spremljajo ustrezni mehanizmi socialne zaščite, predstavljajo težko breme za najbolj izpostavljene sloje prebivalstva, zlasti ženske.

5.10 Kljub naštetemu pa te politike, in še zlasti trgovinska, vprašanja enakosti spolov ne upoštevajo v pravi meri. Glede na dejstva, da še zdaleč niso nepristranske, ampak imajo, nasprotno, celo negativne posledice za ženske in da gospodarski razvoj države ne more potekati na škodo socialne pravičnosti, bi bilo pri oblikovanju politik koristno upoštevati problematiko spola in uvesti sisteme za ocenjevanje posledic tako na makro- kot na mikroekonomski ravni.

## 6. Zaključki in predlogi

Dobro dosedanje sodelovanje med evropskimi institucijami je rodilo pomembne rezultate na področju prepoznavanja aktivnih politik v prid ženskam in posebnih programov za vključevanje na trg dela, zastopanje njihovih pravic in za izboljšanje življenjskih pogojev. EESO meni, da bi bilo potrebno ukrepati še na številnih drugih področjih, in sicer:

- sodelovanje žensk pri postopkih odločanja in zastopnost žensk še vedno nista zadovoljiva, tako v evropskih institucijah kot v večini držav članic, na nacionalni, regionalni in lokalni ravni; ženske bi morale spodbujati k sodelovanju v vseh institucijah, še zlasti s premislekom o sistemu kvot;
- usposabljanje za spodbujanje vključevanja problematike spolov bi moralo potekati v institucijah in državah članicah, tako na ravni odločanja kot tudi pri uveljavljanju politik in strategij;
- za opredelitev tematike in izboljšanje politik in strategij posegov, prav tako kot za oceno njihovih resničnih posledic so neobhodno potrebni ciljne analize, statistike in specifični kazalniki s področja enakosti spolov; treba je nadaljevati z oblikovanjem ločenih statistik in z opredeljevanjem novih kazalcev;
- treba bi bilo kvantitativno oceniti sredstva, namenjena pozitivnim ukrepom v prid ženskam v okviru vseh finančnih skladov in instrumentov EU ter držav članic, predvsem in zlasti s spodbujanjem vključitve vprašanj enakosti spolov v proračun;

- osnovni pogoj je potrditev enakosti med moškimi in ženskami na področju dostopa do izobraževanja in usposabljanja, kot določa tretji cilj Tisočletja za razvoj;
  - v okviru strukturnih skladov je treba okrepiti ukrepe v prid ženskam na področju kmetijstva (Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad — EKUJS) in ribištva (Finančni instrument za usmerjanje ribištva — FIUR) in ju morda povezati z zaščito okolja in s področji, kjer so politike Skupnosti pomanjkljive s stališča vprašanj enakosti spolov;
  - novim politikam za spodbujanje podjetništva žensk in povečanje njihovega deleža na področju novih tehnologij je treba dati nov polet;
  - treba je okrepiti ukrepe za usposabljanje na področju na družbe znanja in tako zagotoviti, da se le-ta ne bo spremenila v prostor diskriminacije in izključevanja žensk, ki bi, nasprotno, lahko v veliki meri pripomogle k uresničevanju ciljev, ki si jih je zastavila lizbonska strategija;
  - v bolj splošnem smislu in kar zadeva trg dela je treba nadaljevati s sprejemanjem ukrepov za boj proti vertikalni segregaciji in odstraniti vse ovire na poti k dejanski enakopravnosti. V ta namen bi države članice morale opredeliti usmeritve in posebne številčno določljive cilje v dogovoru s socialnimi partnerji. Še zlasti v primeru diskriminacije plač bi morale države članice začeti izvajati raznolik pristop, predviden za glavne smernice Sveta za politiko zaposlovanja v državah članicah<sup>(1)</sup>, ki zajema usposabljanje in izobraževanje, razvrstitev zaposlitev, sistem izplačil in kulturne predsodke kot osnovne vidike problema;
  - med ukrepi za usklajevanje zasebnega in poklicnega življenja bi bilo potrebno posvetiti večjo pozornost varstvu ostarelih sorodnikov — še zlasti glede na staranje prebivalstva –, ne da bi s tem zanemarili varstvo otrok;
  - za enakost možnosti moških in žensk je treba spodbujati in izboljšati naložbe v javni sektor, še zlasti na področju šolskega in univerzitetnega izobraževanja, zdravstva in dobrega počutja;
  - tudi na ravni držav članic je treba okrepiti politike priseljevanja in vključevanja priseljenih žensk, prav tako kot azilno politiko, ukrepe za ženske žrtve konfliktov, diskriminacije in nasilja v njihovih državah izvora;
  - boj proti trgovanju z ženskami in otroki;
  - na področju politike za razvoj in trgovino, je treba nadaljevati s krepitvijo participativnega pristopa družbe na splošno in še posebej vloge žensk, tako da bodo interesne skupine žensk v polni meri sodelovale pri opredelitvi politik za razvoj in pri oblikovanju dokumentov nacionalne državne strategije. Predvsem pa je treba povečati posebne oblike pomoči, dodeljene ženskam, tako da bodo na ekonomski in socialni ravni pridobile večji pomen;
  - spremljati učinke trgovinskih sporazumov in sporazumov v okviru razvojne politike, predvsem na mikroekonomski ravni, in predvideti izdelavo specifičnih analiz o vplivu na življenjske pogoje najbolj zapostavljenih slojev prebivalstva ter pri tem upoštevati razlike med spoloma;
  - ovrednotiti vlogo Komisije in delegacij, da bodo lahko konkretno vplivale na spoštovanje človekovih pravic in torej tudi pravic žensk na področjih, kjer so zapostavljene;
  - na področju vključevanja vprašanj enakosti spolov je potrebno posebno odgovornost pripisati delegacijam;
  - Evropska unija bi morala v največji meri vplivati na to, da bi čim večje število držav ratificiralo in izvajalo vse mednarodne pogodbe s pozitivnim učinkom na položaj žensk in še zlasti Konvencijo o odpravi vseh oblik diskriminacij žensk in njen dodatni protokol za umik zadržkov, ki so jih izrazile države članice.
- Odbor namerava podrobneje preučiti položaj žensk v novih državah članicah Evropske unije.
- Glede na naravo Odbora in na njegovo vlogo v civilni družbi, na njegove cilje in izkušnje, pridobljene s stalnim spremljanjem zadev v zvezi z enakostjo med ženskami in moškimi, bi bilo med drugim koristno, da eden izmed njegovih predstavnikov sodeluje v delegaciji Evropske komisije, ki bo prisostvovala 49. zasedanju komisije Združenih narodov o položaju žensk.

V Bruslju, 9. februarja 2005

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(1)</sup> Sklep Sveta z 22. julija 2003 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (UL L 197/03).

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi — Javna naročila za obrambo

COM(2004) 608 final

(2005/C 221/12)

Komisija je 23. septembra 2004 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu: Zelena knjiga — Javna naročila za obrambo

Evropski ekonomsko-socialni odbor je strokovno skupino za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo zadolžil za pripravo dela na tem področju.

Zaradi nujnosti dela je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 9. februarja 2005) imenoval **g. Wilkinsona** za glavnega poročevalca ter sprejel mnenje s 96 glasovi za in 9 vzdržanimi glasovi.

### 1. Uvod

1.1 Zelena knjiga — Javna naročila za obrambo (COM(2004) 608 final) je eden od ukrepov, predvidenih v sporočilu „K politiki Evropske unije v zvezi z obrambno opremo“, ki je bilo sprejeto marca 2003 in o katerem je Odbor podal svoje pripombe septembra 2003 <sup>(1)</sup>.

1.2 „Evropski trg za obrambno opremo (EDEM — *European Defence Equipment Market*)“ je dejansko zgolj del notranjega trga, ki pokriva posebno področje. Cilj zelene knjige je prispevati k postopni izgradnji bolj odprtega in preglednega notranjega trga za obrambno opremo EU ter hkrati upoštevati posebnosti tega področja. To naj bi pripeljalo k močnejši in bolj konkurenčni obrambni industriji ter povečalo stroškovno učinkovitost in podporo za razvoj vojaških zmogljivosti EU na področju evropske varnostne in obrambne politike (EVOP) v okviru skupne varnostne in zunanje politike (SVZP).

1.3 12. julija 2004 je Svet odobril ustanovitev Evropske obrambne agencije (EOA), oblikovane v „podporo državam članicam pri njihovih prizadevanjih za izboljšanje evropskih obrambnih zmogljivosti na področju kriznega upravljanja ter ohranitvi evropske varnostne in obrambne politike (EVOP) v njeni sedanji obliki in kot se bo razvijala v prihodnosti“. Ta agencija je že začela delovati. Vse funkcije EOA <sup>(2)</sup> se nanašajo na izboljšanje obrambne učinkovitosti Evrope s spodbujanjem skladnosti namesto trenutne razdrobljenosti.

1.4 „Obrambna učinkovitost“ zajema zagotavljanje razpoložljivih zmogljivosti, potrebnih za izpolnjevanje predvidenih

nalog, in doktrino, da so te naloge opravljene stroškovno učinkovito. To vključuje zagotavljanje največje možne interoperabilnosti. Trenutno 25 držav članic vsako leto za obrambo porabi skupaj okoli 160 milijard evrov, pri čemer se okoli 20 odstotkov tega zneska porabi v postopkih javnega naročanja opreme (vključno z raziskavami in razvojem, nabavo in podporo) <sup>(3)</sup>.

### 2. Splošne pripombe

2.1 Ta zelena knjiga obravnava zadeve v zvezi z načini izboljšanja sistema javnega naročanja obrambne opreme v 25 državah članicah. Bistven napredek bo mogoč šele, ko bodo jasni <sup>(4)</sup> drugi elementi „obrambne učinkovitosti“ (glej odstavke 1.4 zgoraj). Poseben pomen za industrijo ima potreba po zelo jasnih smernicah, usklajenih zahtevah in stalnosti. Kljub temu Odbor pozdravlja to pobudo, saj jo je mogoče obravnavati kot ločen del postopka za začetek vzpostavljanja učinkovitejšev evropske varnostne in obrambne politike na preglednem in konkurenčnem trgu.

2.2 Pozdravljamo vodilno vlogo, predvideno za EOA. Treba se bo jasno dogovoriti o vlogi EOA in vlogah drugih, ki trenutno sodelujejo na področju obrambne opreme <sup>(5)</sup>, pri čemer EESO pričakuje, da se bodo v skladu z napredkom njihove posamične vloge zmanjševale. Vendar je treba pred uvedbo sprememb preučiti izkušnje OCCAR <sup>(6)</sup> (ki dejansko vodi projekte, vključno s ključnim vprašanjem pogodbenega prava).

<sup>(1)</sup> UL ES C 10/1 z dne 14.1.2004.

<sup>(2)</sup> EOA ima štiri dogovorjene naloge: razvoj obrambnih zmogljivosti, sodelovanje pri oboroževanju, evropsko obrambno tehnološko in industrijsko bazo in trg za obrambno opremo ter raziskave in tehnologijo.

<sup>(3)</sup> Kot smo navedli v svojem mnenju o COM(2003) 113 final, znaša skupna poraba EU okoli 40 odstotkov porabe ZDA, vendar proizvede samo okoli 10 odstotkov njihovih operativnih zmogljivosti.

<sup>(4)</sup> Na primer, Odbor opozarja na nedavno (september 2004) izjavo vodje EOA, da sile EU niso dobro prilagojene sodobnemu svetu in njegovim konfliktom ter grožnjam; govoril je o potrebi po pridobivanju bolj visokotehnološke opreme.

<sup>(5)</sup> Kot so OCCAR, Zahodnoevropska skupina za oborožitev (Groupe Armement de l'Europe Occidentale, GAEO) in države, ki so podpisale pisma o nameri.

<sup>(6)</sup> OCCAR je skupna organizacija za sodelovanje pri oboroževanju, ki ji trenutno pripada pet držav članic.

2.3 Pozdravljamo spoznanje, da so izhodišča (in uporabljeni postopki) za vsako državo članico v postopku javnih naročil za obrambo zelo različna in je zato treba spremembe uvajati različno hitro. Strinjamo se, da bi bilo koristno vzpostaviti skupno podlago za javna naročila za obrambo ter da se to lahko stori razmeroma hitro, če se s tem strinjajo in pri tem sodelujejo vse države članice.

2.4 EESO se strinja, da obstaja potreba po zmanjšanju razdrobljenosti trga za obrambno opremo in povečanju njegove konkurenčnosti in preglednosti, kar je predpogoj za ohranitev in okrepitev učinkovite obrambne industrije EU ter boljše stroškovno učinkovitost javnega naročanja in upravljanja obrambnih zmogljivosti.

2.5 Analiza posebnosti trgov za obrambno opremo iz odstavka 2 zelene knjige je dobra podlaga za ocenitev trga, hkrati pa prikazuje nekatere nastale težave.

2.6 Vendar EESO poudarja, da mora biti vsako prestrukturiranje obrambne industrije predvsem stvar vpletenih industrij, pri čemer je treba upoštevati realni položaj na trgu<sup>(7)</sup>. Dober razlog za to je, da so najpomembnejša podjetja nadnacionalna, čeprav so njihove stranke nacionalne. Poleg tega imajo države članice različne industrijske strategije, pri čemer je obrambna industrija zgolj eden od njihovih delov.

2.7 Industrija (v obrambnem sektorju in tudi drugje) se sme zavirati preveliko število regulativnih postopkov, če hoče delovati učinkovito ter zagotavljati stroškovno učinkovite in gospodarne rezultate.

### 3. Posebne pripombe

3.1 Treba je natančno razjasniti, katere dele postopka javnega naročanja obrambne opreme naj bi urejala dogovorjena pravila. Poleg nabave take opreme bo treba upoštevati še raziskave in razvoj, vzdrževanje, popravila, prilagoditve in usposabljanje, ki so vključeni v stroške „lastništva“; ti stroški so sčasoma veliko večji kot stroški same nabave.

<sup>(7)</sup> Vendar pa bodo imele države članice zaradi posebne narave obrambnih trgov in potrebe po upravljanju plačil kot dela nacionalne finančne ureditve zagotovo pomembno vlogo pri olajševanju razvoja obrambne opreme.

### 3.2 Člen 296

3.2.1 EESO se strinja, da so še naprej potrebne izjeme pri pravilih EU o javnih naročilih na podlagi člena 296 Pogodbe o EU, ki državam članicam dovoljuje odstopanje zaradi zaščite njihovih temeljnih varnostnih interesov.

3.2.2 Komisija mora navesti vrednost opreme, za katero se je to odstopanje uporabljalo v obdobju zadnjih 5 let (in jo prikazati kot odstotek skupnega zneska, porabljenega za obrambno opremo v EU). To bo nato kazalnik, ki bo v pomoč pri merjenju napredka.

3.2.3 Težava je, da je za nekatere države članice uporaba takega odstopanja postala že skoraj pravilo in ne izjema, kar pa seveda ni združljivo z enotnim trgovom. EESO podpira mnenje Komisije, da je to treba spremeniti. Uporabljati člen 296 v skladu s sklepi iz preteklih primerov<sup>(8)</sup> in hkrati ohraniti njegove možnosti za odstopanje od standardnih pravil za javna naročila bo velik izziv. Države članice morajo biti pripravljene utemeljiti (po potrebi tudi pravno) odstopanja, za katera se odločajo. V razpravi je treba poudariti koristi večje konkurence in večje preglednosti.

3.2.4 Seznam proizvodov, izdelan leta 1958 na podlagi člena 296.2, ki narekuje področje uporabe člena 296.1, se ne uporablja in bo po vsej verjetnosti ostal brez pravega pomena za zagotavljanje ustrezne uporabe odstopanja zaradi varnostnih interesov. Vsak primer je treba še naprej vsebinsko obravnavati, ker bo v nekaterih primerih odstopanje veljalo celo za osnovno opremo<sup>(9)</sup>. Poleg tega po vsej verjetnosti sezname niso usklajeni z novim dogajanjem.

3.2.5 Tako ni nobene enostavne rešitve, kako opredeliti, katero opremo in z njo povezane storitve bi lahko pokrival člen 296. Najprej je treba razjasniti trenutni pravni okvir EU prek „razlagalnega sporočila“ za izboljšanje razumevanja ter zagotovitev boljše in skladnejše uporabe.

3.2.6 Tako kot javna naročila bo tudi vsako tako sporočilo vplivalo na več drugih vidikov; mednje spadajo državna pomoč in (po možnosti) storitve splošnega interesa, ki jih je zato treba upoštevati.

<sup>(8)</sup> Sklepi v zadevah „Bremen“ (1999/763/63 (UL L 301/8 z dne 24. novembra 1999) in „Koninklijke Schelde Groep“ (UL L 14/56 z dne 21. januarja 2003) sta primera trenutnega pomanjkanja jasnosti.

<sup>(9)</sup> Opozoriti je treba, da celo navidezno enostavna oprema, kot je obleka, lahko vključuje uporabo sodobne tehnologije.



3.2.7 Verjamemo, da je „postopek s pogajanji“ s predhodnim obvestilom primeren za posebne potrebe obrambne opreme, pri katerih „odprti“ in „omejeni“ postopek nista primerna. Vendar bo morda to mnenje treba ponovno obravnavati, potem ko si bomo pridobili izkušnje z uporabo „razlagalnega sporočila“.

3.2.8 Obstaja mnenje, da je lahko sporočilo le začasen ukrep, dokler se ne pripravi posebna direktiva (ali drug poseben pravni instrument). Mnenje EESO je, da se po pripravi in odobritvi takega „razlagalnega sporočila“ o potrebi po zakonodajnem instrumentu lahko odloča glede na učinek takega sporočila. Podpiramo čim prejšnjo pripravo sporočila.

3.2.9 Dodatna možnost, ki v tej zeleni knjigi ni omenjena, pa je priprava „kodeksa ravnanja“, ki ga bodo uporabljale sodelujoče države članice kot dodatno pomoč za vzpostavitev EDEM. Ker so za to področje odgovorne države članice, bi o tem lahko začeli razpravo, pri čemer bi Evropska obrambna agencija lahko imela vlogo pospeševalca. Takšen kodeks bo lahko težko spremljati in uveljaviti in še vedno bi bilo treba vključiti vidike notranjega trga.

### 3.3 Objava javnih razpisov

3.3.1 Nismo prepričani, da je res potrebna podrobnejša obravnavna sistema in oblike javnih razpisov. Če se bo obrambna oprema načeloma obravnavala samo kot del notranjega trga (čeprav so predvidene večje možnosti za odstopanja), se bodo tudi razpisi obravnavali enako kot drugi razpisi. To pomeni različne sisteme in probleme, kot je jezik, ki se pojavljajo tudi drugje. Razlogi za centralizirani sistem objavljanja so šibki.

3.3.2 Morebitna problematična področja so zaupnost in protidobave, ki se bodo verjetno pojavila prej v zvezi z obrambno opremo kot drugo opremo in storitvami, ter zanesljivost dobav, ker bo težko zamenjati dobavitelje ali izvajalce, ko bo naročilo oddano. Vse to so področja, za katera morajo biti odgovorne zadevne države članice, čeprav bi bile v pomoč vsaj nekatere splošne smernice Komisije.

### 3.4 Dvojna raba

3.4.1 V današnji industriji je pogosto težko označiti podjetja za „proizvajalce obrambne opreme“. Velik del opreme ima sedaj „dvojno rabo“ in odstotek še narašča. To je dobrodošlo z več vidikov, na primer, ekonomija velikega obsega lahko pomeni bolj konkurenčne cene in lažje je zagotavljati zanesljivost dobav.

3.4.2 Tudi prizadevanja, vložena v raziskave in tehnološki razvoj (RTR) take opreme, imajo vrednost za druge (civilne) namene. Zato je pomembno, da za sredstva, vložena v obrambne RTR, ne velja preveč tog režim.

3.4.3 Še vedno pa ostajamo zaskrbljeni, ker je treba veliko storiti, da se čim bolj poveča korist usklajevanja in osredotočenosti, potrebnih na področju obrambne opreme, kot smo poudarili v našem predhodnem dokumentu o obrambni opremi <sup>(10)</sup>.

### 3.5 Evropska obrambna agencija (EOA)

3.5.1 Pozdravljamo ustanovitev EOA in priznavamo, da ima lahko vodilno vlogo na področju obrambne opreme. Opozorjamo pa, da še vedno zbira sredstva, potrebna za izpolnitev dogovorjenih vlog.

3.5.2 Evropska obrambna agencija bo morala nujno zagotoviti, da doktrina in zmogljivosti EU v celoti upoštevajo vlogo, doktrino in zmogljivosti NATA z maksimalnim povečanjem interoperabilnosti in zmanjšanjem vseh razlik. Še vedno ni jasno, kakšna bi bila korist, če bi Evropska obrambna agencija začela neposredno sodelovati pri javnih naročilih. Ima pa strokovno znanje in izkušnje, da bi lahko predlagala, kako bolje uskladiti nacionalna pravila.

3.5.3 Ravno tako bi lahko pomagala pri doseganju sporazuma glede finančnih vidikov sodelovanja v zvezi z opremo, kjer bo to potrebno. Pomemben del morebitnih težav je delitev stroškov in koristi RTR na področjih, povezanih z obrambo, pri čemer je treba ločevati med obrambnimi in splošnimi vidiki.

3.5.4 Evropska obrambna agencija bi bila prav tako lahko koristna pri približevanju sistemov nacionalnega izdajanja dovoljenj za premeščanje obrambne opreme med državami članicami. Trenutno so nacionalni postopki raznoliki in obremenjujoči. Lahko bi pomagala tudi pri doseganju soglasja o načinu obravnavanja režimov protidobav, saj bodo ti ostali značilnost javnih naročil v prihodnosti.

3.5.5 Evropska obrambna agencija bo morda dosegla nekaj soglasja glede nacionalnih industrijskih politik v zvezi z obrambno opremo ter opredelila elemente, ki sestavljajo „strateško opremo“, ki jo EU želi biti sposobna zagotoviti, da bi bila manj odvisna od tretjih držav. To bi bilo nadvse pomembno.

<sup>(10)</sup> Glej odstavek 5 mnenja iz sprotne opombe 1.

3.5.6 Evropska obrambna agencija bi morda bila tudi sposobna spodbuditi države članice, da začnejo razmišljati o takih inovativnih načinih nabave, kot so povezovanje, zakup in specializacija za izpolnitev potreb glede zmogljivosti.

3.5.7 Ker bo evropska varnostna in obrambna politika učinkovita samo, če bodo države članice pokazale potrebno politično voljo za zagotavljanje in ohranitev potrebnih zmogljivosti za izpolnitev dogovorjenih nalog EU, mora biti Evropska obrambna agencija dejavna tudi pri spodbujanju držav članic, da to storijo.

#### 4. Sklepne ugotovitve

4.1 Obrambna oprema je zgolj ena od zahtev za dosego „obrambne učinkovitosti“. Če hoče industrija v celoti opraviti svojo vlogo, bo potrebovala jasne smernice, usklajene zahteve in stalnost. Prav tako mora biti prvenstveno odgovorna za potrebno prestrukturiranje. Za industrijo je tudi pomembno, da je ne ovirajo prezamudni regulativni postopki.

4.2 Zelo natančno je treba določiti, katere dele postopka javnega naročanja obrambne opreme bodo urejala dogovorjena pravila.

4.3 Še naprej bo potrebna uporaba člena 296 Pogodbe. Da bi bilo v prihodnje ta člen treba uporabljati čim manj, mora

Komisija določiti kazalnik za preverjanje trenutne učinkovitosti. Neizvedljivo je vzdrževati kakršen koli seznam opreme in postopkov, za katere se lahko uporablja člen 296.

4.4 Kot prvi korak mora Komisija čim prej pripraviti „razlagalno sporočilo“ o členu 296. Šele potem, ko bodo pridobljene izkušnje s učinku tega sporočila, se bo mogoče odločiti, ali je potreben tudi pravni instrument.

4.5 Oprema z „dvojno rabo“ postaja vse bolj običajna in ta trend je dobrodošel, tudi zaradi možnosti za civilno uporabo RTR, ki se nanaša na vojaško opremo.

4.6 Pomembna vloga, predvidena za Evropsko obrambno agencijo (EOA), je dobrodošla; treba pa bo razjasniti, kakšno vlogo bodo v prihodnje imele agencije, ki so trenutno vključene na tem področju.

4.7 Med pomembne naloge EOA na tem področju spadajo:

- usklajevanje z zahtevami NATA,
- pomoč pri pogajanjih o vseh potrebnih finančnih vidikih,
- pomoč pri usklajevanju veljavnih nacionalnih postopkov,
- dajanje predlogov za inovativne načine zagotavljanja potrebnih zmogljivosti,
- spodbujanje ohranitve potrebne politične volje.

V Bruslju, 9. februarja 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Anne-Marie SIGMUND

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 91/440/EGS o razvoju železnic v Skupnosti**

COM(2004) 139 final - 2004/0047(COD)

(2005/C 221/13)

Svet je 28. aprila 2004 sklenil, da v skladu s členom 71 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu: Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 91/440/EGS o razvoju železnic v Skupnosti

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 17. januarja 2005. Poročevalec je bil **g. Chagas**.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seji z dne 9. februarja) s 122 glasovi za in 53 glasovi proti in 12 vzdržanimi glasovi.

## 1. Uvod

1.1 Ta predlog je del **tretjega železniškega svežnja**, ki ga je Evropska komisija sprejela 3. marca 2004. Drugi sestavni deli so:

— predlog direktive o certificiranju vlakovnega osebja (COM(2004) 142 final);

— predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pravicah in obveznostih potnikov v mednarodnem železniškem prometu (COM(2004) 143 final);

— predlog uredbe o nadomestilu in zahtevah glede kakovosti za železniški tovorni promet (COM(2004) 144 final);

in

— Sporočilo Komisije o nadaljnji integraciji evropskega železniškega sistema (COM(2004) 140 final);

— Delovni dokument osebja Komisije o postopnem odpiranju trga za mednarodni železniški potniški promet (SEC(2004) 236).

1.2 **Prvi železniški sveženj** (imenovan tudi infrastrukturni sveženj) je začel veljati dne 15. marca 2001 in ga je bilo treba prenesti v nacionalno zakonodajo do 15. marca 2003. Vsebuje naslednje sestavne dele:

— spremembo Direktive 91/440/EGS o vključitvi prostega dostopa na trg za mednarodni železniški tovorni promet v vseevropskem železniškem omrežju za tovorni promet do 15. marca 2003 in liberalizaciji vsega mednarodnega železniškega tovornega prometa do 15. marca 2008 <sup>(1)</sup>;

— razširitev področja uporabe direktive o evropski licenci za prevoznike v železniškem prometu (sprememba Direktive 95/18/ES) <sup>(2)</sup>;

— uskladitev določb o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti in naložitvi pristojbin za uporabo železniške infrastrukture ter podeljevanju varnostnega spričevala (nadomesti Direktivo 95/19/ES) <sup>(3)</sup>.

1.3 Evropska komisija je oktobra 2003 pozvala devet držav članic pred Evropsko sodišče, ker je niso uradno obvestile o prenosu prvega železniškega svežnja v nacionalno zakonodajo. Do maja 2004 pet držav še vedno ni poslalo uradnega obvestila, dve državi članici pa sta v nacionalno zakonodajo prenesli samo nekatere določbe.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2001/12/ES – UL L 75, 15. 3. 2001, str. 1 – mnenje EESO – UL C 209, 22. 7. 1999, str. 22

<sup>(2)</sup> Direktiva 2001/13/ES – UL L 75, 15. 3. 2001, str. 26 – mnenje EESO – UL C 209, 22. 7. 1999, str. 22

<sup>(3)</sup> Direktiva 2001/14/ES – UL L 75, 15. 3. 2001, str. 29 – mnenje EESO – UL C 209, 22. 7. 1999, str. 22

1.4 **Drugi železniški sveženj** je bil objavljen v Uradnem listu Evropskih skupnosti dne 30. aprila 2004 in ga je treba prenesti v nacionalno zakonodajo do 30. aprila 2006. Vsebuje naslednje sestavne dele:

- spremembo Direktive 91/440/ES, ki premika datum prostega dostopa na trg za mednarodni železniški tovorni promet na 1. januar 2006 in liberalizacijo notranjega železniškega tovornega prometa, vključno s kabotažo, na obdobje po 1. januarju 2007<sup>(4)</sup>;
- direktivo o varnosti v železniškem prometu v Skupnosti<sup>(5)</sup>;
- uredbo o ustanovitvi Evropske železniške agencije<sup>(6)</sup>;
- spremembo direktiv o interoperabilnosti železniškega sistema za visoke hitrosti (96/48/ES) in železniškega sistema za konvencionalne hitrosti (2001/16/ES)<sup>(7)</sup>.

1.5 Prvi in drugi železniški sveženj sta zagotovila pravno podlago za oblikovanje enotnega trga za železniški tovorni promet. Ukrepi vključujejo dostop na trg, podeljevanje dovoljenj in varnostnih spričeval za železniška podjetja, dostop do infrastrukture in izračunavanje pristojbin za njeno uporabo, oblikovanje pravnega okvira za varnost v železniškem prometu in ukrepe za zagotovitev tehnične interoperabilnosti železniškega sistema.

1.6 Kot je EESO poudaril že v svojem mnenju o drugem železniškem svežnju<sup>(8)</sup>, je zaradi novega pravnega okvira treba popolnoma reorganizirati sektor in oblikovati nove organe in pristojnosti.

1.7 V istem mnenju je EESO izpostavil tudi potrebo po evropskih socialnih pravilih. Evropski socialni partnerji v železniškem sektorju, Skupnost evropskih železnic in Evropska federacija delavcev v prometu so dne 17. januarja 2004 podpisali evropska sporazuma o:

- 1) uvedbi evropske licence za strojevodje v mednarodnem prometu;
- 2) sporazumih o nekaterih vidikih pogojev zaposlovanja za vlakovno osebje v mednarodnem prometu.

<sup>(4)</sup> Direktiva 2004/51/ES – UL L 164, 30. 4. 2004, str. 164 – mnenje EESO – UL C 61, 14. 3. 2003, str. 131

<sup>(5)</sup> Direktiva 2004/49/ES – UL L 164, 30. 4. 2004, str. 44 – mnenje EESO – UL C 61, 14. 3. 2003, str. 131

<sup>(6)</sup> Uredba (ES) št. 881/2004 – UL L 164, 30. 4. 2004, str. 1 – mnenje EESO – UL C 61, 14. 3. 2003, str. 131

<sup>(7)</sup> Direktiva 2004/50/ES – UL L 164, 30. 4. 2004, str. 114 – mnenje EESO – UL C 61, 14. 3. 2003, str. 131

<sup>(8)</sup> UL C 61, 14. 3. 2003, str. 131

1.8 Komisija kot del tretjega železniškega svežnja predlaga direktivo o certificiranju vlakovnega osebja, ki bi začela veljati leta 2010 ali 2015.

1.9 S predložitvijo dodatne spremembe Direktive 91/440/EGS Komisija nadaljuje prizadevanje za postopno deregulacijo železniškega sektorja.

## 2. Predlog Evropske komisije

2.1 Komisija predlaga deregulacijo dostopa na trg za mednarodni potniški promet od 1. januarja 2010 dalje. Predlog zajema tudi kabotažo, to je pobiranje in odlaganje potnikov na železniških postajah vzdolž celotne proge. Hkrati pa naj bi bila ukinjena določba o prostem dostopu na trg za mednarodna združenja.

2.2 Vsako leto se v EU 25 z vlakom pelje 6 milijard potnikov, pri čemer levji delež zavzemata lokalni in regionalni promet. Mednarodni potniški promet predstavlja samo okoli 10 % potovanj z vlakom glede na prodane vozovnice. To vključuje regionalni čezmejni promet, čezmejni promet na velike razdalje in (čezmejni) promet z visokimi hitrostmi.

2.3 Komisija priznava, da bi odprtje mednarodnega potniškega prometa za konkurenco, vključno s kabotažo, lahko morda negativno vplivalo na ekonomsko ravnovesje javnega potniškega prometa. Zato predlaga, da se na progah, kjer pogodbe o izvajanju javne službe že veljajo na podlagi Direktive (EGS) št. 1191/69 in kjer bi deregulacija mednarodnega prometa lahko porušila ravnovesje, odobrijo izjeme glede prostega dostopa na trg. To odstopanje bo odobreno samo, kjer je popolnoma nujno za nadaljnje zagotavljanje javnega prevoza in kjer ga je odobrila regulativni organ iz člena 30 Direktive 2001/14/ES. Prav tako mora biti možna sodna revizija odločitev o odobritvi odstopanja.

2.4 Komisija mora predložiti poročilo o izvajanju določbe do 31. decembra 2012.

### 3. Ocena predloga

#### 3.1 Osnovni pogoji za ponovno oživitev železnice

3.1.1 Predlog za deregulacijo mednarodnega potniškega prometa temelji na predpostavki, da bo konkurenca v mednarodnem prometu imela eno ali več naslednjih posledic: več potnikov, prehod z drugih načinov prevoza (zlasti zračnega prometa) na železnico, boljša kakovost za stranke in nižje vozne.

3.1.2 EESO je že v svojem mnenju o drugem železniškem svežnju <sup>(9)</sup> poudaril osnovne pogoje za ponovno oživitev železniškega sistema:

- financiranje razširitve in utrditve železniške infrastrukture;
- uvedba tehnične interoperabilnosti in zagotovitev sredstev za to;
- vzpostavitev okolja za pošteno konkurenco med različnimi načini prevoza in zlasti:
  - zagotovitev ravnanja v skladu s socialno zakonodajo v sektorju cestnega prometa;
  - zagotovitev poštene politike zaračunavanja pristojbin za uporabo infrastrukture za vse vrste prevoza.

3.1.3 Do danes se predlog za pošteno politiko zaračunavanja pristojbin za uporabo infrastrukture za vse vrste prevoza, kot je bil objavljen v Beli knjigi o evropski prometni politiki za leto 2010, še ni uresničil.

3.1.4 Spremljanje in pravilna uporaba socialne zakonodaje v cestnem prometu še vedno ostaja resna težava.

3.1.5 Poleg tega je treba najti rešitev za težave z dolgovi, ki jih imajo mnoga železniška podjetja. Zlasti v novih državah članicah železniška podjetja ne bodo mogla biti konkurenčna, če ne bodo našli rešitve za njihove visoke dolgove.

3.1.6 EESO je tudi opozoril, da bi uvedba novih organov, kot jih zahtevata prvi in drugi železniški sveženj (regulativni organ, organ za zaračunavanje pristojbine, organ za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti, priglasi organ, organ za podeljevanje varnostnih spričeval, organ za preiskavo nesreč), povzročila nenadno spremembo organizacijskih struktur železnice in zahtevala vrsto let praktičnih izkušenj, preden bi lahko

<sup>(9)</sup> Glej opombo 8.

vse skupaj nemoteno delovalo. EESO se je izrekel v prid temu, da postane prednostna naloga varnost v železniškem prometu. To vključuje uvedbo evropske socialne zakonodaje na železnico.

#### 3.2 Naknadna analiza deregulacije železniškega tovornega prometa

3.2.1 Odločitve o deregulaciji železniškega tovornega prometa so bile že sprejete; vendar pa so njihovi učinki še neznani.

3.2.2 Evropska komisija mora do 1. januarja 2006 predložiti poročilo, ki zajema naslednja področja <sup>(10)</sup>:

- izvajanje Direktive 91/440/ES v državah članicah in pregled dejanskega delovanja različnih vpletenih organov;
- razvoj trga, zlasti mednarodne trende v prometu, poslovanje in tržne deleže vseh akterjev na trgu (vključno z novimi prevozniki);
- učinek na celotno prometno dejavnost in zlasti prehod na alternativne prevoznike;
- učinke na stopnje varnosti v posameznih državah članicah;
- delovne razmere na železnici v posameznih državah članicah.

3.2.3 EESO meni, da je treba počakati na objavo poročila in se seznaniti z učinki do zdaj uresničenih ukrepov, preden se sprejmejo kakršni koli nadaljnji ukrepi za odprtje trga, in poziva Komisijo, da pravočasno odda poročilo.

#### 3.3 Predhodna analiza deregulacije mednarodnega železniškega potniškega prometa

3.3.1 Pred razglasitvijo tretjega železniškega svežnja je Komisija naročila študijo o deregulaciji potniškega prometa. Osnovni namen študije je bil preučiti različne možnosti za deregulacijo in eno priporočiti. Te možnosti so bile:

- deregulacija mednarodnega prometa brez kabotaže;
- deregulacija mednarodnega prometa s kabotažo;
- deregulacija notranjega in mednarodnega železniškega potniškega prometa.

<sup>(10)</sup> Člen 2(d) Direktive 2004/51/ES Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 91/440/EGS o razvoju železnic v Skupnosti.

3.3.2 Študija je priporočila deregulacijo mednarodnega potniškega prometa s kabotažo <sup>(11)</sup>.

3.3.3 EESO obžaluje, da te vrste študija ni bila uporabljena za celovito preučitev pomembnih vprašanj. Ta vprašanja se nanašajo na učinek deregulacije potniškega prometa na:

- regionalni železniški promet kot promet splošnega interesa, zlasti v majhnih in srednje velikih državah članicah;
- kakovost storitev za stranke;
- zaposlovanje in delovne razmere v železniškem potniškem prometu;
- prevoznike v železniškem prometu v novih srednje- in vzhodnoevropskih državah članicah.

3.3.4 Študija vključuje opažanja v zvezi s posameznimi področji, ki se jih je dotaknila (kot je pomen voznin in cen na posameznih progah). Ta opažanja so bila izdelana na podlagi štirih študij primerov (Švedska, Nemčija, Španija in Madžarska) in simulacije za dve progi. Študija tudi odsvetuje deregulacijo notranjega železniškega potniškega prometa. Vendar pa je bil navedeni cilj študije priporočiti eno od treh možnosti.

#### 3.4 Učinki deregulacije na regionalni in javni promet

3.4.1 Predlog za deregulacijo mednarodnega potniškega prometa zaradi kabotaže zahteva, da so trgi nekaterih vrst notranjega potniškega prometa do določene mere odprti.

3.4.2 Notranji potniški promet je pogosto omrežen, kjer dobiček, ustvarjen na progah z veliko potniki nadomesti izgube na progah z manj potniki, s čimer zagotavlja popolnejšo storitev. To ne velja samo za proge javnega prometa z izključnimi pravicami in/ali subvencijami, za katere predlog Komisije pod strogimi pogoji dopušča odstopanja.

3.4.3 V majhnih in srednje velikih državah članicah bi to lahko povzročilo hude motnje v železniškem potniškem prometu, ki v pogodbi nima določenih izključnih pravic.

3.4.4 V nekaterih državah članicah pogodbe o obveznostih javnih služb ne zajemajo samo posameznih prog, ampak

<sup>(11)</sup> Liberalizacija železniškega potniškega prometa v EU: Razširjena ocena vplivov, februar 2004, Steer Davies Gleave, London.

celotno omrežje. V takih okoliščinah bo težko dokazati ogroženost ravnovesja javnega prevoza.

3.4.5 Možnost odstopanja, kot jo predlaga Komisija, bo vključevala zapletene postopke za dokazovanje veljavnosti odstopanja in bi prav lahko privedla do pravnih sporov.

3.4.6 Julija 2000 je Evropska komisija predlagala COM(2000) 7 final za nadomestitev Uredbe (EGS) št. 1191/69 o obveznostih javne službe v prometu, ki določa pravila za izključne pravice in nadomestilo za javni potniški promet, z novo uredbo.

3.4.7 Predlog za spremembo Uredbe (EGS) št. 1191/69 je za več let obstal v Svetu za promet. Temeljne razlike med predlogom Komisije in stališčem Evropskega parlamenta ostajajo in bi lahko precej spremenile vpliv predloga v smislu deregulacije železniškega potniškega prometa. Komisija namerava pred koncem leta dati nov predlog.

3.4.8 To je še en argument za to, da se počaka na sprejetje tega dela zakonodaje, preden se izdelajo kakršni koli predlogi za zaščito ravnovesja javne službe železniškega potniškega prometa v povezavi z deregulacijo.

#### 3.5 Učinki na kakovost storitev za stranke

3.5.1 Glede na visoke stroške in tradicionalno nizke cene vozovnic je glede na študijo malo verjetno, da bi deregulacija mednarodnega potniškega prometa pripeljala do nadaljnjih znižanj cene za stranke.

3.5.2 Večja izbira, ki bo posledica konkurence med prevozniki v železniškem prometu na isti progi, bi lahko hkrati pomenila, da ne bo več mogoče zagotavljati standardov, ki so prevladovali do zdaj — en urnik, ena vozovnica, informacije iz enega vira. Ustvarile se bodo večje ovire za informiranje.

3.5.3 Odgovor Komisije na to je, da se predlaga zakonodaja, ki zavezuje konkurenčna podjetja, da sodelujejo za ohranitev do zdaj zagotovljenih standardov informiranja.

3.5.4 EESO bo ta predlog preučil v posebnem mnenju. Vendar pa bi želel poudariti, da bodo konkurenčna podjetja morala sodelovati zaradi informiranja strank šele, ko bo trg potniškega prometa odprt.

### 3.6 Učinek na zaposlovanje

3.6.1 Komisija predvideva, da bo deregulacija mednarodnega potniškega prometa kratkoročno povzročila zmanjšanje števila osebja, vendar pa se bo zaposlovanje srednjeročno povečalo zaradi večjega števila potnikov. Ne upošteva pa na primer morebitnih negativnih učinkov na zaposlovanje zaradi vpliva deregulacije na regionalne in javne proge. Glede na člen 1.7 predlagane direktive naj bi bili učinki odvisni od odločitve vsake države članice za financiranje regionalnega potniškega prometa.

3.6.2 Število zaposlenih na železnici se je v zadnjem desetletju prepolovilo. Prevozniki v železniškem prometu v novih državah članicah in zahodni Evropi so napovedali dodatna odpuščanja zaposlenih. Če deregulacija mednarodnega potniškega prometa vodi do tega, da bodo prevozniki v železniškem prometu v majhnih in srednje velikih državah EU izpodrinjeni tudi v notranjem prometu na velike razdalje, pozitivnih učinkov na zaposlovanje ne gre pričakovati.

3.6.3 Potovanje z vlakom je bilo tradicionalno način prevoza, ki je bil odprt za vse dele družbe. Zračni promet je bil včasih razkošje, danes je način množičnega prevoza. Pozitivnih učinkov na zaposlovanje, povezanih s tem razvojem, ni mogoče ponoviti v enaki meri v mednarodnem železniškem potniškem prometu.

3.6.4 Medtem so visoko kakovostna delovna mesta pri bivših letalskih prevoznikih, ki so bili v lasti države, zamenjala nižje kakovostna delovna mesta v drugih segmentih industrije civilnega letalstva.

3.6.5 EESO je zaskrbljen glede velikega zmanjšanja zaposlitev na železnici. Tolikšno zmanjšanje števila delovnih mest vodi do precejšnjih socialnih problemov v novih državah članicah, ki se spopadajo z visoko brezposelnostjo in nerazvitim sistemom socialne varnosti. Tu so nujni ukrepi socialne podpore. EESO nasprotuje vsem ukrepom, ki vodijo do dodat-

nega zmanjšanja števila delovnih mest in poslabšanja kakovosti delovnih mest v dejavnosti, ki je že tako pod hudim pritiskom.

### 3.7 Učinki na prevoznike v železniškem prometu v novih državah članicah

3.7.1 Zgoraj navedena študija, ki jo je opravilo podjetje Steer Davies Gleave, poudarja, da slabo stanje infrastrukture v novih državah članicah, slab finančni položaj prevoznikov v železniškem prometu in cene vozovnic, ki so pogosto pod dolgoročno ravnijsko stroškov, dodatno ovirajo večjo konkurenco.

3.7.2 Poleg tega prevozniki v železniškem prometu nimajo visoko kakovostnega voznega parka, ki bi bil kos konkurenci.

3.7.3 Regionalni železniški promet ima celo večjo vlogo v novih državah članicah kot v EU-15. Če deregulacija mednarodnega potniškega prometa negativno vpliva na zagotavljanje regionalnega prometa, bo ta učinek v novih državah članicah še močnejši. Pospešil bo upad za zdaj še relativno velikega deleža železniškega potniškega prometa.

## 4. Sklep

4.1 V svojih predhodnih mnenjih se je EESO vedno zavzemal za ponovno oživitev železnice v Evropi in je izpostavil osnovne pogoje za doseg tega:

- razširitev infrastrukture in odstranitev ozkih grl;
- vzpostavitev interoperabilnosti med železniškimi sistemi;
- oblikovanje poštene konkurence med različnimi načini prevoza;
- zagotavljanje socialnih določb in varnosti v železniškem prometu.

4.2 EESO poziva Komisijo in države članice, da pomagajo zagotoviti čimprejšnjo izpolnitev teh pogojev.

4.3 EESO poudarja pomen železniškega potniškega prometa pri izpolnjevanju potrebe ljudi po mobilnosti in njegov pomen kot ponudnika storitev splošnega interesa.

4.4 EESO priznava pomen ponudnika omrežnih storitev in povezavo tega z drugimi načini javnega prevoza v interesu javne mobilnosti. Ta storitev se ne sme ogroziti.

4.5 EESO meni, da bo vsaka odločitev o deregulaciji mednarodnega potniškega prometa temeljila na obsežni in jasni seznanjenosti s splošnimi učinki na železniški potniški promet in vplivom ukrepov, sprejetih v okviru prvega in drugega železniškega svežnja.

4.6 Zato poziva Komisijo, da opravi ustrezno predhodno analizo prednosti in pomanjkljivosti deregulacije potniškega prometa. Analiza bi morala preučiti učinke deregulacije na:

- regionalni železniški promet in železniški promet splošnega interesa, zlasti v majhnih in srednje velikih državah članicah;
- kakovost storitev za stranke;
- zaposlovanje in delovne razmere v železniškem potniškem prometu;
- prevoznike v železniškem prometu v novih srednje- in vzhodnoevropskih državah članicah.

4.7 EESO poziva Komisijo, da najprej predloži poročilo o izvajanju odpiranja trga za železniški tovorni promet, kot ga zahteva Direktiva 91/440/EGS (kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/51/ES).

4.8 EESO poudarja, da predlog za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepanju držav članic glede zahtev javne službe in oddaje javnih naročil za storitve v železniškem in cestnem potniškem prometu ter potniškem prometu po celin-

skih plovnih poteh [COM(2000) 7 final in spremenjeni predlog COM(2002) 107 final] še vedno čaka v Svetu. Podrobno oblikovanje te direktive bi lahko imelo vpliv na pravila o varstvu javnih prog v okviru deregulacije mednarodnega železniškega potniškega prometa.

4.9 Izboljšave kakovosti storitev na potniških progah povečujejo privlačnost tega načina prevoza, kar še spodbuja cilj evropske prometne politike za trajnostni prometni sistem. Glavno odgovornost tu imajo prevozniki v železniškem prometu. Vendar pa je EESO kritičen glede ukrepov, ki bi lahko znižali trenutne standarde kakovosti storitev. Posebno pozornost bi bilo treba posvetiti ukrepom za izboljšanje kakovosti storitev.

4.10 EESO meni, da bo spodbujanje boljšega sodelovanja med železniškimi podjetji pravi način za izboljšanje kakovosti storitev za potnike v mednarodnem železniškem potniškem prometu, zlasti v regionalnem mednarodnem potniškem prometu.

4.11 EESO bi bil zelo vesel, če bi Komisija vzpostavila dialog z evropskimi socialnimi partnerji o vplivu deregulacije na železniški promet ter zlasti na obseg in kakovost zaposlovanja.

4.12 Delež železniškega potniškega prometa v celotnem potniškem prometu je v novih državah članicah bistveno večji kot v EU 15. Zato EESO meni, da je nujno treba posvetiti posebno pozornost dogajanju v železniškem potniškem prometu v novih državah članicah in vplivu odprtja trga v teh državah. V interesu celotne Skupnosti in v skladu s cilji Bele knjige o prometni politiki je, da se ta velik delež ohrani.

V Bruslju, 9. februarja 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Anne-Marie SIGMUND



## DODATEK

**k mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (v skladu z 54. (3) členom poslovnika**

V razpravah so bili zavrjeni naslednji predlogi amandmajev, ki so dobili več kot četrtno oddanih glasov

**Točka 3.1.4**

Točka se črta.

**Obrazložitev**

Odstavek se ne nanaša na liberalizacijo železniškega prometa. Gre za prepletanje dveh sektorjev v mnenju o spremembi in razvoju železniških podjetij v Evropi. Ne moremo trditi, da je nadzor socialnih predpisov v cestnem prometu težko izvedljiv, kajti obstajajo številni pravni predpisi, ki urejajo čas vožnje in počitka ter delavnik šoferjev. Upoštevanje teh predpisov nadzira tahograf. Avgusta tega leta je bil uveden novi nadzorni inštrument, digitalni tahograf, ki delavnik šoferjev še natančneje nadzira.

**Izid glasovanja**

Za: 58

Proti: 80

Vzdržanih: 7

**Točka 3.1.6**

Zadnji stavek se črta.

To vključuje uvedbo evropske socialne zakonodaje na železnico.

**Obrazložitev**

Varnost železniškega prometa v Skupnosti ureja direktiva 2004/49/EG.

**Izid glasovanja**

Za: 52

Proti: 93

Vzdržanih: 5

**Točka 3.2.3**

Točka se nadomesti z:

EESO meni, da je treba analizirati vsebino poročila takoj po objavi, da bi določili, ali naj se predlog direktive spremeni ali se vloži amandma.

**Obrazložitev**

Sedanje besedilo zahteva zaustavitev zakonodajnega postopka, kar pomeni neke vrste pravno negotovost, ki škodi vsem: podjetjem, zaposlenim, strankam.

Bolj pozitivno in konstruktivno je jasno izraziti voljo po upoštevanju zaključkov za morebitne amandmaje ali spremembe predloga direktive.

Tako ostanemo del dinamičnega in odprtega procesa.

**Izid glasovanja**

Za: 54

Proti: 92

Vzdržanih: 9

**Točki 3.4.7 in 3.4.8**

Besedilo se nadomesti in oštevilčenje se ustrezno prilagodi:

Ko bo Svetu ministrov in Evropskemu parlamentu predložen nov predlog uredbe (EGS) št. 119/69, je treba preučiti posledice, ki jih bo predlog uredbe povzročil na področju liberalizacije železniškega prevoza potnikov in uravnoteženosti javnih služb.

**Obrazložitev**

Sedanje besedilo se sklicuje na položaj, ki ni več aktualen. Komisija je pripravila novo besedilo, ki bo Svetu za promet verjetno predloženo v mesecu juniju. Ni mogoče soditi, kakšen odziv bo doživelo na Svetu ministrov za promet in v Evropskem parlamentu.

Predlagano besedilo je plodnejše.

**Izid glasovanja**

Za: 68

Proti: 90

Vzdržanih: 8

**Točka 3.6**

Točka se črta.

**Obrazložitev**

Ne moremo trditi, da bi liberalizacija železniškega prometa utegnila voditi do izgube delovnih mest in da bi nova delovna mesta bila manjvredna, kajti liberalizacije drugih vrst javnega prevoza je namreč vodila do novih delovnih mest. Potrebno pa je poudariti, da je železniški promet edina vrsta javnega prevoza, ki še ni liberalizirana.

**Izid glasovanja**

Za: 66

Proti: 102

Vzdržanih: 6

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izdajanju spričeval vlakovnemu osebju, ki upravlja lokomotive in vlake v železniškem omrežju Skupnosti**

COM(2004) 142 final — 2004/0048 (COD)

(2005/C 221/14)

Svet je 28. aprila 2004 sklenil, da v skladu s členom 71 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu: predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izdajanju spričeval vlakovnemu osebju, ki upravlja lokomotive in vlake v železniškem omrežju Skupnosti

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela dne 17. januarja 2005. Poročevalec je bil **g. Chagas**.

Odbor je mnenje sprejel na 414. plenarnem zasedanju (seji z dne 9. februarja 2005) z 127 glasovi za, 25 proti in 26 vzdržanimi glasovi.

## 1. Uvod

1.1 Ta predlog je del **tretjega železniškega svežnja**, ki ga je Evropska komisija sprejela 3. marca 2004. Njegovi drugi deli so:

- sprememba Direktive 91/440/EGS: liberalizacija mednarodnega železniškega potniškega prometa (COM(2004) 139 konč.);
- predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pravicah in obveznostih potnikov v mednarodnem železniškem prometu (COM(2004) 143 konč.);
- predlog uredbe o nadomestilih in kakovostnih merilih za storitve v tovornem železniškem prometu (COM(2004) 144 konč.);

in

- sporočilo Komisije o nadaljnjem povezovanju evropskega železniškega sistema (COM(2004) 140 konč.);
- delovni dokument služb Komisije o postopnem odpiranju trga mednarodnim železniškim potniškim storitvam (SEC(2004) 236).

1.2 **Prvi železniški sveženj** (imenovan tudi infrastrukturni sveženj) je začel veljati 15. marca 2001. 15. marca 2003 ga je bilo treba prenesti v nacionalno zakonodajo. Vsebuje naslednje elemente:

- spremembo Direktive 91/440/EGS, ki vključuje prost dostop do trga za mednarodni železniški tovorni promet na vseevropskem železniškem omrežju za tovorni promet do 15. marca 2003 in liberalizacijo celotnega mednarodnega železniškega tovornega prometa do 15. marca 2008 <sup>(1)</sup>;
- razširitev obsega direktive o evropski licenci za prevoznike v železniškem prometu (sprememba Direktive 95/18/ES) <sup>(2)</sup>;
- uskladitev določb o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (nadomesti Direktivo 95/19/ES) <sup>(3)</sup>.

1.3 Evropska komisija je oktobra 2003 devet držav članic pozvala pred Evropsko sodišče, ker niso poslale uradnega obvestila o prenosu prvega železniškega svežnja v nacionalno zakonodajo. Do maja 2004 Evropska komisija še ni prejela petih uradnih obvestil držav, dve državi članici pa sta v nacionalno zakonodajo prenesli samo nekatere določbe.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2001/12/ES – UL L 75 z dne 15. 3. 2001, str. 1 – mnenje EESO – UL C 209 z dne 22.7.1999, str. 22

<sup>(2)</sup> Direktiva 2001/13/ES – UL L 75 z dne 15. 3. 2001, str. 26 – mnenje EESO – UL C 209 z dne 22.7.1999, str. 22

<sup>(3)</sup> Direktiva 2001/14/ES – UL L 75 z dne 15. 3. 2001, str. 29 – mnenje EESO – UL C 209 z dne 22.7.1999, str. 22

1.4 **Drugi železniški sveženj** je bil objavljen v Uradnem listu Evropske skupnosti 30. aprila 2004 in ga je treba prenesti v nacionalno zakonodajo do 30. aprila 2006. Vsebuje naslednje elemente:

- spremembo Direktive 91/440/ES: preložitev prostega dostopa do trga za mednarodni železniški tovorni promet na 1. januar 2006 in liberalizacija notranjega železniškega tovornega prometa, vključno s storitvami notranjega tovornega prometa, od 1. januarja 2007 <sup>(1)</sup> naprej;
- direktivo o varnosti na železnicah Skupnosti <sup>(2)</sup>;
- uredbo o ustanovitvi Evropske železniške agencije <sup>(3)</sup>;
- spremembo direktiv o interoperabilnosti železniškega sistema za visoke hitrosti (96/48/ES) in sistema za konvencionalne hitrosti (2001/16/ES) <sup>(4)</sup>.

1.5 S prvim in drugim železniškim svežnjem je bila določena zakonska podlaga za ustanovitev enotnega trga za železniški tovorni promet. Ukrepi vključujejo dostop do trga, dodeljevanje licenc in varnostnih spričeval prevoznikom v železniškem prometu, dostop do infrastrukture in izračun stroškov za njeno uporabo, oblikovanje pravnega okvira za varnost na železnicah in ukrepe za zagotovitev tehnične interoperabilnosti železniškega sistema.

1.6 Kot je EESO poudaril že v svojem mnenju o drugem železniškem svežnju <sup>(5)</sup>, sta zaradi tega novega zakonskega okvira nujno potrebni popolna reorganizacija sektorja ter določitev novih organov in služb.

1.7 **Socialne določbe** o usposabljanju in delovnih razmerah osebja, ki opravlja varnostno kritične naloge, v tem okviru niso ustrezno obravnavane ali sploh niso obravnavane.

1.8 Evropska socialna partnerja v železniškem sektorju — Skupnost evropskih železnic (CER) in Evropska zveza delavcev v prometu (ETF) — sta 17. januarja 2004 podpisala evropska sporazuma o:

- 1) uvedbi evropskega vozniškega dovoljenja za strojevodje, vključene v čezmejne storitve;
- 2) nekaterih vidikih delovnih razmer vlakovnega osebja, vključenega v čezmejne storitve.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2004/51/ES – UL L 164 z dne 30.4.2004, str. 164 – mnenje EESO – UL C 61 z dne 14.3.2003, str. 131

<sup>(2)</sup> Direktiva 2004/49/ES – UL L 164 z dne 30.4.2004, str. 44 – mnenje EESO – UL C 61 z dne 14.3.2003, str. 131

<sup>(3)</sup> Uredba (ES) št. 881/2004 – UL L 164 z dne 30.4.2004, str. 1 – mnenje EESO – UL C 61 z dne 14.3.2003, str. 131

<sup>(4)</sup> Direktiva 2004/50/ES – UL L 164 z dne 30.4.2004, str. 114 – mnenje EESO – UL C 61 z dne 14.3.2003, str. 131

<sup>(5)</sup> UL C 61 z dne 14.3.2003, str. 131

1.9 Ta predlog delno odseva sporazum socialnih partnerjev o uvedbi evropskega vozniškega dovoljenja za strojevodje.

1.10 Evropska komisija je EESO obvestila, da sta evropska socialna partnerja uradno zaprosila za sporazum o delovnih razmerah (obdobja dela in počitka), ki bi se izvajal z odločbo Sveta. Komisija to prošnjo trenutno preučuje.

## 2. Predlog Evropske komisije

2.1 Komisija je kot razlog za svoj osnutek direktive navedla potrebo po izboljšanju interoperabilnosti in kadrovanja. Njen cilj je olajšati potrjevanje prevoznikov v železniškem prometu ter hkrati obdržati visoko raven varnosti in zagotoviti prost pretok delavcev.

2.2 Komisija navaja tudi cilje evropskih socialnih partnerjev, na primer:

- zagotoviti visoko raven strokovnega znanja za ohranitev in še večjo okrepitev stopenj varnosti; in
- zmanjšati nevarnost socialnega dampinga.

2.3 Komisija predlaga postopek izdajanja spričeval strojevodjem, ki bi temeljil na enotnih minimalnih evropskih standardih. Najprej je treba do leta 2010 izdati spričevala strojevodjem, ki delujejo na mednarodnih progah, do leta 2015 pa še strojevodjem, ki delujejo na notranjih progah.

2.4 Po podatkih Komisije bo prvi korak vključeval okrog 10.000 strojevodij v Skupnosti, drugi pa 200.000 strojevodij.

2.5 Komisija predlaga tudi postopek izdajanja spričeval drugemu vlakovnemu osebju, posredno vključenemu v vožnjo vlaka. Vendar pa osnutek direktive ne vsebuje nobenih posebnih določb o tem, predvsem pa ne vsebuje določb o ravneh strokovnega znanja, ki se zahtevajo za drugo vlakovno osebje. Treba je upoštevati načela iz direktive. Zahteve po strokovnem znanju mora naknadno določiti Evropska železniška agencija ali pa morajo biti del tehničnih specifikacij za interoperabilnost.

2.6 Osnutek direktive predvideva dvodelni postopek izdajanja spričeval:

- 1) evropsko vozniško dovoljenje, ki ga izdajo pristojni organi oblasti, je priznано v vsej Skupnosti, je last strojevodje ter potrjuje skladnost s temeljnimi zahtevami in pridobitev temeljnega strokovnega znanja;
- 2) usklajeno dopolnilno spričevalo, ki ga izda prevoznik v železniškem prometu, je še naprej last prevoznika in potrjuje posebno znanje o prevozniku ali infrastrukturi.

2.7 Pristojni organi oblasti in prevozniki v železniškem podjetju morajo voditi evidenco o upoštevanju strokovnega znanja in obnavljanju le-tega ter o začasnem odvzemu in spremembi licenc ter usklajenih dopolnilnih spričeval.

2.8 Predlagane so tri kategorije strojevodij: (A) ranžirne lokomotive in delovni vlaki, (B) potniški vlaki in (C) tovorni vlaki.

2.9 Najnižja dovoljena starost je 20 let, vendar se ta pri strojevodjih, ki delujejo samo v notranjem prometu, lahko zniža na 18 let.

2.10 Osnutek vsebuje določbe o spreminjanju in podaljševanju licenc in usklajenih dopolnilnih spričeval ter o občasnih preverjanjih, s katerimi se zagotovi, da imetniki še naprej izpolnjujejo predpisane pogoje, pa tudi določbe o njihovem odvzemu in možnostih za pritožbo na takšne sklepe. Obravnava tudi preglede in kazni.

2.11 Predlog vsebuje tudi določbe o dostopu do usposabljanja in preverjanj ter o ocenjevanju kakovosti sistemov in postopkov usposabljanja.

2.12 Priloga I obravnava vzorec licence in dopolnilnega spričevala Skupnosti, medtem ko priloge II do VII opisujejo dolžnosti strojevodje, zdravniške/psihološke preglede in strokovne usposobljenosti.

2.13 Od Evropske železniške agencije je treba zahtevati, da naj do konca leta 2010 predloži poročilo, v katerem mora preučiti tudi možnost uvedbe elektronske kartice.

### 3. Ocena predloga Komisije

#### 3.1 Ključne pripombe

3.1.1 EESO v splošnem pozdravlja predlog.

3.1.2 Strojvodje in drugo vlakovno osebje, ki opravlja varnostno kritične naloge, so odgovorni predvsem za varnost prometa, osebja, potnikov in tovora. Skupne določbe morajo zagotoviti visoko raven strokovnega znanja na liberaliziranem železniškem trgu.

3.1.3 Usklajene minimalne določbe tudi lajšajo čezmejno napotitev osebja<sup>(1)</sup>. Vendar pa razlike med operativnimi sistemi in varnostnimi določbami držav članic bolj kot kar koli drugega ovirajo čezmejno napotitev osebja, kar se bo nadaljevalo še mnogo let. Takšne razlike in obstoj različnih jezikov precej povečujejo nadaljnje zahteve glede strokovnega znanja osebja.

3.1.4 EESO tudi poudarja, da je zaradi visoke ravni strokovnih znanj ter postopka njenega potrjevanja ta poklic še vedno priznan in privlačen. To je pomembno pri poklicu z neprivlačnim delavnikom in manjšo zaposlitveno varnostjo, ki je posledica povečanega zaposlovanja za določen čas. Prevozniki v cestnem prometu in sektorjih prevoza po celinskih vodnih poteh se že pritožujejo nad precejšnjimi težavami pri zaposlovanju osebja. Cilj te direktive ne more biti zmanjšanje obsega usposabljanja.

3.1.5 Tradicionalni samoregulativni prevozniki v železniškem prometu so v celoti odgovorni za usposabljanje in ravni strokovnega znanja osebja ter varno izvajanje storitev. To je privedlo do visoke ravni strokovnega znanja in iz železnic naredilo enega najvarnejših načinov prevoza.

3.1.6 Treba je zagotoviti, da cilj te direktive privede do večje mobilnosti strojevodij in nediskriminacijski dostopa do izobraževalnih ustanov ter ne do položaja, pri katerem se celotna kakovost usposabljanja poslabša in se stroški usposabljanja v celoti naložijo delavcem.

<sup>(1)</sup> Vendar je treba poudariti, da je za izmenjavo strojevodij in osebja vlakov na meji potrebnih le nekaj minut (npr. osem minut na mejnem prehodu Brenner). Zastoj na mejah pri tovrstnem prometu največkrat povzročijo drugi dejavniki, kot sta preverjanje dokumentov ali pregled voznih sredstev.

### 3.2 Posamezne določbe

#### 3.2.1 Obseg in uvedba izdajanja spričeval

3.2.1.1 EESO podpira postopno uvedbo izdajanja spričeval za **mednarodni in notranji promet**. Tako bodo prevozniki lahko razporedili svoje delo.

3.2.1.2 Vendar pa je **časovni okvir** iz člena 34 (2008–2010 za čezmejni promet in 2010–2015 za strojevodje, ki delujejo v notranjem prometu) presenetljiv. Spričevala bi morala biti strojevodjem izdana prej, glede na to, da bo mednarodni tovorni promet liberaliziran od obdobja 2003–2006 naprej in da se mora notranji tovorni promet liberalizirati od leta 2007.

3.2.1.3 EESO pozdravlja tudi **izdajanje spričeval vlakovnemu osebju**. Osebe, ki opravljajo varnostne naloge, pomembno vpliva na varnost železniškega prometa. Vendar je predlagana definicija nerazumljiva: „Poleg strojevodje tudi vsak član osebja lokomotive ali vlaka, ki je posredno povezan z vožnjo lokomotive ali vlaka ...“ (člen 25). Ustrezneje bi bilo govoriti o članih vlakovnega osebja, ki opravljajo varnostne naloge. EESO meni, da bi bilo bolje, če bi direktiva določila tudi naloge in zahtevana strokovna znanja te kategorije osebja.

#### 3.2.2 Kategorije strojevodij

3.2.2.1 Predlagane so tri „**kategorije voznških dovoljenj**“ — ranžirne lokomotive in delovni vlaki; prevoz potnikov in prevoz tovora (člen 4(2)). Razlikovanje med potniškim in tovornim prometom ni praktično in zanj ni stvarnega razloga. Pri obeh gre za enako usposabljanje in dejansko delo. Kot dokaz o poznavanju uporabljenih lokomotiv naj bi se izdali ločeni spričevali, vendar so lokomotive pogosto enake. Zado-stujeta dve kategoriji, ki temeljita na varnostnih zahtevah: lokomotive, ki delujejo na zaprtih progah (ranžirne postaje, delovišča), in lokomotive, ki delujejo na odprtih progah (strojevodje na glavnih progah).

3.2.2.2 EESO tudi meni, da bi bilo kategorijo primerneje navesti v voznškem dovoljenju in ne v usklajenem dopolnilnem spričevalu.

#### 3.2.3 Najnižja starost in strokovne izkušnje

3.2.3.1 Osnutek direktive določa **najnižjo starost 20 let**, vendar lahko država članica izda licenco, veljavno samo na

njenem ozemlju, od starosti 18 let (člen 8). V številnih državah članicah <sup>(1)</sup> je najnižja starost 21 let. S to direktivo bi se najnižja starost znižala vsaj pri čezmejnem prometu.

3.2.3.2 EESO meni, da bi morala biti najnižja predpisana starost 21 let. Čezmejni promet je zahtevnejši, zato potrebuje bolj usposobljeno osebje. Ta starostna zahteva je združljiva tudi z možnostjo, da se za notranji promet določi nižja starostna omejitev.

3.2.3.3 EESO pozdravlja tudi triletno **strokovne izkušnje** strojevodje na glavnih progah v notranjem prometu, preden ta postane strojevodja v mednarodnem prometu. Podobna določba za notranji promet je že vključena v člen 10. Pri železniških družbah, ki ponujajo samo mednarodne storitve železniškega prevoza, bi strojevodje potrebne izkušnje lahko pridobili v sodelovanju z drugimi železniškimi družbami, ki ponujajo storitve v notranjem prometu.

#### 3.2.4 Struktura postopka izdajanja spričeval

3.2.4.1 Komisija predlaga **dvodelni postopek izdajanja spričeval**, in sicer evropsko voznško dovoljenje, ki bi ga izdal ustrezen organ in bi bilo priznano po vsej Evropi, ter usklajeno spričevalo, ki bi ga izdali prevozniki v železniškem prometu. Kot razlog za razdelitev postopka na dva dela navaja, da je uvedba prvotno načrtovane enotne licence z elektronsko kartico prezapletena in predraga.

3.2.4.2 EESO se v splošnem strinja s strukturo, ki jo je predlagala Komisija. Vendar pa bi uporaba obeh dokumentov lahko povzročila zmedo. To velja predvsem za **znanje o infrastrukturi**. Treba bi bilo jasno ločiti med poznavanjem operativnih in varnostnih določb, ki veljajo za določeno infrastrukturo, ter poznavanjem prog in območij. Medtem ko bi se poznavanje operativnih določb, ki veljajo za enega ali več infrastrukturnih omrežij, moralo potrditi na voznškem dovoljenju, bi se moralo poznavanje prog in območij — ki ga je treba redno dopolnjevati — potrditi na usklajenem dopolnilnem spričevalu.

3.2.4.3 Dvodelni postopek podeljevanja spričeval je mogoč za prehodno obdobje. Vendar pa se ne sme pozabiti, da je končni cilj izdati enoten dokument z elektronsko kartico, ki potrjuje imetnikovo osnovno znanje in znanje o posameznem prevozniku.

<sup>(1)</sup> Na primer v Avstriji, na Danskem, Nizozemskem, v Nemčiji in na Norveškem.

### 3.2.5 Imenovanje izpraševalcev in ustanov za poklicno usposabljanje

3.2.5.1 Evropska železniška agencija mora biti odgovorna za sestavo meril za imenovanje vodij usposabljanja, izpraševalcev in ustanov za usposabljanje. EESO ocenjuje, da je takšna rešitev izvedljiva, vendar meni, da je direktiva pri številnih vprašanih nejasna. Ni jasno navedeno, katere preizkuse mora izvesti pooblaščen izpraševalec in katera strokovna znanja mora prevoznik v železniškem prometu potrditi brez pooblaščenega izpraševalca. Prav tako ni jasno navedeno, da mora preverjanje poznavanja varnostnega in operativnega sistema določene infrastrukture izvesti izpraševalec, ki ga je pooblastila posamezna država članica.

### 3.2.6 Strokovna usposobljenost in zdravstvene/psihološke zahteve

3.2.6.1 V prilogah k osnutku direktive so navedene dolžnosti strojevodij, zahtevano splošno in posebno znanje ter zdravstvene/psihološke zahteve. Komisija je v glavnem sledila načelom iz sporazuma evropskih socialnih partnerjev o uvedbi evropskega vozniškega dovoljenja za strojevodje.

3.2.6.2 EESO pozdravlja odločitev Komisije, da izhaja iz strokovnih in zdravstvenih/psiholoških zahtev, ki so jih določili socialni partnerji. To bo zagotovilo visoko raven strokovnih znanj, na podlagi katere se bo izboljšala prometna varnost. EESO na splošno meni, da bi morale biti potrebne usposobljenosti in zahteve glede izdaje spričevala strojevodji določene v besedilu direktive.

3.2.6.3 Priloge mora spremeniti odbor predstavnikov držav članic, ki je tudi odgovoren za sprejetje tehničnih specifikacij za interoperabilnost (TIS). Posvetovanje s socialnimi partnerji mora biti obvezno pri zadevah, povezanih z usposobljenostmi ter poklicnim in zdravstvenim varstvom iz direktiv o interoperabilnosti. Ker priloge direktive o izdajanju spričeval strojevodjem temeljijo na opredelitvah evropskih socialnih partnerjev, je logično, da bi ti socialni partnerji morali sodelovati pri spreminjanju teh prilog. EESO vztraja, da se določba o tem vključi v direktivo.

### 3.2.7 Občasna preverjanja

3.2.7.1 Nekatera znanja je treba občasno preverjati, s čimer se zagotovi, da se licenca ali usklajeno spričevalo lahko obdrži.

3.2.7.2 Komisija je pri občasnih zdravstvenih pregledih sledila načelom iz sporazuma evropskih socialnih partnerjev.

3.2.7.3 EESO poudarja potrebo po psihološkem svetovanju po železniških nezgodah, v katere so vključeni ljudje (kar pogosto pomeni ljudi, ki storijo samomor tako, da skočijo pred vlak). To je direktiva prezrla (člen 14 v povezavi s Prilogo III).

3.2.7.4 Predlog je premalo natančen glede rednega dopolnjevanja znanja o progah. Treba bi bilo jasno navesti, da spričevalo o poznavanju proge preneha veljati, če strojevodja na progi ni vozil že več kot leto dni.

3.2.7.5 Direktiva ne omenja rednega nadaljnega usposabljanja strojevodij na področju splošnega znanja. To vprašanje obravnava sporazum evropskih socialnih partnerjev. EESO predlaga, da bi ob upoštevanju tega sporazuma direktiva morala določiti, da se osnovne sposobnosti razvijajo in obnavljajo vsako leto.

### 3.2.8 Odvzem licenc

3.2.8.1 Direktiva določa, da morajo strojevodje obvestiti pristojne organe, če ne izpolnjujejo več potrebnih pogojev za opravljanje svojih nalog. To je enako, kot bi se strojevodje „sami predali“, kar pa ni mogoče. O tem lahko odloča samo pooblaščen zdravnik medicine dela, ki obvesti prevoznika. Organe oblasti pa morajo obvestiti prevozniki.

3.2.8.2 Direktiva ne določa postopka za ponovno pridobitev odvzete licence.

## 4. Predlog direktive o izdajanju spričeval za vlakovno osebe in sporazum evropskih socialnih partnerjev o uvedbi evropskega vozniškega dovoljenja

4.1 EESO pozdravlja dejstvo, da sta evropska socialna partnerja — CER in ETF — ukrepala sama in že predlagala sistem licenciranja za strojevodje, ki delujejo na mednarodnih progah.

4.2 Prednost sporazuma je, da se bo od zaposlenih pri prevoznikih, včlanjenih v CER, precej kmalu zahtevala visoka usposobljenost in torej ne bo treba čakati do leta 2010. Ti prevozniki ne smejo biti kaznovani v primerjavi s prevozniki, ki sporazuma ne uporabljajo.

4.3 EESO meni, da je treba sporazum evropskih socialnih partnerjev v celoti upoštevati na področjih, kjer se prekriva s področjem uporabe direktive.

4.4 Sporazum evropskih socialnih partnerjev predvideva, da morajo imeti zadevni strojevodje vedno neko obliko nacionalnega spričevala, in zato te zadeve ne ureja. To temelji na večletnih izkušnjah tradicionalnih prevoznikov v železniškem prometu, kadar sodelujejo na progah.

4.5 Evropsko vozniško dovoljenje za strojevodje, predvideno v sporazumu socialnih partnerjev, je dodatno dovoljenje, ki potrjuje dodatno znanje, potrebno za vožnjo po infrastrukturi druge države. Izdajo ga prevozniki in je last prevoznikov.

4.6 Usklajeno dopolnilno spričevalo, predlagano v direktivi, je bolj ali manj skladno z evropskim vozniškim dovoljenjem za strojevodje.

4.7 EESO prosi Komisijo, da preuči, v kakšnem obsegu se evropsko vozniško dovoljenje za strojevodje, predvideno v sporazumu socialnih partnerjev, lahko prizna kot enakovredno usklajenemu dopolnilnemu spričevalu za prehodno obdobje, s čimer bi ugodili prevoznikom, ki so na tem področju že dejavni. Direktiva bi morala vsebovati določbo o tem.

4.8 EESO meni, da prevozniki, ki so podpisali sporazum socialnih partnerjev, ne bodo v enakovrednem položaju v primerjavi s prevozniki, ki izdajajo spričevala po sistemu iz direktive, ker naj bi bilo po sporazumu zagotovljeno vsakoletno nadaljnje usposabljanje iz splošnega strokovnega znanja.

Takšna določba v osnutek direktive ni bila vključena, čeprav je ključna za ohranjanje ravni strokovnih znanj.

## 5. Sklepne ugotovitve

5.1 EESO pozdravlja predlog direktive o izdajanju spričeval vlakovnemu osebju. Obžaluje, da je ta socialni ukrep predstavljen kot končni člen v verigi evropskih zakonodajnih določb za liberalizacijo sektorja železniškega tovornega prometa.

5.2 Strojevodje in vlakovno osebje morajo pri varnosti imeti ključno vlogo. Izdajanje spričeval strojevodjem in vlakovnemu osebju mora zagotavljati njihovo visoko usposobljenost.

5.3 EESO je zaskrbljen zaradi velike razlike med rokom za popolno odprtje trga za železniški tovorni promet in roki za uvedbo izdajanja spričeval, zato prosi Komisijo, da naj naredi vse potrebno za zmanjšanje te vrzeli.

5.4 EESO zato poziva Svet in Evropski parlament, da naj osnutek direktive o izdajanju spričeval vlakovnemu osebju odstraniti iz tretjega svežnja in ga obravnavata ločeno ter se tako izogneta nadaljnjim zamudam. Evropski parlament in Svet bi morala direktivo sprejeti hitro in prednostno.

5.5 Pri tem bi morala v celoti upoštevati mnenje EESO in v njem predlagane spremembe.

5.6 EESO pozdravlja sporazum evropskih socialnih partnerjev o nekaterih vidikih delovnih razmer vlakovnega osebja, ki opravlja čezmejne storitve. Komisijo poziva, naj sporazum predloži v odločitev Svetu, Svetu pa predlaga sprejetje predloga.

V Bruslju, 9. februarja 2005

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND



## DODATEK

**k mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (v skladu s členom 54(3) Poslovnika)**

Naslednji predlog amandmaja je dobil več kot četrtino oddanih glasov in bil v razpravi zavrnjen.

**Točka 3.2.3.3**

Črtati.

**Obrazložitev**

V predlogu direktive je predlagana izdaja spričeval v dveh fazah:

- vpeljava evropskega vozniškega dovoljenja za strojevodje, ki bo priznan na ravni Skupnosti,
- izdaja dodatnega harmoniziranega potrdila, ki bo potrevalo specifične kvalifikacije, ki se nanašajo na podjetje in kvalifikacije, povezane z infrastrukturo.

Direktiva vsebuje tudi določbe o spremembi in obnovitvi vozniškega dovoljenja in dodatnega harmoniziranega potrdila ter določbe o rednih kontrolah izpolnjevanja zahtevanih pogojev.

Namen harmoniziranega dodatnega potrdila je zagotoviti sposobnost voznika in njegovo poznavanje proge/prog.

Zato ni razloga za vpeljava dodatnega triletnega poskusnega obdobja za voznike na mednarodnih progah, ki bi se, kot določa člen 3.2.3.3., dodala dveletnemu obdobju, ki se ga lahko zahteva za voznike v notranjem prometu, da iz kategorije ranžirnih lokomotiv preidejo v kategorijo voznikov vlakov za prevoz potnikov in blaga.

Ta zahteva, ki bi vpeljala petletno poskusno obdobje, bi zmanjšala vrednost dodatnega harmoniziranega potrdila in bi bila v nasprotju s ciljem spodbujanja dobrega delovanja čezmejnega prometa. Cilj ali učinek take zahteve bi bilo oviranje razvoja in izboljšanja čezmejnih železniških povezav.

Nazadnje ni nobene potrebe po različnih zahtevah za voznike, ki delajo na notranjih progah in za tiste, ki delajo v mednarodnem prometu, saj je dodatno harmonizirano potrdilo dokaz za sposobnost voznika in za njegovo poznavanje prog.

Iz teh razlogov točka 3.2.3.3 ni osnovana in jo je treba črtati.

**Izzid glasovanja**

Za: 59

Proti: 100

Vzdržani: 11

---

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Predlogu uredbe Sveta o uporabi sheme splošnih tarifnih preferencialov

COM(2004) 699 final ref. 2004/0242 (CNS)

(2005/C 221/15)

Svet je dne 10. novembra 2004 sklenil, da se bo v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom posvetoval o predlogu uredbe Sveta o uporabi sheme splošnih tarifnih preferencialov

Strokovna skupina za zunanje odnose, ki je bila odgovorna za pripravo dela Odbora v tej zadevi, je svoje mnenje sprejela dne 12. januarja 2005. Poročevalec je bil **g. Pezzini**.

Evropski socialno-ekonomski odbor je mnenje sprejel na svojem 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 9. februarja) z 132 glasovi za, 1 glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi.

### 1. Uvod

1.1 Uredba Sveta (ES) št. 2501/2001 z dne 10. decembra 2001<sup>(1)</sup> o uporabi večletne sheme splošnih tarifnih preferencialov preneha veljati 31. decembra 2005. Julija 2004 je Komisija sprejela smernice<sup>(2)</sup> o vlogi splošnih tarifnih preferencialov za naslednjih deset let, od 1. januarja 2006 do 31. decembra 2015. Zdaj je objavila svoje predloge<sup>(3)</sup> za izvajanje uredbe.

1.1.1 Smernice<sup>(4)</sup> za obdobje 1994-2005 in njihovi izvedbeni predpisi so leta 1994 uvedli veliko pomembnih sprememb, kakor je spreminjaje tarif glede na občutljivost izdelka, gradacija in posebne spodbujevalne sheme. Leta 2001 je bil za nedoločen čas uveden poseben režim za najmanj razvite države, „Vse, razen orožja“ (EBA). Izkušnje kažejo, da se je nekaj teh ukrepov v praksi obneslo in da bi jih morali ohraniti, medtem ko se pri drugih zdi, da bi jih bilo treba prilagoditi glede na pridobljene izkušnje.

1.1.2 Skupnost od leta 1971 v okviru svojega splošnega sistema preferencialov državam v razvoju podeljuje trgovinske preferenciale. Trgovinska politika ima ključno vlogo v odnosih EU s preostalim svetom. Shema splošnih tarifnih preferencialov je del te politike in mora biti skladna in združljiva s cilji razvojne politike. Zato mora biti skladna z zahtevami STO in zlasti s klavzulo o omogočanju GATT iz leta 1979. Združljiva mora biti tudi z Razvojno agendo iz Dohe. Ključna prednostna naloga je pomagati državam v razvoju, da uživajo ugodnosti globalizacije, zlasti s povezovanjem trgovine in trajnostnega razvoja. V tem smislu se razume, da trajnostni razvoj vključuje veliko vidikov, kakor so spoštovanje temeljnih človekovih in delovnopравnih pravic, odgovorno vodenje države in varstvo

okolja. Poleg tega je skupna odgovornost vseh držav boj proti prepovedanim drogam.

1.2 Komisija je opravila obsežna posvetovanja o svojih smernicah za naslednje desetletno obdobje po njihovi prvi objavi. Vendar so bile presoje vplivov zaradi zahtevane specializirane statistike izdelane interno. Komisija bo izdelala presojo vplivov na najbolj obrobne regije EU po uveljavitvi uredbe.

1.3 Ni predvideno, da bi spremembe, predlagane v osnutku predloga, občutno spremenile letno izgubo carinskega prihodka v primerjavi z zdajšnjim položajem.

### 2. Predlogi Komisije

2.1 Predlogi poenostavljajo sedanji sistem z zmanjšanjem števila režimov s petih na tri; to je omogočila vpeljava enotnega spodbujevalnega režima, s katerim se nadomesti tri sedanje posebne spodbude za zaščito delovnopравnih pravic, varstvo okolja ter boj proti proizvodnji prepovedanih drog in trgovanju z njimi. Tako predlagana shema sestoji iz:

- splošnega režima;
- posebnega spodbujevalnega režima za trajnostni razvoj in
- posebnega režima za najmanj razvite države.

2.2 Dodatni ukrep za poenostavitev bi bil umik držav, ki uživajo preferencialni dostop na trg Skupnosti pod pogoji dvostranskih, regionalnih ali prostotrgovinskih sporazumov, s seznama upravičenk. Skupnost bi z vključevanjem ugodnosti za izdelke, za katere je že do zdaj veljal splošni tarifni preferencial, v ustrezne prostotrgovinske sporazume zagotovila, da se zaradi tega ukrepa nobeni državi ne bi poslabšal položaj.

<sup>(1)</sup> UL L 346 z dne 31.12.2001

<sup>(2)</sup> COM(2004) 461 final

<sup>(3)</sup> COM(2004) 699 final

<sup>(4)</sup> COM(1994) 212 final

2.3 Preferenciali bi se še naprej razlikovali glede na občutljivost izdelka. Izdelki, ki so opredeljeni kot neobčutljivi, z izjemo kmetijskih komponent, bi bili še naprej oproščeni dajatev skupne carinske tarife (SCT). Sedanje pavšalno znižanje za 3,5 odstotne točke za občutljive izdelke bi se ohranilo.

2.4 Splošni režim bi bil odprt za vse države, razen za tiste, ki jih je Svetovna banka tri leta zapored uvrstila med države z visokim dohodkom in pri katerih je pet največjih sektorjev izvoza v Skupnost, za katerega velja splošni tarifni preferencial, predstavljalo manj kot 75 % njihovega skupnega izvoza v Skupnost, za katerega velja splošni tarifni preferencial. Vse takšne države, ki zdaj uživajo ugodnosti sistema splošnega tarifnega preferenciala, bi se izločile iz sheme z začetkom veljavnosti predlagane uredbe. Države upravičenke, ki tudi uživajo ugodnosti po trgovinskem sporazumu s Skupnostjo, ki pokriva najmanj vse ugodnosti, ki jih tej državi omogoča sedanja shema, bi se tudi umakne s seznama držav upravičenk.

2.5 Posebni spodbujevalni režim za trajnostni razvoj je namenjen tistim državam v razvoju, ki so v najslabšem položaju. Državam v razvoju, ki so ratificirale in učinkovito izvajajo vseh šestnajst temeljnih konvencij o človekovih in delovno-pravnih pravicah, navedenih v **Dodatku 1**, in vsaj sedem konvencij o odgovornem upravljanju države in varstvu okolja, določenih v **Dodatku 2**, bi se nemudoma odobrile dodatne preference (po predložitvi prošnje). Hkrati se od držav upravičenk zahteva, naj se zavežejo k ratifikaciji in učinkovitemu izvajanju tistih mednarodnih konvencij, ki jih še niso ratificirale. Rok za dokončanje teh postopkov bi bil 31. december 2008.

2.5.1 Izbrane konvencije vsebujejo mehanizme, ki jih ustrezne mednarodne organizacije lahko uporabljajo pri rednem ocenjevanju učinkovitosti njihovega izvajanja. Komisija bo pred odločitvijo, katere države prošilke bodo lahko uživale ugodnosti posebnih spodbujevalnih režimov, upoštevala te ocene. Komisija bi na podlagi prošnje držav v razvoju izdelala seznam upravičenk po tem režimu.

2.5.2 Prošnje držav, ki bi rade uživale ugodnosti posebnega spodbujevalnega režima, bi morale biti predložene v treh mesecih po dnevu objave uredbe.

2.5.3 Poleg tega se dodatno zahteva, da morajo biti države prošilke ranljive. Opredelitev ranljive države za ta namen je, da je Svetovna banka ni smela uvrstiti med države z visokim dohodkom ali da njen izvoz v Skupnost, za katerega velja

splošni tarifni preferencial, ne sme presežati 1 % vsega izvoza v Skupnost, za katerega velja splošni tarifni preferencial.

2.6 Predlogi vključujejo ukrepe za zmanjšanje vpliva na državo upravičenko, kadar jo Združeni narodi umaknejo s seznama najmanj razvitih držav. To bi se uresničilo v obliki prehodnega obdobja za postopen umik navedene države iz režima EBA. Zdaj zadevna država samodejno trpi neposredno izgubo vseh prednosti splošnega tarifnega preferenciala, ki jih je uživala kot najmanj razvita država. Novi mehanizem pa za to predvideva prehodno obdobje.

2.7 Gradacijski mehanizem se ohrani, a je spremenjen, tako da ga je lažje izvajati. Zdaj bi se uporabljal za skupine izdelkov iz držav, ki so konkurenčne na trgu Skupnosti in ne potrebujejo več splošnega tarifnega preferenciala za povečevanje svojega izvoza, vendar bi sedanja merila (delež preferencialnega uvoza, indeks razvoja, indeks usmerjenosti v izvoz) nadomestilo enotno neposredno merilo: delež trga Skupnosti, izražen kot delež preferencialnega uvoza. Skupine izdelkov so opredeljene s sklicevanjem na „sektorje“ kombinirane nomenklature. Ker bi gradirale samo države, ki so konkurenčne za vse izdelke v poglavju, majhne države upravičenke ne bi gradirale samo na podlagi nekaj konkurenčnih izdelkov v sektorju.

2.7.1 Gradacija bi se uporabljala za vse države upravičenke za izdelke v sektorju, kjer povprečje uvoza Skupnosti iz te države za izdelke, vključene v zadevni sektor, presega 15 % uvoza Skupnosti enakih izdelkov iz vseh držav v treh zaporednih letih. Za določene tekstilne izdelke se ta prag zniža na 12,5 %.

2.8 Če bi stopnja znižanja dajatve *ad volarem* v skladu z določbami uredbe znašala 1 % ali manj, bi se ta dajatev popolnoma odpravila. Podobno bi se dajatev popolnoma odpravila, če bi posamezna posebna dajatev znašala 2 evra ali manj.

2.9 Predlogi vključujejo določbe za začasen umik preferencialnih režimov za vse ali določene izdelke države v posebnih okoliščinah. Pri tem ne gre za pomemben odmik od *statusa quo*. Komisija navaja, da so te določbe še vedno predvidene za uporabo v izjemnih okoliščinah.

2.9.1 Kadar se uvozi izdelek s poreklom iz države prejemnice pod pogoji, ki povzročajo, ali grozijo, da bodo povzročili, resne težave proizvajalcu podobnih ali neposredno konkurenčnih izdelkov v Skupnosti, se lahko na prošnjo države članice ali na pobudo Komisije lahko kadar koli spet uvede običajne dajatve SCT.

2.10 Komisiji bi pri izvajanju uredbe pomagal odbor za splošne preferencialne, ki je sestavljen iz predstavnikov držav članic in mu predseduje Komisija. Odbor bi dobival poročila Komisije o delovanju sistema in bi lahko preiskal vsako zadevo v zvezi s tem, pri čemer bi se zlasti ukvarjal z odločanjem o zadevah, kot so upravičenost države prosilke do dostopa do posebnega spodbujevalnega režima za trajnostni razvoj, začasen odvzem ugodnosti, ponovna uvedba dajatev SCT ob morebitnih težavah proizvajalca Skupnosti in ustanovitev prehodnih obdobjev za ukinitve ugodnosti EBA za države, umaknjene s seznama najmanj razvitih držav Združenih narodov.

### 3. Splošne pripombe

3.1 Splošni tarifni preferencial je pomemben element zunanjetrgovinske politike EU z daljnosežnimi posledicami; precej vpliva na dogajanje v državah v razvoju, vpliva na proračun EU, odnose s trgovinskimi partnerji EU v organizacijah, kakršna je STO, in ima pomembne posledice za evropsko industrijo, zlasti za proizvodne panoge. To je ena redkih zadev, ki se jih na evropski ravni upravlja bolj na zvezen kot na nezvezen način; izključne pristojnosti na tem področju ima Komisija. Globalizacija je povečala pomen splošnega tarifnega preferenciala; EU uporablja ta režim, da bi pomagala državam v razvoju uživati ugodnosti, ki jih prinaša globalizacijski proces. Obenem omogoča EU, da spodbuja trajnostni razvoj s podeljevanjem preferencialnih pogojev za dostop na evropski trg državam, ki upoštevajo temeljna načela človekovih pravic.

3.2 Ko je Komisija objavila smernice<sup>(5)</sup>, ki so temelj teh predlogov, je EESO izdal mnenje<sup>(6)</sup>, v katerem je podrobno obravnaval pereča vprašanja. V navedenem mnenju je ugotovil, da je prvi cilj poenostavitve sistema. Zato pozdravlja ukrepe iz predlogov Komisije, ki so usmerjeni v poenostavitev strukture. Zlasti meni, da bo doseg tega cilja omogočilo predvsem zmanjšanje števila režimov s petih na tri.

3.3 EESO je tudi zahteval, naj se število sodelujočih držav zmanjša<sup>(7)</sup>, in je med drugim predlagal izključitev držav, ki trenutno uživajo prednostni dostop do Skupnosti pod pogoji prostotrgovinskih sporazumov, z zaščitnim ukrepom, da je treba vse preferencialne, do katerih so bile upravičene v okviru sedanjega sistema splošnih tarifnih preferencialov, zajeti v ustrezne dvostranske sporazume. Z zadovoljstvom opaža, da je bilo to priporočilo sprejeto.

3.4 EESO je izrazil zaskrbljenost<sup>(7)</sup>, ker se večina pomoči Skupnosti nameni najbogatejšim državam upravičenkam, na pa

tistim, ki jo najbolj potrebujejo. Toplo pozdravlja dejstvo, da je Komisija obravnavala to vprašanje, vendar se sprašuje, ali predlogi dovolj globoko posegajo na to področje.

3.5 EESO je priporočil<sup>(7)</sup>, da je gradacijski mehanizem treba ohraniti, vendar mora postati bolj preprost in pregleden. Odbor odobrava predloge Komisije na tem področju in meni, da se z njimi precej približuje zadanim ciljem. Zlasti zamenjava več meril z enotnim, jasnim merilom bi morala poenostaviti proces in povečati njegovo preglednost.

3.6 EESO je zahteval<sup>(7)</sup>, da je treba izkoristiti priložnost za uskladitev, poenotenje in racionalizacijo pravil in postopkov sistema splošnih tarifnih preferencialov. Meni, da so zdajšnji predlogi velik korak k uresničitvi tega ideala.

3.7 EESO je zahteval<sup>(7)</sup> objavo podrobne presoje vplivov skupaj s predlogi Komisije. Razočaran je, da se to ni zgodilo, in bi rad poudaril, da naknadna presoja vplivov na najbolj obrobne regije Skupnosti nima smisla, razen če ni namenjena prilagoditvi sistema glede na to presojo, kar pa ne zadosti zahtevi, da naj se uredbe po sprejetju ne bi spreminjale. Ozračje negotovosti ovira zadovoljivo delovanje sistema splošnih tarifnih preferencialov.

3.8 EESO odobrava koncept vključitve spoštovanja človekovih pravic, zaščite delovnopравnih pravic, varstva okolja, odgovornega vodenja države ter omejevanja proizvodnje drog in trgovanja z njimi v opredelitev „trajnostnega razvoja“.

3.9 EESO je poudaril<sup>(7)</sup>, da so zdajšnji posebni spodbujevalni režimi popolnoma neučinkoviti pri doseganju glavnih ciljev. Samo dve državi sta bili upravičeni do posebnega spodbujevalnega režima za zaščito delovnopравnih pravic in nobena do posebne spodbude za varstvo okolja; pri tem pa je dvanajst držav uživalo ugodnosti posebnega režima za boj proti proizvodnji nedovoljenih drog in trgovanju z njimi, a brez opaznega učinka na pojavnost teh dejavnosti.

3.9.1 EESO meni, da novi predlogi sicer vnašajo v proces dobrodošel ukrep poenostavitve, a ni verjetno, da bo njihov učinek kaj večji. Obseg spodbude se ni povečal in neupravičeno je domnevati, da bodo novi režimi kaj bolj spodbujali države upravičenke k uveljavitvi načel trajnostnega razvoja in njihovega izvajanja. Zaradi zahteve po sprejetju sedemindvajsetih mednarodnih konvencij bodo mogoče raje upoštevale lastne ureditve in se odrekle ugodnostim, ki jih prinaša ponudba.

<sup>(5)</sup> Op. cit.

<sup>(6)</sup> Mnenje CESE z dne 25.02.2004 – UL C 110 z dne 30.04.2004.

<sup>(7)</sup> Ibid

3.9.2 Glede na težavnost zagotavljanja smiselne spodbude zaradi stalnega upadanja tariff, bi lahko razmislili o povezavi upoštevanja teh konvencij in zagotavljanja razvojne pomoči.

3.10 Kot opaža EESO, vse konvencije, v skladu s katerimi morajo ravnati države prosilke, vključujejo mehanizme, da „ustrezne mednarodne organizacije“ lahko redno vrednotijo učinkovitost njihovega izvajanja. EESO podpira vlogo socialnih partnerjev pri tem vrednotenju.

3.11 EESO opaža, da se pogoji za začasen odvzem ugodnosti ne razlikujejo veliko od tistih v obstoječem režimu. Glede na to, da se jih je uporabilo samo pri eni državi (Mjanmar), ki je primer skrajnega neupoštevanja mednarodnih konvencij, je njihova učinkovitost pri spodbujanju trajnostnega razvoja vprašljiva. Sankcija, ki se uporabi tako zelo redko, nima velikega odvračalnega učinka. EESO bi raje videl širšo uporabo tega mehanizma, da bi se tako okreplil posebni spodbujevalni režim za trajnostni razvoj, za katerega se boji, da se bo sčasoma izkazal za neuporabnega.

3.12 EESO se sprašuje, ali bi nov sistem bolj učinkovito odvrčal od goljufij kot njegov predhodnik. Prednost bi dal bolj proaktivnemu pristopu k temu vprašanju. Odbor bi bil zlasti vesel oblikovanja mehanizmov za tesnejše sodelovanje med agencijami v EU in državah upravičenkah. Težko se je izogniti sklepu, da je Komisija na tem področju sprejela politiko „hiti počasi“.

3.13 EESO pozdravlja dejstvo, da je Komisija pred oblikovanjem teh predlogov opravila obsežna posvetovanja v EU in državah upravičenkah.

3.14 EESO opaža, da bi Komisiji pri uresničevanju sistema splošnih tarifnih preferencialov še naprej pomagal Odbor splošnih preferencialov, pri čemer bi deloval v okviru postopka „Regulativnega odbora“.

#### 4. Posebne pripombe

4.1 EESO opaža se bodo iz splošnega režima izključile samo države, ki jih je Svetovna banka uvrstila med države z visokim dohodkom in ki nimajo dovolj raznolikega izvoza. Meni, da bo število držav, ki ustrezajo tem merilom, omejeno. Predlaga <sup>(8)</sup>, da bi nove smernice med drugim izključile države, ki imajo

programe za izdelavo jedrskega orožja in ki so davčne oaze. Obžaluje, da bo veliko teh držav navidezno še lahko upravičenih do vključitve na seznam upravičenk.

4.2 Eno od meril za vključitev v posebni spodbujevalni režim za trajnostni razvoj je opredelitev „ranljiva država“. Člen 9(2) opredeljuje, da je to država, ki ni bila izključena iz splošnega režima pod pogoji iz odstavka 4.1 zgoraj ali katere izvoz v Skupnost, za katerega velja splošni tarifni preferencial, predstavlja manj kot 1 % vsega uvoza v Skupnost, za katerega velja splošni tarifni preferencial. EESO meni, da je treba ta člen preoblikovati in zamenjati besedo „ali“ z „in“; sicer bo imel člen učinek, ki prav gotovo ni bil predviden.

4.3 EESO poudarja <sup>(8)</sup>, da sta po zdajšnjem sistemu gradacija in posodabljanje preveč časovno oddaljena. Zato pozdravlja dejstvo, da bi se gradacija odslej zgodila v letu, ki sledi tretjemu zaporednemu letu, kar je referenčno obdobje za katero koli državo ali sektor.

4.4 EESO podpira predlog Evropske komisije za ohranitev regionalne kumulacije v smislu Uredbe (EGS) št. 2454/93, kadar je proizvod, ki se uporablja v nadaljnji proizvodnji v državi iz regionalne skupine, po poreklu iz druge države v okviru te skupine, ki ne uživa ugodnosti režimov za končni izdelek, če obe državi uživata ugodnosti regionalne kumulacije za navedeno skupino. Poudaril bi, da so te določbe v preteklosti omogočale precej goljufij.

4.5 EESO ponavlja svoje mnenje <sup>(8)</sup>, da je treba preferencialna pravila o poreklu blaga poenostaviti in jih uskladiti z zdajšnjimi pravili o poreklu blaga za nepreferencialen uvoz ter tako ustrezno zmanjšati obremenjenost uvoznikov v EU za zahtevo po skladnosti.

4.6 EESO ponovno zahteva <sup>(9)</sup> dialog med EU in najmanj razvitimi državami, da bi na določenih področjih izboljšali izvajanje predpisov za posebne ureditve v korist najmanj razvitim državam, zlasti s prilagajanjem prehodnega obdobja.

4.7 EESO pozdravlja predlog za odpravo dajatev, kadar zaradi preferencialne obravnave dajatev *ad volarem* znaša 1,0 % ali manj ali kadar posebna dajatev znaša 2 evra ali manj. Meni, da je to občuten poenostavitveni ukrep.

<sup>(8)</sup> CESE 1646/2004 – Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o izpopolnitvi modela trajnostnega kmetijstva za Evropo z reformo SKP – predlog reforme za sladkorni sektor (COM(2004) 499 final).

<sup>(8)</sup> Ibid

4.8 EESO opaža, da je začasen odvzem ugodnosti omejen na obdobje treh mesecev, kar je mogoče enkrat ponoviti. Komisija lahko to obdobje podaljša v skladu s členoma 3 in 7 Sklepa 1999/468/ES, kar je že storila pri Mjanmaru. EESO bi dal prednost določbi, kjer bi se začasen odvzem ugodnosti, ko se ga enkrat uporabi, ohranil, dokler ne bi država kršiteljica odstranila vzroka za umik in odpravila kršitev mednarodnih konvencij, ki je povzročila umik.

4.9 Po mnenju EESO je zahteva, da morajo države ali območja, ki želijo izkoristiti ugodnosti posebnega spodbujevalnega režima za trajnostni razvoj, predložiti prošnjo v treh mesecih po začetku veljavnosti uredbe, nekoliko prehuda in najbrž v nasprotju z lastnimi cilji, saj omejuje možnost izkoriščanja te ugodnosti. V tem roku bo najbrž še kar precej držav, ki niso izpolnile meril in se jim ne zdi smiselno pošiljati prošnje. Takšne države po izteku trimesečnega roka tako ne bi imele motiva za ratifikacijo in izvajanje mednarodnih sporazumov, naštetih v dodatkih 1 in 2. EESO se zdi bolje pustiti odprta vrata za poznejše sprejetje teh držav, če bodo takrat izpolnjevala merila za vključitev.

4.10 EESO je poudaril<sup>(10)</sup>, da je sistem splošnih tarifnih preferencialov en element trgovinske politike EU in da mora biti kot tak skladen z drugimi elementi navedene politike. Za doseg skladne trgovinske politike je nujno vključiti v proces še druge generalne direktorate Komisije. Zlasti je treba vzdrževati tesno, stalno in učinkovito sodelovanje med generalnima direktorata za trgovino in podjetništvo.

4.11 EESO meni, da je v primeru občutnih motenj na trgu izdelkov, ki jih obravnava priloga I Pogodbe, zaželeno, da se zaščitna klavzula lahko uporabi tudi na željo države članice ali na pobudo Komisije in da se ob tem zagotovi posvetovanje z zadevnim upravnim odborom.

4.12 V splošni sistem preferencialov (GSP) je treba v skladu s predlogom Komisije vključiti posebno ureditev za najmanj razvite države (LDC), t. i. pobudo „Vse, razen orožja“ (EBA), in prevzeti ureditve — tudi za sladkor — v skladu z Uredbo 416/2001. Upravičena je zaskrbljenost najmanj razvitih držav, da jim bosta reforma ureditve EU za sladkor z bistvenim znižan-

njem cen in za 1. julij 2009 predvideno popolno odprtje trga EU za te države prinesla več škode kot koristi. Odbor v tem pogledu opozarja na svoje mnenje o predlagani reformi skupne ureditve trga/sladkor z dne 15. decembra 2004, v katerem je Komisijo pozval, da v skladu z izrecno željo najmanj razvitih držav sklene pogajanja o preferenčnih uvoznih kvotah za sladkor od leta 2009, skupaj z rednimi kontrolami, pri katerih se bo upoštevala povezava med reformo evropskega trga sladkorja in razvojnimi cilji najmanj razvitih držav (LDC). EESO se izreka za prepoved trikotne trgovine (SWAP).

4.13 Na splošno EESO verjame, da je treba določbe o uporabi člena 12(2) za zadevne izdelke natančneje opredeliti v okviru ustreznih skupnih tržnih organizacij.

## 5. Sklepi

5.1 EESO je zahteval, da je treba obstoječi sistem poenostaviti in ga narediti bolj preglednega ter da je treba izkoristiti to priložnost za uskladitev, poenotenje in racionalizacijo vseh pravil in postopkov splošnega tarifnega preferenciala. Meni, da bi predlagana shema v tem pogledu prinesla bistveno izboljšanje in v tem obsegu predloge Komisije odobrava.

5.2 EESO odobrava zmanjšanje števila držav prejemnic, a se boji, da to ne bo dovolj veliko.

5.2.1 EESO meni, da bi splošni tarifni preferenciali morali biti pridržani najmanj razvitim državam in državam, ki potrebujejo posebno pomoč, da se zagotovi, da bodo te države od novega režima imele največjo korist. Zato pa je potrebno za določene tekstilne izdelke in oblačila prag znižati na 10 odstotkov.

5.3 EESO meni, da bo imel nov posebni spodbujevalni režim za trajnostni razvoj le malo večji vpliv na države prejemnice kakor njegov predhodnik.

5.4 EESO skrbi, da obstoječi sistem vprašanja goljufij ne rešuje učinkovito, in meni, da bi se za to dalo narediti kaj več.

5.5 EESO je razočaran, da podrobne presoje vplivov niso bile objavljene ali, v nekaj primerih, jasno izvedene.

V Bruslju, 9. februarja 2005

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(10)</sup> Ibid

## DODATEK I

**Temeljne konvencije ZN/MOD o človekovih in delovnopравnih pravicah**

1. Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah
2. Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah
3. Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije
4. Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk
5. Konvencija proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju
6. Konvencija o otrokovih pravicah
7. Konvencija o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida
8. Minimalna starost za sklenitev delovnega razmerja (št. 138)
9. Prepoved najhujših oblik dela otrok in takojšnje ukrepanje za njihovo odpravo (št. 182)
10. Konvencija o odpravi prisilnega dela (št. 105)
11. Konvencija o prisilnem ali obveznem delu (št. 29)
12. Konvencija o enakem nagrajevanju moške in ženske delovne sile za delo enake vrednosti (št. 100)
13. Konvencija o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih (št. 111)
14. Konvencija o sindikalni svobodi in varstvu sindikalnih pravic (št. 87)
15. Konvencija o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja (št. 98)
16. Mednarodna konvencija o zatiranju in preprečevanju zločina apartheida

## DODATEK II

**Konvencije o okolju in načelih upravljanja**

17. Montrealski protokol o snoveh, ki škodljivo delujejo na ozonski plašč
18. Baselska konvencija o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja
19. Stockholmska konvencija o obstojnih organskih onesnaževalih
20. Konvencija o mednarodni trgovini z ogroženimi prostoživečimi živalskimi in rastlinskimi vrstami
21. Konvencija o biološki raznovrstnosti
22. Kartagenski protokol biološke varnosti
23. Kjotski protokol h konvenciji ZN o spremembi podnebja
24. Enotna konvencija ZN o mamilih (1961)
25. Konvencija ZN o psihotropnih substancah (1971)
26. Konvencija ZN proti prepovedani trgovini z mamili in psihotropnimi substancami (1988)
27. Konvencija ZN proti korupciji.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu za Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi evropskega postopka o odredbi za plačilo**

COM(2004) 173 final/3 — 2004/0055 COD

(2005/C 221/16)

Evropski svet je 6. aprila 2004 sklenil, da v skladu s členom 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi evropskega postopka o odredbi za plačilo.

Predsedstvo Evropskega ekonomsko-socialnega odbora je strokovno skupino za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžilo za pripravo dela Odbora na tem področju.

Glede na nujnost dela je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 9. februarja) za glavnega poročevalca imenoval g. J. PEGADO LIZ-a in s 73 glasovi za in 2 vzdržanima sprejel naslednje mnenje.

## 1. Cilj predloga

1.1 S predlogom uredbe o določitvi evropskega sodnega postopka o odredbi za plačilo <sup>(1)</sup> Komisija uveljavlja številne pobude, s katerimi postopno ustvarja in razvija območje svobode, varnosti in pravice, odstranjuje ovire in prispeva k lažjemu vodenju civilnih postopkov na evropski ravni, kot je posebej določeno v njenem akcijskem načrtu, ki ga je 3. decembra 1998 sprejel Svet za pravosodje in notranje zadeve. <sup>(2)</sup>

1.2 Ta predlog izpolnjuje enega od ključnih ciljev zelene knjige z dne 20. decembra 2002 <sup>(3)</sup>; Komisija se ločeno ukvarja z določitvijo evropskega postopka za manjše tožbene zahtevke, ki je njen drugi cilj.

1.3 Da bi določila evropski postopek za odredbo za plačilo, je Komisija upoštevala pripombe in priporočila Evropskega parlamenta in EESO o navedeni zeleni knjigi, zdaj pa predstavlja osnutek uredbe za določitev enotnega postopka o odredbi za plačilo, ki naj bi se uporabljal v vsej Evropski uniji.

1.4 Razlogi Komisije za to pobudo temeljijo na dejstvu, da se civilno procesno pravo držav članic razlikuje, kar ima za posledico visoke stroške in zamude zaradi čezmejnih sporov, ki lahko postanejo nesorazmerni, predvsem kadar gre za postopke za izterjavo nespornih dolgov.

1.5 Komisija se je odločila, da bo razširila obseg enotnega postopka o odredbi za plačilo na nacionalne spore, da bi tako vsem zagotovila enako obravnavo in preprečila izkrivljanje konkurence med gospodarskimi subjekti, skladno z mnenjem EESO o zeleni knjigi, pri tem pa zagotovila, da je postopek združljiv z načeli sorazmernosti in subsidiarnosti.

1.6 Iz besedila je jasno razvidno, da je postopek o odredbi za plačilo neobvezen, ker lahko upnik vedno izbere drugačen, bolj formalen postopek, ki ga predpisuje domača zakonodaja. Tudi to je skladno z mnenjem EESO.

1.7 Komisija je pri določitvi postopka upoštevala naslednja temeljna načela:

- a) postopek mora biti čim bolj preprost in temeljiti na uporabi standardnih obrazcev;
- b) nobenega preverjanja vsebine zahtevka;
- c) predložitev dokumentarnih dokazil ne sme biti obvezna;

<sup>(1)</sup> COM(2004) 173 final z dne 19. 3. 04.

<sup>(2)</sup> UL C 19 z dne 23. 1. 99.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 746 final z dne 20. 12. 02 – poročevalec: g. Von Fürstenwerth (UL C 220 z dne 16. 9. 2003).



- d) ustrezna zaščita pravic tožene stranke;
- e) ni potrebe po pritožbah;
- f) izvršljivost;
- g) odvetniško zastopanje ne sme biti obvezno.

1.8 Komisija zagotavlja tudi medsebojno izmenjavo podatkov o sodiščih, pristojnih za izdajo evropskih odredb za plačila v različnih državah članicah; te podatke je treba redno posodablјati.

1.9 Odbor z zadovoljstvom ugotavlja, da Združeno kraljestvo in Irska preučujeta možnost, da se pridruži temu sistemu, tako kot ob podobnih preteklih pobudah. Vendar pa bi Odbor zaradi zagotovitve nemočenega delovanja predlaganega sistema raje videl, da Danska ne bi popolnoma zavrnila izvajanja uredbe, in upa, da bodo v prihodnosti odstranjene omejitve, ki ovirajo njeno polnopravno članstvo v enotnem evropskem sodnem prostoru.

1.10 Ozemeljski obseg predloga lahko povzroči težave pri njegovem izvajanju. Pri odpravljanju teh težav je treba upoštevati i) posebne značilnosti nekaterih ozemelj, kot je določeno v členu 299 PES, in ii) pristojnosti, ki so jih nekatere države članice prevzele v zvezi s temi regijami. Zato je treba poudariti, da mora pristojne organe ne glede na dejansko izvajanje postopka o odredbi imenovati ustrezni državni organ, ki izpolnjuje te obveznosti v imenu države, in tako zagotoviti legitimnost teh organov.

## 2. Precedensi in vzporedne pobude

2.1 Institucije Skupnosti, vključno z Evropskim parlamentom <sup>(1)</sup> in EESO <sup>(2)</sup>, že dolgo sprejemajo dokumente, v katerih izražajo željo po standardizaciji in poenostavitvi civilnih postopkov, da bi zagotovile hitrejše in učinkovitejše delovanje sodstva.

2.2 Zaradi teh pomislekov, ki so jih v glavnem izrazili gospodarski subjekti, strokovnjaki in potrošniki, tudi Komisija že dolgo razmišlja o najboljšem načinu za začetek izvajanja; pomemben je bil predvsem napredek, narejen na novem področju prava varstva potrošnikov <sup>(3)</sup>.

2.3 Vendar pa je bilo pri *Zeleni knjigi o evropskem postopku o odredbi za plačilo in ukrepih za poenostavitev in pospešitev postopka za manjše tožbene zahtevke* jasno, da je bila zadeva obravnavana kot možna zakonodajna pobuda.

<sup>(1)</sup> Glej resolucije EP A2-152/86 z dne 13. 3. 1987, A3-0212/94 z dne 22. 4. 1994 in A-0355/96 z dne 14. 11. 1996.

<sup>(2)</sup> Glej predvsem mnenja o *Zeleni knjigi o dostopu potrošnikov do sodišča* (poročevalec: g. Ataíde Ferreira, UL C 295 z dne 22. 10. 1994) in o *enotnem trgu in varstvu potrošnikov: priložnosti in ovire* (poročevalec: g. Ceballo Herrero, UL C 39 z dne 12. 2. 1996).

<sup>(3)</sup> V zvezi s tem glej naslednje dokumente:

- Sporočilo Komisije o pravnem varstvu potrošnikov (COM (84) 692 final z dne 12. 12. 1981) in dodatno sporočilo o istem predmetu (COM(87) 210 final z dne 7. 5. 1987) v dodatku 2/85 k biltenu Evropskih skupnosti.
- Sporočilo Komisije o novi spodbudi za politiko varstva potrošnikov (COM(85) 314 final z dne 23. 7. 1985) in UL C 160 z dne 1. 7. 1985.
- Akcijski načrt Komisije z dne 14. februarja 1996 (COM(96) 13 final).
- Sporočilo Komisije o približevanju k večji učinkovitosti pri doseganju in izvrševanju sodb v Evropski uniji (COM(97) 609 final z dne 22. 12. 1997, UL C 33 z dne 31. 1. 98).
- *Zelena knjiga o dostopu potrošnikov do sodišča in reševanju sporov potrošnikov na enotnem trgu* (COM(93) 576).
- *Zelena knjiga o nadomestnih reševanjih sporov v civilnem in gospodarskem pravu* (COM(2002) 196 final z dne 19. 4. 2002).

2.4 Ta pobuda spada v niz zelo pomembnih ukrepov, ki so bili v zadnjih letih sprejeti na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah <sup>(1)</sup>:

2.5 Treba je posebej omeniti Uredbo (ES) št. 805/2004 z dne 21. aprila 2004 o oblikovanju evropskega naloga za izvršbo za nesporne zahtevke <sup>(2)</sup>, pomembno zlasti pri obravnavi sedanjega predloga Komisije, ker se obe besedili ukvarjata z dvema vidikoma iste situacije — potrebe po enostavnejšem in učinkovitejšem izvajanju civilnega prava v enotnem sodnem prostoru.

### 3. Pravni instrument in podlaga

3.1 V skladu z večino pobud, sprejetih na tem področju, se je Komisija odločila, da na podlagi členov 61(c) in 65 Pogodbe predlaga sprejetje uredbe.

3.2 V predhodnem mnenju je EESO odločno podprl sprejetje uredbe in tako popolnoma podpira odločitev Komisije.

3.3 Prav tako v celoti podpira izbiro Komisije glede pravne podlage, ki presega zgolj formalno razlago ustreznih pravnih osnutkov. To je edini način, da se izpolni cilj vzpostavitve enotnega sodnega prostora EU.

### 4. Splošne pripombe

4.1 EESO pozdravlja osnutek uredbe, v katero je, kot je že bilo navedeno, vključena večina njegovih pripomb o *Zeleni knjigi o evropskem postopku o odredbi za plačilo in ukrepih za poenostavitev in pospešitev postopka za manjše tožbene zahtevke*, in katere cilj je uresničiti pravico iz člena 47 Listine EU o temeljnih človekovih pravicah.

<sup>(1)</sup> V to so vključeni:

- Priporočilo Komisije z dne 12. maja 1995 o plačilnih obdobjih pri trgovinskem poslovanju, in s tem povezano sporočilo Komisije (UL L 127 z dne 10. 6. 1995 in UL C 144 z dne 10. 6. 1995).
- Direktiva 98/27/ES z dne 19. 5. 1998 o opustitvenih tožbah zaradi varstva interesa potrošnikov (UL L 166 z dne 11. 6. 1998, str. 51).
- Direktiva 2000/35/ES z dne 29. junija 2000 o boju proti zamudam pri plačilih pri trgovskih poslih (UL L 200 z dne 8. 8. 2000).
- Uredba (ES) št. 44/2001 z dne 22. decembra 2000 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in trgovinskih zadevah (Bruselj I) (UL L 12 z dne 16. 1. 2001). Poročevalec EESO: g. Malosse (UL C 117 z dne 26. 4. 2000).
- Uredba (ES) št. 1206/2001 z dne 28. maja 2001 o sodelovanju med sodišči držav članic pri pridobivanju dokazov v civilnih ali gospodarskih zadevah (UL L 174 z dne 27. 6. 2001). Poročevalec EESO: g. Bataller (OJ C 139 z dne 11. 5. 2001).
- Program ukrepov za uresničevanje načela vzajemnega priznavanja odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL C 12 z dne 15. 1. 2001).
- Uredba (ES) št. 1346/2000 z dne 29. maja 2000 o postopkih v primeru plačilne nesposobnosti (UL L 160 z dne 30. 6. 2000). Poročevalec EESO: g. Ravoet (UL C 75 z dne 15. 3. 2000).
- Uredba (ES) št. 1347/2000 z dne 29. maja 2000 o priznavanju in izvrševanju sodnih odločb v zakonskih sporih in sporih iz razmerij med starši in otroki (UL L 160 z dne 30. 6. 2000). Poročevalec EESO: g. Braghin (UL C 368 z dne 20. 12. 1999).
- Uredba (ES) št. 1348/2000 z dne 29. maja 2000 o vročanju sodnih in izvensodnih spisov v civilnih in trgovinskih zadevah v državah članicah (UL L 160 z dne 30. 6. 2000). Poročevalec EESO: g. Bataller (UL C 368 z dne 20. 12. 1999).
- Odločba Sveta z dne 28. maja 2001 o ustanovitvi Evropske pravosodne mreže v civilnih in gospodarskih zadevah (UL L 174 z dne 27. 6. 2001). Poročevalec EESO: g. Retureau (UL C 139 z dne 11. 5. 2001).
- Sporočilo Komisije o novem pravnem okviru za plačila na notranjem trgu [COM(2003)718 final z dne 2. 12. 2003]. Poročevalec EESO: g. Ravoet, in OJ C 302 z dne 7.12.2004).

<sup>(2)</sup> COM(2002) 159 final, UL C 203 z dne 27. 8. 2002. Poročevalec EESO: g. Ravoet (UL C 85 z dne 8. 4. 2003).

4.2 EESO zahteva od Komisije, da naj razmisli o možnosti razširitve tega predloga uredbe, da bi zajel Evropski gospodarski prostor.

4.3 Potreba po določitvi evropskega postopka za hitro izterjavo nespornih dolgov je zapisana v odgovorih različnih držav članic na navedeno zeleno knjigo, tako kot tudi skrb za zagotavljanje ustreznih pravic glede obrambe dolžnikov, ki jim je vročena odredba za plačilo.

4.3.1 EESO meni, da bi bil predlog Komisije še boljši, če bi vseboval statistične podatke o domnevnem številu primerov sporov, tako čezmejnih kot nacionalnih, za katere se bo predlagani novi instrument uporabljal. Prav tako bi predlog moral vsebovati analizo stroškov in koristi, ki jih bo prineslo izvajanje novega instrumenta. Tega vprašanja Komisija v svoji obrazložitvi ne obravnava.

4.4 EESO je v mnenju o Zeleni knjigi navedel predvsem, da „bo pri oblikovanju evropskega postopka za manjše tožbene zahtevke ključni cilj opredeliti ustrezne ukrepe za pospešitev tega postopka, ne da bi bila ob tem ogrožena zagotovila, dana zadevnim strankam v okviru pravne države.“

4.5 EESO je prepričan, da je predlog, čeprav ga je treba pazljivo in natančno popraviti, tako da bo lahko učinkoviteje dosegel svoje cilje, uravnotežen odgovor na dvojno zahtevo po hitri izterjavi dolga in zagotavljeni pravici do obrambe.

4.6 Vendar pa EESO poudarja, da je pomembno upoštevati, da se podjetjem ne sme omogočiti uporabljanja odredbe za plačila kot krinka za nepravilne postopke, kot so zlasti izvajanje pritiska ali izterjava dolgov, ki izhajajo iz neizpolnjevanja predpisov o varstvu potrošnikov. Prav tako je pomembno zagotoviti, da sprejeti postopek ne spodbuja tajnih dogovorov med podjetji iz različnih držav članic, pri čemer bi se nesporne odredbe za plačila uporabljale kot krinka za prenos denarja sumljivega porekla in/ali denarja, ki izvira iz kaznivega dejanja, ter pravni postopek za pranje denarja.

4.7 EESO tudi poudarja, da je veliko postopkov izterjave, ki jih obravnavajo sodišča, tudi če so nesporni, povezanih z agresivnim in/ali zavajajočim oglaševanjem, ki uveljavlja proizvode tako, da prepriča potrošnika, da nakup in uporaba ali potrošnja tega izdelka ne bodo povečali njegovih stroškov ali, če jih bodo, da ti ne bodo vplivali na finančno stanje družine.

4.8 EESO zato meni, da predlog obravnava samo enega od vidikov veliko širšega in bolj zapletenega vprašanja. Skladno s tem zahteva od Komisije, da naj predlaga zakonodajo, ki določa odgovornost dobaviteljev za čezmerno zadolženost gospodinjstev, nastalo zaradi nepoštenih praks dobaviteljev<sup>(1)</sup>.

4.9 Komisija meni, da bo evropski postopek o odredbi za plačilo lahko obstajal hkrati z drugimi identičnimi postopki, ki imajo isti namen in jih vsebujejo nacionalne zakonodaje držav članic.

4.9.1 Vendar pa EESO meni, da bi moral obstajati samo en postopek o odredbi za plačilo, in sicer postopek, ki ga predpisuje in ureja obravnavani predlog. Ta postopek mora po definiciji veljati za najustrežnejšega za situacije, ki jih ureja, saj bi drugače izgubil legitimnost. Skladno s tem je treba ob sprejetju te uredbe prenehati uporabljati postopke o odredbi za plačilo, predpisane v nacionalnih zakonodajah nekaterih držav članic.

<sup>(1)</sup> Glej mnenje EESO in informativno poročilo o čezmerni zadolženosti gospodinjstev (poročevalec: g. Ataíde Ferreira, UL C 149 z dne 21. 6. 2002).

4.9.2 Evropski postopek o odredbi za plačilo naj bo izbiren samo, če obstaja nadomestni enotni postopek, in ne, kadar je druga možnost nacionalni postopek o odredbi za plačilo.

4.9.3 Zaradi teh razlogov je treba na novo oblikovati obrazložitveni memorandum in uvodno izjavo 8 predloga, da se jasno določi, da je evropski postopek o odredbi za plačilo druga možnost samo za druge enotne postopke, skrajšane ali redne, in ne za kakršne koli podobne nacionalne postopke.

4.10 V predlogu se pogosto uporablja izraz „dolžnik“ za osebo, ki ji je vročena evropska odredba za plačilo. EESO meni, da je ta izraz nepravilen, saj sporoča, da je oseba, ki ji je vročena odredba, dolžnik, medtem ko v strogem pomenu besede, dokler odredba za plačilo ni izvršena, dolžnika ni in ga morda nikoli ne bo.

4.10.1 EESO zato meni, da je treba izraz „dolžnik“ nadomestiti z izrazom „tožena stranka“, kadar koli je uporabljen v besedilu, tako da se povsod uporablja isti izraz.

4.11 Vse časovne okvire, določene v predlogu, je treba izraziti v dnevih in ne v tednih. Zaradi pravne varnosti je treba jasno določiti pravila za njihov izračun in dneve, ki se ne upoštevajo (npr. sodne počitnice, državni prazniki, sobote in nedelje). EESO predlaga uporabo pravil, določenih v členu 80 in naslednjih členih poslovnika Sodišča.

4.12 V procesnem pravu sta „enotni postopek“ in „redni postopek“ dva različna koncepta. V nekaterih državah članicah kot glavni kategoriji obstajajo enotni postopki in posebni postopki. Postopek je poseben, kadar zakonodaja določa posebna pravila za določene vrste postopkov, v vseh drugih primerih pa se uporablja enotni postopek. Enotni postopek je lahko reden, skrajšan ali pospešen, odvisno od vrednosti zahtevka.

4.12.1 V predlogu se izraz „redni postopek“ uporablja ohlapno in brez tega razlikovanja. Člen 2(2) govori o rednem postopku v nasprotju s skrajšani postopkom. V členih 6(5), 8 in 12 se uporablja izraz „redni postopek/postopki“ tako, da pomeni isto kot enotni postopek.

4.12.2 Zato je treba izraz „redni postopek/postopki“, ki se uporablja v členih 6(5), 8 in 12, zamenjati z izrazom „enotni postopek/postopki“.

## 5. Posebne pripombe

### 5.1 Člen 2 — evropski postopek o odredbi za plačilo

5.1.1 Stavek „nesporni denarni zahtevki za določene zapadle vsote“ je treba nadomestiti s stavkom „nesporni denarni zahtevki za določene zapadle neto vsote“.

5.1.2 Določen dolg je mogoče izterjati, če je znana neto vsota in če je obveznost že zapadla. Tovrsten koncept je zelo jasno določen v različnih pravnih sistemih in ga je tukaj treba ohraniti, da bi zagotovili večjo pravno varnost pri izvajanju zakonodaje.

## 5.2 Člen 4 — zahtevki za vročitev evropske odredbe za plačilo

5.2.1 V členu 4(1) je treba spremeniti klavzulo „... če so izpolnjene zahteve, določene v členih 1, 2 in 3“, ker se člena 1 in 2 ne nanašata na zahteve. Člen 1 določa področje uporabe uredbe, člen 2 pa opredeljuje postopek.

5.2.1.1 Zato EESO predlaga, da bi se stavek glasil: „... če so izpolnjeni pogoji in zahteve, določene v členih 1, 2 oziroma 3“.

5.2.2 Člen 4(2) omogoča sodiščem, da od vlagatelja zahtevajo izpolnitev ali popravek zahtevka.

5.2.2.1 EESO zaradi pravne varnosti in učinkovitosti postopka Komisijo naproša, da naj razmisli o tem, da bi to možnost spremenili v obveznost vsaj v primerih, ko zahtevek vsebuje posebej očitne napake ali pomanjkljivosti.

5.2.2.2 Poleg tega mora predlog opredeliti določen nujno kratek rok, v katerem mora vlagatelj izpolniti zahtevo sodišča. Če vlagatelj zahtevka ne popravi pred iztekom roka, mora biti zahtevek zavrjen brez nadaljnje obravnave.

## 5.3 Člen 5 — zavrnitev zahtevka

5.3.1 V skladu s procesnim pravom je na splošno mogoče vložiti ugovor ali pritožbo zoper odločbo o zavrnitvi zahtevka za odredbo za plačilo. Vendar pa je namen člena 5(2) zagotoviti, da te odločbe nikakor ni mogoče izpodbijati.

5.3.2 Zato je pritožba nepotrebna glede na način, kako je odredba za plačilo zasnovana, in dejstvo, da je neobvezna (kar pomeni, da nič ne preprečuje uporabe drugih sodnih postopkov).

5.3.3 Člen 5(2) bi se moral zato glasiti: „Proti zavrnitvi zahtevka za evropsko odredbo za plačilo ni mogoče vložiti ugovora ali pritožbe“, da bi bil skladen z informacijami v obrazložitvenem memorandumu. (\*)

## 5.4 Člen 6 — evropsko obvestilo o plačilu

5.4.1 V skladu z drugim stavkom člena 6(2) so načini vročitve brez potrdila tožene stranke o prejemu dopustni (kot je navedeno prej, je treba izraz „dolžnik“ nadomestiti s „tožena stranka“), če je naslov tožene stranke zanesljivo znan.

5.4.1.1 EESO opozarja Komisijo na dejstvo, da je klavzula „če je naslov tožene stranke zanesljivo znan“ preveč nejasna in bi lahko povzročila pravno zelo negotove okoliščine s škodljivimi posledicami za tožene stranke.

(\*) Opomba prevajalca: Portugalska različica obrazložitvenega memoranduma uporablja besedo „recurso“ (pritožba), medtem ko je v členu 5(2) uporabljena beseda „impugnação“ (ugovor). Angleška različica v obeh primerih uporablja besedo „appeal“.

5.4.1.2 Nekatere države članice imajo sistem naslova za vročitev: v skladu s tem sistemom se domneva, da je bilo obvestilo dostavljeno in zaradi tega potrdilo o prejemu ni potrebno, če pogodbenica obvestilo vroči na naslovu za vročitev. EESO meni, da ugotovitev naslova za vročitev ni dovolj za izpolnitev zahteve glede zanesljivo znanega naslova.

5.4.1.3 Če ta sistem — tj. če se opusti zahteva po vročitvi s potrdilom tožene stranke o prejemu — kombiniramo s sistemom zasega neplačanega blaga, preden je toženi stranki obvestilo dejansko vročeno, bi lahko nastale okoliščine, v katerih bi tožena stranka za odredbo za plačilo izvedela šele, ko bi bila ta izvršena, blago pa zaseženo.

5.4.1.4 EESO meni, da se je treba izogibati tovrstnim resnim okoliščinam, ki povzročajo stisko oseb, katerih blago je zaseženo, ne da bi imeli možnost temu nasprotovati<sup>(1)</sup>. Zaradi tega EESO predlaga, kot poudarja v svojem mnenju o navedeni zeleni knjigi, da uporaba načinov za vročitev brez potrdila tožene stranke o prejemu ne sme biti dopustna in je zato treba izbrisati klavzulo „če je naslov tožene stranke zanesljivo znan“ na koncu člena 6(2).

5.4.2 Tritedenski rok, določen v členu 6(3)(b), je treba določiti z enakovrednim številom dni, da bo lažje izračunati zadevno časovno obdobje.

5.4.3 V portugalski različici predloga in nekaterih drugih je treba pojasniti vrsto časovnega okvira, določenega v členu 6(5), npr. v portugalski različici je treba za besedo „prazo“ dodati besedi „de prescrição“ („zastaranje“). (\*)

5.4.4 V mnenju o navedeni zeleni knjigi je EESO Komisiji predlagal tudi, „da mora pravni instrument natančno pojasniti posledice, če ne vsebuje določb o pritožbah“.

5.4.4.1 Trenutni predlog ne vsebuje takih določb, zato EESO od Komisije ponovno zahteva, da sprejme določbe o tem.

## 5.5 Člen 8 — učinki odgovora na tožbo

5.5.1 EESO meni, da v predlogu ni jasno navedeno, da se morajo, potem ko je bil vložen odgovor na tožbo, postopki nadaljevati po pravilih civilnega postopka zadevnih držav članic, ne da bi bilo treba strankam sprožiti kakršne koli nadaljnje postopke.

5.5.2 Zaradi tega mora v členu 8(1) besedam „postopek se nadaljuje“ slediti klavzula „samodejno, ne da bi bilo treba sprožiti nov postopek“.

## 5.6 Člen 9 — evropska odredba za plačilo

5.6.1 Kot je navedeno pri členu 6(2), drugi stavek člena 9(2) določa, da so načini vročitve brez potrdila tožene stranke o prejemu dopustni (kot je navedeno prej, je treba izraz „dolžnik“ nadomestiti s „tožena stranka“), če je naslov tožene stranke zanesljivo znan.

<sup>(1)</sup> Člen 14 Uredbe (ES) št. 805/2004 z dne 21. aprila 2004 o določitvi evropskega naloga za izvršbo za nesporne zahtevke predvideva, da se lahko nalog dolžniku vroči brez potrdila dolžnika o prejemu, vendar to ni dopustno, če dolžnikov naslov ni zanesljivo znan. Od raznih predvidenih okoliščin ugovore EESO v tem mnenju in mnenju o zadevni zeleni knjigi upravičujejo samo okoliščine, opisane v točkah c), d) in e).

(\*) Opomba prevajalca: V angleški različici je zastaranje že omenjeno.

5.6.2 EESO opozarja Komisijo na dejstvo, da je klavzula „če je naslov tožene stranke zanesljivo znan“ preveč nejasna in bi lahko povzročila pravno zelo negotov položaj s škodljivimi posledicami za tožene stranke.

5.6.3 Zaradi tega EESO meni, da za ta člen velja popolnoma enak predlog kot pri členu 6, z drugimi besedami, da uporaba načinov za vročitev brez potrdila tožene stranke o prejemu ne sme biti dopustna in je zato treba izbrisati klavzulo „če je naslov tožene stranke zanesljivo znan“ na koncu člena 9(2).

#### 5.7 Člen 11 — ugovor na evropsko odredbo za plačilo

5.7.1 Če Komisija sprejme predlog EESO, da uporaba načinov vročitve brez potrdila tožene stranke o prejemu ne sme biti dopustna, je treba izbrisati člen 11(4)(a)(i), da bi zagotovili doslednost.

5.7.2 Izraz „takoј ukrepa“ v zadnjem stavku člena 11(4) je zelo nejasen in si ga je mogoče razlagati zelo različno.

5.7.2.1 Da bi zagotovili pravno varnost, EESO predlaga, da Komisija določi rok, v katerem morajo biti uresničene pravice, določene v členu 11(4).

#### 5.8 Člen 12 — učinki vložitve ugovora

5.8.1 Kot je navedeno pri členu 8, v predlogu ni jasno določeno, da se morajo, potem ko je bil vložen odgovor na tožbo, postopki nadaljevati po pravilih civilnega postopka zadevnih držav članic, ne da bi bilo treba strankam sprožiti kakršne koli nadaljnje postopke.

5.8.2 Zaradi tega mora besedam „postopek se nadaljuje“ slediti klavzula „samodejno, ne da bi bilo treba sprožiti nov postopek“.

#### 5.9 Člen 13 — pravno zastopstvo

5.9.1 EESO meni, da je dopustno, da je zastopanje odvetnika ali drugega pravnega strokovnjaka neobvezno, kadar je vrednost zahtevka dovolj nizka, da ni smiselno najemati tovrstnih strokovnjakov.

5.9.2 Vendar pa ta predlog za razliko od zakonodaje nekaterih držav članic ne določa zgornje meje za uporabo postopka o odredbi za plačilo, tako da ga je mogoče uporabiti za izterjavo velikih zneskov, za katere je skladno z zakonodajo nekaterih držav članic treba uporabiti redni postopek, če je izražen ugovor.

5.9.3 V takih okoliščinah ni razumno, da bi bili pravni strokovnjaki vključeni samo, ko se primer začne reševati z rednim civilnim postopkom. Pri izpolnjevanju predlaganega obrazca za odgovor se od dolžnika ne zahteva le, da navede, ali prizna dolg ali ne, ampak tudi, da vloži ugovor glede zahtevka v celoti ali, v zvezi z glavnim zahtevkom, samo ugovor glede obresti ali stroškov. Če dolžnik izpolni ta obrazec, lahko nenamerno oslabi strategijo, ki bi jo lahko uporabil njegov odvetnik, če bi sodeloval od začetka postopka o odredbi.

5.9.4 Po drugi strani bi lahko imelo to, da je zastopanje pravnih strokovnjakov neobvezno, negativen učinek, kadar je moč vpletenih strank zelo različna (potrošniki proti strokovnjakom, velika podjetja proti majhnim ali družinskim podjetjem).

5.9.5 Zaradi tega EESO Komisiji predlaga razmislek o tem, da bi bilo zastopanje odvetnika ali drugega pravnega strokovnjaka obvezno, kadar zneski presegajo določeno vsoto (na primer 2500 EUR).

#### 5.10 Člen 14 — stroški

5.10.1 EESO meni, da bi bilo treba v členu 14 dodati odstavek 2 z naslednjo vsebino: „Za evropski postopek o odredbah za plačilo ni takse, če se ne vloži odgovor na tožbo ali ugovor.“

5.10.2 Ker je postopek o odredbi za plačilo zunajsodni postopek, Odbor predlaga, da bi določili enotno nizko začetno pristojbino ne glede na vrednost zahtevka.

5.10.3 Če Komisija meni, da to ni priporočljivo, mora biti v uredbi jasno navedeno, da se v tem primeru uporablja nacionalna zakonodaja držav članic, ki prevzema Direktivo 2003/8/ES z dne 27. januarja 2003 o dostopu do sodišča pri čezmejnih sporih <sup>(1)</sup>.

#### 5.11 Priloge: obrazci

5.11.1 Predlagani sistem temelji na uporabi obrazcev iz prilog 1, 2 in 3 <sup>(2)</sup>. Postopki bodo potekali nemoteno samo, če se bodo obrazci uporabljali, za kar so namenjeni.

5.11.2 EESO utemeljeno dvomi o učinkovitosti in praktičnosti obrazcev, ki se uporabljajo v čezmejnih sporih.

5.11.3 Na primer: Če italijansko podjetje, ki mu je dolžan poljski potrošnik, vloži zahtevek za evropsko odredbo za plačilo na italijanskem sodišču, ali bo poljski potrošnik obvestilo o plačilu prejel v italijanščini ali poljščini? Če ga bo prejel v italijanščini, kakšno je zagotovilo, da ga bo potrošnik razumel in da se bo lahko odločil, ali naj vloži odgovor na tožbo? Če ga bo prejel v poljščini, kdo bo odgovoren za prevod?

5.11.4 Vlagatelj mora poleg tega, da označi okenca v obrazcu, dodati tudi pisne podatke. Kdo bo odgovoren za prevod teh podatkov? In kdo bo potrdil, da je prevod točen?

<sup>(1)</sup> UL L 26 z dne 31. 1. 2003, str. 41.

<sup>(2)</sup> Priloga 1 vsebuje obrazec zahtevek za evropsko odredbo za plačilo (člen 3 predloga). Priloga 2 vsebuje evropsko obvestilo o plačilu (člen 6) in obrazec za odgovor za evropsko obvestilo o plačilu (člen 7). Priloga 3 vsebuje evropsko obvestilo o plačilu (člen 9) in obrazec za odgovor za evropsko obvestilo o plačilu (člen 11).



5.11.5 Uredba 1348/2000 z dne 29. maja 2000 o vročitvi sodnih in zunajsodnih listin v civilnih ali gospodarskih zadevah zaradi precej neformalne in počasne narave evropskega postopka o odredbah, ki se trenutno preučuje, ne olajšuje navedenih pomislekov.

5.11.6 Tudi če navedeni domnevni poljski potrošnik evropsko odredbo za plačilo prejme v svojem materinem jeziku, v katerem jeziku bi odgovoril? Kdo bi poskrbel za prevod iz poljščine v italijanščino? Po drugi strani, če poljski potrošnik obvestila ne prejme v poljščini, ga lahko, pravno gledano, zavrne. Vse tovrstne okoliščine ustvarijo ovire, ki negativno vplivajo na hitrost evropske odredbe za plačilo.

5.11.7 Zato EESO prosi Komisijo, da razmisli o najučinkovitejšem načinu, ki bo zagotovil, da uporaba teh obrazcev pri čezmejnih sporih ne bi ogrozila hitre izterjave dolgov ali pravice do zagovora tožene stranke.

5.11.8 Prav tako EESO meni, da so vsi obrazci, razen obrazcev za odgovor, preveč zapleteni, da bi jih lahko izpolnile osebe brez pravne izobrazbe.

5.11.9 Številni izrazi so nestrokovnjakom lahko nejasni (zakonska obrestna mera; % nad eskontno obrestno mero Evropske centralne banke; „se lahko uveljavi proti vam“). Ker Komisija predlaga, da bi bilo pravno zastopstvo neobvezno (čeprav EESO meni, da bi to moralo veljati samo za nizke zneske), so potrebni ukrepi, ki bodo zagotovili, da uporabniki obrazce razumejo in jih lahko pravilno izpolnijo.

5.11.10 Na Portugalskem, na primer, se izraza „najeti“ in „izposoditi si“ nanašata na različna koncepta (nepremičnine se najamejo, premično premoženje pa se izposodi). V portugalski različici točke 8.2 zahtevka za evropsko odredbo za plačilo in točke 9.3 evropskega obvestila o plačilu je za premično premoženje torej treba uporabiti izraz „contrato de locação“. Tudi izrazje, ki se uporablja v drugih jezikovnih različicah, je treba primerjati z izrazi iz civilnega prava držav članic.

5.11.11 In končno, laiki bodo zelo težko izpolnili točko 11 zahtevka za evropsko odredbo za plačilo in točko 12 evropskega obvestila o plačilu. EESO predlaga, da to zadevo preuči sodišče na podlagi stalnega prebivališča vlagatelja in tožene stranke.

V Bruslju, 9. februarja 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega  
odbora  
Anne-Marie SIGMUND

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu mladoletnikov in človeškega dostojanstva ter pravici do ugovora v zvezi s konkurenčnostjo evropskih avdiovizualnih in informacijskih storitvenih dejavnosti**

COM(2004) 341 final — 2004/0117 (COD)

(2005/C 221/17)

Svet je 14. maja 2004 sklenil, da se bo v skladu s členom 157 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom posvetoval o predlogu priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu mladoletnikov in človeškega dostojanstva ter o pravici do ugovora v zvezi s konkurenčnostjo evropskih avdiovizualnih in informacijskih storitvenih dejavnosti

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, ki je bila odgovorna za pripravo dela Odbora v tej zadevi, je svoje mnenje sprejela 17. januarja 2005. Poročevalec je bil g. Pegado Liz.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 9. februarja 2005) s 73 glasovi za in 2 glasovoma proti.

## 1. Povzetek predloga priporočila

1.1 Komisija s tem predlogom priporočila <sup>(1)</sup> o vsebini avdiovizualnih in informacijskih storitev v vseh oblikah, od radiodifuzije do interneta, predlaga, da se spremlja izvajanje drugega ocenjevalnega poročila z dne 12. decembra 2003 o uporabi Priporočila Sveta z dne 24. septembra 1998 o razvoju konkurenčnosti evropskih avdiovizualnih in informacijskih storitvenih dejavnosti s spodbujanjem nacionalnih okvirov, namenjenih doseganju primerljive in učinkovite ravni varstva mladoletnikov in človeškega dostojanstva. <sup>(2)</sup>

1.2 Glavni razlogi, ki so bili povod za to dodatno priporočilo, so, prvič, izzivi tehnološkega napredka, vključno z zmogljivostjo novih računalnikov in dejstvom, da širokopasovne tehnologije omogočajo razširjanje vsebine, kot so videoposnetki na mobilnih telefonih tretje generacije. <sup>(3)</sup> Drugič, širjenje nezakonitih, škodljivih in nezaželenih vsebin ter vedenja v vseh oblikah digitalnega oddajanja, od radia in televizije do interneta, je še naprej skrb zbujajoče za prebivalstvo ter zlasti za starše, vzgojitelje in pedagoge, gospodarstvo in zakonodajalce.

1.3 Čeprav ima Komisija lastna pooblastila za pripravo priporočil na tem področju, ki ni del zakonodajnega usklajevanja, kadar koli meni, da je treba zagotoviti delovanje in razvoj skupnega trga, je v tem primeru želela v pripravo in sprejetje tega dokumenta neposredno vključiti Svet in Evropski parlament.

Eden od ciljev priporočila je povečati konkurenčnost evropskih avdiovizualnih in informacijskih storitvenih dejavnosti s spodbujanjem nacionalnih okvirov, namenjenih doseganju primerljive in učinkovite ravni varstva mladoletnikov in človeškega dostojanstva, izpolnitev tega cilja pa naj bi po mnenju Komisije olajšala širša javna razprava, ki jo je sprožil Evropski parlament, skupaj z zavezanostjo držav članic, ki se sestajajo v okviru Evropskega sveta. Komisija zato predlaga, da se kot pravna podlaga za sprejetje priporočila uporabi člen 157 Pogodbe.

1.4 Komisija v tem predlogu priporočila upa, da bosta Evropski parlament in Svet priporočila, da morajo države članice vzpostaviti pravne ali druge pogoje za oblikovanje ozračja zaupanja, ki bo spodbudilo razvoj avdiovizualnih in informacijskih storitvenih dejavnosti.

Zato poudarja štiri vrste ukrepov, s katerimi želi:

<sup>(1)</sup> Dok. COM(2004) 341 final z dne 30.4.2004.

<sup>(2)</sup> Priporočilo 98/560/ES, objavljeno v UL L 270 z dne 7.10.1998; Odbor je o tem predlogu pripravil mnenje CESE 626/98 z dne 29. aprila 1998 (poročevalka: Barrow). Drugo ocenjevalno poročilo je vključeno v dok. COM(2003) 776 final.

<sup>(3)</sup> Glej Sporočilo Komisije Povezovanje Evrope pri veliki hitrosti: nova dogajanja v sektorju elektronskih komunikacij (COM(2004) 61 končn.) in mnenje UL C 120, 20.5.2005, (poročevalec: g. McDonogh; glej tudi Sporočilo Komisije o mobilnih širokopasovnih storitvah (COM(2004) 447 z dne 30.6.2004).

- a) zagotoviti pravico do ugovora v vseh medijih, vključno z internetom, ne da bi to vplivalo na možnost, da se način uresničevanja pravice prilagodi posebnim značilnostim posamezne vrste medija;
- b) mladoletnikom omogočiti, da odgovorno uporabljajo spletne avdiovizualne in informacijske storitve, zlasti z izboljšanjem ravni ozaveščenosti staršev, vzgojiteljev, pedagogov in učiteljev o zmogljivostih novih storitev in načinih, s katerim jih je mogoče prilagoditi za mladoletnike, zlasti s programi medijskega opismenjevanja ali medijskega izobraževanja;
- c) olajšati identifikacijo in dostop mladoletnikov do kakovostne vsebine in storitev, vključno z zagotovitvijo sredstev za dostop v izobraževalnih ustanovah in na javnih mestih;
- d) spodbuditi gospodarsko dejavnosti, da se v vseh medijih izogibajo diskriminaciji na podlagi spola, rasnega ali etničnega porekla, verske pripadnosti ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.

1.5 Komisija poleg tega meni, da morata Evropski parlament in Svet priporočiti, da različne gospodarske dejavnosti in zainteresirane strani:

- a) sprejmejo pobude, s katerimi bo mladoletnikom zagotovljen širši dostop do avdiovizualnih in informacijskih storitev, z jamstvi, da bo vsebina programa varna in nadzorovana, hkrati pa se bodo izogibale potencialno nevarni vsebini, kar vključuje usklajevanje „od spodaj navzgor“ s sodelovanjem samoregulativnih in seregulativnih organov v državah članicah ter izmenjavo dobrih praks v zvezi s takimi vprašanji, kot so sistem skupnih, opisnih simbolov, ki bodo gledalcem pomagali oceniti vsebino programov;
- b) ter se izogibajo in bojujejo proti vsem oblikam diskriminacije ter spodbujajo raznovrstno in stvarno sliko znanja in veččin žensk in moških v družbi.

1.6 Priloga k predlogu vsebuje nekatere okvirne smernice za izvajanje ukrepov na nacionalni ravni, namenjenih zagotavljanju pravice do ugovora v vseh medijih, vključno z:

- zakonitim interesom ne glede na državljanstvo;
- časovnimi presledki, ki so skladni z uresničevanjem te pravice;
- možnostjo pritožbe na sodišča.

## 2. Ozadje predloga

2.1 Vprašanje varstva mladoletnikov pred škodljivimi vsebinami in uresničevanja pravice do ugovora v televizijskih programih se prvič pojavlja v Direktivi Sveta 89/552/EGS z dne 3. oktobra 1989 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju dejavnosti razširjanja televizijskih programov, <sup>(4)</sup> kakor je bila spremenjena z Direktivo 97/36/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 1997 <sup>(5)</sup> (znana kot direktiva o „televiziji brez meja“).

2.2 Vseeno pa, in kot to opozarja Komisija, je bilo prvo besedilo Skupnosti, ki je želelo uvesti stopnjo pravne ureditve na področju avdiovizualnih in informacijskih storitev, priporočilo z dne 24. septembra 1998, s katerim so skladno s preudarki iz Zelene knjige o varstvu mladoletnikov in človeškega dostojanstva pri avdiovizualnih in informacijskih storitvah z dne 16. oktobra 1996 <sup>(6)</sup> ter iz sklepov Resolucije o nezakonitih in škodljivih vsebinah na internetu z dne 17. februarja 1997 <sup>(7)</sup> državam članicam, gospodarstvu in vsem zainteresiranim predstavljena številna priporočila, da bi se zlasti s samoregulativo ustvarilo ozračje zaupanja, ki bi spodbujalo razvoj avdiovizualnih in informacijskih storitev ter zagotavljalo visoko stopnjo varstva mladoletnikov in človeškega dostojanstva.

<sup>(4)</sup> Direktiva Sveta 89/552/EGS z dne 3. oktobra 1989 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju dejavnosti razširjanja televizijskih programov, UL L 298 z dne 17.10.1989, str. 23.

<sup>(5)</sup> Direktiva 97/36/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 1997 o spremembi Direktive Sveta 89/552/EGS o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju dejavnosti razširjanja televizijskih programov, UL L 202 z dne 30.7.1997, str. 60.

<sup>(6)</sup> COM(96) 483 final, o katerem je EESO pripravil mnenje. Poročevalka je bila ga. Barrow, v UL L 287 z dne 22.9.1997, str. 11.

<sup>(7)</sup> UL C 70 z dne 6.3.1997.

2.3 Evropski ekonomsko-socialni odbor je v zvezi s tem pomembnim besedilom v svojem mnenju z dne 29. aprila 1998 <sup>(8)</sup> opozoril na različne pomembne vidike, povezane z načeli, naravo, obsegom in vsebino kakršne koli ureditve, ki želi zagotoviti učinkovito varstvo mladoletnikov in človeškega dostojanstva v avdiovizualnih medijih. Odbor je na koncu priporočil usklajen in enoten mednarodni pristop k ureditvi predpisov na področju avdiovizualnih storitev. Poudaril je vidike uporabe sistemov za oceno vsebin in programske opreme za filtriranje, pojasnil, kdo je odgovoren za nezakonito in škodljivo vsebino, priporočal pobude za izobraževanje in ozaveščanje staršev, pedagogov in učiteljev ter zahteval večje sodelovanje in usklajevanje med evropskimi in mednarodnimi organizacijami. V mnenju je prav tako predlagal, da se vzpostavi evropska ali po možnosti mednarodna podlaga kodeksov ravnanja, smernic in osnovnih ukrepov, ki bodo zagotovili primerno varstvo mladoletnikov in človeškega dostojanstva.

2.4 Po tem prvotnem besedilu sta Svet in Komisija na ravni Skupnosti sprejela več pobud s podobnimi vprašanji. <sup>(9)</sup>

<sup>(8)</sup> Mnenje v UL C 214 z dne 10.7.1998. Poročevalka je bila ga. Barrow.

<sup>(9)</sup> Najpomembnejša med njimi so:

- a) **Odločba št. 276/1999/ES** Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. januarja 1999 o sprejetju večletnega akcijskega načrta Skupnosti o spodbujanju varnejše uporabe interneta z bojem proti nezakoniti in škodljivi vsebini na svetovnih omrežjih, zlasti v zvezi z varstvom otrok in mladoletnikov (v UL L 33 z dne 6.2.1999, ki je bila spremenjena z Odločbo 1151/2003/ES z dne 16. junija 2003, v UL L 162 z dne 1.7.2003, ki akcijski načrt podaljšuje za dve leti).
- b) Sporočilo Komisije z dne 14. decembra 1999 o načelih in smernicah za avdiovizualno politiko Skupnosti v digitalni dobi, ki navaja, da mora okvir prav tako zagotavljati učinkovito zaščito splošnih interesov družbe, kot so svoboda izražanja in pravica do ugovora, zaščito za avtorje in njihova dela, pluralizem, varstvo potrošnikov, varstvo mladoletnikov in človeškega dostojanstva ter spodbujanje jezikovne in kulturne raznolikosti (COM(1999) 657 konč.).
- c) Sklepi Sveta z dne 17. decembra 1999 o varstvu mladoletnikov z vidika razvoja digitalnih avdiovizualnih storitev, ki poudarjajo potrebo po sprejetju in dopolnitvi trenutnih sistemov za varstvo mladoletnikov pred škodljivimi avdiovizualnimi vsebinami, ob upoštevanju stalnega tehničnega, socialnega in tržnega napredka (v UL C 8 z dne 12.1.2000).
- d) Direktiva 2000/31/ES z dne 8. junija 2000 o elektronskem poslovanju, ki vsebuje nekatere določbe o varstvu mladoletnikov in človeškega dostojanstva, zlasti člen 16(1)(e), v skladu s katerim je treba države članice in Komisijo spodbuditi, da sestavijo kodekse ravnanja v zvezi z varstvom mladoletnikov in človeškega dostojanstva (v UL 178 z dne 17.7.2000).
- e) Sporočilo Komisije: Oblikovanje varnejše informacijske družbe z izboljševanjem varnosti informacijskih infrastruktur in bojem proti računalniškemu kriminalu, ki predlaga celo vrsto zakonodajnih in nezakonodajnih ukrepov, da bi odgovorilo na kršitve zasebnosti, nepooblaščen dostop, industrijsko sabotažo in zlorabo intelektualne lastnine (COM(2000) 890 final in mnenje: poročevalec g. Dantin, ter predlog okvirne odločbe o napadih na informacijske sisteme, ki ga je nasledil (COM(2002) 173 final z dne 19.4.2002, in mnenje z dne 28.11.2001, v UL C 48 z dne 21.1.2002: Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o varnosti omrežja in informacij: predlog evropskega političnega pristopa: poročevalec: g. Retureau;
- f) Ocenjevalno poročilo Svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi Priporočila Sveta z dne 24. septembra 1998 o varstvu mladoletnikov in človeškega dostojanstva, ki rezultate glede uporabe priporočila opisuje kot „spodbudne“. Vendar pa poročilo prav tako poudarja, da morajo biti uporabniki tesneje vključeni in da se zagotovi več časa za uporabo priporočila v celoti. Ta načela so bila poudarjena v sklepih Sveta z dne 23. julija 2001 o ocenjevalnem poročilu Komisije (v UL C 213 z dne 31.7.2001);
- g) Četrto poročilo Komisije o uporabi Direktive 89/553/EGS o „televiziji brez meja“, sprejeto 6. januarja 2003; v prilogi k predlogu je bila v njenem delovnem programu za pregled direktive predlagana izvedba javnega posvetovanja, na katerem so bila med drugim obravnavana vprašanja varstva mladoletnikov in pravice do ugovora (COM(2002) 778 final z dne 6.1.2003). Javno posvetovanje je temeljilo na dokumentih za razpravo, objavljenih na spletni strani Komisije: [http://europa.eu.int/comm/avpolicypolicy/regul/review-twtf2003/consult\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicypolicy/regul/review-twtf2003/consult_en.htm).
- h) Drugo ocenjevalno poročilo o zgoraj omenjenem priporočilu Sveta iz septembra 1998, sprejeto 12. decembra 2003, ki vsebuje kritično analizo ukrepov, sprejetih v državah članicah in na nacionalni ravni.
- i) Sporočilo Komisije o prihodnosti evropske regulativne avdiovizualne politike, ki določa srednjeročne prednostne naloge za politiko Skupnosti o ureditvi področja, ki je predmet razprav, v okviru razširjene Evrope in v katerem se je Komisija ob upoštevanju skrbi, izraženih med postopkom javnih razprav o direktivi o televiziji brez meja, sklicevala na potrebo po posodobitvi priporočila o varstvu mladoletnikov in človeškega dostojanstva, pri čemer se je usmerila na razvoj samoregulativnih in soregulativnih modelov, zlasti glede spletnega okolja, zato da se zagotovi ustrezno spoštovanje načel varstva mladoletnikov in javnega reda. Komisija je prav tako oznanila, da bo potrdila zamisel o pravici do ugovora, ki velja za vse oblike medijev in bi lahko že na začetku bila poudarjena v Priporočilu o varstvu mladoletnikov in človeškega dostojanstva, COM(2003) 784 konč. z dne 15.12.2003.
- j) Nedavni predlog odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o oblikovanju večletnega programa Skupnosti o spodbujanju varnejše uporabe interneta in novih spletnih tehnologij s poudarkom na končnih uporabnikih, zlasti starših, vzgojiteljih in pedagogih ter otrocih (COM(2004) 91 konč. z dne 12.3.2004).

2.5 Tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor je sprejel številne pobude, ki se ukvarjajo s podobnimi vprašanji. Najpomembnejše med njimi so:

- a) mnenje o *programu za varstvo otrok na internetu*; <sup>(10)</sup>
- b) mnenje o sporočilu Komisije o načelih in smernicah za avdiovizualno politiko Skupnosti v digitalni dobi; <sup>(11)</sup>
- c) mnenja o predlogih odločb 276/1999/ES in 1151/2003/ES (dok. COM(1998) 518 konč. in COM(2002) 152 konč.); <sup>(12)</sup>
- d) mnenje o predlogu odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o varnejši uporabi interneta (dok. COM(2004) 91 konč. z dne 12. 3. 2004). <sup>(13)</sup>

Bralec naj preuči preudarke in priporočila, ki so navedeni v njih.

### 3. Splošne pripombe

3.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozdravlja pobudo Komisije, da se priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 1998, ob upoštevanju rezultatov drugega ocenjevalnega poročila o njegovi uporabi, razširi in izvaja na področju ključnih vidikov, kot so varstvo mladoletnikov in človeškega dostojanstva, boj proti vsem oblikam socialne diskriminacije in zagotavljanje pravice do ugovora v vseh medijih, vključno z internetom.

3.2 EESO priznava, da Pogodba v trenutnih okoliščinah Evropski uniji ne podeljuje lastnih pooblastil za usklajevanje predpisov na avdiovizualnem področju, vendar s tem stanjem ni zadovoljna in priporoča, da se vprašanje obravnava pri naslednji reviziji pogodb.

3.3 Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru se ne zdi smiselno, da bi se kot ključni dejavnik za varstvo mladoletnikov in človekovega dostojanstva, varstvo časti in zasebnosti v medijih v Evropski uniji s popolnoma odprtimi mejami, predvidenimi z direktivo o „televiziji brez meja“, uveljavljale pravice, povezane z osebnostjo kot tako, ampak „*razvoj konkurenčnosti evropskih avdiovizualnih in informacijskih storitvenih dejavnosti*“. Na varstvo teh osnovnih temeljnih pravic državljanov ne smemo gledati le kot na naključni vidik izpolnjevanja cilja razvoja avdiovizualnega trga.

3.4 Vendar Evropski ekonomsko-socialni odbor priznava, da je priporočilo na splošno z vidika, ki ga je izpostavila Komisija, ob upoštevanju zgoraj navedenih pravnih omejitev, najboljši način za doseganje napredka pri spornih vprašanjih. Odbor prav tako soglašja s pravno podlago, ki jo je Komisija predlagala za to priporočilo (člen 157 Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti) in je pravzaprav enaka pravni podlagi, uporabljeni v Priporočilu Sveta z dne 24. septembra 1998 o razvijanju konkurenčnosti evropskih avdiovizualnih in informacijskih storitvenih dejavnosti s spodbujanjem nacionalnih okvirov, namenjenih doseganju primerljive in učinkovite ravni varstva mladoletnikov in človeškega dostojanstva, <sup>(14)</sup> ki sta ga dopolnila ta osnutek priporočila in Sklep Sveta z dne 20. decembra 2000 o izvajanju programa za spodbujanje razvoja, distribucije in promocije evropskih avdiovizualnih del (MEDIA Plus — Razvoj, distribucija in promocija 2001–2005). <sup>(15)</sup>

3.5 EESO ponovno poudarja stališče, izraženo v mnenju <sup>(16)</sup> o predlogu *priporočila Sveta o varstvu mladoletnikov in človeškega dostojanstva v avdiovizualnih in informacijskih storitvenih dejavnostih* (98/C 214/07), v skladu s katerim lahko evropske avdiovizualne in informacijske storitvene dejavnosti izkoristijo svoje polne zmogljivosti v ozračju zaupanja, ki pa se lahko doseže samo z zagotavljanjem varstva mladoletnikov in človeškega dostojanstva.

<sup>(10)</sup> Mnenje v UL C 48 z dne 28.2.2002. Poročevalka je bila ga. Davison.

<sup>(11)</sup> Mnenje v UL C 14 z dne 16.1.2001. Poročevalca sta bila g. Morgan in g. Carroll.

<sup>(12)</sup> UL C 214 z dne 10.7.1998. Poročevalka je bila ga. Drifhout-Zweijter, in mnenje v UL C 73/2003 z dne 26.3.2003. Poročevalka je bila ga. Davison.

<sup>(13)</sup> Mnenje UL L 157, 28.6.2005, ki ga je plenum spreje 16.12.2004. Poročevalca sta bila g. Retureau in ga. Davison.

<sup>(14)</sup> UL L 270 z dne 7.10.1998, str. 48

<sup>(15)</sup> UL L 13 z dne 17.1.2001, str. 35. Glej tudi nedavni predlog sklepa o programu MEDIA 2007, COM(2004) 470 konč. z dne 14.7.2004 in mnenje EESO, ki ga je o tem pripravil poročevalec.

<sup>(16)</sup> Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o *predlogu priporočila Sveta o varstvu mladoletnikov in človeškega dostojanstva v avdiovizualnih in informacijskih storitvah* (98/C 214/07), UL C 214 z dne 10.7.1998, str. 25.

3.6 EESO prav tako poudarja svoje prepričanje, da se lahko samo z usklajenim in enotnim mednarodnim pristopom k pravni ureditvi na področju avdiovizualnih storitev učinkovito izvajajo vsi zaščitni ukrepi, zlasti sistemi ocenjevanja vsebine in programske opreme za filtriranje, ter pojasnjuje, kdo je odgovoren za nezakonite in škodljive vsebine. Tako Odbor ponovno zahteva večje sodelovanje in usklajevanje med evropskimi in mednarodnimi organizacijami ter poudarja potrebo po predlogu za oblikovanje mednarodnih kodeksov ravnanja, smernic in osnovnih ukrepov za ustrezno varstvo mladoletnikov in človeškega dostojanstva.

3.7 EESO zlasti opozarja na opredelitev koncepta človeškega dostojanstva, predvidenega z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah, ki je sestavni del Evropske ustave (2. člen), in potrebo, da se ta koncept na podlagi tega predloga priporočila obravnava kot popolnoma skladen s ciljem in vsebino zgoraj navedene listine.

3.8 EESO meni, da je za učinkovito varstvo mladoletnikov in človeškega dostojanstva, ob upoštevanju tehničnega napredka avdiovizualnih in informacijskih storitvenih dejavnosti, treba zlasti spodbujati medijsko opismenjevanje, „da se potrošnikom omogoči uporaba medijev, usmerjena v vrednote družbe in z razvitim smislom za presojanje v teh zadevah“ <sup>(17)</sup>.

3.9 Kadar gre zlasti za vprašanje interneta, EESO meni, da je treba nujno uskladiti politike in ukrepe za spodbujanje opismenjevanja in varne uporabe interneta pri mladoletnikih, in zato soglaša s sklepnimi ugotovitvami Evropskega foruma o škodljivi in nezakoniti vsebini na spletnih straneh: samoregulativa, zaščita uporabnikov in primernost medijev, ki ga je Svet Evrope organiziral 28. novembra 2001. <sup>(18)</sup>

3.10 EESO ponovno poudarja svojo podporo samoregulativi, kadar je ta upravičena, in poudarja pomen uporabe seregulativnih modelov, ker se ti zdijo zlasti učinkoviti za izvajanje predpisov o varstvu mladoletnikov, kot je posebej poudarjeno v Sporočilu Komisije „Prihodnost evropske regulativne avdiovizualne politike“ COM(2003) 784 final z dne 15. decembra 2003. <sup>(19)</sup>

3.11 Ne da bi to vplivalo na bistveni pomen pobud za spodbujanje medijskega opismenjevanja, EESO pozdravlja zamisel o določitvi meril Skupnosti za opis in opredelitev avdiovizualne vsebine ter hkrati poudarja, da bi bilo treba vsebino pregledati na nacionalni in regionalni ravni, zato da se upoštevajo posebne kulturne značilnosti.

3.12 EESO želi poudariti svojo podporo veliki večini zelo pozitivnih novosti in napredkov v novi pobudi Komisije, ki so pomemben napredek v primerjavi s prejšnjim priporočilom. Med njimi bi rad poudaril:

- a) sklicevanje v prvi alineji točke I(2) na programe za medijsko opismenjevanje in medijsko izobraževanje;
- b) zahtevo po dejavnem spodbujanju boja proti vsem oblikam diskriminacije zunaj okvira pasivnega koncepta „izogibanja“ taki diskriminacije v točki I(3);
- c) zamisel o usklajevanju „od spodaj navzgor“ s sodelovanjem samo- in koregulativnih organov v državah članicah ter izmenjavo dobrih praks v zvezi s takimi vprašanji, kot so sistem skupnih, opisnih simbolov, ki bodo gledalcem omogočili oceniti vsebino programov (točka II(1));
- d) in zlasti priporočilo, da je treba zagotoviti pravico do ugovora v vseh medijih, vključno z internetom, pri čemer se domneva, da bo ista pravica veljala tudi za publikacije in televizijske oddaje ustanov Skupnosti.

3.13 Vendar pa EESO meni, da bi bilo treba predlagani pristop še naprej razvijati na naslednje načine.

<sup>(17)</sup> Odstavek 14 Resolucije Evropskega parlamenta o ocenjevalnem poročilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z dne 24. septembra 1998 o varstvu mladoletnikov in človeškega dostojanstva COM(2001) 106.

<sup>(18)</sup> Evropski forum o škodljivih in nedovoljenih kibernetikih vsebinah: samoregulativa, varstvo uporabnikov ter razapoložljivost in zanesljivost medijev, 28. november 2001 (uveljavljanje človekovih pravic).

<sup>(19)</sup> Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Prihodnost evropske regulativne avdiovizualne politike COM(2003) 784 final z dne 15.12.2003; glej tudi osnutek informacijskega poročila o sedanjem stanju seregulativne in samoregulativne na enotnem trgu (INT/2004 z dne 16.11.2004. Poročevalec je bil g. Vever.

#### 4. Posebne pripombe

##### 4.1 Varstvo mladoletnikov

4.1.1 Mladoletniki niso edina skupina, ki potrebuje posebno varstvo pred nekaterimi škodljivimi in nevarnimi vsebinami, ki vsebujejo zlasti nasilje, pornografijo in pedofilijo, ampak to velja tudi za druge občutljivejše ali bolj ranljive skupine, kot so starejši ljudje ali osebe z motnjami pri učenju. Zato bi se morale v priporočilu upoštevati tudi te skupine.

4.1.2 Različna vprašanja o varstvu mladoletnikov, ki jih je EESO sprožil v svojem nedavnem mnenju o predlogu odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o oblikovanju večletnega programa Skupnosti o spodbujanju varnejše uporabe interneta, <sup>(20)</sup> je treba obravnavati kot uporabna priporočila državam članicam, ki se bodo pridružila temu predlogu priporočila in bodo vključevala naslednje:

- a) boljše izobraževanje in obveščanje o načinih, kako lahko uporaba interneta postane varnejša;
- b) odgovornost in obveznost ponudnikov internetnih storitev, da morajo ravnati skladno z odločitvijo zakonitega organa, ki odloči, da morajo prenehati oddajati nezakonite, škodljive ali nevarne programe ali vsebine;
- c) spodbujanje in podpiranje uvedbe vročih telefonskih linij, tehnologij za filtriranje, ocenjevanja vsebine in ukrepov proti nezaželenim komercialnim sporočilom;
- d) odgovornost avtorjev programske opreme za internetni dostop in operacijskih sistemov strežnikov, da vse prodane sisteme varujejo in vzdržujejo pred napadi virusov, pri čemer morajo zagotoviti enostavno in dostopno protivirusno tehnologijo;
- e) izvedbene sisteme za opredelitev in zagotovitev podatkov o škodljivih in nevarnih vsebinah ter umik vseh rasističnih ali ksenofobičnih vsebin oziroma vsebine, ki spodbujajo kazniva dejanja, nasilje ali sovraštvo.

4.1.3 Posebne zaskrbljenosti glede rabe interneta pa ne smemo razumeti tako, da bi manj pozornosti namenjali tradicionalnim medijem, kot sta radio in televizija, kjer je treba sprejeti usmerjene regulacijske ukrepe, tako samoregulacijske kot druge, za varstvo pred hudimi kršitvami občutljivosti nekaterih skupin prebivalstva, še posebej mladine.

##### 4.2 Varstvo človeškega dostojanstva

4.2.1 Varstvo človeškega dostojanstva v medijih ne sme biti omejeno na prepoved vseh oblik diskriminacije. O programih z vsebinami, ki bi lahko ogrozile zasebnost ali temeljne pravice posameznika, morajo prav tako razpravljati pristojni nacionalni organi oblasti, kadar je to upravičeno zaradi njihovega možnega vpliva na družbo.

4.2.2 Na tem področju je treba državam članicam priporočati tudi, da:

- a) spodbudijo medije k sprejetju natančnih in posebnih etičnih pravil za ustrezno spoštovanje zasebnosti;
- b) spodbudijo medije k vzpostavitvi samoregulativnih mehanizmov, na katere lahko žrtve napadov na zasebnost in človeško dostojanstvo naslovijo pritožbe;

<sup>(20)</sup> Glej opombo 13.

- c) ustanovijo neodvisne organe, vključno s sodnimi organi oblasti, ki bodo obravnavali te vrste pritožb, če bodo samoregulativni mehanizmi neučinkoviti;
- d) omogočijo pravico do nadomestila za materialno in nematerialno škodo, ki bi hkrati zagotovila odškodnino žrtvam in opozarjala odgovorne za hujše in sistematične napade na zasebnost in človeško dostojanstvo ljudi;
- e) spremljajo programe z vsebinami, ki bi lahko pomenili napade na zasebnost, človeško dostojanstvo in temeljne pravice.

#### 4.3 Pravica do ugovora

4.3.1 Poleg pravice do ugovora je treba predvideti „pravico do popravka“ z enakim splošnim obsegom in pod enakimi pogoji v boju proti napačnim, nepravilnim ali nenatančnim vsebinam, ki vplivajo na pravice ljudi.

4.3.2 Jasno je treba navesti, da se pravica do ugovora ne zagotovi samo z zakonodajnimi sredstvi, ampak tudi z uporabo ko- in samoregulativnih ukrepov.

4.3.3 Priloga mora vsebovati določbe o:

- a) natančni in obvezni opredelitvi primerov, v katerih se lahko objava ugovora ali popravka zavrne (kot je navedeno v Resoluciji 74/26 Sveta Evrope), in določitvi krajšega roka, v katerem mora priti do kakršne koli zavrnitve;
- b) načelu, da mora imeti ugovor vedno enak pomen glede kraja objave ali vrste televizijske oddaje ter publikacije ali televizijske oddaje, kateri se ugovarja;
- c) načelu, da mora biti uresničevanje pravice do ugovora in pravice do popravka brezplačno.

4.3.4 Prvo alineo Priloge, ki se glasi *ne glede na državljanstvo*, je treba razširiti, da se bo glasila *ali stalno bivališče*.

#### 5. Sklepne pripombe

5.1 EESO še enkrat pozdravlja predlog obravnavanega priporočila s pridržki, navedenimi v razdelku „posebne pripombe“, ter ob upoštevanju, da bodo tehnološke novosti in napredek pomenili nove izzive z vidika kakovosti in količine, prav tako predlaga, da se štiri leta po sprejetju priporočila oceni njegov vpliv na države članice, gospodarstvo in druge zainteresirane strani.

5.2 Ob upoštevanju postopka ocenjevanja iz prejšnje točke EESO predlaga, da se ustanovi center za spremljanje, ki bo imel nalogo sistematične priprave ukrepov, ki jih pri izvajanju tega priporočila spodbujajo države članice, gospodarstvo in zainteresirane strani.

V Bruslju, 9. februarja 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega  
odbora  
Anne-Marie SIGMUND



## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o politiki zaposlovanja: vloga EESO po širitvi in z vidika lizbonskega procesa

(2005/C 221/18)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 1. julija 2004 sklenil, da bo v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravil mnenje o naslednjem dokumentu: politika zaposlovanja: vloga EESO po širitvi in z vidika lizbonskega procesa

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela, je mnenje sprejela 20. januarja 2005. Poročevalec je bil gospod GREIF.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 9. februarja) s 138 glasovi proti, 1 glasom za in 4 vzdržanimi glasovi:

### 1. Uvod

1.1 Marca 2000 je Evropski svet v Lizboni začel ambiciozen program reform, ki vključuje zelo visoke cilje za rast in zaposlovanje. Povečanje konkurenčne sposobnosti gospodarstva, temelječega na znanju, in trajna gospodarska rast, ki spodbujata zaposlovanje, morata biti povezana z izboljšanjem kakovosti dela in krepitvijo socialne kohezije. Široko soglasje je vlilo upanje, da lahko njegova izpolnitev občutno približa projekt razširjene Unije državljanom in državljanom Evrope.

1.2 Trenutno gospodarsko stanje kaže, da ne bomo izpolnili ciljev, določenih za leto 2010, predvsem zaposlitvenih ciljev, zaradi česar se lahko izgubi verodostojnost celotnega procesa. Evropski ekonomsko-socialni odbor meni, da je problem verodostojnosti mogoče ublažiti samo, če bodo ljudje lahko zaupali, da si politično odgovorne osebe prizadevajo dosledno uresničiti lizbonsko strategijo z njenimi usklajenimi in enakovrednimi cilji (izboljšanje konkurenčne sposobnosti, gospodarska rast z večjim številom in boljšo kakovostjo delovnih mest, krepitev socialne kohezije in trajnostni ekološki razvoj).

1.3 V prepričanju, da „Lizbona“ ne potrebuje nove agende, ampak veliko bolj politiko, ki poskuša z ustreznimi ukrepi, predvsem v državah članicah, izpolniti cilje, ki jih je določila sama, želi EESO s tem mnenjem na lastno pobudo, ki dopolnjuje mnenje „Učinkovitejše izvajanje Lizbonske strategije“<sup>(1)</sup>, na splošno predstaviti osrednje izzive na področju politike zaposlovanja in predložiti priporočila za nadaljnje izvajanje procesa do leta 2010.

### 2. Vmesna bilanca lizbonskega procesa: Evropa je še daleč od višje in boljše zaposlenosti

2.1 V lizbonski strategiji sta povečanje konkurenčne sposobnosti in trajnostna gospodarska rast bistvena instrumenta, s katerima bo v Evropi možno ustvariti več in boljše delovna mesta, postaviti stabilnejšo podlago za sisteme socialnega varstva in tako zagotoviti zaščito pred revščino in izključenostjo. Po mnenju EESO je to celostno politično izhodišče upoštevanja vredna odlika lizbonske strategije.

2.2 Na področju politike zaposlovanja naj bi lizbonska strategija na novo spodbudila evropsko strategijo zaposlovanja, aktivna politika zaposlovanja naj bi močneje prispevala k boju proti revščini, spodbudili naj bi podjetništvo kot pomembno gibalno za rast in zaposlovanje ter prek količinske določitve ciljev povečali delež aktivnega prebivalstva po celotni EU.

— Tako naj bi se do 2010 povprečna kvota celotne zaposlenosti v EU zvišala z 61 na 70 odstotkov, zaposlenost žensk pa z 51 na 60 odstotkov. Leto kasneje so bili v Stockholmu določeni vmesni cilji (kvota celotne zaposlenosti pri 67 odstotkih in kvota zaposlenosti žensk pri 57 odstotkih do leta 2005). Na podlagi tega je bil določen nov cilj za zvišanje zaposlitvene kvote za osebe med 55. in 64. letom starosti, ki naj bi leta 2010 znašala 50 odstotkov.

<sup>(1)</sup> Mnenje EESO „Učinkovitejše izvajanje Lizbonske strategije“ (poročevalec: gospod VEVER, soporočevalca: gospoda EHNMARK in SIMPSON) (UL C 120, 20.5.2005).

- Posamezne države članice so bile pozvane, da naj, glede na njihove različne izhodiščne pozicije, določijo ustrezno visoke cilje. Tako naj bi tudi države, ki so imele že leta 2000 zaposlitveno kvoto nad 70 odstotki (kot na primer Švedska, Nizozemska, Danska in Združeno kraljestvo) oziroma komaj nekoliko nižjo (Avstrija, Portugalska in Finska), ustrezno prispevale k lizbonskim ciljem.

2.3 Vendar pa lizbonska strategija ne določa samo perspektive za „višjo zaposlenost“ v svetu, ampak predvideva tudi doseganje učinkovitosti in konkurenčne sposobnosti predvsem s spodbujanjem inovacij in boljše kakovosti dela: vlaganje v človeški kapital, raziskovanje, tehnologija in inovacije imajo tako enako prednost kot strukturnopolitične usmeritve in usmeritve na trgu dela. V skladu s tem so bili določeni nadaljnji količinski cilji, tako med drugim zvišanje vlaganj v človeški kapital na prebivalca, spodbujanje vseživljenjskega učenja (udeležba 12,5 odstotka vseh delovno sposobnih odraslih pri ukrepih za nadaljnje izobraževanje, prepolovitev števila 18- do 24-letnikov brez nadaljevalnega šolanja oziroma poklicne izobrazbe), zvišanje kvote raziskav in razvoja na 3 odstotke BNP (od tega dve tretjini vlaganj iz zasebnega sektorja) ali razvoj nege otroka (zagotovitev prostorov za oskrbo 33 odstotkov 0- do 3-letnih otrok in 90 odstotkov otrok do obveznega šolanja).

2.4 Kljub nekaterim začetnim uspehom je Evropa v začetku leta 2005 še precej oddaljena od svojih ambicioznih ciljev. Evropsko gospodarstvo že tretje leto zapored doživlja zelo nizko rast, precej pod svojimi potencialnimi možnostmi. Gospodarsko oživiljanje poteka počasi in je glede na visoke cene nafte in široko svetovno neravnotežje zelo občutljivo. Vmesna bilanca jasno kaže, da lizbonskih zaposlitvenih ciljev s precejšnjo gotovostjo ne bo mogoče doseči do leta 2010.

2.5 Vsi trije diagrami 1–3 (glej spodaj: posamezna navedena najvišja vrednost ustreza lizbonskemu cilju) kažejo, kako malo je verjetno, da bi bili lizbonski cilji doseženi do leta 2010.

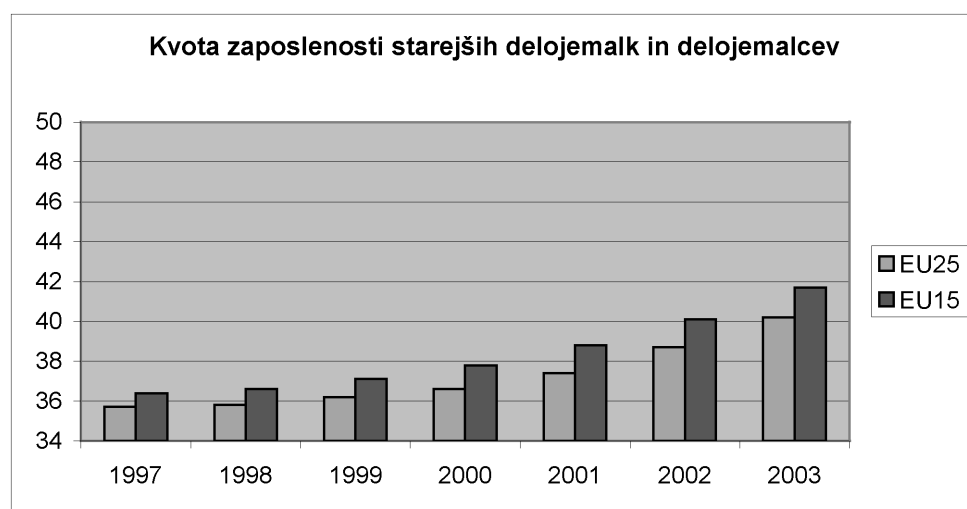
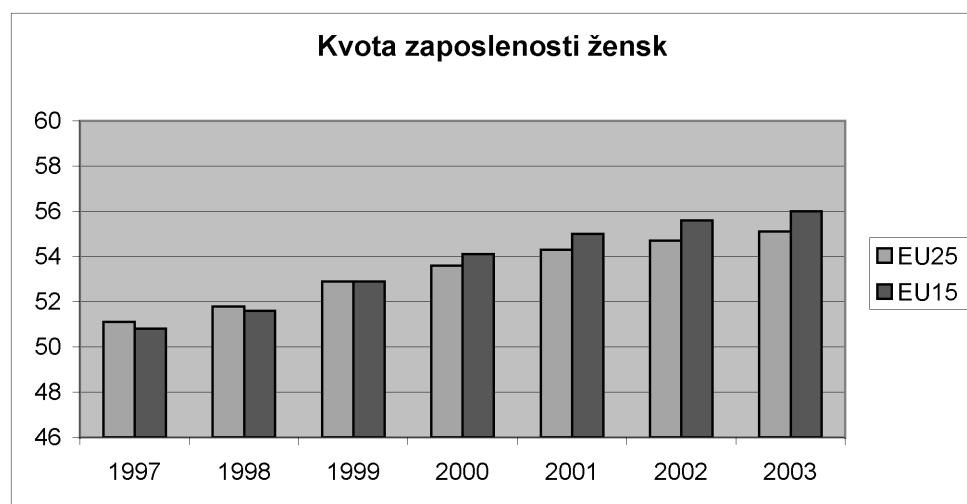
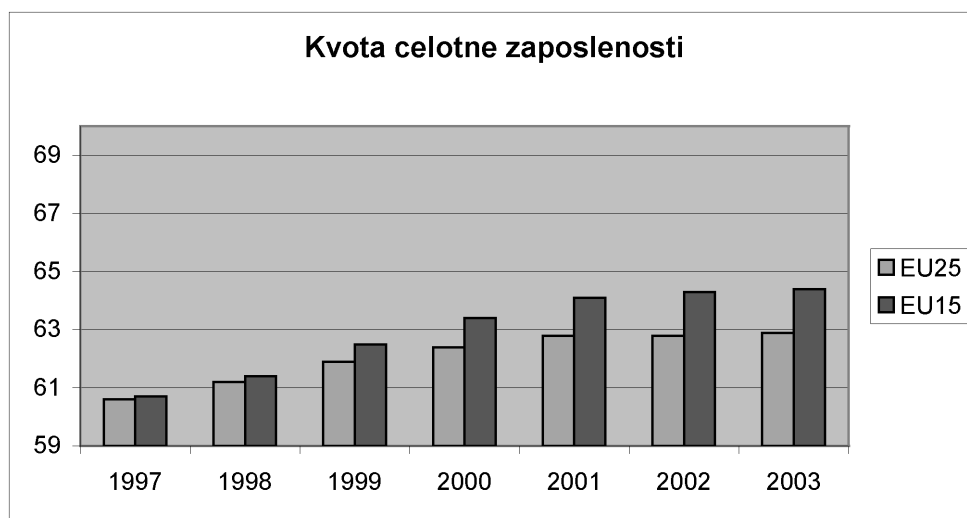
- Kvota celotne zaposlenosti in tudi kvota zaposlenosti žensk sta se v poznih devetdesetih, ko je evropsko gospodarstvo raslo razmeroma hitro, hitro zvišali. Poslabšanje gospodarskega cikla kot posledica zunanjih šokov, ki jih makroekonomska politika ni mogla zadosti ublažiti, je leta 2001 praktično ustavilo zviševanje kvote celotne zaposlenosti. Kvota zaposlenosti žensk je še naprej rasla za 0,5 odstotka letno. Pri hitrejši gospodarski rasti bi bil ta cilj — vsaj v EU 15 — do leta 2010 dosegljiv.

- Z več kot 8 odstotki v EU 15 in skoraj 10 odstotki v EU 25 je razkorak do zaposlovanja starejših delojemalk in delojemalcev največji in ga je najtežje premostiti. <sup>(2)</sup> Vendar pa je videti, da povečanje stopenj rasti kljub poslabšanju gospodarskega cikla kaže na to, da so ukrepi za preprečevanje predčasne upokojitve in spodbujanje aktivne starosti v okviru lizbonske strategije imeli določen učinek. Tako se je na primer povprečna upokojitvena starost s 60,4 leta v letu 2001 zvišala na 60,8 leta v letu 2002. <sup>(3)</sup> Pri drugih dveh glavnih pokazateljih zaposlovanja pa je bila, prav ironično, pred napovedjo lizbonske strategije, opažena rast znotraj ciljnega koridorja, vse od takrat pa nič več. To jasno kaže, kako pomembni so ciklični in makroekonomski dejavniki, ki so bili zapostavljeni zaradi osredotočenosti na tako imenovane „strukturne“ ukrepe. Oboje pa je vendarle pomembno.

<sup>(2)</sup> K temu glej mnenje EESO z dne 16.12.2004 o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: povečati zaposlenost starejše delovne sile odložiti odhod s trga dela (Poročevalec: gospod DANTIN) (UL C 157, 28.6.2005).

<sup>(3)</sup> Glej sporočilo Komisije o povečanju zaposlenost starejše delovne sile odložitvi odhoda s trga dela, COM(2004) 146 final.

Diagrami 1–3: Razvoj zaposlitvenih ciljev iz Lizbone: (\*)



(\*) Podatki Eurostata so na voljo samo za leto 2003. Glede na zelo počasno rast zaposlenosti bodo številke za leto 2004 v najboljšem primeru le nekoliko višje kot leta 2003.

2.6 Da bi dosegli ciljno mejo 70 odstotkov, določeno v Lizboni, bi morali do leta 2010 v EU 15 ustvariti 15 milijonov novih delovnih mest in 22 milijonov v EU 25, kar je več kot 3 milijone letno in toliko kot v EU 15 leta 2000, najboljšem letu za zaposlovanje v več kot desetletnem obdobju.

2.7 Širitev EU bo prinesla novo gospodarsko dinamiko za celotno Evropo in zaznamovala tudi razvoj zaposlovanja. Kot kažejo diagrami, stopnje zaposlenosti v novih državah članicah precej zaostajajo za stopnjami v EU 15. Še v poznih devetdesetih, predvsem pri zaposlenosti žensk, ni bilo tako. Po drugi strani pa je trenutno gospodarski razvoj v novih državah članicah občutno bolj dinamičen, z letnimi stopnjami rasti ponekod precej nad 4 odstotki. EU mora pri oblikovanju svoje strategije zaposlovanja posvetiti posebno pozornost potrebam novih držav članic, da bodo lahko te izpolnile zaposlitvene cilje širše skupnosti. Konvergenčna merila glede na načrtovan pristop k evroobmočju pa morajo biti takšna, da ne bodo omejevala, ampak spodbujala rast zaposlenosti in gospodarstva. EESO je to že obravnaval na skupnih posvetovalnih odborih s predstavniki organizirane civilne družbe iz držav pristopnic.

### 3. Politika zaposlovanja mora biti več kot zgolj strukturne reforme trga delovne sile

3.1 Nedvomno je prikazan šibek položaj zaposlovanja predvsem posledica gospodarskega razvoja. Lizbonska strategija je temeljila na predvidevanju o povprečni 3-odstotni letni realni rasti BNP. Namesto pričakovanega vzpona se je gospodarski položaj od leta 2000 zelo hitro poslabšal. Tako so bile stopnje rasti v naslednjih letih zelo nizke: 1,7 odstotka leta 2001, 1 odstotek leta 2002 in samo 0,8 odstotka leta 2003.

3.2 Na podlagi tega je jasno: cilje politike zaposlovanja je mogoče doseči samo z uspešnim uvajanjem trajnega vzpona gospodarske konjunktore. Za povečanje gospodarskega potenciala ter dosego polne zaposlenosti je treba oblikovati ustrezne okvirne pogoje, ki ugodno vplivajo tako na zunanje kot tudi na notranje povpraševanje. EESO je v tej zvezi v zadnjem času večkrat opozoril, da je za to potreben „zdrav makroekonomski okvir“ na ravni EU. K temu spada predvsem makropolitika, ki državam članicam pri gospodarski stagnaciji pušča manevrski prostor za konjunktorno-politične ukrepe v gospodarski in finančni politiki in v času gospodarske rasti ustvarja ustrezen manevrski prostor.

— Odbor v ta namen podpira predloge Komisije za reformo pakta stabilnosti in rasti kot korake v pravo smer, predvsem predloge, da naj bo ocenjevanje davčnih primanjkljajev odvisno od okvirnih pogojev, značilnih za posamezno državo (npr. gospodarski cikel, stanje zadolženosti, inflacija). Tudi to, da bodo države članice in nacionalni parlamenti močneje vključeni v okrepitev proračuna, ustreza večji usmerjenosti reformiranega pakta v rast. Poleg tega je treba bolj upoštevati kakovost državnih izdatkov, na primer izvzetje strateških vlaganj v rast in zaposlovanje iz izračunavanja proračunskega primanjkljaja. <sup>(5)</sup> Svet bo tisti, ki bo na predlog Komisije določil, katera vlaganja sodijo med strateška vlaganja evropskega pomena.

— To naj bi podpirala pragmatično usmerjena denarna politika, ki pri svojem izvajanju upošteva celotno gospodarstvo in s tem tudi učinek na zaposlovanje. EESO je zato že večkrat zahteval resen premislek o tem, katere ukrepe je treba sprejeti, da bo Evropska centralna banka izpolnjevala cilj stabilnosti „v širem pomenu“, ki bi poleg stabilnosti vrednosti denarja imel pred očmi tudi stabilnost rasti, polne zaposlenosti in sistemov socialne kohezije. To zahteva stalen dialog z evropskimi institucijami in socialnimi partnerji in bi okrepilo tudi zaupanje vlagateljev in potrošnikov.

<sup>(5)</sup> K temu glej med drugim mnenje EESO na lastno pobudo z dne 26.2.2004 o proračunski politiki in investicijah (poročevalka: gospa FLORIO) (UL 322 z dne 25.2.2004 – ECO/105).

3.3 Rast se je v zadnjih treh letih (potem ko je leta 2000 EU 15 beležila 3-odstotno stopnjo rasti) poslabšala predvsem zaradi makroekonomskih in manj strukturnopolitičnih razlogov. Zato je Odbor že večkrat poudaril, da morajo osnovne značilnosti evropske gospodarske politike pri svojih priporočilih upoštevati to dejstvo.<sup>(6)</sup> Da bi kompenzirali šibko kupno moč v Evropi, morajo oživeti potrošnja ter zasebna in javna vlaganja kot najpomembnejši sestavni deli povpraševanja. Evropa — s pozitivno trgovinsko bilanco in naraščajočim izvozom — je vsekakor konkurenčno sposobna. Domače povpraševanje pa v nasprotju s tem stagnira. Strukturne reforme so lahko uspešne samo v ugodnem makroekonomskem okolju. Plače ne smejo biti razumljene zgolj kot stroškovni dejavnik ponudbe, saj pomembno določajo tudi stran povpraševanja ter s tem tržne možnosti predvsem malih in srednje velikih podjetij, vezanih na lokacijo. Primer Nemčije kaže, da lahko izrazito zadrževanje plač sicer okrepi ponudbo, vendar pa sočasno z oslavitvijo povpraševanja preprečuje oživitev gospodarskega cikla. Čeprav je pri pogajanjih o plačah prisotnih več pomembnih dejavnikov, je treba poudariti, da naravnost realne rasti plač na vsakokratno rast produktivnosti nacionalnega gospodarstva zagotavlja na eni strani zadosten razvoj povpraševanja, na drugi strani pa usmerjenost Evropske centralne banke k stabilnosti. Ta gospodarsko-politična usmerjenost lahko vodi k temu, da bo v Evropi prišlo do trajne gospodarske rasti, usmerjene k stabilnosti.

3.4 V zadnjih letih je v priporočilih evropske politike prevladovalo mnenje, da strukturni dejavniki (npr. politika plač socialnih partnerjev, togo uravnavanje trga delovne sile, prekratek delovni čas, nemobilnost in neprilagodljivost delojemalcev) povzročajo težave na evropskem trgu delovne sile. Dejansko pa so se politike zaposlovanja v večini držav članic v zadnjih letih osredotočile prav na te dejavnike. Nasprotno pa so v ozadju ostali spodbujanje delovne sposobnosti, odpravljanje pomanjkanja kvalifikacij in integracija zapostavljenih skupin na trg delovne sile.

3.5 EESO je v zvezi s tem pogosto opozoril na to, da zmanjšanje socialnih ugodnosti in prihodka delojemalk in delojemalcev ter nezadostna vlaganja v človeški kapital vodijo k slabitvi notranjega povpraševanja, kar še zaostrejuje gospodarske težave in slabi delovno storilnost. Sicer pa je ta enostranska usmerjenost na ponudbo v nasprotju s samimi celostnimi cilji lizbonske strategije, predvsem z zvišanjem produktivnosti in kakovosti zaposlovanja. Vsekakor velja: politika trga dela, ki stavi premalo na nadaljnje kvalifikacije in sili kvalificirane brezposelne, da sprejmejo manj kvalificirana delovna mesta, bo negativno učinkovala na delovno storilnost. EESO meni, da je primerna strategija le vzporedno višanje zaposlenosti in delovne storilnosti — kar v zadnjem času podpira tudi Komisija. Seveda bodo nastajala tudi manj kvalificirana delovna mesta. Pri tem je treba upoštevati delovno in socialno zakonodajo.

3.6 V središču evropske razprave o zaposlovanju je danes nujnost zvišanja zaposlitvenih kvot. Strateški cilj lizbonske strategije je pospeševanje zaposlovanja kot najboljše preventive pred revščino in izključevanjem. To zahteva strategijo za izboljšanje kakovosti dela in ne ustvarjanja delovnih mest za vsako ceno. Evropska pot k polni zaposlenosti mora biti zato povezana s primernimi plačili, socialno varnostjo in visokimi delovno pravnimi standardi. EESO zato poziva, da je pri nadaljnjem spremljanju lizbonske strategije treba povečati pomen kakovosti dela predvsem, kadar gre za izvajanje strukturnih reform.

3.7 EESO s tem ne trdi, da reforme trga dela oziroma reforme drugih področij pri ustvarjanju zaposlovanja niso pomembne. Da bi ustvarili večje število delovnih mest in izboljšali njihovo kakovost, meni odbor, so v tem položaju pomembne predvsem hitrejša gospodarska rast in premišljene strukturne reforme. Samo tako je mogoče povečati učinek in sprejemljivost reform. Makropolitika in strukturne reforme se morajo dopolnjevati, ne da bi se medsebojno izključevale.

<sup>(6)</sup> Glej med drugim mnenje EESO z dne 11.12.2003 o osnovnih značilnostih gospodarske politike 2003–2005 (Poročevalec: gospod DELAPINA) (UL C 80 z dne 30.3.2004).

#### 4. Nove poti v politiki zaposlovanja: inovativna sposobnost podjetij — vlaganje v delo — znanje kot ključni vir

4.1 Inovativna sposobnost evropskih podjetij je odločilna za gospodarsko dinamiko. Brez novih in boljših izdelkov in storitev ter brez povečanja produktivnosti je Evropa gospodarsko in na področju politike zaposlovanja v neugodnem položaju. Napredek pri produktivnosti pomeni tudi spremembo na področju dela, vendar ne vedno in takoj s pozitivnim saldrom. Vendar pa opustitev socialnih in gospodarskih inovacij položaj zagotovo poslabša. Posledice te spremembe za trg delovne sile je treba spremljati s socialnimi ukrepi in jih ublažiti.

4.2 Gospodarska rast in ugodno okolje za vlaganja sta bistvena predpogoja za ustvarjanje novih delovnih mest in ohranitev obstoječe zaposlenosti, kar se na evropskem notranjem trgu kaže prek novih ter malih in srednje velikih podjetij. <sup>(7)</sup> Mala in mikropodjetja so močno zakoreninjena tudi v lokalnem gospodarstvu, zato imajo posebne koristi od stabilnega in rastočega domačega povpraševanja. EESO je zato že večkrat opozoril na to, da je treba pri vprašanih o zaposlovanju nameniti posebno pozornost tudi razvoju podjetniškega duha, torej politiki nadaljevanja podjetništva in spodbujanja ustanavljanja podjetij, ki z inovacijami ustvarjajo dodatna delovna mesta. <sup>(8)</sup> Pogosto so prav mala in srednje velika podjetja tista, ki so zaradi nujnosti obstanka na trgu posebej inovativna. Pozornost bi bilo treba posvetiti tudi spodbujanju mikropodjetij. Velja, da je treba podjetjem omogočiti, da v celoti razvijejo svojo zmožnost za inovacije, predvsem z izboljšanjem razmer za pridobitev finančnih sredstev, upravnotehničnimi poenostavitvami pri vodenju podjetja ter izboljšanjem ukrepov za pridobivanje kvalifikacij.

4.3 EESO je nadalje večkrat opozoril na to, da so ljudje s svojim znanjem in svojimi sposobnostmi najpomembnejši vir inovacij in napredka v družbi, temelječi na znanju. <sup>(9)</sup> Evropa mora najti načine, kako razširiti svoj potencial kvalificiranih ljudi, znanosti, raziskovanja in tehnologije ter ga pretvoriti v nove tržne izdelke in storitve in s tem povečati zaposlenosti. To zahteva visoko udeležbo pri izobraževanju vseh skupin prebivalstva, dobro poklicno izobrazbo in boljši prehod višje izobraženih na trg delovne sile. Družbeno ozračje mora biti tako, da bo izobrazba postala samoumevna, višja izobrazba pa ne bo razumljena kot privilegij. Aktualne študije OECD so večkrat prikazale pomanjkljivosti izobraževalnih sistemov v številnih državah članicah. <sup>(10)</sup> Pomanjkanje ljudi z visokošolsko in strokovno izobrazbo se kaže kot gospodarska težava in sočasno zrcalna slika nedostopnosti do izobraževanja. Skrajni čas je za ukrepe na področju izobraževanja in nadaljnega izobraževanja. Ustrezna vlaganja so na primer:

— da bi drastično zmanjšali delež osipa, zvišali delež študentov na visokih šolah in dejansko vsem zagotovili možnost za vseživljenjsko učenje;

— da bi izboljšali prehod iz višjega in univerzitetnega izobraževanja v gospodarstvo, predvsem v mala in srednje velika podjetja;

<sup>(7)</sup> Glej mnenje EESO z dne 30.6.2004 o predlogu Sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Sklepa 200/819/ES o večletnem programu za podjetja in podjetniško iniciativo, predvsem za mala in srednje velika podjetja (2001–2005) (Poročevalec: DIMITRIADIS) (UL C 302 z dne 7.12.2004) in mnenje EESO z dne 31.3.2004 o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: posodobitev in poenostavitev pravnega reda EU (Poročevalec: RETUREAU) (UL C 112 z dne 30.4.2004) in mnenje EESO na lastno pobudo z dne 18.6.2003 o vlogi malih in mikropodjetij v gospodarstvu in evropski proizvodni strukturi (Poročevalec: PEZZINI) (UL C 220 z dne 16.9.2003).

<sup>(8)</sup> Glej med drugim mnenje EESO z dne 24.9.2003 o zeleni knjigi podjetniškega duha v Evropi (Poročevalec: BUTTERS) (UL C 10 z dne 14.1.2004).

<sup>(9)</sup> K temu glej predhodno mnenje EESO z dne 28.10.2004 o izobraževanju in produktivnosti (Poročevalec: gospod KORYFIDIS) (ČESE 1435/2004).

<sup>(10)</sup> K temu glej aktualno študijo PISA 2003: Program OECD za mednarodno ocenjevanje (PISA).

- da bi kot bistveni preventivni ukrep v politiki zaposlovanja zagotovili osnovno in poklicno izobrazbo, ki mladim po možnosti omogoča gladek vstop in obstanek na trgu delovne sile;
- da bi kar največjemu številu zaposlenih enkrat na leto z enotedenskim dopustom, namenjenim izobraževanju, omogočili nadaljnjo udeležbo v izobraževanju.

4.4 EESO je v ta namen že večkrat opozoril na pomembnost prevzemanja splošne odgovornosti na področju izobraževanja in nadaljnega izobraževanja ter pri tem ugotovil, da vlaganja v človeške vire ne zadevajo samo javnih organov, ampak tudi podjetja in posameznike same, saj prednosti vseživljenjskega učenja skupaj koristijo zaposlenim, podjetjem in družbi. <sup>(11)</sup> Poklicnega izobraževanja ter izobraževanja in nadaljnega izobraževanja v času življenja ne smemo obravnavati izolirano, ampak morajo predstavljati temeljne elemente načrtovanja kariere poklicno aktivnih. Neodvisno od starostne skupine ali izobrazbe mora biti dovolj motivacije in možnosti za udeležbo v nadaljnjem izobraževanju. Razvoj sposobnosti in pripravljenosti na inovacije predvideva s tem tudi na podjetniški ravni ustrezna vlaganja v izobraževanje in nadaljnje izobraževanje in tudi razvoj podjetniške kulture, ki spodbuja vlaganja.

4.5 Vendar pa danes ni dovolj, da je posameznik ustvarjalen in se je zmožen učiti. Podjetje samo se mora biti sposobno učiti, kar pomeni, da mora sprejemati novo znanje in ga pretvoriti v tržne izdelke in storitve. Sposobnost vlaganja je bistveni element konkurence. Da bi zagotovili temelje za prihodnja vlaganja, morata imeti znanost in raziskovanje pomembno vlogo. Bistveno je izčrpno izkoristiti in učinkovito preplesti zmožnosti v raziskovalnih sistemih javnega in zasebnega gospodarstva. Zelo pomembno je spodbujanje inovacij in raziskovanja ter s tem zvišanje izdatkov za raziskave in razvoj na 3 odstotke BNP, kot predvideva lizbonska strategija — kjer naj bi dve tretjini prihajali iz zasebnega sektorja. <sup>(12)</sup> Podporo javnega sektorja raziskavam in razvoju je treba okrepiti na evropski in nacionalni ravni, predvsem podporo ključnim tehnologijam, ki spodbujajo rast, da bi tako razširili znanstveno osnovo in okrepili učinek vzvoda vlaganj zasebnega sektorja v raziskave in razvoj. Sočasno bi morale države članice in Evropska komisija izkoristiti oddajo javnih naročil za nove raziskovalno in inovativno intenzivne izdelke in storitve.

4.6 Inovativni ustroj dela in inovacijsko upravljanje sta pomembna tudi za mala in srednje velika podjetja. Veliko število teh podjetij je razvilo posebne metode reševanja težav in so „globalni akterji“, medtem ko druga potrebujejo posebne ponudbe inovacijskega svetovanja, ki so usmerjene na inovacijsko upravljanje, na ustvarjanje delovnega okolja, ki spodbuja učenje, in tudi na posebne potrebe zaposlenih po kvalifikacijah. Prepletenost in upravljanje znanja lahko malim in srednje velikim podjetjem pomaga pri osvajanju novih potencialov znanja. <sup>(13)</sup> To kulturno vrzel je treba zapreti, da bodo imela mala in srednje velika podjetja koristi od temeljnih raziskav. Mala in srednje velika podjetja potrebujejo za svojo inovativnost zanesljive osnovne vire financiranja in dostop do tveganega kapitala. Konkretno to tudi pomeni, da je treba preveriti učinek direktiv na področju notranjega trga EU na mala in srednje velika podjetja ter jih po potrebi izboljšati (npr. direktive o liberalizaciji finančnih trgov ali direktiva Basel II).

<sup>(11)</sup> Mnenje na lastno pobudo EESO z dne 26.2.2004 o ukrepih politike zaposlovanja (Poročevalka: gospa HORNUNG-DRAUS, soporočevalec: gospod GREIF) (C 110 z dne 30.4.2004).

<sup>(12)</sup> Glej k temu mnenje EESO z dne 15.12.2004 o sporočilu Komisije: Znanost in tehnologija: Ključ za prihodnost Evrope – Smernice za spodbujanje raziskovanja v Evropski uniji (poročevalec: gospod WOLF) (UL C 157, 28.6.2005).

<sup>(13)</sup> Skupna študija Univerze v Cambridgeu in Inštituta za tehnologijo v Massachusettsu (ZDA) je ugotovila, da se okoli dve tretjini britanskih malih in srednje velikih podjetij vrača k strokovnemu znanju visokih šol, medtem ko je v ZDA le ena tretjina takih podjetij. Po drugi strani samo 13 odstotkov britanskih malih in srednje velikih podjetij meni, da je močna prepletenost univerzitetnega izobraževanja pomembna, medtem ko je takih podjetij v ZDA 30 odstotkov (glej: Financial Times, London, torek 30. november 2004).

4.7 Visoko produktivno industrijsko jedro je in ostaja tudi v EU temelj cvetočega gospodarstva. Medsebojno odvisne so industrija in storitve. Prostor za inovacije pomeni tudi, da so raziskave in razvoj namensko usmerjeni k potrebam družbe, temelječe na znanju in storitvah, pri čemer izčrpanost novih področij zaposlovanja, ne zgolj na tradicionalnih področjih proizvodne industrije, zasluži posebno pozornost. Lizbonska strategija zahteva poleg spodbujanja vrhunske tehnologije tudi osredotočenost na storitveno gospodarstvo. Kot predpogoj je treba na novo oceniti javne službe, ublažiti pritisk na javne proračune ter upoštevati pomen učinkovite javne uprave za gospodarski razvoj. Gesla, kot so izobraževanje, mobilnost, individualizacija, potreba po demografskem razvoju, po negi in zdravju, združljivost družinskega in poklicnega življenja in spremenjene navade komuniciranja in prostega časa kažejo na dodatno in novo potrebo po socialnih, osebnih in tudi komercialnih storitvah. Pogosto pa so šele na začetku poklicnega razvoja. <sup>(14)</sup> V ta namen je EESO že večkrat poudaril pomembno vlogo, ki jo imata socialno gospodarstvo in tretji sektor za inovacije in zaposlovanje. <sup>(15)</sup>

4.8 Pri inovacijah gre najprej za ljudi ter prostor za pridobivanje ustvarjalnosti, kvalifikacij, znanja, zmožnosti učenja in organiziranje dela. Kritični dejavniki pa so tukaj samostojnost, samoodločanje in pravice do udeležbe. V tem oziru ima novo oblikovanje delovnih razmerij in struktur soodločanja prednost. Stabilni odnosi med delodajalci in delojemalci spodbujajo inovacije. Kdor bo zdaj poskušal zmanjšati zastopanje interesov in oblikovanje delovnih razmerij ter s tem okrniti, namesto okrepiti, temeljne pravice zaposlenih, bo na novo zavrl inovacije. V tej zvezi je EESO opozoril na to, da trenutni predlog okvirne direktive o storitvah na notranjem trgu ne sme zmanjševati obstoječih socialnih standardov, plač in socialne varnosti.

## **5. Spremembe zahtevajo trajno zmogljivo socialno državo, aktivno in preventivno politiko trga delovne sile ter posodobitev in izboljšanje sistemov socialne varnosti**

5.1 Kdor želi zbrati pogum za inovacije in spremembe, potrebuje poleg lastne pobude tudi podporo družbe. Pripravljenost na tveganje in socialna varnost gresta z roko v roki. Veliko ljudi je pri tem odvisnih od javnih služb, ki omogočajo, da se lahko lotijo česa novega in to dejansko uresničijo. Organizacija socialne kohezije kot bistvene značilnosti evropskega socialnega modela in inovacija spadata skupaj. Seveda mora socialna država upoštevati nove zahteve. EESO je pri tem prepričan, da je mogoče lizbonske zaposlitvene cilje doseči samo, če bo socialna politika kot področje delovanja okrepljena in če se bo nadaljevala politika minimalnih socialnih predpisov kot minimum za izenačevanje delovnih in življenjskih razmer v Evropi. To je še posebej nujno v razširjeni Uniji, saj narašča razlika v blaginji EU.

5.2 Da bi preprečili tveganje konkurence pri socialnih standardih, je treba še naprej razvijati in bolj učinkovito izvajati obstoječe predpise socialne zakonodaje EU na področjih delovnih pogojev, varstva pri delu, zdravstvenega varstva, pravic delojemalcev, enakopravnosti med spoloma in varstva posameznikovih pravic. Veljavne predpise pa je treba boljše uresničiti. To velja tudi za vprašanje delovnega časa.

<sup>(14)</sup> K temu glej Poročilo visoke skupine o prihodnosti socialne politike v razširjeni Evropski uniji iz maja 2004.

<sup>(15)</sup> Glej tudi mnenje EESO z dne 10.12.2003 o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Vmesno preverjanje socialnopolitične agende“ (SOC 148 – Poročevalec: gospod JAHIER – UL C 80 z dne 30.3.2004), mnenje EESO na lastno pobudo z dne 12.9.2001 o zasebnih nepridobitnih socialnih storitvah v okviru socialne varnosti v Evropi (SOC 67 – Poročevalec: gospod BLOCH-LAINE – UL C 311 z dne 7.11.2001) in mnenje EESO z dne 2.3.2000 o socialnem gospodarstvu in notranjem trgu (INT 29 – poročevalec: gospod OLSSON) – UL C 155 z dne 29.5.2001).



5.3 EESO je že večkrat obravnaval, tako tudi v svojem mnenju „Ukrepi politike zaposlovanja“ o „Zaposlovalni skupini“, nujne in izvedljive inovacije na naslednjih področjih: <sup>(16)</sup>

- socialna varnost na širši osnovi — vzpostavljanje ovir pred revščino;
- sposobnost prilagajanja terja pravo ravnotežje med fleksibilnostjo in varnostjo na trgu delovne sile; nove oblike organizacije dela potrebujejo nove oblike varnosti;
- spodbuditi aktivne in preventivne ukrepe v politiki trga delovne sile, predvsem za zapostavljene skupine na trgu delovne sile, ter izboljšati integracijo priseljencek;
- integracija mladih na trg delovne sile in boj proti brezposelnosti mladih;
- izobraževalna ofenziva — izboljšanje predšolskega izobraževanja — celodnevna nega višje kakovosti — ponudbe za nadaljnje izobraževanje skozi vseživljenjsko učenje, ki morajo biti zagotovljene v kolektivnih pogodbah;
- vlaganje v ustroj dela, ki bo pravičen do starejših — izkoristiti znanje in izkušnje starejših;
- zvišati zaposlenost žensk — zagotoviti združljivost poklicnega in družinskega življenja.

5.4 Pri tem je odbor med drugim posebno pozornost namenil naslednjim sklepom:

- Pomemben cilj mora postati spodbujanje aktivnih in preventivnih ukrepov za brezposelne in za osebe brez dohodkov iz dela, instrumenti politike trga delovne sile pa morajo biti posledično usmerjeni v ponovno vključitev brezposelnih na trg delovne sile.
- Predvsem brezposelno mladino je treba v zadostni meri podpirati, da bodo lahko brez težav vstopili na trg delovne sile. Ali bo s tem mladim ženam in možem zagotovljen obstanek in napredek na trgu delovne sile ne bo odvisno le od naraščajoče rasti temveč tudi od kakovosti poklicnega izobraževanja in hkrati tudi od zagotavljanja čimbolj kakovostnega izobraževanja vse do univerzitetne stopnje. Tukaj se poziva vse udeležence na trgu delovne sile, da preverijo svoje trenutne prispevke in politike predvsem v boju proti brezposelnosti mladih. <sup>(17)</sup>
- Za posebne skupine, na primer invalidne ali nizko kvalificirane osebe, ki se na trgu delovne sile srečujejo z dodatnimi težavami, je treba ustvariti nujne predpogoje — predvsem na področju nadaljnega izobraževanja –, ki bodo olajšali dostop, obstanek in napredek na trgu delovne sile.
- Glede na napovedi o upadajočem številu delovne sile v Evropi imajo lahko priseljenci pomembno vlogo za zagotovitev potrebnega potenciala kvalificirane delovne sile, kar predpostavlja ustrezne ukrepe. <sup>(18)</sup>

<sup>(16)</sup> Mnenje EESO na lastno pobudo z dne 26.2.2004 o ukrepih politike zaposlovanja (Poročevalka: gospa HORNUNG-DRAUS, soporočevalac: gospod GREIF) (UL C 110 z dne 30.4.2004).

<sup>(17)</sup> Glej tudi „The European Pact for Youth“, ki so ga na Evropskem svetu dne 5. novembra 2004 predstavile Francija, Nemčija, Španija in Švedska, poleg drugih držav, ki so govorile o zaposlovanju mladih in socialni izključenosti.

<sup>(18)</sup> Mnenje EESO z dne 10.12.2003 „Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o priseljevanju, integraciji in zaposlovanju“ (poročevalac: gospod PARIZA CASTAÑOS) (UL C 80 z dne 30.3.2003).

- Za to, da bi glede na upadanje in staranje delovne sile zares dosegli spodbuditev aktivne starosti, je treba vzpostaviti gospodarske in politične okvirne pogoje, ki bodo okrepili spodbude za daljšo poklicno pot in istočasno olajšali podjetjem zaposlovanje predvsem starejših delojemalcev.

5.5 EESO je med drugim poudaril tudi nujnost, da je treba storiti več za zvišanje kvote zaposlenosti žensk, odpraviti vse ovire, ki preprečujejo udeležbo žensk na trgu delovne sile, ter se obenem dosledno lotiti obstoječih neenakosti (predvsem pri zaslužkih). Glede na dejstvo, da je višja zaposlenost žensk predvsem odvisna od združljivosti družinskega in poklicnega življenja — enako za moške kot za ženske —, je treba prav ta lizbonski cilj dosledno izvajati. EESO zato pozdravlja poziv državam članicam, da na vseh ravneh in tudi na javnih mestih zagotovijo, da bo zadostno število mest za oskrbo otrok in oseb, potrebnih oskrbe (npr. starejši, bolniki), in ustrezne kakovosti odprto in dostopno široki javnosti. Države članice morajo izpolniti ustrezna priporočila aktualnih smernic politike zaposlovanja, tako da si zastavijo konkretne cilje in razvijejo ustrezne akcijske načrte za doseganje teh ciljev.

5.6 Na podlagi tega je pri izvajanju lizbonske strategije na področju zaposlovanja in socialnega vključevanja za vse socialno izključene in zapostavljene skupine treba posvetiti ustrezno pozornost boju proti diskriminaciji in spodbujanju enakih možnosti. V zvezi s tem bi bilo treba države članice spodbujati, naj v okviru svojih nacionalnih akcijskih načrtov nadaljujejo z izvajanjem ustreznih ukrepov za boj proti diskriminaciji.

5.7 V strokovnem poročilu o prihodnosti socialne politike je bilo pred kratkim ugotovljeno, da je empirično težko podpreti razširjeno mnenje, da socialno varstvo spodkopava konkurenčno sposobnost, gospodarsko rast in višjo raven zaposlenosti ter da greta v državah, kot so Švedska, Danska, Avstrija, Luksemburg in Nizozemska, gospodarska učinkovitost in visoka raven socialnega varstva z roko v roki <sup>(19)</sup>. Tiste države, ki so konkurenčno najsposobnejše, ves čas veliko vlagajo v socialno politiko in sisteme socialne varnosti ter hkrati zaradi socialnih premikov opažajo visoke kvote zaposlenosti in nizke kvote revščine. Danes gre za uravnoteženo povezanost posodobitve in izboljšanja sistemov socialne varnosti, da bi tako ohranili njihovo funkcijo socialne zaščite in jo prilagodili aktualnim danostim (kot npr. demografski razvoj). Zagotovitev dolgoročne sposobnosti financiranja mora v tem smislu upoštevati tudi merila socialne primernosti, splošne dostopnosti in visoke kakovosti storitev.

5.8 V večini evropskih držav poteka financiranje socialne varnosti pretežno prek socialnih prispevkov delodajalcev in delodajalk. Ti prispevki so se delno že dvignili na raven, ki lahko negativno vpliva na ustvarjanje delovnih mest.

- EESO v zvezi s tem soglašala s priporočili Visoke skupine o prihodnosti socialne politike v razširjeni Uniji, da je treba povečati finančno osnovo sistemov socialnega varstva in tako razbremeniti delo. <sup>(20)</sup>

- Sočasno je treba sprejeti ukrepe, s katerimi bi preprečili pretečo spodkopavanje davkov in prispevkov. EESO je tudi tukaj že opozoril, da bi lahko bila enotna davčna osnova za davek na dobiček podjetij po celotni Evropi pomemben korak v to smer. Pri davkih na mobilne dejavnike in tudi na področju okolja je treba razpravljati o najnižjih davčnih stopnjah.

<sup>(19)</sup> K temu glej European Policy Centre (2004): Finding a new path to European Growth (citirano v poročilu Visoke skupine o prihodnosti socialne politike v razširjeni Uniji, iz maja 2004, str.42).

<sup>(20)</sup> K temu glej Poročilo visoke skupine o prihodnosti socialne politike v razširjeni Evropski uniji iz maja 2004.

- EESO je poleg tega države članice že večkrat pozval, da okrepijo svoja prizadevanja za posodobitev in izboljšanje sistemov socialnega varstva ter jih tako naredijo prijaznejše za zaposlene. <sup>(21)</sup>

5.9 Lizbonski cilj je tudi zvišanje zaposlenosti starejših delojemalk in delojemalcev. Po mnenju Komisije bi bilo treba ustvariti 7 milijonov delovnih mest, da bi dosegli cilj 50 odstotkov. EESO je že opozoril na to, da je pod ustreznimi gospodarskimi in političnimi pogoji v okviru strategije aktivne starosti zvišanje dejanske starosti odhoda s trga dela načelno smiselno. Številne države članice so v svojih pokojninskih reformah najbolj poudarjale zvišanje zgolj zakonske upokojitvene starosti, pri čemer pa so večinoma splošno omejile ali celo odpravile možnost predčasne starostne upokojitve. Za tem stoji enostranska domneva, da je glavni razlog za brezposelnost starejših delojemalk in delojemalcev lastna volja prizadetega in pomanjkanje spodbud v zakonu o pokojninskem zavarovanju. Drugi pomembni vidiki so izključeni. Pri tem naj bi države članice spodbujale delojemalce, naj prostovoljno odložijo odhod s trga dela v okviru zakonsko določene starosti za upokojitev, ter hkrati podpirale podjetja, da bodo lahko uresničila ustvarjanje ustreznih delovnih mest in pogojev na delovnih mestih.

5.10 EESO se soglasno v visokih skupinah za „Zaposlovanje“, „Prihodnost socialne politike v razširjeni EU“ in „Lizbonska strategija za rast in zaposlovanje“ zavzema za izhodišča — kot jih uresničujejo posamezne države članice (Finska in Švedska) –, ki načrtujejo kakovost dela in nadaljnje izobraževanje. Da bi omogočili starostni skupini od 55 do 64 let, da bi bila leta 2010 del produktivno zaposlenih, je zaželen tak trg delovne sile, ki dopušča tudi zaposlenost starejših delojemalk in delojemalcev, kar pa od vseh udeležencev zahteva aktivno delovanje, kamor spada tudi izboljšanje kvalifikacij. Da bi ohranili delovno sposobnost, so poleg tega pomembna tudi vlaganja v produktivno nadaljnje izobraževanje, preventiva na področju zdravstvenega varstva in promocija zdravja. Politika, ki želi spremeniti položaj starejših zaposlenih, je prepozna, če začne svoje delo šele pri starostni skupini od 40 do 50 let. Zaradi tega je upravljanje človeških virov, ki upošteva starost od začetka poklicne poti, enako potrebno kot modeli za ustroj delovnih mest za starajoče se zaposlene (med drugimi ustrezni modeli delovnega časa, zmanjšanje fizične in psihične obremenitve). <sup>(22)</sup>

## 6. Politična priporočila EESO

### 6.1 Vsebinska prepletenost gospodarskega usklajevanja in usklajevanja politike zaposlovanja

- Od Lizbone naprej potekajo pozitivna prizadevanja, da se časovno sinhronizira usklajevanje politike zaposlovanja in gospodarske politike. Še naprej pa ostaja problematično pomanjkanje vsebinske prepletenosti, pri čemer je treba zagotoviti, da bodo smernice politike zaposlovanja in smernice gospodarske politike koherentne in uravnovešeno združljive med seboj.
- Aktivno usklajevanje med udeleženci (vlade, ECB, socialni partnerji) bo mogoče samo, če bosta tudi denarna in proračunska politika prevzeli odgovornost za rast in zaposlenost ter bo to postalo osnovna značilnost gospodarske politike.

<sup>(21)</sup> Mnenje EESO z dne 1.7.2004 o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Posodobitev socialnega varstva za večje število in boljša delovna mesta: Obširno izhodišče, ki naj bi prispevalo k temu, da se bo izplačalo delati (poročevalka: gospa St. HILL) (UL C 302 z dne 7.12.2004).

<sup>(22)</sup> K temu glej predvsem mnenje UL C 157, 28.6.2005 (SOC 178) o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Zvišanje kvote zaposlenosti starejše delovne sile in upokojitvene starosti (Poročevalc: DANTIN) (CESE 1003/2004 final).

- V tem okviru je treba bolj upoštevati tudi predloge reform Komisije za večjo usmerjenost pakta stabilnosti in rasti na gospodarsko rast, kot je to zahtevala tudi Visoka skupina izvedencev za lizbonsko strategijo, med drugim tudi o izvzetju strateških vlaganj za rast in zaposlenost iz izračunavanja proračunskega primanjkljaja. Svet bo tisti, ki bo na predlog Komisije določil, katera vlaganja sodijo med strateška vlaganja evropskega pomena.

#### 6.2 Boljša vključenost socialnih partnerjev in večja veljava makroekonomskega dialoga

- To mora potekati na nacionalni in evropski ravni. Tako lahko na primer večja veljava makroekonomskega dialoga z vključitvijo socialnih partnerjev in upoštevanjem njihovega stališča bistveno prispeva k boljšemu „upravljanju“ in s tem k celotnemu uspehu procesa. To je edino mesto, kjer v odprtem dialogu vsi udeleženci gospodarske politike in politike zaposlovanja razpravljajo o tem, kako v EU najbolje doseči „mešanico politike“, ki bo spodbujala rast in zaposlenost.
- Na ravni držav članic je treba ob upoštevanju njihove popolne avtonomije zagotoviti ustrezno udeležbo socialnih partnerjev pri strukturnih reformah, inovacijah in kvalifikacijah ter tudi pri razpravah v vseh fazah izvajanja evropske strategije zaposlovanja (izdelava, izvedba, ovrednotenje nacionalnih akcijskih načrtov).<sup>(23)</sup>

#### 6.3 Učinkovito sodelovanje pristojnih svetov

- Da bi v EU lahko uspešno izvajali skupno strategijo politike zaposlovanja, se mora okrepi sodelovanje večjega števila ministrskih svetov, ki so pomembni za lizbonsko strategijo. Predvsem je pomembna tesna prepletenost Sveta gospodarskih in finančnih ministrov z ministrskimi sveti za konkurenco, zaposlenost, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov.
- Boljša usklajenost je še posebej nujna pri pripravi spomladanskega srečanja na vrhu: Lizbonski proces je horizontalen proces, zato zanj ne sme biti odgovoren zgolj Svet gospodarskih in finančnih ministrov.

#### 6.4 Makropolitika in strukturne reforme se morajo dopolnjevati

- Potem ko je bila v EU 15 leta 2000 dosežena 3-odstotna stopnja rasti, drži, da poslabšanje rasti v zadnjih letih izhaja predvsem iz makroekonomskih in manj strukturnopolitičnih razlogov. Osnovne značilnosti evropske gospodarske politike morajo v svojih priporočilih upoštevati to dejstvo.
- Občutno morajo oživeti potrošnja ter zasebna in javna vlaganja kot sestavni deli povpraševanja, da bi kompenzirali šibko kupno moč v Evropi. Na podlagi tega bi lahko pametne strukturne reforme, ki ne slabijo povpraševanja na notranjem trgu, pridobile pomembne spodbude pri ustvarjanju delovnih mest.
- V tem smislu je treba posvetiti posebno pozornost spodbujanju delovne sposobnosti, odpravljanju pomanjkanja kvalifikacij in vključenosti zapostavljenih skupin na trg delovne sile.

<sup>(23)</sup> Glej k temu Poročilo 2004 o pobudah socialnih partnerjev v državah članicah za izvajanje smernic zaposlovanja, ETUC, UNICE, UEAPME, 2004.

- EU kot celota se trenutno v svetovni konkurenci uveljavlja z uravnoteženo trgovinsko bilanco, vendar z nezadostno stopnjo rasti. V svetovni konkurenci se mora Evropa zavedati svojih prednosti. Z državami Azije in Afrike ne more tekmovati v najnižjih plačah. Namesto tega se mora še naprej bolj posvetiti široki inovacijski politiki in proizvodnji boljših izdelkov in storitev.
- Predpogoja za pozitivne učinke proste trgovine sta režim menjalnega tečaja, ki ne bo spremenil cen tržnega blaga, in delitev dela med vsemi državami udeleženkami trgovanja, ki omogoča zvišanje plač v razmerju do zvišanja produktivnosti. Obe predpostavki trenutno še nista izpolnjeni in morata biti cilj politično odgovornih v EU.
- EESO zato poziva, da je treba pri nadaljnjem izpolnjevanju lizbonske strategije povečati pomen kakovosti dela, predvsem kadar gre za izvajanje ukrepov strukturnih reform.

#### 6.5 Podpora vloga malih in srednje velikih podjetij pri učinkovitem zaposlovanju

- Prav mala in srednje velika podjetja so tista, ki na evropskem notranjem trgu skrbijo za gospodarsko rast in ustvarjanje novih delovnih mest. Zato je treba spodbujati podjetniški duh in popolnoma razviti podjetniški potencial, predvsem z boljšimi pogoji za pridobitev finančnih sredstev, upravnotehničnimi poenostavitvami pri vodenju podjetja in izboljšanimi ukrepi za pridobivanje kvalifikacij. <sup>(24)</sup>
- Podpirati je treba predvsem tista podjetja, ki s svojimi inovacijami skrbijo za rast in zaposlenost. To je veliko pomembneje kot samo večanje števila podjetij.

#### 6.6 Optimizacija izvajanja v državah članicah samih

- EESO se strinja s poročilom Visoke skupine izvedencev za lizbonsko strategijo pod predsedstvom Wima Koka iz novembra 2004, da morajo za doseganje lizbonskih ciljev države članice prevzeti več obveznosti kot do sedaj. Neizpolnjevanje posameznih ciljev sedaj skoraj nima učinka na nacionalno oblikovanje politik. Javno „zasmehovanje“ bo samo delno izpolnilo svojo nalogo.
- Splošni zaposlitveni cilji se morajo kazati v ustrezno ambicioznih nacionalnih ciljih, zagotoviti je treba več preglednosti in širšo nacionalno razpravo o nacionalnem poročilu izvajanja lizbonske strategije (oziroma akcijski načrt).
- Primerjalna analiza mora biti oblikovana tako, da je mogoče prikazati relativni položaj posamezne države in priti do smiselnih političnih zaključkov.
- To velja za države s kvotami zaposlenosti nad ali s 70 odstotki in tudi tiste, ki so pod to mejo. Zato bi se morali bolj ukvarjati z razvojem zaposlenosti kot pa zgolj s primerjavo samih kvot.

<sup>(24)</sup> Glej k temu tudi mnenje EESO v opombah 7 in 8.

- Za uspeh tega procesa je treba spodbujati reformna partnerstva z ustrežno vključitvijo socialnih partnerjev — za kar je dal pobudo Evropski svet marca 2004 — in povečati odgovornost nacionalnih parlamentov.

#### 6.7 Večje upoštevanje razsežnosti širitve

- EU mora pri oblikovanju svoje strategije zaposlovanja nameniti posebno pozornost potrebam novih držav članic, tako da bodo te države lahko izpolnile zaposlitvene cilje širše skupnosti.
- Posebno pozornost je treba tudi tukaj posvetiti ustrezni in učinkoviti vključenosti socialnih partnerjev v vse faze politike zaposlovanja.
- Kar zadeva možen vstop teh držav v evroobmočje, je treba konvergenčna merila oblikovati tako, da rasti in zaposlovanja ne bodo omejevala, ampak ju spodbujala.

#### 6.8 „Lizbonizacija proračuna EU“

- Za doseganje zaposlitvenih ciljev EU so potrebne tudi evropske pobude za rast, ki se ne omejujejo zgolj na izvajanje že sklenjenih projektov EIB. Sapirjevo poročilo iz leta 2003 je že prineslo nekatere pomembne spodbude v smeri proračuna za gospodarski cikel.
- Tudi Komisija je k finančni perspektivi 2006–2013 predložila zanimive predloge, kot je ustanovitev sklada za prilagajanje gospodarske rasti. Treba je nadaljevati s temi razmisleki in vse staviti nanje, da bo prihodnji proračun EU lahko preskrbel učinkovite evropske pobude za rast in zaposlovanje.
- Pri tem je treba zagotoviti, da bodo razpoložljiva sredstva, predvsem v novih državah članicah, dejansko prispevala k doslednemu izvajanju lizbonskih ciljev za rast in zaposlenost.

#### 6.9 Okrepljen dialog s civilno družbo in vloga EESO

- Lizbonska strategija je odvisna tudi od tega, kaj si o njej mislijo ljudje v Evropi. EESO je pripravljen v okviru evropske politike zaposlovanja ponuditi svoje strokovno znanje ter prispevati k strokovnosti, izkušnjam in nujni predstavitvi lizbonske strategije državljanom in državljanom Evrope.
- EESO zato meni, da mora imeti lizbonski proces prednost pri njegovem delu ter da mora vzpostaviti ustrezne notranje strukture, da bi lahko tesno sodeloval s Komisijo in drugimi organi EU in imel učinkovite stike s civilno družbo na evropski ravni in v posameznih državah članicah.
- Glede na svoje izkušnje in reprezentativni značaj, EESO meni, da bi lahko sodeloval pri izdelavi analiz o vplivu, ki jih namerava sistematizirati Komisija. Kot so pokazale razprave, je bistveno, da zakonodajni predlogi izražajo pluralna stališča in so natančneje in bolj objektivno utemeljeni. Predhodna predaja analiz o vplivu Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in možnost, da ta doprinese svoje komentarje, preden so predložene evropskim institucijam, bi se lahko v duhu Partnerstva za evropsko prenovno pridružili večji pripravljenosti za sprejemanje evropskih zakonodajnih pobud.

V Bruslju, 10. februarja 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega  
odbora  
Anne-Marie SIGMUND

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Financiranje mreže Natura 2000

COM(2004) 431 final

(2005/C 221/19)

Komisija je dne 15. julija 2004 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe ES zaprosi Evropski ekonomsko-socialni odbor za mnenje o naslednjem dokumentu: „Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Financiranje programa Natura 2000“.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo del o tej temi, je sprejela mnenje dne 13. januarja 2005. Poročevalec je bil g. RIBBE.

Odbor je mnenje sprejel na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 10. februar 2005) z ....glasovi za in ..... glasovi proti ob ..... vzdržanih sprejel naslednje mnenje:

### 1. Uvodna opomba

1.1 Odbor v tem mnenju, ki ocenjuje sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu v zvezi s „Financiranjem programa Natura 2000“:

- opisuje še vedno nezadovoljivo stanje na področju varstva narave v Evropi;
- opozarja na številne politične sklepe s ciljem ohranitve biotske raznovrstnosti v Evropi, med drugim na sklepe predsednikov držav in vlad EU;
- navaja ustrezno evropsko zakonodajo na področju varstva narave in odtod izhajajoče obveznosti EU, kakor tudi držav članic, zlasti glede uveljavitve mreže posebej varovanih območij NATURA 2000;
- navaja razloge za nujen angažma na področju varstva narave, ki izhajajo ne le iz čisto naravovarstvenega oz. kulturnega področja, temveč jih je potrebno iskati tudi v gospodarskem in družbenem sektorju; in
- podaja predloge za morebitno sofinanciranje ukrepov v okviru mreže NATURA 2000 s strani EU.

1.2 Komisija opisuje v sporočilu sedanjo, iz člena 8 Direktive o habitatih <sup>(1)</sup> izhajajočo prakso sofinanciranja s strani EU, ki se doslej ni izkazala kot primeren način reševanja težav.

1.3 Ravno tako je določen znesek finančnih sredstev, potreben za vzpostavitev, izvedbo in vzdrževanje mreže NATURA 2000. Vendar pa komisija opozarja, da dokončen in natančen izračun trenutno še ni na voljo. V oceni Komisije, ki trenutno velja za „najbolj zanesljivo“, so navedeni letni stroški v višini 6,1 milijarde EUR (za EU-25) <sup>(2)</sup>. Komisija poudarja, da je natančnost tega izračuna „možno in potrebno še dodatno izbo-

ljšati“. K temu poziva zlasti države članice, ki bodo na koncu pristojne za sprejemanje prošenj za dodelitev sredstev, namenjenih sofinanciranju.

1.4 Iz dokumenta Komisije je jasno razvidno, da v okviru EU ne poteka več razprava o tem, ali bodo za ustanovitev in ohranitev mreže NATURA 2000 namenjena sredstva Skupnosti, temveč le še o tem, na kakšen bi to bilo najbolj izvesti.

1.5 V tej zvezi so obravnavane tri možnosti:

- črpanje obstoječih skladov EU (zlasti skladov za razvoj podeželja iz jamstva EKUJS, strukturnih skladov (kot na primer ESRR, ESS, FIUR, EKUJS-Usmerjanje), kohezijskega sklada, kot tudi sklada LIFE-Narava),
- razširitev in izboljšanje programa LIFE-Narava, da bi tako lahko služil kot primarni izvedbeni instrument oz.
- oblikovanje novega instrumenta izključno za financiranje mreže Natura 2000.

1.6 Med svojim tehtanjem je Komisija, med drugim po posvetovanju z zadevnimi državami članicami, sklenila, da bo izbrala prvo možnost, tj. črpanje iz obstoječih skladov EU.

1.7 Vendar pa Komisija opozarja tudi na omejitve, ki nastopajo pri tej izbiri in katere je potrebno odpraviti. Pozornost je med drugim usmerjena na dejstvo, da del trenutno obstoječih skladov ni namenjen za uporabo na celotnem območju EU, zaradi česar bi bile nekatere regije, v katerih bi se utegnili nahajati območja NATURA 2000, dejansko izključene iz pomoči. Tako je znano, da npr. ESRR ne pokriva celotnega območja EU, in tudi sredstva iz kohezijskih skladov lahko uporabljajo le nekatere države članice. Komisija je obljubila, da bo s preoblikovanjem strukturnih skladov to težavo odpravila.

<sup>(1)</sup> Direktiva 92/43/EGS (UL L 206 z dne 22.7.1992, str. 7).

<sup>(2)</sup> Skupni stroški, ki jih morajo financirati države članice in EU.

## 2. Splošne opombe

2.1 EESO pozdravlja predloženo sporočilo Komisije, ki celostno gledano predstavlja odlično osnovo za posvetovanje. Razprava o tem vprašanju je več kot nujna, saj v preteklih letih, navkljub številnim političnim izjavam, ni prišlo do nobenih odločilnih sprememb v zvezi z, deloma dramatičnim, stanjem varstva narave. Komisija in države članice vedno znova opozarjajo na stanje varstva narave, ki je čedalje slabše. Po merilih bruto nacionalnega dohodka evropski družbi ni še nikoli šlo tako dobro in varstvu narave tako slabo kot sedaj.

2.2 EESO želi v tem kontekstu opozoriti na svoje samoiniciativno mnenje „Stanje narave in varstva narave v Evropi“ iz leta 2001 <sup>(1)</sup>, kot tudi na „Presoja okoljske politike 2003“ <sup>(2)</sup>, ki jo je pripravila Komisija. Odbor pozdravlja veliko skladnost mnenj Komisije in EESO pri oceni situacije.

2.3 Mreža NATURA 2000 temelji pretežno na Direktivi o habitatih, ki je bila sprejeta leta 1992. S sprejetjem te direktive so države članice in Evropska komisija obljubile dvojce:

— po eni strani, da bodo dokončale izgradnjo evropske mreže posebej zaščitenih območij z nazivom NATURA 2000 v obdobju 3 let <sup>(3)</sup> in

— po drugi strani, da bodo dale na razpolago sredstva, da se breme ne bi prevalilo na lastnike oz. uporabnike zemljišč.

2.4 Nobena izmed obljub še ni bila uresničena. EESO Komisijo in države članice opozarja, da ni dovolj, če samo sprejemajo dobro zveneče sklepe, temveč jih morajo tudi zelo dosledno uresničevati.

2.5 Mreža NATURA 2000 je odločilnega pomena za zaščito evropske biotske raznovrstnosti. Vodje držav in vlad so se večkrat javno zavezali, da bodo ustavili njeno dramatično upadanje. EESO dodatno opominja na dolžnosti, ki so jih države članice prevzele na podlagi Konvencije o biotski raznovrstnosti. Varstvo narave in vrst je nadalje potrebno tudi za to, da bi zaščitili pomembne genetske in biotske vire.

2.6 Nedvomno bo vprašanje financiranja NATURE 2000 odločilo ne le o samem varstvu narave, ampak tudi o družbeni sprejemljivosti varstva narave, kakor tudi glede okoljskopolitične verodostojnosti Komisije in držav članic.

2.7 EESO ugotavlja, da je prišlo pri izkazovanju območij NATURA 2000 do izjemno velikih zamud ter da mreža niti 12

let po sprejetju Direktive o habitatih še ni vzpostavljena. Lastniki in uporabniki zemlje so dejstvo, da se nahajajo oz. gospodarijo na območjih NATURA 2000, doslej pogosto občutili kot slabost. To je med drugim posledica dejstva, da finančne posledice še niso dokončno razjasnjene.

2.8 EESO je večkrat opozoril, da je potrebno za ohranitev enkratne evropske naravne dediščine razviti resnično partnerstvo med varstvom narave in kmetijstvom ter da morajo oblasti in naravovarstveniki na lokalni ravni kmete, ki v praksi upoštevajo in izvajajo ustrezne določbe za varstvo narave, tudi obravnavati kot resnične partnerje. Pri tem je razjasnitev finančnih vprašanj odločilnega pomena.

2.9 Predložitev sporočila Komisije je bila tako več kot nujna. EESO ni spregledal, da je imela Komisija pri izdelavi sporočila precejšnje težave pri glasovanju, ki so vedno znova povzročale zamude pri predložitvi dokumenta.

2.10 V svojem samoiniciativnem mnenju je EESO opozoril na dve osrednji točki, ki jih je zdaj tudi Komisija podala kot posebej pomembni. In sicer, da

— Evropa ne razpolaga le s kulturnimi vrednotami brez primere, temveč da predstavljajo različne kulturne in naravne krajine **izjemno in samo po sebi ohranitve vredno naravno dediščino**. Velika raznolikost različnih vrst krajin in posledična raznolikost živalskih in rastlinskih vrst predstavljata mik in čar celine, zato je ohranjanje raznolikosti postalo skupna in pomembna naloga za politiko, upravo in prebivalce na vseh političnih in upravnih ravneh, da bi bile tako te vrednote deležne tudi prihodnje generacije;

— **varstvo narave ni** le samo sebi namen, temveč da je narava **nujno potrebna podlaga za življenje in gospodarstvo**. Narava namreč predstavlja pomemben vir za gospodarske dejavnosti ter je poleg tega tudi predpogoj za številne športne, prostocasne in sprostitvene aktivnosti, za zdravstveno oskrbo in v posameznih primerih tudi za zdravstvene terapije.

2.11 EESO pozdravlja dejstvo, da je Komisija v svojem sporočilu posebej poudarila tudi gospodarsko razsežnost. EESO ravno tako izrecno podpira izjavo Komisije, po kateri varstvo biološke raznovrstnosti ni le „možnost, temveč odločilna razsežnost trajnostnega razvoja.“

<sup>(1)</sup> Ur. l. EU C 221 z dne 7.8.2001, str. 96-102.

<sup>(2)</sup> Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu „Presoja okoljske politike 2003“, COM(2003) 745 final z dne 3.12.2003.

<sup>(3)</sup> Obdobje 3 let (torej do 1995) se je nanašalo na prijavljanje ustreznih območij s strani držav članic. V nekaterih primerih to prijavljanje še do zdaj ni dokončno zaključeno.



2.12 Vendar pa je potrebno upoštevati, da se regionalno-gospodarski pomen, opisan med drugim v točki 2.2.3 Sporočila, ter z njim povezane gospodarske prednosti, kakor tudi iz te osnove izhajajoče družbene prednosti, v razpravah o varstvu narave in o NATURI 2000 mnogo premalokrat ceni oz. upošteva.

2.13 Nasprotno je varstvo narave (in v skladu s tem izkazovanje območij NATURA 2000) pogosto po krivici zaznano kot stroškovni dejavnik, breme, prikrajšanost oz. grožnja, kar je odločilen razlog za to, da tako pogosto prihaja do nasprotij ter da prihaja pri uveljavljanju pogosto vzorno pripravljene zakonodaje o varstvu narave do velikih težav.

2.14 EESO je temu pomembnemu dejanskemu stanju v svojem že omenjenem mnenju namenil veliko pozornosti. Ugotavlja, da se je v zvezi s tem stanjem v zadnjih letih le zelo malo spremenilo. Komisijo poziva, da skupaj z drugimi evropskimi institucijami, pa tudi z vsemi drugimi deležniki, tako na ravni EU kot držav članic, sproži obsežno ozaveščevalno kampanjo.

2.15 Ljudem je potrebno dejansko vcepiti zavest, da lahko — tako kot piše Komisija — *območje Natura 2000 postane gibalno trajnostnega lokalnega gospodarskega razvoja in tako prispeva k ohranitvi lokalnih podeželskih skupnosti. Aktivna vključitev teh vprašanj v dialog z vsemi deležniki je odločilnega pomena za uspešno izgradnjo mreže Natura 2000 in za njeno vključitev v večje družbeno-ekonomsko okolje razširjene Evropske unije.* EESO meni, da je tovrstno ozaveščanje za uspeh varstva narave v Evropi enako velikega pomena kot sicer nujna razjasnitev vprašanja financiranja.

2.16 Doslej se je le v redkih posameznih primerih posrečilo v občo zavest vcepiti misel o gospodarski vrednosti območij z veliko biotsko raznovrstnostjo za regionalni razvoj (turizem, regionalni izdelki itd), pa tudi o splošni vrednosti naravovarstvenih območij, npr. za zaščito podnebja<sup>(1)</sup> ali varstvo pred poplavami. K spremembi tega stanja niso doslej veliko pripomogle niti študije, kot jih npr. v Prilogi 1 omenja dokument Komisije, dasiravno jasno kažejo, da *„čiste finančne koristi ohranjanja biološke raznovrstnosti ... daleč presegajo stroške“.*

2.17 V tem kontekstu EESO začudeno ugotavlja, da se zdi enostavneje zagotoviti sredstva EU za odpravljanje naravnih nesreč, ki so deloma posledica prekomernega izkoriščanja virov „narava“ in „krajina“ — in s tem zanemarjanja varstva narave, kot za v celoti gledano cenejšo različico preprečevanja in preventive teh naravnih nesreč.

<sup>(1)</sup> Močvirja in mokrišča so na primer dragoceni ponori CO<sub>2</sub>.

2.18 EESO opominja, da je bilo v členu III-184 osnutka Ustave sprejeto načelo, da *„Unija (podpira)... sodelovanje med državami članicam, da bi tako dosegli večjo učinkovitost sistemov za preprečevanje naravnih nesreč ali nesreč, ki jih povzročijo ljudje, kakor tudi sistemov za zaščito pred takimi nesrečami“.* Območja NATURA 2000 so pogosto sposobna prevzeti tako funkcijo.

2.19 Toda medtem ko je bil npr. po uničujočih poplavah ob reki Labi leta 2002 hitro oblikovan ustrezen sklad EU za odpravljanje posledic nesreče, je uveljavitev in financiranje denimo ukrepov v zvezi z integriranim ekološkim protipoplavnim varstvom ob rekah in poplavnih ravninah, ki bi nizvodno dokazano zmanjšali nevarnost poplav<sup>(2)</sup> in tako omogočili preprečevanje morebitne škode, izjemno težavno. Podobna je situacija pri preprečevanju gozdnih požarov, zlasti v Južni Evropi. To je potrebno spremeniti. Moto politike EU bi se moral glasiti „preventiva namesto kurative“, k čemer lahko odločilno prispeva tudi varstvo narave.

2.20 Med razloge za tako stanje gotovo sodi tudi dejstvo, da morajo stroške, ki jih varstvo narave neposredno ali posredno povzroča, pogosto nositi zasebni lastniki in uporabniki zemlje, medtem ko je družbeno pozitivne učinke mogoče „vknjižiti“ tako rekoči le kot „zunanje donose“ (v nasprotju z „zunanji stroški“), ki se ne upoštevajo pri obračunu na primer bruto nacionalnega proizvoda. Nova ureditev financiranja mora to stanje posebej upoštevati.

### 3. Posebne opombe

3.1 EESO pozdravlja dejstvo, da v Komisiji ne poteka več razprava o vprašanju, ali bi naj sofinancirali ukrepe EU v območjih NATURA 2000, ampak da je zdaj edino vprašanje „le“, s katerimi instrumenti bi naj to izvedli.

3.2 EESO razume utemeljitev izbrane možnosti financiranja, t.j. nadgradnje in ustrezne uporabe obstoječih instrumentov za finančno pomoč. NATURA 2000 mora biti plansko, upravno in tudi finančno izvedena tam, kjer obstajajo tako težave kot pozitivne razvojne možnosti, torej na lokalni ravni v državah članicah. Z izoblikovanjem in uporabo obstoječih finančnih skladov, kot so npr. ESRR, ESS, kohezijski skladi, EJKUS in na novo oblikovan sklad za razvoj podeželja (Agricultural Fund for Rural Development — EAFRD), na način, ki je bolj v skladu s potrebami varstva narave, bi pristojnim organom v državah članicah omogočili prožno ravnanje.

<sup>(2)</sup> In sicer prek meja držav: Nizozemska bi nedvomno imela velike koristi od ustreznih ukrepov, ki hkrati pogosto izkazujejo veliko vrednost z vidika varstva narave.

3.3 Komisija je tudi pravilno ugotovila, da bo na ta način bržkone najlažje zagotoviti, „da bo upravljanje območij NATURA 2000 del obsežnejše politike EU na področju urejanja prostora.“

3.4 Vendar pa EESO meni, da je pomembno opozoriti na dodatne potrebne napore s strani Komisije in drugih odgovornih oblasti, da bi v prihodnje preprečili sofinanciranje s sredstvi EU naravovarstveno škodljivih projektov, katerih škoda za naravo in okolje je kasneje ponovno potrebno poravnati s sredstvi EU.

#### *Finančni položaj v EU in predvidljiv spor glede sredstev*

3.5 Razprava o financiranju območij NATURA 2000 mora upoštevati pričakovane borbe glede višine skupnega proračuna EU in glede razporeditve sredstev <sup>(1)</sup>. Jasno je, da bo glede sredstev prišlo do velikih sporov:

- Finančna perspektiva, ki jo je za obdobje 2007 — 2013 predložila Komisija, predvideva odhodke v višini povprečno 1,14 % bruto nacionalnih proizvodov, zgornja meja lastnih sredstev pa je postavljena pri 1,24 %. Tako imenovane „neto plačnice“ zdaj vztrajajo pri zgornji meji 1 %, kar bi v letu 2013 pomenilo zmanjšanje odhodkov v višini okrog 30 milijard EUR, če bi jim uspelo uveljaviti svojo zahtevo.
- S širitvijo EU bo neizogibno prišlo do prelivanja sredstev med državami članicami in regijami, zlasti na področju strukturne pomoči <sup>(2)</sup>. Regije, ki so doslej prejemale pomoč, ne bodo — eventualno prehodnem obdobju — več izpolnjevale dosedanjih kriterijev za dodelitev pomoči.

3.6 Razpravo o zgornji meji je treba gledati s stališča, da znesek za varstvo narave v višini 6,1 milijarde EUR letno, ki ga ocenjuje Komisija, sodi k nalogam drugega stebra, čeprav doslej v finančni perspektivi še ni bilo predvidenih dovolj sredstev. Pričakovati je oster prepir glede sredstev, tako med regijami kot tudi med različnimi političnimi delovnimi področji. Taki spori niso nič novega, vendar pa jih je varstvo narave v preteklosti prevečkrat izgubilo.

3.7 Iz tega razloga je treba zagotoviti, da varstvo narave, ki je pravilno obravnavano kot del celotne politike, pri financiranju s strani držav članic ne bo podrejeno drugim nalogam in ne bo posledično podleglo. EESO ponovno poudarja: varstvo narave v Evropi ni razkošje, ki bi si ga lahko „privoščili“ v

<sup>(1)</sup> Glej mnenje EESO o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – naša skupna prihodnost: politični izzivi in proračunska sredstva razširjene Evrope 2007-2013 (COM(2004) 101 final), CESE 1204/2004, še ni objavljeno v Uradnem listu.

<sup>(2)</sup> iz katere bi moral izhajati večji del financiranja programa NATURA 2000.

gospodarsko dobrih časih in ki bi se mu odpovedali, ko menimo, da nimamo denarja. Varstvo narave je — kot so vodje držav pogosto poudarili — naloga celotne družbe, politična nuja, ki jo je nujno potrebno financirati.

3.8 Da bi lahko upoštevali načelo gospodarnega vodenja proračuna, je treba razjasniti, katera delovna področja programa NATURA 2000, ki jih je predstavila Komisija, so absolutno brezpogojno potrebna oz. katera je mogoče obravnavati tako rekoči kot „fakultativna“. Za tiste naloge, ki so neizogibno potrebne (npr. nadomestila oz. spodbude za lastnike oz. uporabnike zemljišč), je nujno predvideti jasno definirana namenska sredstva; v nasprotnem primeru EESO ne more sprejeti načela vključevanja financiranja programa NATURA 2000 v obstoječe sklade in bi se moral — kot mnogi deležniki na predhodnih stopnjah — izreči za ločeno finančno postavko.

#### *Posebne nujne naloge v okviru evropskega varstva narave*

3.9 V preglednici 2 Priloge Sporočila Komisije so območja NATURA 2000 razdeljena glede na vrsto rabe tal. Stari pašniki, resave, grmišča in travišča predstavljajo 26,3 % površin NATURA 2000, gozdovi (v prvi vrsti neizkoriščeni oz. izkoriščani le ekstenzivno) 28,9 %, močvirnat svet in mokrišča oz. kopenske vode slabih 13 %, stare plantaže sadja ter španske oz. portugalske po raznolikosti vrst znane „deheze“ (skupno slabih 800.000 ha) pa okrog 2 %. „Kmetijska zemljišča“ predstavljajo le 5,6 % <sup>(3)</sup>.

3.10 Komisija podrobno opisuje ukrepe, ki so potrebni za uresničitev mreže NATURA 2000 (3. del Priloge) in podaja izračun stroškov (trenutno 6,1 milijard EUR). V grobem lahko stroške razdelimo na stroške upravljanja in načrtovanja, investicijske stroške (npr. za nakup zemljišč, vendar tudi investicije) ter tekoče stroške, med katere med drugim sodijo nadomestila za lastnike zemlje in stroški vzdrževanja.

3.10.1 EESO šteje za nujno, da se čimprej predložijo natančnejši izračuni stroškov. Dvomi na primer, da bi za nove države članice utegnil zadostovati navedeni znesek 0,3 milijarde EUR (za EU-15: 5,8 milijard EUR). Nedvomno bodo nekatere države (npr. Poljska) prijavile še precej območij, kar bo na koncu zahtevalo dodatna finančna sredstva.

<sup>(3)</sup> K temu je potrebno prišteti med drugim 13 % morskih in 4 % obalnih območij, kjer se pojavljajo v pretežni meri stroški nadzora.

3.11 Komisija po mnenju EESO pravilno ugotavlja, da gre pri varstvu narave v prvi vrsti pogosto za zagotovitev nadaljevanja tistih tradicionalnih metod gospodarjenja, ki so nujno potrebne za nastanek in ohranjanje življenjskih prostorov. Pogosto so to načini gospodarjenja, ki so danes za podjetnike nerentabilni, katerih ohranitev pa je družbeno- in naravovarstvenopolitično gledano zaželena. Primer: le redkokatera raba ustreza trajnostnemu načelu bolj kot nekdanji ekstenzivni pašni sistem v „dehezah“ na Iberskem polotoku, vključno z odgonom živine (sezonskim premikom čred) spomladi po poteh, tako imenovanih „canadas“, na letne pašnike gorskih območij, ki so se v toku desetletij izoblikovali v dragocena naravna območja.

3.12 Po obravnavi dokumenta Komisije ostaja za EESO nejasno, ali je sofinanciranje s strani EU resnično obvezno zahtevano oz. predvideno za vsa imenovana območja oz. kje so izključno predvideni finančni prispevki držav članic v okviru uveljavljanja prava EU. Verjetno bodo glede tega potrebna dodatna pojasnila.

3.13 Glede na to, da je bilo v številnih primerih razlog za nastanek konflikta dejstvo, da dosedanja uporabniki zemlje niso prejeli zadostnih nadomestil oz. spodbud, je temu področju treba posvetiti posebno pozornost. Ne moremo namreč govoriti o družbeni ali celo skupni ekonomski vrednosti varstva narave, nastale „stroške“ pa prevaliti na uporabnike oz. lastnike zemlje. Prihodnja ureditev financiranja mora zagotoviti, da se vsaj zasebnim lastnikom oz. uporabnikom zemlje zagotovi nadomestilo ali še boljše spodbuda za pobude, skladne z zahtevami varstva narave. Živeti oz. gospodariti na območjih NATURA 2000 bi moralo v prihodnje pomeniti „dobitek“ in ne ovire oz. slabosti.

3.14 Za zagotovitev le-tega je potrebno točno ugotoviti, koliko znaša v vsakem posameznem primeru potrebno nadomestilo. Splošna najvišja meja kot tudi časovna omejitev zahtevka po nadomestilu, kot jo poznamo sedaj, je v škodo celotni ideji.

3.14.1 Za izplačevanje ustreznih nadomestil utegne priti v poštev — če ne bo oblikovana ločena proračunska postavka — v prvi vrsti 2. stebel kmetijske politike, medtem ko bi bilo za investicije bržkone najbolje uporabiti klasične strukturne sklade. EESO z veliko zaskrbljenostjo opozarja, da novih nalog oz. izplačil, ki bi se naj poleg obstoječih izplačil izvrševala iz 2. stebra (prihodnjega „razvoja podeželja“), ni mogoče financirati iz tega programa, če se istočasno ne zmanjšajo druge naloge oz. se ne zagotovijo dodatna finančna sredstva.

3.14.2 Konkretno to pomeni: če želimo ohraniti kakovost razvoja podeželja in hkrati preko 2. stebra prispevati k financiranju NATURA 2000, so nedvomno potrebna dodatna namenska sredstva. Vendar pa EESO ugotavlja, da s strani Komisije predložena finančna perspektiva, katere višine neto plačnice ne sprejemajo, ne predvideva povečanja sredstev, zato obstaja izjemno velika nevarnost, da se bo varčevalo ravno na področju 2. stebra. EESO v tem ne vidi le odločilne pomanjkljivosti in velikega razloga za spore, ampak tudi nasploh veliko grožnjo evropskim prizadevanjem za varstvo narave.

3.14.3 Posledično se lahko EESO z načrtovano ureditvijo strinja le, če ta ne bo v škodo drugim ukrepom na področju razvoja podeželja. Brez dodatnih sredstev Komisija in države članice ne bodo mogle uresničiti svojih namenov in političnih obljub, da bodo namreč tako podprle razvoj podeželja kot tudi uresničile NATURA 2000. Politiki, ki želijo Evropo oblikovati na tak način, bi morali imeti vsaj toliko poguma, da družbi jasno in glasno razložijo, da nekatere naloge (kot npr. varstvo narave) politično niso več zaželene.

3.15 Za EESO to ne pomeni, da pri varstvu narave ni potrebno ravnati varčno. Primarni cilj uredb o varstvu narave in tudi mreže NATURA 2000 je ohranitev biotske raznovrstnosti. To je tako rekoči „obvezen program“ in tu mora EU prispevati vsaj na tistih območjih, ki so evropskega pomena.

3.16 Obratno pa to pomeni tudi, da ni vsak občinski naravovarstveni ukrep ukrep evropskega pomena, ki bi si posledično zaslužil sofinanciranje s strani EU. Državam članicam, regijam, lokalnim oblastem itd. ne smemo spregledati njihove nesporne politične in finančne odgovornosti, v skladu z motom: če EU ne zagotovi denarja, potem ne bo niti varstva narave. Prav tako pa se EU ne sme postaviti na stališče: „Mi bomo morebiti ustvarili možnost financiranja ukrepov iz obstoječih skladov. Če bodo države članice ravnale drugače, ker postavljajo v ospredje druge prednostne naloge, so si same krive.“

3.17 Po drugi strani je odpiranje predstavljenih regionalno-gospodarskih razvojnih možnosti na območjih NATURA 2000 sicer zaželeno (saj postaja jasno, da ima varstvo narave dejansko lahko tudi gospodarske učinke), vendar pa za ohranitev vrst ni nujno relevantno.

3.18 To za EESO pomeni, da so določeni finančni ukrepi v okviru uveljavljanja mreže NATURA 2000 nujno potrebni, in v te namene je potrebno zagotoviti sredstva za strogo namensko uporabo. EESO naproša države članice in Komisijo, da še nadalje razvijajo ustrezne razmisleke.

V Bruslju, dne 10. februarja 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Anne-Marie SIGMUND

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah na notranjem trgu

(COM(2004) 2 final — 2004/0001 (COD)).

(2005/C 221/20)

Svet je 20. februarja 2004 sklenil, da v skladu s členom 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu: Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah na notranjem trgu.

Strokovna skupina za notranji trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 11. januarja 2005. Poročevalec je bil g. Metzler, soporočevalec g. Ehnmark.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 10. februarja) s 145 glasovi za, 69 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

### 1. Uvodna opomba

1.1 Odbor je imel na voljo tudi obrazložitvena dokumenta Evropske komisije Svetu (dokument 10865/04 z dne 25. junija 2004 in dokument 11153/04 z dne 5. julija 2004 k členu 24) ter delovne dokumente Evropskega parlamenta z dne 25. marca 2004 (odbor za pravne zadeve in notranji trg — poročevalka: Evelyne Gebhard) in 26. marca 2004 (odbor za zaposlovanje in socialne zadeve — poročevalka: Anne E. M. Van Lancker).

1.2 Strokovna skupina za notranji trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela, je na podlagi vnaprej razposlanega vprašalnika (glej priložo) 24. maja 2004 izvedla javno zaslišanje, ki so se ga udeležili predstavniki storitvenega sektorja, in pregledala več kot 100 dodatnih ustnih in pisnih vlog.

### 2. Splošne ugotovitve

2.1 Storitveni sektor ima na podlagi lizbonskega sporazuma ključno vlogo pri uresničevanju evropskega notranjega trga in je bistvenega pomena za gospodarsko rast v EU. Komisija je predložila predlog direktive o storitvah na notranjem trgu skupaj s pojasnili kot del evropskega procesa gospodarskih reform, na podlagi katerega naj bi EU do leta 2010 postala najbolj konkurenčno in najbolj dinamično na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, ki bo sposobno doseči trajnostno gospodarsko rast z več in boljšimi delovnimi mesti ter večjo socialno kohezijo. V ta namen naj bi bil predlog direktive bistveni element in zanesljiv pravni okvir za čezmejno opravljanje storitev in čezmejno ustanavljanje podjetij med državami članicami na področju industrije, trgovine, obrti in svobodnih poklicev za delo za nedoločen in določen čas ter za začasno

delo. Novo horizontalno izhodišče predvideva poenostavitev postopkov, enotno zagotavljanje kakovosti in večjo preglednost predpisov, ki jih je treba upoštevati v odnosih s potrošnikom. Čezmejno opravljanje storitev je bistveni element notranjega trga, odprava ovir pa je temeljnega pomena za gospodarski razvoj tega sektorja in *predvsem* za potrošnike. *Direktiva bi lahko povzročila povečanje števila ponudnikov in večjo konkurenco, kar pa bi za potrošnike pomenilo ugodnejše cene in večjo izbiro.* Odbor zato izrecno pozdravlja splošne cilje predloga direktive.

2.1.1 Za delujoč notranji trg je poleg odstranitve ovir potrebna tudi primerna ureditev. Da bi sočasno izboljšali konkurenčnost Evrope, so potrebne določbe na nacionalni in evropski ravni in s tem usklajeni standardi.

2.2 Odbor se zaveda, da je dokončna vzpostavitev notranjega trga na področju storitev glede na razlike v pravnih ureditvah in kulturi posameznih držav članic, zapletena zadeva. Tako je Odbor sodil že v svojem mnenju INT/105 z dne 28. novembra 2001 <sup>(1)</sup> o sporočilu Komisije o strategiji notranjega trga za storitveni sektor in izrecno pozdravil prizadevanje Evropske komisije, da bi pospešila uresničevanje notranjega trga. Ker je cilj predloga direktive neposredna vzpostavitev medpanožnega okvira za notranji trg, bi moral zagotoviti nebirokratske in fleksibilne rešitve v okviru uveljavljenih sistemov samoregulacije v Evropski uniji. Proces integracije — ne nazadnje z dodatnim predlogom direktive Evropske komisije o medsebojnem priznavanju poklicnih kvalifikacij — bo treba še izboljšati, pri čemer pa bo treba upoštevati uveljavljene socialne in ekološke (varnostne) standarde ter standarde varstva potrošnikov.

<sup>(1)</sup> UL C 48, z dne 21.2.2002.

2.3 Predlog direktive je tesno povezan z osnutkom direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij in sporočilom o konkurenci v storitvah svobodnih poklicev, aktualno razpravo o storitvah splošnega pomena in posvetovanjem o socialnih storitvah splošnega pomena, sporazumom Rim I in predlogom uredbe Rim II. Vsi ti predlogi so namenjeni izboljšanju delovanja notranjega trga. Zato bi bilo zaželeno posebno in boljše usklajevanje znotraj Komisije za nujno povezanost nalog in predpisov.

2.4 V središču predloga direktive sta dve vrsti čezmejnega prostega pretoka storitev in ustanavljanja podjetij: oseba iz ene države članice, ki opravlja storitve, se želi naseliti v drugi državi članici, da bi tam opravljala storitve; in oseba, ki opravlja storitve, želi iz svoje države članice porekla opravljati storitve v drugi državi članici, še posebej, ko se začasno preseli v drugo državo članico. Za odpravo ovir, ki jih predvideva, Evropska komisija predlaga štiri temeljne ukrepe:

- uporabo načela države porekla,
- delitev dela med državo članico porekla in namembno državo članico pri napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev,
- razvoj medsebojnega zaupanja in
- okrepitev medsebojne podpore med državami članicami — pri hkratni omejitvi možnosti držav članic, da bi uvedle svoje mehanizme spremljanja, nadzora in uveljavljanja.

### 3. Posamezne točke predloga direktive

3.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor je zaradi zahtev, ki jih mora izpolniti tako široko zasnovana direktiva, temeljito analiziral predlog direktive in prišel do prepričanja, da so potrebna številna pojasnila in spremembe, da bi zadovoljivo odgovorili na odprta vprašanja in novi predlog za spodbujanje opravljanja storitev na notranjem trgu premaknili za korak naprej. Takšen vtis je mogoče dobiti tudi zaradi nezadostnih analiz pred objavo predloga direktive. Še vedno niso bili v celoti razjasnjeni številni pomisleki širših gospodarskih in družbenih krogov, izraženi na posvetovanju 24. maja 2004, kljub dokumentu Evropske komisije (dokument Sveta 10865/04), ki ga je le-ta predložila Svetu Evropske unije 25. junija. Vsem udeležencem bi bila v veliko pomoč razširjena ocena posledic, ki bi jo izvedla Komisija.

### 3.2 Empirična podlaga

3.2.1 Za Odbor je presenetljivo, da v obrazložitvi k predlogu direktive niso bile omenjene nobene zanesljive statistične podlage za določitev količine čezmejnega pretoka storitev in čezmejnega ustanavljanja podjetij. Te podatke je zato treba dodati ocenjevalnemu poročilu Komisije. Da bi v prihodnosti dobili zanesljivo sliko pomena storitvenega sektorja ter — pozitiven ali celo negativen — učinek poenostavitve predpisov, ki jih prinaša predlog direktive za delovanje notranjega trga, so natančne empirične podlage zelo pomembne. Odbor meni, da je čim natančnejši posnetek dejanskih razmer v čezmejnem pretoku storitev in čezmejnem ustanavljanju podjetij glavni dejavnik uresničevanja notranjega trga.

3.2.2 Bolj bi bilo treba upoštevati razpoložljive statistične materiale v javni upravi, raziskovalnih inštitutih, zavarovalnicah in samoupravnih strukturah različnih držav članic.

3.2.3 Poleg tega je za odpravo sedanjih pomanjkljivosti po mnenju Odbora nujno iskati nove poti pri obdelavi empiričnih podatkov, s čimer bi se zlasti izognili nepotrebni birokraciji. Tukaj bi bilo treba po potrebi premisliti o prepletenosti posameznih preiskav in uradne statistike.

### 3.3 Področje uporabe: definicije — kolizijske norme - razmejitve

3.3.1 Po mnenju Odbora bi bilo treba v osnutku direktive jasneje določiti oziroma natančneje razmejili področje uporabe in izjeme od pravil. Glede praktične uporabe direktive še vedno obstajajo nejasnosti o področju uporabe in na katere dele storitvenega sektorja bo direktiva vplivala.

3.3.2 Odbor se zavzema za jasno razmejitev med storitvami obrtnikov in svobodnih poklicev. Razmejitev z definicijo je potrebna tudi zaradi pričakovane okrepitve usklajevanja na določenih področjih (svobodni poklici, druga posebej občutljiva področja), ki jo je predlagal Odbor v prehodnem obdobju. Zlasti zato, da bi z mehanizmi za zagotovitev kakovosti, ki so predvideni v poglavju IV predloga direktive, izboljšali varstvo potrošnikov. Sodišče Evropskih skupnosti je v svoji sodbi z dne 11. 10. 2001 (zadeva C-267/99) na primer izluščilo bistvene elemente svobodnega poklica, ki bi se lahko uporabljali kot podlaga za definicijo na evropski ravni.

3.3.3 Komisija je na temo storitev splošnega pomena leta 2003 predložila zeleno knjigo in 12. maja 2004 belo knjigo, zato bi bilo primerno natančneje razčleniti in razmejiti učinke predloga direktive v državah članicah na tem občutljivem področju. Ob tem ko se je Komisija zavezala, da pred koncem leta 2005 predstavi poročilo o izvedljivosti in potrebi po evropskem zakonu, ki ga izrecno predvideva člen III-122 Ustavne pogodbe, Odbor meni, da je boljše, da se vse storitve splošnega pomena (gospodarske in negospodarske) izvamejo iz področja uporabe direktive o storitvah in da se počaka, da se v okviru Skupnosti vzpostavijo načela in določijo zlasti gospodarski in finančni pogoji, ki bi omogočali, da storitve splošnega pomena izpolnijo svoj namen.

3.3.4 Izjem od pravil o načelu države porekla v členu 17 (8) za direktivo o medsebojnem priznavanju poklicnih kvalifikacij, ki je še vedno v pripravi, ni mogoče omejiti na posamezne člene ali naslove. Uporabo načela države porekla je treba uskladiti z izvajanjem predlagane direktive o medsebojnem priznavanju poklicnih kvalifikacij. Direktiva o medsebojnem priznavanju poklicnih kvalifikacij bo vzpostavila integralen sistem zagotavljanja kakovosti. Če bi izjeme od pravil člena 17 (8) omejili zgolj na naslov II predloga direktive o medsebojnem priznavanju poklicnih kvalifikacij, se postavlja vprašanje, kakšna naj bi bila na primer delitev dela med tako imenovanimi „državnimi kontaktnimi točkami“ (iz člena 53 osnutka direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij) in tukaj predvidenimi „točkami, kjer bo mogoče vse opraviti na enem mestu“ (one-stop shopping) (člen 6 predloga direktive). Če gre za mesta, ki opravljajo isto funkcijo, bi bilo treba že v fazi nastajanja obeh predlogov direktiv uporabljati enak izraz.

3.3.5 Da bi se izognili koliziji je treba področje uporabe direktive, predvsem glede na načelo države porekla, natančneje razmejiti od nacionalne zakonodaje na področju obdavčevanja in kazenskega prava. Tako na primer v nekaterih državah članicah za revizorje, davčne svetovalce in odvetnike veljajo obveznosti in pravice do molčečnosti nasproti preiskovalnim organom, medtem ko v drugih državah za pripadnike teh poklicev obstaja — četudi omejena — obveznost razkritja informacij ali celo obvezna prijava. Ali lahko določen izvajalec storitev, ki mora v eni državi obvezno razkriti informacije, po načelu države porekla pa bi imel pravico in celo obveznost, da tega ne stori, ravna proti sistemu kazenskega prava določene države? Kazensko pravo in davčna zakonodaja sodita v pristojnost držav članic in ne v pristojnost EU, tako da ju je nujno

pravno jasno razmejiti, da bi se izognili nezaželenim posledicam za uporabnika.

3.3.6 Prav tako bi bilo treba preveriti, ali je mogoča tesnejša povezanost socialnih sistemov s proračunskimi obveznostmi pri veljavnosti načela države porekla. Kadar veljavnost načela države porekla lahko ogrozi nacionalne sisteme socialnega in zdravstvenega varstva, je treba skupaj najti izjeme od pravil.

3.3.7 Odbor opozarja, da bi bilo treba na področju zdravstva preveriti vprašanje vključitve bolnišničnega sektorja. Mogoče bi lahko zagotovili bolj združljivo sodno prakso Sodišča Evropskih skupnosti glede povračila stroškov čezmejnega zdravljenja z ad-hoc predpisom o shemah obveznega zavarovanja, vendar ne v okviru predloga direktive.

3.3.7.1 Odbor priporoča, da je treba na področju socialnih in zdravstvenih storitev najprej počakati na objavo sporočila Komisije, napovedano za leto 2005, in zagotoviti ustrezno usklajevanje. Opozarja na to, da jih je mnogo glasovalo za izvzetje tega področja iz predloga direktive.

3.3.8 Prav tako bi bilo treba razjasniti koherentno razmejitev področja uporabe Osmo direktive Sveta o dovoljenih za osebe, pooblaščenih za izvajanje obvezne revizije računovodskih listin (člen 17 (15)), ki je trenutno v fazi sprememb. Nekateri prevodi predloga Komisije še vedno niso dovolj jasni.

3.3.9 Pojasnilo iz obrazložitve, da se določbe o storitvah in ustanavljanju podjetij ne nanašajo na storitve v zvezi z izvajanjem javne oblasti (člena 45 in 55 Pogodbe ES), bi moralo biti vključeno v zavezujoče besedilo direktive.

3.3.10 Tudi začasno delo je posebej občutljivo področje, ki bi ga bilo treba izrecno izvzeti iz celotnega področja uporabe direktive. Zaželeno je usklajevanje nacionalnih določb, potrebnih v tem sektorju, na evropski ravni. V zvezi s tem Odbor opozarja na napovedani osnutek direktive o delovnih pogojih začasnih delavcev. Prav tako je treba upoštevati tudi Konvencijo ILO št. 181 o zasebnih agencijah za zaposlovanje, ki v členu 3(2) izrecno predvideva sistem licenciranja in certificiranja za zaščito delojemalcev ter spodbujanje kakovostnega dela teh agencij.

3.3.11 V nekaterih državah članicah obstajajo nenavadno ostri pravni predpisi o spoštovanju svobode tiska. Odbor tudi tukaj meni, da je nujno jasno opredeliti konkretno področje uporabe teh predpisov glede na predlog direktive.

3.3.12 Komisija mora poleg tega nedvoumno pojasniti, ali velja ta predlog tudi za radiodifuzijske storitve, in če velja, kako ga namerava uskladiti z določili direktive „Televizija brez meja“. Prav tako je treba razjasniti ali velja tudi za avdiovizualne storitve na splošno in posebej za avdiovizualne storitve, opravljene na podlagi povpraševanja posameznikov („service on demand“), ki so že predmet specifičnih predpisov Skupnosti o določenih pravnih vidikih (Direktiva 2000/31/ES o elektronskem poslovanju).

3.3.13 Po mnenju EESO bi morali te storitve na sedANJI stopnji izrecno izključiti iz področja uporabe predlagane direktive, še posebej glede določb o načelu države porekla in pojmu „ustanavljanja“ kot bistvenih naveznih točkah in glavnem merilu za določitev zadevne države članice.

#### 3.4 Enotna kontaktna točka („One-Stop-Shops“)

3.4.1 Treba je pozdraviti idejo o poenostavitvi postopka z vzpostavitev ene same (prve) kontaktne točke za ponudnika storitev. Odbor pa vendarle z zaskrbljenostjo opaža, da predlog direktive o svobodi ustanavljanja v členu 6 določa, da morajo določeni postopki — predvsem za začetek opravljanja dejavnosti — potekati prek ene same kontaktne točke. Odbor vidi tukaj težavo, saj bi pri zakonsko obvezni registraciji v javnem registru (npr. register podjetij) morala kontaktna točka zadevo odstopiti pristojnemu organu za registracijo. Kontaktne točke, kjer bo mogoče vse opraviti na enem mestu, t. i. „One-Stop-Shops“, ne bodo mogle vsega opraviti same. Treba je razjasniti, kako naj bi kontaktna točka v praksi sodelovala z obstoječimi pristojnimi organi za registracijo.

3.4.2 V členu 53 osnutka direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij je govor o „kontaktnih točkah“, ki naj bi delovale kot centralne informacijske točke. Po členu 6 tega konkretnega predloga direktive je treba tako imenovane „one-stop-shops“ ustanoviti kot centralne kontaktne točke. Tukaj je potrebno usklajevanje, da ne bi ustanavljanje različnih novih agencij oviralo doseganja splošnega cilja, zagotovitve pravice državljanov do enostavnega dostopa do informacij v Evropski uniji o Evropski uniji. Med mandatom nove Komisije bi morala biti odprava birokratskih ovir še posebej v ospredju. Treba se je izogibati postavljanju novih ovir v posameznih državah članicah.

3.4.3 Poleg tega je treba pojasniti vprašanja odgovornosti „enotnih kontaktnih točk“, če dajejo nepopolne ali celo napačne informacije. To ima lahko negativne posledice za ponudnika storitev, npr. če ni pridobil določenega dovoljenja in je s tem

kršil zakon. Lahko pa so prizadeti tudi potrošniki, če npr. ne preverijo, ali obstaja ustrezno zavarovanje odgovornosti.

#### 3.5 Načelo države porekla

3.5.1 Odbor meni, da je treba pred splošno uporabo načela države porekla izpolniti za to potrebne pogoje in uporabiti diferenciran pristop, ki daje prednost usklajenosti z visoki normami na področju varstva delavcev, potrošnikov in okolja v raznih sektorjih za uresničevanje kakovostnega notranjega trga.

3.5.2 Načelna veljava načela države porekla, ki je predvidena v členu 16 osnutka direktive, je v povezavi z izjemami v členu 17 osnutka direktive osrednji del osnutka. To pa je vendarle primerno samo, kadar so lahko storitve standardizirane tako kot blago ali kadar je usklajenost predpisov tako napredovala, da se je moč izogniti izkrivljanju konkurence, socialnemu dumpingu in nezaupanju potrošnikov. Kadar standardi ne obstajajo ali jih ni mogoče izdelati (tako imenovane neopisljive storitve), bi bilo treba te posebnosti upoštevati.

3.5.3 Odbor zato meni, da je dosledna uporaba načela države porekla na področju čezmejnega opravljanja storitev problematična. Načelo države porekla predpostavlja, da je mogoče izhajati iz primerljive stvarne in pravne ravni. Po mnenju Odbora bo uporaba načela države porekla uspešna samo takrat, če bosta obstajali pravna jasnost in pravna varnost glede na njegovo področje uporabe. Veljavnost načela države porekla brez primerne prehodnega roka je zato problematična, zlasti ker se Odboru zdi, da razpoložljivi instrumentariji sektorskega usklajevanja še niso dovolj izrabljeni. Zaenkrat vsebuje nevarnost konkurence med sistemi in s tem povezano poslabšanje standardov zaposlovanja, varstva potrošnikov in okolja, ker v EU obstajajo različni pravni, socialni in zdravstveni sistemi. S sektorsko zasnovano na poti usklajevanja se lahko, posebno na posebej občutljivih področjih, doseže optimalnejša prilagoditev na izzive notranjega trga kakor pa s čisto horizontalnimi podlagami. Pri tem je treba za vsak sektor in v povezavi z vsemi zainteresiranimi skupinami, zlasti organizacijami za varstvo potrošnikov, socialnimi partnerji itd., preveriti primernost za vpeljavo načela države porekla. To preverjanje bi moralo biti opravljeno v okviru obširne študije o učinkih, ki bi zajela tako socialne kot okoljske vidike. Ker so ukrepi usklajevanja najmanj enakovredni instrumenti za uresničevanje notranjega trga, bi morali v primernem časovnem okviru doseči uskladitev različnih predpisov na področjih, na katerih so države članice odgovorne za zdravstveno, socialno in poklicno dejavnost. Na vmesni stopnji

bi morali Evropska komisija, Evropski parlament in Svet razsoditi o tem, ali je usklajevanje na prej navedenih področjih dovolj napredovalo. Glede na stanje prilagajanja zakonodaje bi bilo treba zagotoviti dodatno prehodno obdobje za približevanje nacionalnih zakonodaj. Ta metoda bi po mnenju Odbora — skupaj s točno opredelitvijo teh posebnih storitev (na primer svobodnih poklicev) — omogočila postopno prilagajanje na teh področjih; po prehodnem obdobju bi se načelo države porekla lahko začelo uporabljati in omogočilo uresničitev notranjega trga. To velja tudi za mehanizme ko- in samoregulacije.

3.5.4 Odbor meni, da je smiselno preveriti, ali bi bil koristen osrednji neodvisni register nepravilnosti in kršitev reguliranih poklicev v čezmejnem prometu storitev, do katerega bi imeli takojšen dostop. Pristojne točke naj bi v register vnašale kršitve poklicne etike. Register bi moral omogočiti čim bolj nebirokratsko in čim hitrejšo komunikacijo med pristojnimi nacionalnimi točkami. Prav tako pa bi moral zagotoviti uspešen nadzor nad udeleženci trga in njihovo discipliniranje.

3.5.5 Predlog direktive določa, da je država porekla dolžna nadzirati ponudnika storitev in storitve, ki jih le-ta opravlja, četudi se te storitve opravljajo v drugi državi članici. Ta določba pomeni veliko odgovornost — in delovno obremenitev — za državo porekla in njene pristojne organe. V členu 6 (b) predloga direktive o medsebojnem priznavanju poklicnih kvalifikacij je pri posamezni čezmejni storitvi poudarek že na nujnosti prijave dejavnosti z določeno poklicno kvalifikacijo v državi članici prejemnici. Poleg tega lahko pride do nepričakovanih izkrivljanj konkurence, če se ponudnik storitev nahaja v drugi državi članici, kjer veljajo strožji predpisi. Po mnenju Odbora bi se lahko temu izkrivljanju konkurence izognili s postopnim približevanjem nacionalnih zakonodaj o najnižjih standardih kakovosti, ki zagotavljajo primerno raven zaščite potrošnikov, delavcev in okolja. Natančno je treba določiti pogoje in pravila za preverjanje izvajalcev, ki opravljajo storitve v drugi državi članici, da bo imel potrošnik zagotovilo, da so storitve, ki jih je deležen, opravljene v skladu z veljavnimi predpisi.

3.5.6 Načelo države porekla lahko deluje samo, če bodo organi v posameznih državah ter na regionalni in lokalni ravni dobro organizirani. Sedanje mreže nadzora in sodelovanja na elektronski podlagi niso dovolj prepletene. Tudi predvideni nadzor države porekla nad poklici, ki naj bi po členih 36 in 37 predloga direktive imel obliko sodelovanja med državo porekla in državo prejemnico, ne bi zagotavljal uspeha.

3.5.7 Sicer pa je Odbor mnenja, da časovne zamude zaradi jezikovnih ovir in daljše poti komuniciranja časovno ne morejo biti učinkovite v korist potrošnika, ki je bil prizadet ali oškodovan zaradi slabe storitve. Potrošniku je treba zagotoviti preprost in učinkovit način, da se po slabo opravljeni storitvi lahko pritoži in uveljavlja svoje pravice. Po predlogu direktive pristojne točke v državi prejemnici poleg tega ne bi mogle delovati samostojno, saj niso redno seznanjene niti s tem, pod katero oznako, s kakšnim zavarovanjem civilne odgovornosti itd. je tuj ponudnik storitev stopil v stik s potrošnikom v državi prejemnici. Zato bi bilo treba direktivo vključiti dodatno določbo o obveznosti poročanja določenih informacij pristojnim točkam države prejemnice in o pooblastilu države prejemnice, da sprejme disciplinske ukrepe. Centralni register bi lahko imel pri tem ključno vlogo. Tozadevnih predlogov sprememb se je v okviru zakonodajnega postopka k predlogu direktive o medsebojnem priznavanju poklicnih kvalifikacij lotil že Evropski parlament med prvim branjem.

3.5.8 Odbor pa s tudi boji, da kljub natančno opredeljenim izjemam od pravil v členu 17 (20) do (23) osnutek direktive poslabšuje možnost uspešne vzpostavitve enotnega pravnega instrumenta za pogodbeno in izvenpogodbena dolžniška razmerja iz Uredbe Rim I in osnutka uredbe Rim II. Obe uredbi sledita univerzalnemu izhodišču: enotni uporabi mednarodnega zasebnega prava v EU in v tretjih državah, kar bi zagotovilo pravno jasnost za vse pogodbene stranke.

### 3.6 Napotitev delavcev

3.6.1 Namen Direktive 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi je zagotoviti, da večje možnosti podjetij, da opravljajo storitve v drugih državah članicah, skladne z izvajanjem najnižjih socialnih standardov za delojemalce. Direktiva o napotitvi ureja praktično usklajevanje delovnih in poklicnih pogojev za napotene delavce. Komisija je zato v členu 17 (5) predloga direktive predvidela izjemo za veljavnost načela države porekla za direktivo o napotitvi in s tem pokazala, da je zaželen jasna razmejitev konkretnih področij uporabe. Ob natančnejšem pregledu členov 24 in 25 tega konkretnega predloga direktive pa se Odboru zdi dvomljivo, ali je nameravana izjema od pravila dovolj jasno in izčrpno formulirana.



3.6.1.1 Povezava med direktivo o napotitvah delavcev in direktivo o storitvah je vodila k mnogim vprašanjem. Ta vprašanja se od države do države razlikujejo glede na sistem trga delovne sile. Da bi bila direktiva o storitvah sprejemljiva, je treba natančno upoštevati stališča socialnih partnerjev tako na nacionalni kot tudi na evropski ravni.

3.6.1.2 Direktiva o storitvah ne sme vplivati na pravice sindikatov do združevanja in kolektivnega pogajanja, vključno s pravico socialnih partnerjev, da sklenejo kolektivno pogodbo, ali na pravico do stavke. Predlagamo, da se to pojasni v členu 3. Delavci iz drugih držav članic se ne smejo obravnavati slabše kot delavci iz države, v kateri se izvaja delo. To je povsem jasno z vidika načela nediskriminacije, ki je podlaga za pogodbe EU. Vsi bistveni vidiki plačevanja in delovnih pogojev morajo zato ustrezati pravilom, ki veljajo v državi, v kateri se opravlja določeno delo. Če naj bi bil nadzor upoštevanja teh pravil v vseh bistvenih vidikih učinkovit, potem se mora izvajati tudi na delovnih mestih. Iz direktive o storitvah mora biti zato razvidno, da je cilj direktive o napotitvi delavcev varstvo delavcev in da mora direktiva dovoljevati boljša pravila kot so predpisane najnižje zahteve za delavce v določeni državi.

3.6.2 Po mnenju Odbora je zaradi prepovedi postopkov nadzora, predvidena v členih 24 in 25 predloga direktive ta izjema iz člena 17(5) nesmiselna, saj ostaja odprto, kako bo država članica porekla obveščena o morebitnih kršitvah v državi napotitve, ki ne sme več izvajati nadzora in kaznovati. Celo s predpostavko, da bi bilo to mogoče, ostaja še naprej nerešeno, kako naj država porekla ukrepa v tuji državi, v kateri nima pristojnosti. Nasprotno pa direktiva o napotitvi omogoča državam članicam, da določijo, katera pojasnila je mogoče zahtevati od podjetij (na primer v okviru dodeljevanja javnih naročil) v državi prejemnici, kdo v državi je pooblaščen za vročitev glob in tožb in kako morajo biti opredeljene prijave dejavnosti. Pri tem bi morale ostati.

3.6.3 Boljše sodelovanje med organi države porekla in države napotitve v prihodnosti je nedvomno zaželeno in vredno spodbujanja - toda izkušnje iz prakse tukaj kažejo še drugačno sliko, ki je predlog direktive po mnenju Odbora še ni dovolj upošteval. Odbor zato prihaja do sklepa, da je treba direktivo o storitvah glede sodelovanja med državami porekla in državami napotitve formulirati bolj specifično in bolj jasno.

3.6.4 Pri čezmejni napotitvi delavcev iz tretjih držav mora po predlogu direktive država članica porekla zagotoviti, da bo izvajalec storitev napotil samo tiste delavce, ne glede na to ali so državljani Unije, ki v državi članici porekla izpolnjujejo predpisane zahteve glede bivanja in redne zaposlitve. Država članica prejemnica ne sme uvesti preventivnega nadzora niti delavcev niti izvajalcev storitev. Učinki tega predloga bi lahko za seboj potegnili težave, primerljive s tistimi, ki so predstavljene zgoraj. Tudi v tem smislu bi morala direktiva zato pojasniti, da ostaja pri dosedanjem pravnem položaju.

### 3.7 Varstvo potrošnikov prek obveznega zavarovanja

3.7.1 Odbor priznava, da je lahko za ponudnike storitev, katerih storitve za uporabnika predstavljajo zdravstveno, varnostno ali finančno tveganje, obveznost sklenitve zavarovanja poklicne odgovornosti instrument za spodbujanje zaupanja potrošnikov. Tudi za ohranitev enakih pogojev konkurenčnosti med ponudniki storitev so zaželeni enotni predpisi za obvezno zavarovanje poklicne odgovornosti v celotni EU. Pri tehtanju razlogov za in proti obveznemu zavarovanju, je to upravičeno samo, če obstaja močnejši interes zaščite tretjih oseb ali potrošnika. V tem smislu je treba že v direktivi navesti ustrezne poklicne skupine in panoge. Nadalje je potreben predpis, ki bo dovolj fleksibilen, da bo lahko upošteval posamezno tveganje in potrebo po zavarovalnem kritju številnih potencialnih zavarovancev.

### 3.8 Zagotavljanje kakovosti s certificiranjem

3.8.1 Odbor je prepričan, da že opravljanje na znanju temelječih storitev konkurentne sili k stalnemu izpopolnjevanju. Obstajajo lahko samo, če bodo sledili najnovejšim znanstvenim in tehničnim standardom. Oznake kakovosti in certifikati bodo imeli pričakovani učinek v smislu zagotavljanja kakovosti samo, če bodo lahko potrošniki ugotovili, na katere standarde se nanašajo. Za splošno prepoznavanje je treba doseči določeno stopnjo ozaveščenosti potrošnikov, sicer bo manjkala preglednost, ki je nujna za potrošnike. Potrošniki morajo imeti tudi jasno in pregledno informacijo o oznakah kakovosti storitev. Ker se na trgu pojavljajo številne oznake kakovosti, ki so potrošnikom neznane, to lahko privede do razvrednotenja teh oznak, potrošniki pa ne bodo dobili informacije, ki jo potrebujejo.

### 3.9 Preglednost oblikovanja cen

3.9.1 Preglednost bi morala vladati tudi na področju oblikovanja cen in metod za njihovo izračunavanje — kot je nakazano že v členu 26(3) predloga direktive. Po mnenju Odbora je tukaj vredno premisliti, ali ne bi bilo smiselno, da se ob vsakem naročilu samodejno zahtevajo podatki o oblikovanju cene in ne samo na zahtevo potrošnika. To preglednost za potrošnika bi lahko na primer dosegli s predpisi o standardnimi pristojbinami in taksami, združljivimi s pravom Skupnosti. Vendar to ne bi nujno veljalo tudi za medpodjetniško poslovanje.

### 3.10 Uporaba elektronskih medijev

3.10.1 Odbor pozdravlja, da bodo vsi postopki načeloma potekali elektronsko. To je v prihodnost usmerjena zahteva, ki jo je načeloma treba pozdraviti. Treba pa je tudi upoštevati — in to se lahko razbere že iz omejitev v členu 5 predloga direktive —, da je mogoče originalne ali overjene kopije pomembnih dokumentov, kot so spričevala, izpiski iz registrov itd., elektronsko priložiti kvečjemu takrat, če je mogoče preveriti njihovo pristnost s priznanim podpisom in s podobnim. To pri enostavnih načinih elektronskega komuniciranja še ni mogoče, zato je treba vzpostaviti ustrezne tehnične podlage v vseh državah članicah (glej mnenje Odbora o modernih medijih in komunikaciji).

### 3.11 Interdisciplinarno sodelovanje

3.11.1 Za Odbor je zelo pomembno, da ima potrošnik na voljo obsežne pakete rešitev pri medsektorskem sodelovanju pri opravljanju storitev. Zaradi posebnega položaja nekaterih ponudnikov storitev v pravnih predpisih njihovih držav je treba upoštevati, da so pravna določila za sodelovanje pomembna: pri pravicah in dolžnostih določenih ponudnikov storitev v zvezi z varovanjem tajnosti bo sodelovanje mogoče samo, če so te pravice in dolžnosti enotne za vsakokrat različne pripadnike poklicev v neki pisarni. Sicer grozi kršitev pravic posameznega potrošnika, zajamčenih v Evropski listini človekovih pravic.

### 3.12 Kodeksi ravnanja

3.12.1 Odbor podpira predlog za vpeljavo kodeksov ravnanja na evropski ravni. V okviru različnih nacionalnih predpisov, ki urejajo poklice in poklicno vedenje, so kodeksi ravnanja ena od številnih možnosti za zagotovitev kakovosti opravljenih storitev. Sistemi zagotavljanja kakovosti, ki so jih vzpostavili ponudniki storitev, so pravno nezavezujoči prostovoljni dogovori. To ne pomeni, da nimajo učinka, vendar pa to

omejuje njihovo izvršljivost. Pravni zadržki, ki obstajajo v nekaterih državah članicah, otežujejo izvajanje takšnih dogovorov.

### 3.13 Socialna varnost

3.13.1 Razširjena Evropska unija je mozaik številnih različnih sistemov socialnega varstva, ki so bili zgrajeni v dolgih letih v tesnem sodelovanju s socialnimi partnerji. Izmenjava najboljših praks je bila najpomembnejši instrument za spodbujanje nadaljnega razvoja sistemov socialnega varstva. To vpliva tudi na predlog direktive o storitvah na notranjem trgu. Treba je zagotoviti, da ne bodo razvrednoteni skupni socialno-politični dosežki.

3.13.2 Ni treba posebej omenjati, da imajo socialni partnerji po naravi zelo pomembno in močno vlogo pri razvoju storitvenega sektorja. V tej zvezi je treba še opozoriti, da sindikati pri posvetovanju z „interesnimi skupinami“ iz predloga direktive, niso izrecno omenjeni. Odbor poudarja, da se je treba posvetovati s socialnimi partnerji in organizirano civilno družbo pri razvoju storitvenega sektorja, kadar koli se to zdi primerno. Vedno so dobrodošle tudi pobude udeleženi.

3.13.3 Zelo pomembna točka v tej zvezi je dejstvo, da v predlogu direktive ni upoštevano, da so kolektivne pogodbe v nekaterih državah članicah nadomestile pravne predpise. To v praksi pomeni, da so enako pravno zavezujoče kot običajni pravni predpisi. Kolektivne pogodbe imajo to specifično vlogo posebej v severnih državah, v katerih je običajno, da se neodvisni socialni partnerji pogajajo o plačah in delovnih pogojih. Zato je treba predlog direktive spremeniti v tem smislu, da bodo kolektivni dogovori izrecno priznani kot instrument za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz te direktive.

### 3.14 Sistem za izdajo dovoljenj

3.14.1 Predvidene omejitve manevrskega prostora držav članic za uvajanje ali ohranitev lastnega sistema za izdajo dovoljenj so zelo stroge in bodo zahtevale spremembe v številnih državah članicah. Nujno se postavlja vprašanje, ali to ne bo oviralo držav članic v možnosti, da zahtevajo uporabo domačih predpisov, na primer na področju socialnih zadev, zdravstva in okolja. Svoboda oblikovanja lastnih predpisov v državah članicah in pri odločanju na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni so bistveni elementi, ki vplivajo na standarde kakovosti in varnosti v socialnem in zdravstvenem sektorju. Zlasti pristojnost za oblikovanje socialne politike je povezana tudi z možnostjo določanja posamičnih pogojev in zahtev na izvajalce storitev na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

### 3.15 Obdavčevanje

3.15.1 Predlog direktive v členu 2 izključuje obdavčevanja iz področja uporabe direktive. Odbor opozarja, da je ena glavnih ovir pri uresničevanju notranjega trga, da še vedno ni enotnega pristopa k davčnim predpisom v državah članicah. To lahko spremenijo usklajeni predpisi na ravni Skupnosti. Vendar pa se tudi na tem področju ne more v celoti uporabljati načelo države porekla: tako Evropska komisija pri reformi Šeste direktive o davku na dodano vrednost predlaga, da se obdavčijo opravljene storitve med davčnimi zavezanci v državi prejemnici in ne v državi porekla. Predlog ni dovolj dosleden, čeprav bi bilo to koristno, če že ne celo nujno.

## 4. Povzetek predlogov Odbora

4.1 Odbor pozdravlja cilje Evropske komisije v osnutku direktive o storitvah na notranjem trgu, da bi v EU uresničila notranji trg in izvedla nadaljnji korak k nastanku najbolj konkurenčnega in najbolj dinamičnega na znanju temelječega gospodarstva na svetu, ki bo sposobno doseči trajnostno gospodarsko rast z več in boljšimi delovnimi mesti ter večjo socialno kohezijo (lizbonska strategija). Trg storitev je pomemben multiplikator za ustvarjanje delovnih mest in gospodarske rasti v celotni EU. Poleg tega bi uresničitev notranjega trga storitev potrošnikom prinesla velike koristi v smislu nižjih cen in večje izbire. Po mnenju Odbora bi se moral osnutek direktive lotiti tukaj predlaganih sprememb in specifikacij, da bi ta cilj tudi dejansko dosegli.

### 4.2 K osrednjim poudarkom mnenja sodijo:

4.2.1 *Usklajenost določb za določene storitve v dvofaznem prehodnem obdobju:* Odbor meni, da je presojanje za splošno uporabo načela države porekla na področju čezmejnih storitev. Odbor na splošno priporoča, da se preveri izvedljivost vpeljave načela države porekla v različnih sektorjih (npr. na področju zdravstvenih in socialnih storitev). Kadar je to mogoče, ker je določene storitve možno standardizirati na enak način kot blago ali ker so bili predpisi dovolj usklajeni, da ni prišlo do trenj, bi bilo treba upoštevati, da sta tako usklajenost in načelo države porekla namenjena vzpostavitvi notranjega trga, pri čemer je vsaj v prehodnem obdobju, ki se posebej določi, treba dati prednost usklajenosti nacionalnih zdravstvenih sistemov, svobodnih poklicev in drugih občutljivih področij. V tem trenutku Odbor skrbi, da bi takojšnja vpeljava načela države porekla povzročila razvojenitev standardov. Nove določbe morajo biti tako enostavne za uporabo in tako jasno strukturirane, kolikor je to mogoče, da bi njihova izvedba potekala enostavno in brez težav. To velja tudi za mehanizme ko- in samoregulacije.

4.2.2 *Problematika socialne dimenzije:* Predlog direktive ne sme povzročiti znižanja obstoječih socialnih, plačnih ali varstvenih standardov na delovnem mestu, še posebej ne standardov iz direktive o napotitvi. Ne sme škodljivo vplivati na nacionalne sisteme za kolektivna pogajanja in kolektivne pogodbe ter s tem povezane prenose direktive o napotitvi v nacionalne zakonodaje (Direktiva 96/71/ES). Države članice morajo biti sposobne opredeliti pojme delojemalca, samozaposlene osebe in navidezno samozaposlene osebe, da bi tako za področje uporabe direktive o napotitvi ustvarile jasna načela uporabe, da se omeji načelo države porekla. Poleg tega morajo države članice določiti splošno veljavne delovne pogoje, ki v njihovih državah veljajo za te delojemalce in tudi za priselke/napotene delavce. Po potrebi bi bilo treba na kraju samem imenovati uslužbenca kot pooblaščenca, ki je naslov za vročitev in ki mora pripraviti tam zahtevane delovne dokumente.

4.2.3 *Področje uporabe in kolizijske norme:* Področje uporabe, izjeme od pravil in kolizije pri uporabi načela države porekla je treba pri čezmejnemu pretoku storitev še natančneje določiti in ostreje razmejiti. *Dokler ne bo vzpostavljen okvir Skupnosti, morajo biti vse storitve splošnega pomena (gospodarske in negospodarske) izvzete iz področja uporabe direktive o storitvah.* To zadeva tudi razmejitve področja uporabe načrtovane direktive o medsebojnem priznavanju poklicnih kvalifikacij kot tudi pojasnitev ali in kako se je na primer mogoče izogniti kolizijam med normo države porekla — ki ima po osnutku direktive vsakokrat prednost — ter socialnimi, davčnimi in kazensko pravnimi normami države prejemnice. V celoti se je vsekakor treba izogniti pravnemu neskladju z drugimi pravnimi akti. Še posebej ne sme to vplivati na sporazuma Rim I in II. V mnogih primerih bi bilo mogoče spore jasneje rešiti na podlagi mednarodnega zasebnega prava. Vse storitve splošnega interesa je treba izvzeti iz področja uporabe direktive o storitvah, dokler ne bo določen okvir Skupnosti.

4.2.4 *Centralni register za evidenco čezmejnih dejavnosti:* Za izvajanje nadzora nad dejavnostmi določenih ponudnikov storitev, ki je zasnovan v direktivi, namreč dejavnostmi svobodnih poklicev, bi bilo po mnenju Odbora treba preveriti, ali vzpostavitev evropskega centralnega registra za zahteve in kršitve v okviru izvrševanja nadzora povečuje učinkovitost in ali lahko koristi.

4.2.5 *Izboljšanje empirične evidence:* Instrumente za zajetje tokov storitev na notranjem trgu je treba preveriti in izboljšati, da bi tako lahko bolje usmerili in ocenili ukrepe glede na vzrok in posledico.

4.2.6 *Zagotavljanje kakovosti in preglednost cen:* Varstvo potrošnikov je treba izboljšati z zagotavljanjem kakovosti in po potrebi tudi z uvedbo obveznih zavarovanj. Na področju čezmejnega pretoka storitev je zato treba poskrbeti, da bo potrošnik tudi brez konkretnega povpraševanja imel predstavo, pod kakšnimi pogoji in s kakšnimi stroški bo opravljena ta storitev. Eden od načinov so pravila o pristojbinah in taksah, če so v skladu s pravom Skupnosti.

4.2.7 *Prilagajanje davčnih predpisov:* poleg številnih malih dejanskih in občutnih ovir je glavna ovira za uresničitev notra-

nega trga v pristojnosti držav članic in lokalnih oblasti: raznolikost in neenotno izvajanje zakonodaje o socialnih prispevkih in davkih. Odbor poziva države članice, da bo tem razmeram treba tudi v prihodnosti posvetiti večjo pozornost.

5. V celoti gledano bi morali bolj spodbujati pozitivne vidike notranjega trga, zlasti za MSP in samozaposlene, z vključitvijo projekta Odbora PRISM. Odbor je prepričan, da ne bo mogoče doseči potencialov rasti v storitvenem sektorju, dokler ne bo dovolj veliko število izvajalcev storitev in potrošnikov prepričanih o prednostih notranjega trga.

V Bruslju, 10. februarja 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Anne-Marie SIGMUND

---

PRILOGA

**k MNENJU Evropskega ekonomsko-socialnega odbora**

Naslednji amandmaji, ki so v okviru oddanih glasov prejeli najmanj četrtno glasov za, so bili zavrženi med razpravo:

**Točka 2.1.1**

„Delujoč notranji trg pa poleg odstranjanja ovir potrebuje tudi primerno ureditev. Da bi sočasno izboljšali konkurenčnost Evrope ~~so potrebne določbe na nacionalni in evropski ravni in s tem usklajeni standardi.~~ Šele učinkovit nadzor njihovega upoštevanja bo v Evropi ustvaril pravične konkurenčne pogoje v Evropi. To še posebej velja tudi za trg storitev.“

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 48

Število glasov proti: 113

Število vzdržanih glasov: 6

**Točka 3.3.3**

Točka se črta.

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 52

Število glasov proti: 130

Število vzdržanih glasov: 6

**Točka 3.5**

Črta se celotna točka in nadomesti z naslednjim besedilom:

- 3.5.1 Odbor ugotavlja, da se načelo države porekla nanaša le na čezmejno oskrbo s storitvami v državi, v kateri ponudnik storitev nima obrata (če ima ponudnik stalno infrastrukturo v neki državi — denimo laboratorij, se mora ravnati po zakonodaji te države). To pomeni, da se ponudnik storitev pri opravljanju storitev v drugi državi članici, v kateri ni stalno navzoč, mora ravnati izključno po administrativnih in pravnih obveznostih države, v kateri ima sedež.
- 3.5.2 Univerzalno izvajanje načela države porekla, ki izhaja iz člena 16 predloga direktive, skupaj z odstopanji, ki jih našteva člen 17, sestavlja jedro predloga. Odbor ugotavlja, da načelo deluje v povezavi z določenim številom odstopanj, ki se nanašajo na:
- 3.5.3 Odbor je mnenja, da se morajo odstopanja od načela države porekla dopolniti z dodatnimi odstopanji, ki se bodo izvajala v posameznih primerih, denimo pri ponudnikih storitev, ki bi lahko povzročili posebno tveganje. Odbor posebej poziva k čim večjemu možnemu številu odstopanj na področjih, povezanih z varnostjo storitev, vključno z javnim zdravjem in izvajanjem poklicev v zdravstvu.

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 68

Število glasov proti: 127

Število vzdržanih glasov: 5

**Točke 3.5.1, 3.5.2 in 3.5.3**

Točke 3.5.1, 3.5.2. in 3.5.3 se črtajo ter nadomestijo z novo točko 3.5.1

Načelna veljava načela države porekla, ki je predvidena v členu 16 osnutka direktive, predstavlja osrednji del osnutka v povezavi z izjemami, navedenimi v členu 17 osnutka direktiv. Le po tej poti je možno doseči uspešen začetek odpiranja trga storitev brez nadaljnjih zamud. Čezmejna konkurenca izvajalcev storitev bo v korist potrošnikov in lahko ustvari nova delovna mesta. Po prepričanju Odbora pa uporaba načela države porekla zagotavlja uspeh le, če obstajata pravna jasnost in pravna varnost glede na področje uporabe. Pri veljavnosti načela države porekla je treba preveriti, za katere storitve bi bilo lahko smiselno nadaljnje prilagajanje pravne podlage. Hkrati je treba paziti na to, da svoboda opravljanja storitev ne omejuje pravic delojemalcev, potrošnikov ter varstva okolja. Na teh področjih EU v primerjavi s svetom že sedaj postavlja visoke standarde, ki jih je treba zagotoviti.

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 83

Število glasov proti: 122

Število vzdržanih glasov: 5

**Točke 3.5.1**

Točka se črta.

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 73

Število glasov proti: 141

Število vzdržanih glasov: 7

**Točka 3.5.2**

Točka se spremeni.

Načelna veljava načela države porekla, ki je predvidena v členu 16 osnutka direktive, je v povezavi z navedenimi izjemami v členu 17 osnutka direktive osrednji del osnutka. Načelo države porekla, ~~ki se je doslej uporabljalo za blago, bo ena proti ena preneseno na storitve. To pa je vendarle primerno samo tam~~, pa je predvsem ustrezno tam, kjer so te storitve, kot tudi blago, lahko standardizirane ali kjer je usklajenost predpisov tako napredovala, da ne nastajajo nobena navzkrižja. Kjer standardi ne obstajajo ali jih ni mogoče izdelati (tako imenovane neopisljive storitve), bi bilo treba te posebnosti upoštevati.

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 76

Število glasov proti: 134

Število vzdržanih glasov: 6

**Točka 3.5.3**

Točka se spremeni.

~~Odbor zato meni, da je dosledna uporaba načela države porekla na področju čezmejnega opravljanja storitev prezigodnja. Načelo države porekla predpostavlja, da je mogoče izhajati iz primerljive stvarne in pravne ravni. Po mnenju Odbora bo uporaba načela države porekla uspešna samo takrat, če bosta obstajali pravna jasnost in pravna varnost glede na njegovo področje uporabe. Veljavnost načela države porekla brez primerne prehodnega roka je zato problematična, zlasti ker se Odboru zdi, da razpoložljivi instrumentariji sektorskega usklajevanja še niso dovolj izrabljeni. Zaenkrat vsebuje nevarnost konkurence med sistemi in s tem povezano niveliranje potrošniških, delojemalskih in okoljskih standardov, ker v EU slej ko prej obstajajo različni pravni, socialni in zdravstveni sistemi. S sektorsko zasnovano na poti usklajevanja se lahko, posebno na posebej občutljivih področjih, doseže optimalnejša prilagoditev na izzive notranjega trga kakor pa s prezgodaj določenimi čisto horizontalnimi podlagami. Pri tem je treba za vsak sektor preveriti primernost za vpeljavo načela države porekla, in sicer v okviru obsežne ocene posledic, tudi kar zadeva socialne in ekološke vidike. Ker so ukrepi usklajevanja, skupaj z uporabo načela države porekla, najmanj enakovredni dopolnilni instrumenti za uresničevanje notranjega trga, bi morali v primernem časovnem okviru doseči izenačevanje različnih predpisov na področjih, kjer obstajajo posebni zdravstveno-, socialno- in poklicno-pravni cilji držav članic, če Na vmesni stopnji bi morali Evropska komisija, Evropski parlament in Svet menijo, da je to potrebno. pozitivno razsoditi o tem, ali se je dovolj zavzemalo za usklajevanja na prej navedenih področjih in se jih dovolj uresničilo. Glede na stanje prilagajanja prava bi bilo treba končno dati tudi priložnost za približevanje v načinih usklajevanja. Ta metoda je po mnenju Odbora — skupaj s točno definicijsko razmejitvijo teh posebnih storitev (na primer svobodnih poklicev) — prednost, da lahko in mora postopoma priti do optimalne priprave na, neposredno po preteku prehodnega obdobja veljavno, načelo države porekla za udeležene kroge, da bi uresničili notranji trg. To velja tudi za mehanizme ko- in samoregulacije~~

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 79

Število glasov proti: 139

Število vzdržanih glasov: 7

**Točka 3.5.4**

Točka se črta.

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 65

Število glasov proti: 150

Število vzdržanih glasov: 4

**Točka 3.6.2**

Točka se črta.

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 74

Število glasov proti: 140

Število vzdržanih glasov: 3

**Točka 3.9**

Točka se črta.

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 73

Število glasov proti: 134

Število vzdržanih glasov: 5

**Točka 3.15**

Točka se črta.

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 90

Število glasov proti: 135

Število vzdržanih glasov: 2

**Točka 4.2.1**

Točka se nadomesti

„Pristop Komisije, da naj bi načelo države porekla veljalo ne glede na izjeme, navedene v osnutku direktive, je pravilen. To je edini način za uspešen začetek odpiranja trga storitev brez nadaljnjih zamud. Hkrati je treba zagotoviti, da pri uporabi načela države porekla vladata pravna jasnost in pravna varnost. Pri veljavnosti načela države porekla je treba preveriti, za katere storitve bi bilo lahko smiselno nadaljnje prilagajanje pravne podlage. Treba je paziti na to, da svoboda opravljanja storitev ne omejuje pravic delojemalcev, potrošnikov ter varstva okolja. Nove določbe morajo biti čimbolj enostavne za uporabo in jasno strukturirane, kolikor je mogoče, da bi njihova izvedba potekala enostavno in brez težav. To velja tudi za mehanizme ko- in samoregulacije.“

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 66

Število glasov proti: 146

Število vzdržanih glasov: 4

**Točka 4.2.1**

Besedilo se črta in nadomesti.

Načelo države porekla in usklajevanje sta pomembna instrumenta za zagotovitev prostega opravljanja storitev. Načelo države porekla lahko obravnavamo kot neke vrste katalizator za približevanje zakonodaj držav članic, ki odpira pot k morebitnemu kasnejšemu usklajevanju v sektorjih, kjer je to potrebno. Načelo države porekla lahko podjetjem pomaga pri lažjem začetku opravljanja čezmejnih storitev brez ustanovitve v državi opravljanja storitev. Tak postopek bo bistveno pripomogel k razvoju storitev na notranjem trgu, ki bo v interesu tako potrošnikov in zaposlenih kot tudi evropske konkurence. Vendar je za učinkovito delovanje načela porekla treba urediti vsa morebitna nerešena pravna vprašanja.

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 75

Število glasov proti: 135

Število vzdržanih glasov: 3

**Točka 4.2.2**

Točka se spremeni

„Problematika socialne dimenzije: Predlog direktive ne sme voditi v znižanje obstoječih socialnih, plačnih ali varstvenih standardov na delovnem mestu, še posebej ne pri direktivi o napotitvi. Nacionalni sistemi za kolektivna pogajanja in kolektivne pogodbe ter vključno s tem povezani prenosi direktive o napotitvi v nacionalne zakonodaje (Direktiva 96/71/ES) ne smejo biti okrnjeni. Države članice morajo biti sposobne obvezujoče definirati pojme delojemalca, samozaposlene osebe in navidezno samozaposlene osebe, da bi tako za področje uporabe direktive o napotitvi pod omejitvijo načela države porekla ustvarile jasna načela uporabe. Poleg tega je treba državam članicam naložiti, da uporabijo splošno veljavne delovne pogoje, ki v njihovih državah veljajo za zadevne delojemalce, tudi pri prišlekih/napotenih delavcih. Pri tem bi bila lahko zadostno sredstvo uveljavljanja izjava podjetnika, da na splošno ravna tako. Po potrebi bi bilo treba na kraju samem imenovati uslužbenca kot pooblaščenca, ki je naslov za vročitev in ki mora pripraviti tam zahtevane delovne dokumente.“

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 84

Število glasov proti: 132

Število vzdržanih glasov: 1

**Točka 4.2.4**

Besedilo se črta in nadomesti.

Zamisel o poenostavitvi postopkov in vzpostavitvi enotne kontaktne točke za ponudnike storitev je treba pozdraviti. Vendar pa manjkajo konkretniji predlogi o postopkih. V tem kontekstu je treba posebno pozornost nameniti boju proti odvečni birokraciji in administrativnim oviram.

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 74

Število glasov proti: 141

Število vzdržanih glasov: 3

**Točka 4.2.6**

Točka se črta.

**Rezultat glasovanja:**

Število glasov za: 76

Število glasov proti: 140

Število vzdržanih glasov: 1



## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Obračun in poravnava v Evropski uniji — Načrt za naprej

COM(2004) 312 final

(2005/C 221/21)

Evropska komisija je 29. aprila 2004 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu: „Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu — Obračun in poravnava v Evropski uniji — Načrt za naprej“

Predsedstvo Evropskega ekonomsko-socialnega odbora je 1. junija 2004 za pripravo dela zadolžilo strokovno skupino za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo.

Zaradi nujnosti dela je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 414. plenarnem zasedanju 10. februarja 2005 za glavnega poročevalca imenoval g. BURANI-ja in z 99 glasovi za in 2 vzdržanima sprejel naslednje mnenje.

### 1. Uvod

1.1 Komisija je na podlagi akcijskega načrta za finančne storitve, pripravljenega leta 1999, načela zapleteno vprašanje poslov z vrednostnimi papirji, zlasti vprašanje **obračuna in poravnave**, ki sta sestavna dela takih poslov. Varnost in učinkovitost sistemov — ki se jih mali vlagatelji ne zavedajo — sta ključni za življenje trgov vrednostnih papirjev. Če so na eni strani osnovni pojmi preprosti — obračun daje strankam jamstvo proti tveganju „nadomestitvenih stroškov“ (plačilna nesposobnost ene od strank), medtem ko poravnava zagotavlja plačilo prodanih vrednostnih papirjev — je na drugi strani delovanje procesov, mehanizmov in pravil, ki so podlaga teh poslov, izredno zapleteno in specializirano vprašanje. V tem poglavju so povzeti glavni vidiki dokumenta Komisije.

1.2 Na **nacionalni** ravni sistemi delujejo **zadovoljivo** z vidika donosnosti in varnosti. Težave nastajajo na **čezmejni** ravni, kjer je pretirana drobitev trgov zaradi različnosti **zakonodaj, pravil in običajev** od ene države do druge vir **neučinkovitosti, tveganj in visokih stroškov**. Udeleženci trga zato poudarjajo nujnost reform.

1.3 Sporočilo — sledila mu bo direktiva, bi bo kmalu objavljena — razčlenjuje različne vidike vprašanja, o katerih naj bi razpravljale zainteresirane stranke, z osnovnim ciljem **oblikovati učinkovit, integriran in varen evropski trg** za obračun in poravnavo poslov z vrednostnimi papirji. Integracijo sistemov bo treba doseči s **pomočjo tržnih sil in organov oblasti**; Komisija namerava spodbujati **usklajevanje** med organizacijami zasebnega sektorja, regulativnimi organi in zakonodajalci.

1.4 Potrebna **bo okvirna direktiva**, do bodo imeli **ponudniki infrastrukture in uporabniki storitev** (pooblaščenici udeleženci) **dostop do izbranega sistema obračuna in poravnave**, ki mora biti pravilno odobren in nadzorovan ter v celoti izpolnjevati pravila o konkurenci. Komisija zagotavlja, da se bo pri pripravi direktive ravnala po načelih **subsidiarnosti** in **proporcionalnosti**, pri čemer bo upoštevala zahtevo, da po možnosti ne posega v merila, ki jih sprejmejo državne oblasti za ureditev tržnih struktur. Iz tega pristopa bi morala izhajati jasna, zanesljiva in dosledna **pravna podlaga**.

1.5 Komisija ne namerava podrobno obravnavati **morebitnega** (čezmejnega) **združevanja dejavnosti obračuna in poravnave**, ki bi morale biti po njenem mnenju tržno usmerjeno. Poleg tega se namerava prepričati, ali se upoštevajo potrebe splošnega interesa (konkurenca, stabilnost/učinkovitost sistemov).

### 2. Sedanje stanje

2.1 Tehnike obračuna in poravnave so zapletene. Komisija s tema izrazoma označuje „vse sisteme, potrebne za dokončanje poslov z vrednostnimi papirji ali izvedenimi finančnimi instrumenti“. Natančneje, **obračun** obsega **novacijo** (posredovanje klirinške hiše in obvladovanje tveganja neizpolnitve obveznosti nasprotne stranke) in **neto izravnavo** (izračun debetnega in kreditnega stanja in poravnavo obojestranskih obveznosti). Dodatna funkcija je **obračun z neto izravnavo**, ki nasprotne stranke štiti pred „tveganjem nadomestitvenih stroškov“ (tveganjem izgube, povezanim s plačilno nesposobnostjo nasprotne stranke pri poslovanju).

2.1.1 Če popolnoma poenostavimo, je funkcija **poravnave notarska** (kodifikacija vrednostnih papirjev, osrednja vknjižba vrednostnih papirjev, izmenjava nominativnih podatkov med depozitarji in izdajatelji itd.). Obsega tudi **zbirno hrambo vrednostnih papirjev** (upravljanje tekočih računov vrednostnih papirjev, nadzor stanja itd.) in **poravnavo** v ožjem pomenu (izračun nasprotnih postavk, prenose med tekočimi računi vrednostnih papirjev, medsebojno povezavo med centralnimi bankami, samodejna plačila razpoložljivih sredstev, dnevni posli za zagotovitev likvidnosti v sisteme gotovinskih plačil in sistemov poravnave vrednostnih papirjev, izvajanje transakcij monetarne politike itd.).

2.1.2 **Opredelitev funkcij**, tehničnih izrazov in njihovega pomena je včasih vir dvoumnosti, bodisi ker terminologija ni vedno enaka v vseh jezikih bodisi ker se lahko določen izraz na nacionalnih trgih uporablja z nekoliko različnim pomenskim odtenkom. Zato je zelo pomembno, da prihodnja direktiva sprejme **natančno preverjeno terminologijo**, ki jo bodo vsi razumeli in ki bo prevedena v različne jezike v sodelovanju z nacionalnimi strokovnjaki.

2.2 Za opravljanje storitev **obračuna** so zadolžene ustanove, ki jih običajno imenujemo **centralne stranke (CCP)**, **poravnava** se izvaja s posredovanjem **centralnih depozitarjev vrednostnih papirjev (CSD)**. CCP in CDS sestavljajo „**zaprt krog**“, ki poleg vzajemnih odnosov obsega tudi centralne banke ter pooblaščen bančne in finančne ustanove. **Vlagatelji nimajo stikov s CCP in CSD**; do njih imajo dostop samo udeleženci trga (banke in finančne ustanove, ki so članice klirinških hiš).

2.3 Čezmejni posli se lahko izvajajo na različne načine in prek naslednjih kanalov:

- neposrednega daljinskega dostopa do tujega sistema poravnave vrednostnih papirjev;
- uporabe skrbnika, ki ima neposreden ali posreden dostop do tujega sistema poravnave vrednostnih papirjev;
- uporabe mednarodnega CDS, ki ima neposreden ali posreden dostop do tujega sistema poravnave vrednostnih papirjev.

2.3.1 Poleg tega, da niso vsi ti kanali na voljo vsem udeležencem, ima vsak od njih svoje prednosti in pomanjkljivosti. Imajo pa **skupno značilnost: visoke stroške in neučinkovitost**, za zadnjo pa niso krivi sistemi, ampak je povezana s potrebo po uporabi zapletenih postopkov in zaščiti vseh udeležencev pred tveganjem plačilne nesposobnosti ali nedostave oz. neizročitve.

2.4 Iz vsebine prejšnjega odstavka bi lahko sklepali, da za uresničitev integriranega, konkurenčnega in varnega trga zadoštujejo sprejetje skupnih standardov, uskladitev zakonodaj in davčnih sistemov, racionalizacija in internacionalizacija struktur. Odbor opozarja pred lahkomišelnim optimizmom: rešitve, ki so v teoriji videti hitro izvedljive, je treba skrbno ovrednotiti glede na **sedanje stanje** v Evropi petindvajsetih držav, ki se precej razlikujejo po velikosti in gospodarski teži. V Uniji je 24 CSD, od katerih dva izvedeta po številu 32,2 % poslov in po skupnem obsegu 60,4 % poslov; 14 držav od 25 nima klirinških struktur (CCP). Poleg tega v evropski petnajstERICI poravnave z denarjem centralne banke močno presegajo poravnave z denarjem komercialnih bank in predstavljajo 67 % transakcij tako po številu kot po njihovem obsegu.

2.4.1 Ta očitno zelo neuravnoteženi položaj je razumljiv, če upoštevamo, da več držav z nizko tržno kapitalizacijo nima, niti ne more imeti struktur CSD in CCP: te strukture so drage in sposobne za preživetje samo, če lahko računajo na velik obseg poslov. Nekatere strukture so dosegle **skoraj monopolen položaj** na nacionalni ravni (kar ne pomeni, da samodejno kršijo pravila o konkurenci) ter poslujejo **učinkovito in z zmernimi stroški**.

### 3. Splošne pripombe

3.1 Odbor je seznanjen s pobudo Komisije in pozdravlja pripravo dokumenta, ki pomeni napredek pri povezovanju evropskih trgov vrednostnih papirjev. Gre za posebno področje, ki je strokovno zelo zahtevno in ki ima ekonomsko in finančno vsebino, ki jo ni vedno mogoče enostavno razumeti, ter **politični in konkurenčni vidik**, ki lahko pomembno vpliva na prihodnost trgov. Novosti — predlagane ali že pripravljene — je zato treba uvajati **postopoma** in pri tem ocenjevati njihove takojšnje ali dolgoročne **posledice** za trge.

3.2 Če je implicitni cilj te pobude Komisije na eni strani, da bi postal evropski trg konkurenčen ameriškega (kar se na predlog Evropskega parlamenta uporablja kot kazalnik), se ne sme pozabiti, da je na drugi strani nedavna **širitev Unije** vključila razmeroma „šibke“ trge ali vsaj trge s še ne utrjenimi izkušnjami in strukturami. Vsaka sprememba brez ocene takojšnjih, predvsem pa dolgoročnih posledic bi lahko imela hude posledice in povzročila nepravilno prevladujoč položaj „najmočnejših“ sistemov. **Združevanja**, za katere Komisija pravi, da so ugodnost povezovanja (in do katerih je, kot pravi, nepristranska), ne sme določati nujnost preživetja, temveč se morajo o njih odločiti tržne sile na podlagi **neodvisne ocene priložnosti**.

3.3 Poleg objektivnega položaja, opisanega v odstavku 2.4, so glavni dejavniki drobitve trgov **razlike v nacionalnih zakonodajah in davčnih sistemih** glede premoženjskega prava in poslovanja. Na teh področjih je potrebna pomoč na ravni Skupnosti, da bi dosegli **konvergenco ureditev** in s tem odpravili trenutne pravne in predvsem davčne ovire.

3.4 Konvergenca ureditev je nujen predpogoj, vendar ni dovolj: če je končni cilj doseči trdno vseevropsko strukturo, je treba ustvariti **pogoje pravične konkurence med bankami in finančnimi ustanovami** ter konkurenco, ki temelji zlasti na **prosti izbiri** posrednikov (glej odstavek 3.7) s skrbnim nadzorom nad **pravili dostopa**. Ustvarjanje pogojev optimalne konkurence je zahtevani pogoj, da so lahko vlagatelji deležni **znižanja cen**.

3.5 Komisija ne izraža mnenja o nujnosti, da se **natančno določijo in razmejujejo vloge udeležencev trga** (bank in finančnih ustanov) **od vlog infrastrukture**. Ta izvaja **obračun** (centralne stranke, CCP) ter **poravnavo in hrambo** (centralni depozitarji vrednostnih papirjev, CSD). Vsaka skupina ima različne naloge in značilnosti delovanja, zato je nujno za vsako vlogo predvideti **različna pravila in ustrezen nadzor**. Poleg tega Odbor ugotavlja, da se komercialne banke vedno pogosteje nagibajo k „ponotranjenju“ funkcij obračuna in poravnave.

3.5.1 Dve od največjih organizacij, za katere je značilna v prejšnjem odstavku opisana kombinacija bančne in posredniške funkcije in ki uporabljajo ločene račune, sta že dolgo na trgu. Z vidika učinkovitosti, ekonomije obsega in donosnosti so izkušnje teh struktur pozitivne; poleg tega bi bilo nestvarno misliti, da lahko danes zahtevamo razdelitev ali prestrukturiranje podjetij, ki so hrbtenica trga.

3.5.2 Obstajata dve možnosti: ali sprejmemo načelo, da lahko obstajajo „mešane“ organizacije, ali pa izberemo strogo formalistično rešitev, ki zahteva ločitev bančnih dejavnosti od dejavnosti obračuna in poravnave. Prva rešitev je ugodnejša za trg z vidika učinkovitosti in stroškov, vendar pomeni vsaj s teoretičnega vidika možnost večjih tveganj in manjše učinkovitosti nadzora; druga rešitev bi ustrezala tradicionalnim zahtevam po ločevanju dejavnosti, vendar se ne zdi niti izvedljiva niti zaželena. Očitno je, da lahko Odbor priporoči samo, da mora biti **vođenje ločenih računov dovolj pregledno, da omogoči učinkovit nadzor nadzornih organov in organov, pristojnih za konkurenco**. Direktiva, ki bi vsebovala

podrobne določbe za izpolnitev teh pogojev, bi bila dobrodošla, če ne nujna.

3.6 Opozarjamo, da imajo vlagatelji stike samo z udeleženci trga, ki imajo **edini dostop do centralnih strank (CCP) in centralnih depozitarjev vrednostnih papirjev, (CSD)** prek članov klirinških hiš in depozitarjev vrednostnih papirjev. CSD je v stilu tako z nacionalnimi centralnimi bankami kot z drugimi nacionalnimi ali mednarodnimi CSD.

3.7 Udeležence trga že zdaj nadzirajo nadzorni organi, vendar pa posredniki narekujejo izredno stroga tehnična in lastniška pravila o dostopu do njihovih storitev. Zato ima samo zelo omejeno število udeležencev trga neposredne stike s posredniki, medtem ko se morajo drugi za sklenitev tveganih poslov obrniti na pooblaščen izvajalce storitev. Pravila, ki jih narekujejo posredniki, so odvisna od **funkcije javnega interesa**, ki jo izvajajo te ustanove: njihova naloga je zagotoviti **stabilnost trga** in s tem **zaščito vlagateljev**. Poleg tega morajo nadzorni organi in organi, pristojni za konkurenco, zagotavljati, da se pravila o dostopu, ki jih narekujejo posredniki, ne uporabljajo za omejevanje **svobode dostopa**.

3.8 Ob upoštevanju funkcionalnih značilnosti udeležencev **imajo vlagatelji neposreden interes, da so udeleženci zanesljivi in trdni**, medtem ko **trg sloni na zanesljivosti in stabilnosti posrednikov**. Če je **sistemsko tveganje** skupno udeležencem in posrednikom, mora nadzor nad enimi in drugimi slediti drugačni logiki. Od tu nujnost, omenjena v odstavku 3.5, da se **ohrani ločene vloge in pravila**. Kar se tiče CSD, je treba pripomniti, da kreditno tveganje udeležencev (ki so v večini kreditne ustanove) skoraj ne obstaja, saj zakoni držav članic ščitijo vlagatelja pred plačilno nesposobnostjo CSD, saj zahtevajo, da se shranjeni vrednostni papirji ne vključijo v bilance stanja udeležencev.

3.9 Kar se tiče ločevanja vlog, so Odbor in nekateri udeleženci v zadregi zaradi težnje nekaterih **bančnih ustanov, da bi kupile CSD** v različnih državah in tako svojo tradicionalno funkcijo izvajale v povezavi ali, natančneje, v prepletanju s funkcijo mednarodnih CSD (I-CSD). Odbor poziva Komisijo, da opravi preiskavo in ugotovi obstoj znakov morebitnega **izkrivljanja konkurence** zaradi prepletanja funkcij udeleženca in posrednika znotraj istega subjekta (ali znotraj različnih, vendar povezanih subjektov). Zlasti je treba nadzirati, da se funkcije CSD ne uporabljajo za financiranje ali spodbujanje drugih dejavnosti.

3.10 Če je izkrivljanje konkurence še treba dokazati, pa že omenjeno prepletanje funkcij **otežuje nadzor** organov oblasti: če je I-CSD kot banka podrejen bančnim pravilom in nadzoru države, v kateri ima sedež, zanj kot za CSD veljajo drugačni standardi in nadzor, ki ga izvajajo organi, pristojni za trge vrednostnih papirjev v državah, v katerih posluje. Tudi če so računi ločeni, lahko najbolj očitne in mogoče manj pregledne povezave povzročijo prekrivanje pristojnosti ali, kar je še huje, nevarne luknje v nadzoru. Zaradi objektivnosti je treba opozoriti, da zakoni o hrambi vrednostnih papirjev iz odstavka 3.8 učinkovito ščitijo vlagatelja.

3.11 Odbor ob koncu splošnih pripomb in kot uvod v posebne pripombe, ki sledijo, ugotavlja, da dokument Komisije temelji na želji po oblikovanju integriranega trga brez omejitev, ki spoštuje pravila o konkurenci in ima nizke stroške poslovanja. To pa so cilji, ki jih je treba podpreti. EESO želi posebej poudariti naslednje:

- vsaka novost ima pozitiven ali negativen učinek na **stabilnost trga**. Nobeno razmišljanje o liberalizaciji ali konkurenci ne sme prevladati nad nujnostjo varstva vlagateljev,
- pravila o **konkurenci je treba upoštevati**, vendar se je treba tudi zavedati, da **tveganje ni za vse udeležence enako**,
- pojem „odprtega trga“ je treba omiliti v skrbi za ohranjanje njegove kakovosti,
- dokler ne bomo dosegli resnične **konvergence davčnih predpisov**, bo na trgu še vedno prihajalo do **izkrivljanj in visokih stroškov**, ki bodo po odpravi tehničnih in pravnih ovir postali še očitnejši; usklajevanje postopkov bi olajšalo zlasti nadzor nad davčnimi utajami,
- čeprav je treba odstraniti ovire, ki onemogočajo dostop do **lokalnih trgov**, ne smemo podcenjevati dejstva, da ima vsak trg **soje posebnosti in navade**, ki jih nobeno usklajevanje ne bo sposobno odpraviti. Odbor v zvezi s tem opozarja, da je zahteva po **pravni varnosti** na prvem mestu, čeprav izjava Komisije iz odstavka 1.4 lahko deluje pomirjujoče.

#### 4. Posebne pripombe

##### 4.1 Ovire, navedene v poročilih skupine Giovannini

4.1.1 Poročili, ki ju je pripravila skupina Giovannini<sup>(1)</sup>, sta izhodišče za razmišljanja Komisije; ugotovitve v teh poročilih so rezultat dela vrhunskih strokovnjakov, ki jim lahko popolnoma zaupamo. Čeprav so predstavljena **dejstva** neizpodbitna, Odbor meni, da glede izraženih **mnenj** še naprej obstaja

<sup>(1)</sup> Poročili skupine Giovannini in z njimi povezani dokumenti so na voljo na spletni strani Komisije [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/financial-markets/index\\_en.htm#otherdocs](http://europa.eu.int/comm/internal_market/financial-markets/index_en.htm#otherdocs).

maneverski prostor za nadaljnja razmišljanja. Naslednje pripombe so torej predlagane v konstruktivnem duhu.

4.1.2 V obeh poročilih skupine Giovannini je opisanih skupaj petnajst ovir, ki jih lahko združimo v tri skupine: **tehnične** ovire ali ovire, ki so **del tržnih praks**, ovire, povezane z **davčnimi postopki**, in **pravne ovire**. V skladu z mnenjem, izraženim v teh poročilih in ki ga deli Komisija, so ena glavnih ovir pri povezovanju naložene omejitve glede **kraja storitve obračuna in poravnave**; kadar se uporabijo, udeležencem trga onemogočajo dostop do kraja obračuna in poravnave ter njegovo prosto izbiro. Komisija upravičeno ugotavlja, da te omejitve **omejujejo konkurenci**; čeprav se Odbor s tem na splošno strinja, predlaga, da se natančneje preuči razloge za nekatere od teh omejitev, da bi se prepričali, da jih upravičujejo tehtni razlogi in ne zgolj protekcionizem.

4.1.3 Druge ugotovljene ovire povzročajo ali nalagajo, da se za dostop do tujih sistemov poravnave vrednostnih papirjev **uporabijo lokalni udeleženci**. Tudi v tem primeru Odbor priporoča previdnost: kot je bilo omenjeno v odstavku 3.11, vse omejitve in ovire ne izhajajo iz želje po zaščiti domačega trga.

4.1.4 Nasprotno se lahko brez zadržkov strinjamo s kritiko Komisije dejstva, da morajo sistemi poravnave v nekaterih državah **vsebovati mehanizem povrnitve davka na transakcije**, medtem ko bi uporaba drugačnega sistema lahko povzročila zvišanje teh davkov. To oviro, ki zaradi stroškov udeležencem gotovo omejuje svobodo izbire, je težko odstraniti, ker gre za nacionalni davčni ukrep.

##### 4.2 Odsotnost skupnega ureditvenega in nadzornega okvira

4.2.1 Sistemi obračuna in poravnave so podrejeni ureditvenemu in nadzornemu okviru državnih oblasti, ker **evropski ureditveni okvir ne obstaja**. Ker ni evropskega ureditvenega okvira in s tem „evropskega potnega lista“, je razumljivo, da lahko državne oblasti sistemom, ki jih ne nadzorujejo, zavrnejo dostop do trga. To pojasnjuje dejstvo, da je njihova naloga ščititi trg, za katerega so odgovorne. Da bi odpravili te pomanjkljivosti, sta Evropski sistem centralnih bank (ESCB) in Odbor evropskih regulativnih organov s področja vrednostnih papirjev (CESR) ustanovila mešano delovno skupino, zadolženo za pripravo **enotnih standardov** za evropske izvajalce storitev obračuna in poravnave, ki bo priporočila Odboru o plačilnih sistemih centralnih bank G-10 prilagodila evropskemu okviru. Rezultati tega dela bi morali biti izraženi — tako vsaj želimo — kot **priporočila in ne kot predpisi**. Prednost priporočil je, da jih lahko sprejmejo vsi in se lahko pravočasno spremenijo, tako da lahko sledijo tehnološkemu razvoju in razvoju trga.

4.2.2 Sprejetje skupnih predpisov je temelj povezovanja trgov. Na drugi strani standardi ESCB/CESR **ne bodo zavezujoči**, če lahko samo evropska direktiva spremeni ali prevlada nad določbami nacionalnega prava. Odbor želi, da bi se standardi ESCB/CESR objavili **po odobritvi okvirne direktive** in bi skladno s smernicami samo dopolnili standarde, ki jih le-ta vsebuje, ali zapolnili njene morebitne praznine. Drugačen pristop bi lahko ustvaril določen nered na trgih.

#### 4.3 Neenaki konkurenčni pogoji

4.3.1 Nekatere ustanove, ki ponujajo storitve obračuna in poravnave, so tudi pooblašene banke ali investicijske družbe. Komisija ugotavlja, da lahko banke in investicijske družbe skladno s potnim listom, ki ga ustanavlja direktiva o investicijskih storitvah, **omogočajo storitve čezmejnega hranjenja vrednostnih papirjev**, medtem ko ustanovam, ki ponujajo samo storitve obračuna in poravnave, ni odobrena nobena enakovredna pravica. Po drugi strani imata ti dve skupini ponudnikov storitev različne zahteve glede kapitalske ustreznosti in zanj veljajo različni predpisi o nadzoru in ponudbi storitev. Komisija sklepa, da ta položaj povzroča **velike težave na področju enakosti konkurenčnih pogojev**.

4.3.2 Zdi se, da Komisija obravnava to vprašanje predvsem z vidika **odprtosti trgov in enakosti konkurenčnih pogojev**; Odbor pa daje prednost **varnosti trgov in učinkovitosti nadzora**. Ta položaj je treba obravnavati z določeno mero previdnosti: ker ni jasnih in enotnih pravil, so bile ustanovljene mešane ali skupne strukture, za katere je težko razumeti, katera je njihova glavna dejavnost: bančništvo, posredništvo ali obračun. Če je res, da lahko skupne ali dopolnilne dejavnosti povzročijo sinergije ali ekonomijo obsega, je tudi res, da je treba preprečiti, da bi se za te različne dejavnosti uporabljali večkratni nadzori in različni standardi.

4.3.3 Za konec Odbor priporoča izredno previdnost pri obravnavi tega vprašanja z vidika konkurence: **varnost trga mora biti prednostni dejavnik, ki oblikuje vse odločitve**. Ko bo ta pogoj izpolnjen, bo treba najti ustrezno ravnatežje med izpolnjevanjem pravil tržnega gospodarstva in zaščito koristi udeležencev trga in naložb.

## 5. Cilji Komisije

5.1 Komisija si je zastavila cilj ustanoviti sisteme obračuna in poravnave Skupnosti, ki bodo **učinkoviti** in **varni** ter bodo

zagotavljali **enake konkurenčne pogoje** različnim ponudnikom storitev. Za doseg tega cilja namerava sprejeti ustrezne ukrepe in politike na področjih:

— **liberalizacije in povezovanja** trenutnih sistemov obračuna in poravnave z zagotavljanjem popolne pravice do dostopa ter odpravljanjem ovir;

— splošne uporabe **pravil o konkurenci**;

— sprejetja **skupnega ureditvenega in nadzornega okvira**;

— izvajanja ustreznih **predpisov o upravi**.

5.2 Odbor se z nekaj pridržki strinja s cilji ter postopki in politikami, ki jih je treba sprejeti. Na splošno je tudi naklonjen operativnemu načrtu, ki ga je predlagala Komisija; zato v naslednjih odstavkih izraža samo nekaj pripomb, ki naj bi prispevale k odličnemu delu, ki ga je opravila Komisija.

5.3 Poročila skupin Lamfalussy in Giovannini in tudi Komisija soglašajo glede tega, da se bo, ko bodo sprejeti vsi potrebni ukrepi, začelo zdravo **združevanje** sistemov obračuna in poravnave. **To združevanje mora biti tržno usmerjeno**. Komisija meni, da mora ostati neopredeljena do **strukturnih vprašanj**; tako ne namerava izraziti mnenja o horizontalnih ali vertikalnih združevanjih in ali naj bi sistemi poravnave vrednostnih papirjev ali centralne stranke opravljale posredniške in/ali bančne storitve.

5.4 V zvezi s tem želi Odbor dati nekaj pripomb, da bi dopolnil in pojasnil, kar je bilo povedano v odstavku 4.3.2. Po njegovem mnenju lahko **čezmejno združevanje podobnih organizacij** povzroči ekonomijo obsega in poenostavitev postopkov, medtem ko bi lahko z **združevanjem različnih dejavnosti znotraj ene same ustanove** nastale velikanske mešane strukture. Nadzorni organi morajo v tesnem sodelovanju z organi, pristojnimi za konkurenco, preveriti, da to ne ogroža **preživetja manjših podjetij**. Po drugi strani bi moral biti trg, čeprav samo zaradi preglednosti, sposoben razumeti, „kaj kdo počne“.

5.4.1 Poleg tega je treba izjavo o „nevmešavanju“ Komisije razumeti v povezavi z „izjavo o nameri“, opisano spodaj (odstavek 6.2, zadnja alineja), v kateri zagotavlja, da namerava paziti na **izpolnjevanje pravil o konkurenci**.

## 6. Pobude Komisije

6.1 Program Komisije za uresničitev ciljev je povsem sprejemljiv, racionalen in predvsem stvaren: novosti se lahko uvaja **postopno**, kar pomeni primerno dolg postopek za njihovo celotno izvedbo in stalno izpolnjevanje tržnih pravil, pri čemer se **na zakonodajno in ureditveno področje posega le, če je potrebno**.

6.2 Komisija je ustanovila **posvetovalno skupino za spremljanje**, pooblaščen za analizo vseh ovir, ki bi jih bilo treba po mnenju poročila skupine Giovannini in na pobudo zasebnega sektorja odpraviti. Poleg tega namerava:

- predlagati **okvirno direktivo** za oblikovanje varnega zakonodajnega okvira, ki bi omogočal vzajemno priznavanje različnih nacionalnih sistemov,
- ustanoviti **skupine strokovnjakov**, ki bi obravnavale različna **pravna ali davčna vprašanja** in bi bile sposobne predlagati načine usklajevanja zakonodaj ali postopkov,
- spremljati **izpolnjevanje pravil o konkurenci**, pri čemer bi preverjala „**obstoj monopolnega položaja** in vsako novo združevanje v panogi ter **po potrebi posredovala**“.

6.2.1 Večina dejavnosti, predvidenih v akcijskem načrtu Komisije, ne zahteva posebnih pripomb, Odbor dodaja samo nekaj pripomb v razmislek.

6.3 **Svoboda izbire in dostopa** (točka 2.1 sporočila). Osrednja težava pri doseganju odprtega vseevropskega trga so **ovire**, ki jih postavljajo nekateri (in do neke mere skoraj vsi) organi oblasti za **dostop do izbranega kraja obračuna in poravnave ponudnikom storitev obračuna in poravnave**. Komisija zaradi odpora nekaterih državnih oblasti ne vidi druge možnosti, kot da sprejme direktivo, ki bo zahtevala odpravo ovir in **zagotavljala pravico do dostopa do ustrezne nasprotne stranke v vseh državah Unije** vsem zainteresiranim strankam, investicijskim družbam in bankam, centralnim strankam (CCP) in sistemom poravnave (CSD). Na tej podlagi bi urejeni trgi in sistemi večstranskih pogajanj imeli možnost skleniti **sporazume s CCP in CSD** iz drugih držav Unije.

6.3.1 Odbor se načelno strinja s ciljem, ki si ga je zastavila Komisija, vendar želi kljub temu opozoriti na **previdnost**. Sedanje ovire niso načrtna posledica protekcionizma državnih

oblasti; v številnih primerih je glavni cilj **zaščititi trg pred tveganji, ki jih ne morejo nadzorovati niti sami organi oblasti**. Tu so razlogi za zaskrbljenost upravičeni. Izmenjava informacij ni vedno zadovoljiva, vendar predvsem ni takojšnja, kar pa je nujen pogoj za pravočasno posredovanje.

6.3.2 Dokument Komisije našteva vrsto okrepljenih previdnostnih ukrepov, predvsem glede zahteve po **kapitalski ustreznosti in obvladovanju tveganj**, ter obenem ohranja načelo **nadzora matične države**. Uveden bo **model sodelovanja nadzornih organov** „da sistemov obračuna in poravnave ne bi na istem področju nadzorovalo več nadzornih organov“. Ta pristop je gotovo zelo pravilen, vendar ne smemo podcenjevati težav pri njegovi praktični izvedbi.

6.3.3 Naraščajoča zapletenost trgov, stalen ritem združevanj, spojitev in preoblikovanj podjetij daje veliko dela nadzornim organom; s teoretičnega vidika lahko ocenimo, da so ti ukrepi upravičeni in smiselni. Kljub temu se Odbor boji, da se bodo v **praktični izvedbi** pojavile **resne težave**: ne bo lahko povezati petindvajset sistemov, ki niso enako učinkoviti ter nimajo enakih sredstev in izkušenj. Odbor meni, da bo treba določiti **datum začetka veljavnosti** ukrepov za liberalizacijo, potem ko se bodo **brezpogojno strinjali vsi nacionalni nadzorni organi**. Ti bodo morali odgovorno zagotavljati, da so sposobni sodelovati v sistemu izmenjave informacij in zagotoviti zaščito trgov pred **sistemskim tveganjem**.

6.4 **Uprava** (točka 2.3 sporočila). Komisija potrjuje, da ne želi **podrobno obravnavati oblike družb**, ki upravljajo sisteme poravnave, in njihovih centralnih strank. Odbor poleg tega ugotavlja, da bi zadružna oblika sodelovanja med udeleženci sistema, ki bi vsem prinašala enako korist in dajala manj poudarka ustvarjanju dobička, lahko olajšala premagovanje številnih težav v zvezi s konkurenco in prevladujočim položajem.

6.4.1 Komisija zaradi občutljive vloge posrednikov in zelo velike moči, ki jo imajo na trgu, meni, da je treba določiti **smernice za učinkovito in pregledno upravo**, sposobno nadzirati politiko podjetja in vodenje tekočih poslov. Odbor se strinja s tem predlogom: opisani cilji ne zahtevajo nobenih pripomb, razen da so skladni z modernim razumevanjem „uprave“.

6.4.2 Po drugi strani Komisija tudi meni, da te ustanove, prav zaradi svoje velike moči, lahko izvajajo **prakse, ki izkrivljajo konkurenco**. Da bi to preprečili, morajo CCP in CSD ohraniti **ločene račune**, tako da je upravljanje dejavnosti ustanove jasno ločeno od izvajanja drugih storitev. Enake določbe bi morale veljati tudi za to, kar Komisija imenuje „**stranska dejavnost, npr. bančna**“. Naj je CCP ali CSD še tako velik, označiti bančno dejavnost kot „stransko“ zmanjšuje njen pomen: udeleženci sistemov poravnave vrednostnih papirjev potrebujejo denarna sredstva komercialne (ali centralne) banke, da bi obvladali začasno pomanjkanje razpoložljivih sredstev. Bančna dejavnost lahko obsega velike vsote in predvsem v trenutkih napetosti na trgu se ne sme podcenjevati možnosti **sistemskega tveganja**.

6.4.2.1. Vendar se **zdi izjema pri zahtevi po ločenih računih** sprejemljiva v primerih CSD, če so „bančne“ dejavnosti teh ustanov povezane s sodelujočimi bankami in torej **po svoji naravi podpirajo poravnavo**. Posojilo je torej sestavni del poravnave in bi kot tako lahko bilo oz. po mnenju nekaterih moralo biti del institucionalne vloge CSD. Enaki pomisleki lahko veljajo za CCP, kadar je posojilo nujno za dober potek obračuna, katerega sestavni del je.

6.4.3 V praksi si ne predstavljamo natančno, kako bodo bančni **nadzorni organi** in organi, pristojni za nadzor CCP in CSD, sposobni **v nujnih primerih sodelovati** s potrebno hitrostjo. Kot je bilo omenjeno, Odbor upa, da bo upoštevanje možnih tveganj za trg privedlo vse organe, pristojne za nadzor bančnih in nebančnih dejavnosti pod okriljem ECB, da bodo podpisali trajne sporazume o sodelovanju in medsebojnem obveščanju ter v nujnih primerih sprejeli zelo hitre in učinkovite ukrepe.

6.5 **Pravne razlike in razlike v davčni zakonodaji** (točka 3 sporočila). Pravne težave so tako številne in zapletene, da je nemogoče naštetiti vse v ustrezni obliki. **Razlike v zakonodaji** vključujejo pogodbene vidike, lastniški kapital, mednarodno pravo, pravo gospodarskih družb, stečajno pravo in imajo **pravne posledice na vse faze** nakupa, obračuna in izročitve vrednostnih papirjev. Komisija ugotavlja, da „*sedanje razlike med nacionalnim materialnim pravom v različnih jurisdikcijah še vedno lahko vplivajo na celoten proces*“.

6.5.1 Splošno sprejeto je, da bo iskanje rešitev za številne in zapletene pravne probleme trajalo **dalj časa**: v resnici se zavedamo, da so nacionalne posebnosti in birokratska konservativnost pogosto **zavirale ali postavljale ovire procesu usklajevanja zakonodaj**. Odbor želi, da bi vsaj enkrat čut za odgovornost držav članic prevladal nad nacionalnimi interesi. Komisija

namerava ustanoviti **skupino** univerzitetnih izvedencev, predstavnikov javnih oblasti in pravnikov, ki bo poglobila analize skupine Giovannini in predlagala ustrezne rešitve. Ta skupina bo morala ohraniti stik z organizacijami, ki so se na svetovni ravni lotile istega dela (UNIDROIT). Komisija predlaga, da bi bili v to skupino vključeni tudi tehnični in pravni izvedenci iz okolja izvajalcev dejavnosti.

6.5.2 Procesa usklajevanja zakonodaj, ki se ga Komisija namerava lotiti, se ne bo dalo končati, dokler ne bodo izpopolnjeni drugi vidiki okvirne direktive. Do takrat bo treba **živeti z obstoječimi zakonodajami** in samo v nujnih primerih posredovati pri pravnih vprašanjih; treba se je izogibati prenegljenim posegom, ki bi zahtevali naknadne spremembe. Po drugi strani Komisija ugotavlja, da so trgi do sedaj delovali brez večjih težav, pri čemer so uporabljali **uveljavljene prakse in navade**, ki so bile redko predmet sporov in še redkeje sodnih odločb. Namesto da pravne razlike razumemo kot ovire v ožjem pomenu besede, jih moramo razumeti bolj kot vir proceduralnih zapletov, ki se kažejo v velikem povečanju stroškov.

6.5.3 Pripombe iz prejšnjega odstavka veljajo tudi za **davčne** ukrepe, področje, kjer razlike v zakonodaji in upravičena želja držav članic po obdavčenju kapitalskih dobičkov ustvarjajo množico določb, ki so pogosto diskriminatorne in jih je včasih težko razložiti, a vedno **drage za trg**. Odbor meni, da ni treba podrobno obravnavati ukrepov, ki jih predlaga Komisija: ti so formalno pravilni, vendar jih države članice ne bodo vedno sprejele z lahkoto, zlasti če nasprotne ideološke usmeritve niso bile predhodno odstranjene. Glavni cilj je **uskladitev postopkov pobiranja davkov**; vsaka od različnih možnih metod ima prednosti in pomanjkljivosti, vendar je pomembno, da se države članice sporazumejo vsaj v tej točki.

6.6 **Politika konkurence** (točka 4 sporočila): Komisija v svojem dokumentu tej temi posveča posebno pozornost in uvaja **pomembno načelo: ukrepi za spodbujanje liberalizacije in povezovanja sistemov ter politika konkurence se dopolnjujejo**. To načelo se zdi očitno, vendar je lahko v praksi predmet različne, predvsem restriktivne razlage. Komisija zatrjuje, da se **ne želi opredeliti do vprašanja horizontalnega ali vertikalnega povezovanja**, vendar opozarja, da bi v primeru, ko bi nekatera povezovanja povzročila nastanek ali okrepitev prevladujočega položaja na trgu, kar se sedaj že dogaja, to **lahko povzročilo s konkurenco povezane težave**. Težava ni v prevladujočem položaju, ki sam po sebi ni nezakonit, ampak v njegovi **nezakoniti uporabi**: položaj, ki zaradi značilnosti trga lahko povzroči težave pri uporabi standardov.

6.6.1 Komisija navaja primere **čezmejnih združevanj** nacionalnih in mednarodnih CCP, pri čemer nastajajo velike organizacije. O drugih oblikah združevanja in strukturiranega sodelovanja se še razpravlja. Kadar preučujemo, ali obstoječe strukture ali strukture, ki bi se morale ustanoviti, spoštujejo pravila o konkurenci, si je vsekakor treba zapomniti, da so **CCP in CSD nujno veliki in maloštevilni**. Če upoštevamo njihovo posebno naravo, je nestvarno misliti, da bi v vsaki državi lahko nastalo zadostno število ustanov, da bi lahko preprečili prevlado ene od njih nad drugimi; enako v izrazitejši obliki velja na evropski ravni. Razlika med ustanovo, ki je močnejša od drugih, in ustanovo, ki ima „prevladujoči“ položaj, je komaj opazna in rabsodba organov, pristojnih za konkurenco, bo morala temeljiti na dobrem poznavanju lastnosti trga in njegovih operativnih potreb.

6.6.2 Še težje bi bilo oblikovati mnenje o prevladujočem položaju ali o **protikonkurenčnih dejavnostih**, če bi se morala nadaljevati težnja po horizontalnem povezovanju med centralnimi udeleženci in bančnimi dejavnostmi, do katerega je Komisija nepristranska. **Nadzor cen** bo posebej zapleten in težaven, ker se jih seveda ne da urejati s predpisi, vendar Komisija zatrjuje, da jih hoče nadzirati, da bi se prepričala, da se jih ne uporablja po **diskriminatornih merilih**. Merila določanja cen upoštevajo ali bi morala upoštevati tržna pravila in so povezana z obsegom, varnostjo, ponujenimi jamstvi in celo vrsto kvalitativnih pripomb: ne bo lahko z gotovostjo ločiti subjektivnih ocen od objektivnih in ugotoviti, kdaj so diskriminatorne. Ocenjevanje **previsokih cen**, ki izvirajo iz prevladujočega položaja, bi lahko bilo še težje: v takšnem primeru ni vnaprejšnjih meril, treba je oceniti vsak primer posebej.

6.6.3 Odbor želi ob koncu tega kratkega pregleda vidikov o konkurenci izraziti splošno strinjanje s pristopom Komisije, vendar dodaja poziv k sodelovanju med nadzornimi organi in organi za nadzor konkurence na podlagi zavezujočih pravil tako na nacionalni kot na evropski ravni. Nadzorni organi (v sodelovanju z organi, pristojnimi za konkurenco) lahko izvedejo predhodni nadzor, da preprečijo obstoj prevladujočega položaja, ki ima lahko za posledico zlorabe in izključitev. Ko bodo uvedena jasna in razumna tržna pravila ter pravila nadzora, se bo število naknadnih posegov, ki povzročajo nesoglasja in škodijo trgu, zmanjšalo na najmanjšo možno mero.

6.6.4 Nazadnje Komisija obravnava vprašanje sporazumov (izključnih ali ne), ne da bi se o tem opredelila, ker si očitno pušča možnost, da natančno obravnava vsak primer posebej: gre za uravnotežen pristop, s katerim se Odbor popolnoma strinja.

## 7. Sklepi

7.1 Odbor se je z velikim zanimanjem seznanil z dokumentom Komisije, ki ga je analiziral predvsem z vidika socialnih partnerjev, ki jih zastopa: strinja se z njegovim pristopom in smernicami. Priznava, da gre za izredno zapleteno in občutljivo področje in da je zato do izvajanja prihodnje direktive še dolgo. Izvedenci menijo, da bo potrebnih več let do začetka uporabe teh določb.

7.2 Odbor se zaveda, da je posvetovanje z vsemi zainteresiranimi strankami — trgov, nadzornimi organi in vladami — nujno dolgotrajna in zahtevna naloga in da bi bil lahko zakonodajni proces za pripravo prihodnje direktive izjemno zapleten. Sprašuje se tudi, kako bi se položaj lahko spremenil do takrat. Ne da bi hoteli po nepotrebnem povzročati preplah, menimo, da to vprašanje ni povsem neumestno. Obstoječa pravila so navsezadnje omogočila, da je trg preživel kritične trenutke, in organi oblasti so bili sposobni obvladovati tudi najbolj kočljive situacije.

7.3 Če obstaja problem, je to bližnja prihodnost: razvoj „zunanjih“ trgov — ne samo ameriških, ampak tudi azijskih — krepi težnjo po ustanavljanju močnejših in učinkovitejših struktur v Evropi. Gre za logično težnjo v skladu s pravili trga, ki ne more biti ločen, tudi z vidika pravne ureditve, od ostalega sveta. Zdrav razum in previdnost sta torej z vidika pravil o konkurenci potrebna pri dovoljevanju in prepovedi združevanj podjetij ali izvajanju novih nalog s strani podjetij ali finančnih skupin.

7.4 Odbor poleg tega meni, da **odločitev ne morejo sprejemati samo organi, pristojni za konkurenco**: odslej bi se moralo uporabljati **zavezujoče mnenje nadzornih organov**, čeprav ni vedno in povsod tako. Želja po **odpiranju trgov ob spoštovanju pravil o konkurenci ne more povzročiti zapostavljanja varnosti** teh trgov. Ta vidik so sposobni oceniti samo odgovorni organi oblasti.

V Bruslju, 10. februarja 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Anne-Marie SIGMUND



## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o celostnem programu dejavnosti na področju vseživljenjskega učenja

COM(2004) 474 final -2004/0153 (COD)

(2005/C 221/22)

Evropska komisija je 9. septembra 2004 sklenila, da v skladu s členom 149(4) Pogodbe o ustanovitvi Evropske Skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu: predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o celostnem programu dejavnosti na področju vseživljenjskega učenja

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 20. januarja 2005. Poročevalec je bil g. KORYFIDIS.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seji z dne 10. februarja 2005) s 107 glasovi za, 2 glasovoma proti in brez vzdržanih glasov sprejel naslednje mnenje.

### 1. UVOD

1.1 Po dolgoletnih raziskavah, pripravljanih delih in posvetovanjih <sup>(1)</sup> je Komisija predložila svoj predlog za Celostni program dejavnosti na področju vseživljenjskega učenja.

1.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor izraža zadovoljstvo glede tega prispevka in poudarja, da je namen zamisli, izraženih v tem mnenju, čim bolj učinkovito in uporabno oblikovati predlog Komisije.

1.3 V okviru navedenih opazanj vplivajo na stališča Odbora o predlogu Komisije predvsem znanje in izkušnje, povezane:

z zaostankom pri uresničevanju lizbonskih ciljev,

z zaostankom pri ustrezni izobrazbi in usposobljenosti ter produktivnosti <sup>(2)</sup>,

z demografskim položajem v Evropi in

s težavami, ki so se nedavno pojavile pri iskanju rešitev za omenjene probleme na evropski in nacionalni ravni <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Glavne stopnje tega dolgotrajnega procesa so navedene v prilogi predloženega mnenja.

<sup>(2)</sup> Glej dokument UL C 120, 20.5.2005.

<sup>(3)</sup> Pri iskanju rešitev za današnjo osrednjo problematiko Skupnosti, kot so težave v zvezi z lizbonskimi cilji (zaposlovanje, na znanju temelječe gospodarstvo, trajnostni razvoj itd.) se je v zadnjem času razvila močna mobilnost. Skupni imenovalec vseh predlaganih rešitev za omenjene težave je vseživljenjsko učenje ter potreba za njegovo ustanovitev v obliki institucije. K tej mobilnosti med drugim sodijo pobude nizozemskega predsedstva v sodelovanju z Evropsko komisijo o odnosu med izobraževanjem in produktivnostjo, krepitvi evropskega sodelovanja v poklicnem usposabljanju in poročilo Koka o srednjeročni oceni lizbonske strategije marca 2005: [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf).

### 2. PREDLOG KOMISIJE

2.1 Predlog Komisije (COM(2004) 474 final) predvideva prestrukturiranje obstoječih programov na področju izobraževanja. Glede na predlog Komisije so k prestrukturiranju prispevali predvsem naslednji štirje dejavniki:

— spremembe v celotni EU, ki prispevajo k temu, da se sistemi splošnega in poklicnega izobraževanja vedno bolj vključujejo v vseživljenjsko učenje;

— naraščajoči pomen sistema izobraževanja in usposabljanja pri oblikovanju konkurenčne, dinamične in na znanju temelječe družbe;

— boljše izkoriščanje obstoječih moči in odprava medsebojne nepovezanosti ter pomanjkanja sinergije;

— potreba po poenostavitvi in racionalizaciji zakonodaje Skupnosti z oblikovanjem celostnega referenčnega okvira, ki omogoča financiranje raznolikih dejavnosti.

2.2 Predlog Komisije temelji na tekočih programih Socrates in Leonardo da Vinci, na programu eLearning, pobudi Europass in različnih dejavnostih, financiranih v okviru akcijskega programa Skupnosti za spodbujanje organov, ki delujejo na evropski ravni, in podporo posebnih dejavnosti na področju izobraževanja in usposabljanja.

2.3 V nadaljevanju predlog izhaja iz naslednje ugotovitve: „Vključevanje podpore Skupnosti za nadnacionalno sodelovanje in mobilnost v izobraževanju ter usposabljanju v en program bi pomenilo pomembne prednosti, ki bi dopuščale večje sinergije med različnimi področji dejavnosti in omogočale večjo kapaciteto za podporo razvijanju vseživljenjskega učenja, pa tudi pregledne, usmerjene in učinkovite načine administracije.“<sup>(1)</sup>

2.4 Zato bi bilo glede na predlog Komisije treba „ustanoviti celostni program, ki bi prek vseživljenjskega učenja prispeval k razvoju Evropske Unije kot družbe z naprednim znanjem, s trajnostnim gospodarskim razvojem, več in boljšimi delovnimi mesti in večjo socialno kohezijo“<sup>(2)</sup>.

2.5 „Če naj specifičnosti sektorjev šol, visokega šolstva, poklicnega usposabljanja in izobraževanja odraslih ter potreba po dejavnosti Skupnosti temeljijo na posebej prirojenih ciljih, oblikah delovanja in organizacijski strukturi, je primerno ohraniti posamezne programe znotraj okvira celostnega programa, ki so usmerjeni k posameznemu od teh štirih sektorjev, medtem pa kar najbolj povečajo preglednost in njihove skupne značilnosti“<sup>(3)</sup>.

2.6 „Celostni program“ obsega naslednje skupine programov:

— Sektorski programi:

- program Comenius, ki je usmerjen na potrebe poučevanja in učenja vseh udeležencev predšolskega in šolskega izobraževanja;
- program Erasmus, ki je usmerjen na potrebe poučevanja in učenja vseh udeležencev formalnega visokošolskega izobraževanja in poklicnega usposabljanja na terciarni ravni;
- program Leonardo da Vinci, ki je usmerjen na potrebe poučevanja in učenja vseh udeležencev poklicnega izobraževanja in usposabljanja;
- program Grundtvig, ki je usmerjen na potrebe poučevanja in učenja vseh vrst udeležencev izobraževanja odraslih.

— „Transverzalni program“ obsega naslednje štiri ključne dejavnosti:

- politično sodelovanje znotraj Skupnosti v povezavi z vseživljenjskim učenjem;
- spodbujanje učenja jezikov;
- razvoj inovativnih vsebin, storitev, pedagoških pristopov in postopkov za vseživljenjsko učenje, ki temeljijo na informacijsko-komunikacijski tehnologiji;
- širjenje in uporaba rezultatov dejavnosti, ki so bili podprti v okviru programa in predhodnih sorodnih programov ter izmenjava dobre prakse;
- Program Jean Monnet je namenjen podpori ustanov in dejavnosti na področju evropske integracije. Obsega naslednje štiri ključne dejavnosti:

— dejavnost Jean Monnet;

— operativne dotacije za podporo določenih ustanov, ki se ukvarjajo z vprašanji evropske integracije;

— operativne dotacije za podporo drugih evropskih institucij in združenj na področju izobraževanja in usposabljanja.

2.7 Pomemben element predloga Komisije je pregled kvantitativnih ciljev na podlagi sprememb, predlaganih v izrpnih finančni perspektivi 2007-2013. Novi cilji so:

- udeležba vsakega dvajsetega šolarja pri dejavnostih Comenius 2007-2013;
- 3 milijone študentov Erasmus do leta 2011;
- 150.000 namestitev Leonardo do leta 2013;
- 25.000 izmenjav Grundtvig do leta 2013.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 474 - uvodna izjava 16.

<sup>(2)</sup> COM(2004) 474 - uvodna izjava 17.

<sup>(3)</sup> COM(2004) 474 - uvodna izjava 18.

2.7.1 S temi zahtevnimi nalogami je po mnenju Komisije nov program ustrezen instrument za uresničitev ciljev, ki prispevajo k temu, da bo EU do leta 2010 postala najbolj konkurenčen, dinamičen in na znanju temelječ gospodarski prostor.

2.7.2 Komisija zato predlaga okvirni finančni znesek v višini 13.620 milijard eurov za 7 let programa.

### 3. SPLOŠNE UGOTOVITVE

3.1 Glede na predlog Komisije je ustvarjalni pristop zagotovo zapleten proces. Zahteva splošno in strokovno poznavanje ciljev, instrumentov in težav pri oblikovanju evropske izobraževalne politike. Poleg tega je odvisen tudi od možnosti za obsežno povezavo izobraževalno političnih usmeritev z zahtevnimi cilji Unije za 21. stoletje <sup>(1)</sup> in zlasti z zahtevnimi cilji za tekoče desetletje <sup>(2)</sup>. In navsezadnje je potreben ustrezen daljnovidni pristop za zagotovitev, da so usmeritve, sprejete danes, pravilne tudi za prihodnost.

3.2 EESO zavzema jasno stališče glede hierarhije trenutnih osrednjih ciljev Unije in ima nazorno predstavo o povezavi vseživljenjskega učenja s cilji. S tem povezana stališča Odbora vsebuje raziskovalno mnenje o Usposabljanju in produktivnosti <sup>(3)</sup>, ki ga je na prošnjo nizozemskega predsedstva nedavno oblikoval EESO. Pristop Odbora k predlogu Komisije v veliki meri temelji tudi na omenjenih zamislih in stališčih.

3.3 Na stališča EESO pa vplivajo tudi njegove izkušnje z rezultati dosedanjega izvajanja politik in programov Unije, ki sodijo zraven, in sicer na področju kulture, izobraževanja in poklicnega usposabljanja, mladine ter športa.

3.3.1 Razen nekaterih izjem kažejo te izkušnje na splošno v celoti pozitivno sliko, ki zaradi programov:

- predstavljajo visoko kakovost in učinkovitost komunikacije organov Unije, in pri tem zlasti Komisije z evropskimi državljani;
- nazorno prikazujejo temeljno področje delovanja za razvoj mobilnosti oseb znotraj Skupnosti, pa tudi širjenje idej in dobre prakse;

<sup>(1)</sup> Pri tem so med drugim mišljeni cilji oblikovanja na znanju temelječe družbe, trajnostnega razvoja in njegovih treh razsežnosti ter večstranskega sistema svetovne uprave.

<sup>(2)</sup> Pri tem so mišljeni lizbonski cilji, povezani z gospodarstvom, ki temelji na znanju, in trajnostnim razvojem (Göteborg) ter Barcelono, glede kvalitativne razsežnosti evropskih izobraževalnih sistemov.

<sup>(3)</sup> Glej dokument CESE 1435/2004.

- tvorijo področje dejavnosti, ki neposredno, pa tudi v prihodnosti, Evropi prinaša visoko stopnjo dodane vrednosti.

3.3.1.1 Treba je omeniti, da dosednji evropski izobraževalni programi sodijo med redka področja dejavnosti Unije, ki so neposredno usmerjena k državljanom. Zato je treba z novim programom po eni strani spodbujati demokratični razvoj na osnovi participativne demokracije z dejavnimi državljani, po drugi strani pa zaposlovanje in vsestranski trg dela. Program mora prispevati k poklicni dovršitvi evropskih državljanov, zato je treba oblikovati ustrezne možnosti, da bodo državljani lahko širili in izkoristili njen potencial. Za perspektivo Unije in njen odnos do državljanov je pomemben razvoj celostnega programa, ki je naslovljen na različne starostne skupine, posamezne državljane, okolje dela, majhna in srednje velika podjetja in socialne partnerje.

3.4 EESO pozitivno ocenjuje predlagan načrt celostnega programa dejavnosti na področju vseživljenjskega učenja. S tem povezani predlogi EESO so oblikovani izključno z namenom izboljšanja programa.

3.4.1 V okviru tega je EESO v dokumentu Komisije opazil temeljno pomanjkljivost pri opredelitvi pojma vseživljenjskega učenja.

3.4.1.1 Natančneje povedano EESO meni, da je potrebna enotna opredelitev <sup>(4)</sup> politike na področju izobraževanja, usposabljanja in mladine, kajti po njegovih ocenah je vseživljenjsko učenje zaključen proces, ki se začne v predšolski starosti in sega do upokojitve <sup>(5)</sup>. Poleg tega je čas za odpravo starostne meje za izobraževanje, ki je doslej evropskim državljanom vsiljevala evropske sisteme izobraževanja in usposabljanja. EESO je od programa pričakoval več, zlasti glede določitve okvira za vseživljenjsko izobraževanje. Po njegovem mnenju je najtežje najti praktično in pravno podlago za enotni, transverzalni koncept vseživljenjskega izobraževanja in usposabljanja, ki gre še dlje od pravice do dostopa do sektorskih programov.

<sup>(4)</sup> Glej dokument UL C 157 z dne 25.5.1998, točka 3.7.1., ki pravi: „Ključni element za razvoj evropskega izobraževalnega prostora, pa tudi evropske izobraževalne politike na splošno, je po mnenju Odbora celostna politika (za področja izobraževanje, usposabljanje in mladina) ter združitev ustreznih programov dejavnosti. Politično delovanje na področjih izobraževanje, usposabljanje in mladina je treba vključiti in zaključiti v enotni akcijski okvir od faze osnutka in odločitve do praktičnega izvajanja. To stališče ne izhaja iz dejstva, da pobude o izobraževanju še vedno izključujejo določena področja, še manj pa iz potrebe po sprejetju centraliziranega političnega pristopa. Odbor se bolj zavzema za potrebo po končni enotni strategiji na področju izobraževanja, usposabljanja in mladine ter zaključenem načrtu delovanja“.

<sup>(5)</sup> Glej opredelitev pojma „vseživljenjsko učenje“ v predlogu Komisije, člen 3, točka 27.

Celostni program naj bi bila spodbuda državam članicam Evropske unije, da le-te ustvarijo pogoje, ki bodo omogočili brezpogojen dostop do programov izobraževanja in usposabljanje unije za vse, ne glede na starost in življenjske pogoje. To pravno načelo pa bi hkrati moralo biti mogoče zagovarjati pred Sodiščem evropskih skupnosti kot temeljno pravico.

3.4.1.2 EESO se zaveda, da se bo pričakovanje vseživljenjskega učenja v osnovi uresničevalo na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Zaveda se tudi, da so na evropski lokalni ovire, ki dejansko preprečujejo vključitev predlaganega programa v prakso. V nadaljevanju se zato zavzema tudi za ustrezne določbe v sektorskih programih s ciljem, odpraviti močne ovire (glede starostnih skupin in učnih vsebin), ki so si jih obstoječi sistemi izobraževanja in usposabljanja postavili med seboj ter na pot tistim, ki se želijo učiti. EESO torej podpira povezovanje integriranega programa s programi, povezanimi s kulturo in mladimi, ter (v luči ratifikacije evropske ustave) programi za šport. Ravno slednje je zelo pomembno, ker je ponudba izobraževanja za mlade zlasti neformalne narave in je povezana s pridobivanjem osnovnih veščin, potrebnih za zagotavljanje sposobnosti za zaposlitev državljanov in aktivne socialne integracije.

3.4.2 Pomanjkljivosti pa nastajajo tudi pri horizontalni komunikaciji in medsebojnem povezovanju sektorskih programov.

3.4.2.1 EESO meni, da so težave pri uresničevanju zahtevnih ciljev Unije večplastne. Zato je za reševanje teh težav treba odpraviti vsakovrstne ovire, povezane z oblikami mobilnosti, ki bi jih lahko razvili znotraj delnih sistemov izobraževanja posamezne države in med državami. Odprava ovir in omejitev pa je predpogoj, da lahko vseživljenjsko učenje postane zavestna, truda vredna resničnost.

3.4.2.2 Obrazložiteni memorandum predloga Komisije vsebuje pomembno ugotovitev, ki je bila v sporočilu prvotno predstavljena pod naslovom Nova generacija programov na področju splošnega in poklicnega izobraževanja po letu 2006<sup>(1)</sup>. Navaja, da „... postajajo sistemi za izobraževanje in usposabljanje vse bolj vključeni v področje vseživljenjskega

učenja, kar odraža odziv na nove izzive družbe znanja in demografskih sprememb<sup>(2)</sup>“. To stališče v predloženem predlogu na žalost ni bilo uresničeno v dejanski obliki. Predlog Komisije se načeloma ravna po obstoječih strukturah izobraževalnih sistemov, medtem ko podpira le malo sodelovanja med različnimi izobraževalnimi ravnmi. Po mnenju EESO bi bil nov program bolj prilagodljiv in inovativen, če bi dostop do posebnih programov pokrival tudi prednostne ciljne skupine, ne da bi bile pri tem izključene morebitne druge interesne skupine zaradi izobrazbe ali starosti.

3.4.2.3 Iz teh razlogov se predlaga tudi povečanje finančnih sredstev in razširitev palete dejavnosti transverzalnega programa. Cilj te širitve mora biti razvoj oblik sodelovanja in dejavnosti za vzpostavitev ustreznih pogojev za oblikovanje pravega evropskega prostora vseživljenjskega učenja, ki prinaša evropsko dodano vrednost ter odločno prispeva k uresničevanju ciljev lizbonske strategije in trajnostnemu razvoju. Očitno je, da bi morali pri teh oblikah sodelovanja in dejavnosti med seboj sodelovati vsi elementi delnih izobraževalnih sistemov<sup>(3)</sup>, socialni partnerji in civilna družba na splošno, ter tudi organi oblasti, predvsem na regionalni in lokalni ravni.

3.4.2.4 Zato je treba razviti predvsem program Grundtvig, ki je usmerjen v potrebe vseh vrst usposabljanja odraslih.

3.4.3 Tretja, a zelo pomembna pomanjkljivost se pojavlja v povezavi celostnega programa s cilji in lizbonsko strategijo.

3.4.3.1 Po mnenju EESO je zabeležen že velik zaostanek pri uresničevanju lizbonskih ciljev. Poleg tega leto 2010 ni več daleč, in zato je odvisno od trenutno zaposlenih državljanov, ali bodo lizbonski cilji doseženi ali ne. In končno je v sodelovanju s socialnimi partnerji za razumevanje lizbonskih ciljev treba sprejeti trajnostne in obširne ukrepe glede omenjene palete za evropske državljane. To pomeni, da — poleg obširnega spodbujanja vseživljenjskega učenja kot zamisli na vseh ravneh — gre predvsem za to, da državljani razumejo strategijo in lizbonske cilje ter se skupaj trudijo za uspešno usklajevanje izzivov trajnostnega razvoja in na znanju temelječega gospodarstva.

<sup>(2)</sup> COM(2004) 474 final, točka 1.3 (prva alineja).

<sup>(3)</sup> Delni izobraževalni sistemi obsegajo različne ravni osnovnega, srednjega in višjega izobraževanja; splošnega izobraževanja in poklicnega usposabljanja; akterjev (ustanove za izobraževanje in usposabljanje, učitelji) in oblik izobraževanja (formalne in neformalne oblike).

<sup>(1)</sup> COM(2004) 156 final.

3.4.3.2 V ta namen EESO predlaga razširitev programov na področju vseživljenjskega učenja, usmerjenih k državljanom, ki so trenutno zaposleni, in poleg tega hkrati stremijo k trajnostnemu razvoju in uresnitvi na znanju temelječega gospodarstva. To pomeni, da bi morali na podlagi dejanskih dosežkov širših programov za trajnostni razvoj in uresničitev lizbonskih ciljev<sup>(1)</sup> oblikovati posebne majhne in velike programe na področju vseživljenjskega učenja, in sicer po posvetovanju s socialnimi partnerji in v soglasju z njimi.

3.4.3.3 EESO pripisuje poseben pomen možnosti dostopa malih in srednje velikih podjetij do programskih postopkov. Opozarja, da morajo po njegovih ugotovitvah mala in srednje velika podjetja „iskati nasvete in podporo socialnega in gospodarskega okolja, v katerem delujejo, saj bi težko sama izvajala celotne izobraževalne programe.“<sup>(2)</sup> Zato EESO predlaga posebno rešitev za problem MSP v smislu poenostavitve ustreznih postopkov, ki bi MSP omogočili udeležbo pri teh programih.

3.4.3.4 Financiranje navedenih predlogov EESO je izvedljivo v okviru finančnih sredstev programa, če bo ravnovesje med mobilnostjo in razvojnimi ukrepi za obdobje do 2010 prilagojeno v korist razvojnih ukrepov. Poleg tega se lahko finančna podpora predloga EESO zagotovi z vsesplošno skladnostjo in dopolnjevanjem z drugimi pomembnimi politikami Unije (člen 14 predloga Komisije). Zato bi morala evropska izobraževalna in raziskovalna politika, politika socialnega sklada, pa tudi strukturnih skladov obsegati tudi elemente vseživljenjskega učenja. Poleg tega bi morale omenjene politike do leta 2010 postati čimbolj združljive s cilji ustreznih programov vseživljenjskega učenja.

3.5 Dodatni primanjkljaj je povezan z zmedo, ki jo povzroča razdeljevanje pristojnosti evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni, in ki nastaja s podeljevanjem pristojnosti organom oblasti in socialnim partnerjem oz. organizirani civilni družbi na splošno.

3.5.1 Po mnenju EESO je zelo pomembna pregledna in učinkovita porazdelitev vlog in pristojnosti vseh za izvajanje „celostnega programa dejavnosti“ udeleženih akterjev in dejavnikov. Skupni procesi te razsežnosti in usmerjenost k viziji na

znanju temelječe Evrope so v nasprotju z ločevanjem na aktivne načrtovalce politike na eni, in pasivne sprejemnike na drugi strani.

3.5.2 EESO poziva, da je treba socialne partnerje, pa tudi regionalne in lokalne organe oblasti vključiti v celotno paleto procesov in dejavnosti, povezanih s „celostnim programom dejavnosti na področju vseživljenjskega učenja“. Vse socialne in civilne organizacije lahko na svojo željo pridobijo evropski znak za sodelovanje v okviru celostnem programu pod pogojem, da same vzpostavijo dopolnilne dejavnosti k programu. Znak jim bo omogočil sodelovanje pri evropski povezavi za ljudsko izobraževanje in jim zagotovil enega ali več predstavnikov v programskem odboru. Takšno aktivno sodelovanje bi pripomoglo k sprejemljivemu socialnemu sistemu in prispevalo ustrezno dinamiko za učinkovitejše delovanje.

3.5.3 Na ta način bodo ustvarjeni pogoji za povezavo programa s praktičnimi vsakdanjimi socialnimi potrebami, pa tudi z zahtevami trga. To med drugim pomeni izboljšanje možnosti za vzpostavitev večjega ravnovesja med potrebami trga — in sicer predvsem trga dela — in socialnimi potrebami.

3.5.3.1 EESO posebej opozarja na to, da predlog Komisije ne omenja prednostnih nalog, ki so jih oblikovali socialni partnerji marca 2002 glede okvira dejavnosti za vseživljenjski nadaljnji razvoj poklicnih sposobnosti in kvalifikacij.

3.6 Dodaten pomemben težavni kompleks je mobilnost, njej dodeljena finančna sredstva ter porazdelitev teh sredstev na različne sektorske programe.

3.6.1 Po mnenju EESO je mobilnost pozitiven sestavni del, če je združena s kakovostnimi elementi programov. Zato mora biti cilj potrojitve mobilnosti programov povezan tudi z ustreznimi kakovostnimi značilnostmi. V času, ki je ostalo do leta 2010, je zato treba pospeševati mobilnost trenutno zaposlenih državljanov, ki imajo omenjene kakovostne značilnosti ter močno prispevati k uresničevanju ciljev lizbonske strategije.

3.6.2 Zato EESO v korist teh državljanov zahteva uravnoteženo razporeditev sredstev, namenjenih mobilnosti.

<sup>(1)</sup> Za dodatne informacije glej dokument CES 1435/2004, točka 9 (primer dobre prakse).

<sup>(2)</sup> Glej dokument UL C 120, 20.5.2005, točka 8.1.1.3.

3.7 EESO meni, da je komunikacija težaven problem za pozitivno sprejemanje „celostnega programa dejavnosti“ s strani evropskih državljanov.

3.7.1 Zato meni, da pojem „celostni program“ ne prispeva k pozitivni podobi programa.

3.7.2 Iz tega razloga predlaga, da se pojem „celostni program“ nadomesti z drugim, bolj dostopnim izrazom, ki izraža pomen pojma. Takšno poimenovanje bi bilo po mnenju EESO na primer ime „Atene“. Slednje označuje ime boginje znanja in modrosti.

#### 4. POSEBNE UGOTOVITVE

4.1 Glede na splošne ugotovitve naj bi v posebnih ugotovitvah predstavili zadržke in ugovore EESO k posameznim členom predloga Komisije. Če ni drugače navedeno, se EESO načeloma strinja s posameznimi predlogi Komisije.

##### 4.2 Člen 1-8

4.2.1 Po mnenju EESO naj se členi od 1 do 8 preoblikujejo v skladu s predlogom o aktivni udeležbi socialnih partnerjev, civilne družbe na splošno, in lokalnih ter regionalnih organov oblasti pri načrtovanih postopkih in ukrepih (točka 3.5.2) ter v skladu s predlogom o poimenovanju programa (točka 3.7.2).

4.2.2 Glede sektorskih programov EESO v okviru splošnih ugotovitev predlaga, naj se ustanovijo ustrezni institucionalni okvirni pogoji za krepitev skupnih — po potrebi dolgoročnih — ukrepov zlasti v tistih sektorjih, ki gojijo zamisel vseživljenjskega učenja in prilagajanja državljanov na izzive našega časa.

##### 4.3 Člen 9-14

4.3.1 Člen 11, ki se nanaša na zastopanje in sodelovanje socialnih partnerjev v odboru, je po mnenju EESO pomanjkljivo oblikovan.

4.3.1.1 Najprej se pojavlja temeljni problem glede oblike sodelovanja socialnih partnerjev v odboru. Status opazovalcev predstavnikov socialnih partnerjev ni v skladu z načeli participativne demokracije, ki jo zagovarja Unija v Pogodbi Ustave, za katero je predvidena ratifikacija, celo če se njihovo mnenje zabeleži v zapisniku. Poleg tega je v takratnih okoliščinah šlo predvsem za vzpostavitev ustreznih pogojev za kulturo družbene soodgovornosti pri oblikovanju in razvoju evropskih izobraževalnih politik. Popolno sodelovanje socialnih partnerjev v odboru (pravica glasovanja) bi pripomoglo k izpolnjevanju pogojev za družbeno soodgovornost (soodločanje), in s tem bi njihova vloga postala izjemno pomembna pri oblikovanju in razvoju učinkovitih izobraževalnih politik. Poleg odgovornosti javnih oblasti pri oblikovanju odločitev splošnega izobraževalnega značaja, obstaja tudi odgovornost socialnih partnerjev. Gre za odgovornost glede usposabljanja skozi celotno poklicno življenje, ki se izraža oziroma se mora izražati na institucionalni ravni s pomočjo kolektivnih pogajanj.

4.3.1.2 Oblika omejenega sodelovanja socialnih partnerjev v odboru je pretveza za podobne odločitve na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, kar pa je nedopustno, kajti vsaj v nekaterih državah članicah imajo socialni partnerji že odločilno vlogo pri oblikovanju omenjenih politik.

4.3.1.3 EESO meni, da bi morali vzpostaviti poseben dialog o sestavi odbora, in sicer na primerni osnovi, tako da bo odbor dejaven in učinkovit. Na splošno bi morali biti v odboru — v okviru ustvarjalne uravnovešenosti — zastopani vsi akterji, ki so povezani s vseživljenjskim učenjem in imajo o tem splošno in strokovno znanje. Z drugimi besedami to pomeni, da mora biti odbor oblikovan tako, da ni zastopana le nacionalna raven, temveč tudi produktivnost in socialna osnova (socialni partnerji, civilna družba na splošno) ter znanost (akademijski krogi).

4.3.1.4 EESO meni, da je napačno omejevati sodelovanje socialnih partnerjev na vprašanja, povezana izključno s poklicno izobrazbo. Delovanje odbora je potrebno vključiti v proces uresničevanja na znanju temelječe Evrope. To pomeni, da je odbor lahko primer dobre prakse za politično oblikovanje in razvoj na osnovi izvirnega znanja. In sicer splošnega znanja, pa tudi strokovnega, kot dela celotne dejavnosti. Zato je tudi zelo pomembno, da vsi akterji, ki so zastopani v tem odboru, dejavno in predano sodelujejo pri vseh postopkih odbora glede kaj, kako in kakaj je potrebno kaj storiti.

4.3.1.5 EESO zahteva dejavnejši pristop glede posebnih potreb učenja invalidov. Zato zahteva, naj se člen 12 (b) spremeni naslednje:

Člen 12 (b) „s predvidevanjem rešitev za učence s posebnimi potrebami in z upoštevanjem posebnih potreb invalidov, še posebej s pomočjo pri spodbujanju njihove integracije v ustaljene postopke izobraževanja in usposabljanja“.

#### 4.4 Člen 15-46

4.4.1 V splošnih ugotovitvah (točka 3.4.2) EESO predlaga razširitev palete dejavnosti in povečanje finančnih sredstev transverzalnega programa ter ustrezno zmanjšanje sredstev, namenjenih sektorskim programom.

4.4.1.1 Motiva za ta predlog ni težko ugotoviti. Razširitev transverzalnega programa in njegove vsebine povzroči začetek procesov modernizacije evropskih izobraževalnih sistemov v celoti. To pravzaprav pomeni, da so vlaganja v transverzalni program pretežno v obliki dejanske dodane vrednosti v korist evropskih izobraževalnih sistemov. Zato so vlaganja, ki naj bi bila namenjena transverzalnemu programu, v praksi najbolj produktivna in učinkovita vlaganja.

4.4.2 EESO predlaga neposredno povezavo izboljšane transverzalnega programa na področju vseživljenjskega učenja z lizbonskimi cilji, trajnostnim razvojem in evropskimi državljani, zaposlenimi v obdobju do leta 2010 (točka 3.4.3.2).

4.4.2.1 Ta povezava v praksi pomeni zaključen pristop za našo celotno strategijo za vseživljenjsko učenje na osnovi težav, ki so nas privedle do te strategije, ciljev, ki smo si jih zastavili za reševanje težav, ter sredstev in poti, ki so nam na voljo za uresničitev ciljev. Ta povezava vsebuje:

- podporo raziskav in pilotske uporabe na ravni znanstvenih krogov, socialnih partnerjev in organizirane civilne družbe na splošno, pa tudi na ravni regionalnih organov oblasti o vprašanju, kako doseči lizbonske cilje;
- posebno spodbudo za oblike sodelovanja med ustreznimi akterji, ki se zavzemajo za zgoraj navedene cilje ter cilje trajnostnega razvoja;
- druge predloge Unije, ki temeljijo na dobri praksi o načinu povezovanja vseživljenjskega učenja z lizbonskimi cilji na lokalni ravni.

4.5 EESO zavzema stališče, da je predlagani program zelo pomemben ukrep za prihodnost Evropske unije. Zato je izredno pomembno, da se je pri obravnavi programa mogoče zavzemati za izboljšanje dejavnosti ter da nadziranje programa poteka na najvišji ravni. V zvezi s tem EESO ugotavlja, da bi moral biti stalni institucionalni odbor na visoki ravni ustanovljen za nadziranje programa v okviru odprte metode usklajevanja. Osrednja naloga te ustanove bi bila, s podporo Komisije zabeležiti napredek pri izvajanju programa ob vsakem trenutku ter o tem redno obveščati Evropski svet, da se po potrebi lahko sprejmejo korektivni ukrepi.

V Bruslju, 10. februarja 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Anne-Marie SIGMUND

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Kako zagotoviti boljše vključevanje regij, prizadetih zaradi stalnih naravnih ovir in strukturnih problemov

(2005/C 221/23)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 27. januarja 2004 sklenil, da v skladu s členom 29(2) Poslovnika oblikuje mnenje na temo: Kako zagotoviti boljše vključevanje regij, prizadetih zaradi stalnih naravnih ovir in strukturnih problemov.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 19. januarja 2005. Poročevalec je bil g. Barros Vale.

Odbor je mnenje sprejel na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 10. februarja) s 80 glasovi za, nobenim glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi.

### 1. Uvod in splošne pripombe

za vsa ozemlja, prizadeta zaradi te vrste ovir, ki bi jo sestavljali izključni ukrepi, zasnovani glede na njihove posebnosti.

#### 1.1 Opredelitev in utrditev pojma regij s stalnimi naravnimi ovirami in strukturnimi problemi

1.1.6 Po mnenju EESO je vzrok za ta položaj predvsem ta, da na pravni in formalni ravni ne obstaja resničen pojem Skupnosti „regij s stalnimi naravnimi ovirami in strukturnimi problemi“.

1.1.1 Eden od strateških ciljev Evropske unije je doseči skladen in enoten razvoj njenega celotnega ozemlja zlasti z odpravo socialno-ekonomskih, zgodovinskih, fizičnih in naravnih dejavnikov, ki ogrožajo konkurenčnost nekaterih območij in ovirajo njihov razvoj.

1.1.7 EESO v sedanjem evropskem okviru, tj. v razširjeni Evropi s 25 državami članicami, meni, da je najpomembneje zagotoviti pravno in uradno priznanje takšnega pojma, ki bi bil lahko podlaga za opredelitev posebnega okvira pomoči.

1.1.2 Med temi različnimi ovirami lahko navedemo dostopnost kot eno najpomembnejših, saj odločilno vpliva na življenjske razmere v nekaterih regijah, kot so na primer otoki ali gorska območja. Tudi nizka gostota prebivalstva je dodatna ovira za razvoj različnih regij. Za nekatera ozemlja, kot so na primer gorati otoki, je značilen soobstoj več ovir, zaradi česar so njihove težave večje.

1.1.8 Po mnenju EESO bi morala biti tem ozemljem namenjena posebna pozornost, zlasti zaradi oblikovanja okvira posebnega pristopa, vključujočega trajne ukrepe, ki bi bili navsezadnje edini združljivi z zmanjšanjem posebej ponavljajočih se strukturnih težav. To je edini način, da se prepreči še večje tveganje izolacije ali marginalizacije teh regij in prispeva k njihovi pravični vključitvi v Skupnost, katere del so.

1.1.3 Evropska komisija je v okviru opravljenega dela v zvezi z ekonomsko in socialno kohezijo priznala obstoj stalnih strukturnih problemov (posebnih geografskih ali naravnih in demografskih ovir) v nekaterih regijah EU — na gorskih ozemljih, ozemljih z nizko gostoto prebivalstva in otokih –, ki otežujejo gospodarsko dejavnost in so resnično neugodni za razvoj zadevnih regij.

1.1.9 EESO je že v mnenju o „Prihodnosti gorskih ozemelj v Evropski uniji“<sup>(1)</sup> menil, da je nujno potrebno zagotoviti skupno vizijo, tako da se po zgledu členov 158 in 299 Amsterdamske pogodbe v pogodbah prizna posebnost teh ozemelj. To priznanje, ki ga utemeljujejo ovire in tveganja, s katerimi se srečujejo ta ozemlja, bi se lahko oblikovalo kot izrazitev ali dodelitev pravice do solidarnosti in tudi pravice do različnosti in eksperimentiranja.

1.1.4 EESO kljub temu meni, da evropska regionalna politika na splošno ni prinesla zares ustreznega odgovora, ki primerno upošteva dejavnike, ki odločilno bremenijo te regije.

1.1.10 EESO je vedno menil, da takšna ozemlja potrebujejo priznanje za utrditev temeljnih načel, ki jim bodo omogočila, da se v celoti sprejmejo kot ozemlja pristnosti in raznolikosti.

1.1.5 Kljub vsem ukrepom Skupnosti, ki bodisi dejansko bodisi potencialno zadevajo ali predvsem vključujejo nekatere od teh regij, namreč ne obstaja organizirana evropska politika

<sup>(1)</sup> UL C 61 z dne 14. marca 2003, str. 113.



1.1.11 EESO je tako vesel, da je bil v ustavno pogodbo Evropske unije, ki so jo voditelji držav in vlad Evropske unije odobrili 18. junija lani na medvladni konferenci in ki jo je treba še ratificirati, vključen člen, za katerega se zdi, da preoblikuje člen 158 Amsterdamske pogodbe in ki izrecno omenja regije, prizadete zaradi trajnih strukturnih problemov, kot so otoška lega, goratost in nizka gostota prebivalstva.

1.1.12 Člen III-220 v delu o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji dvema odstavkoma, že obstoječima v členu 158 Amsterdamske pogodbe, namreč dodaja naslednji odstavek: „Med zadevnimi regijami se posebna pozornost namenja podeželju, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, ali območjem, ki so zelo in stalno prizadeta zaradi neugodnih naravnih in demografskih razmer, kot so najsevernejše regije z zelo nizko stopnjo prebivalstva, ter otoškim, čezmejnimi in gorskimi območjem.“

1.1.13 EESO meni, da je priznanje regij, prizadetih zaradi te vrste ovir, v ustavni pogodbi nedvomno pomemben politični vzvod, ki bo omogočil na nacionalni ravni in ravni Skupnosti dokončati prihodnje ukrepe, ki bolj ustrezajo stvarnosti na teh ozemljih, v pričakovanju občutnega zmanjšanja njihovih trajnih strukturnih težav ali vsaj zmanjšanja njihovega učinka.

1.1.14 EESO je vesel, da si Evropska unija še naprej prizadeva za pospeševanje ekonomske in socialne kohezije, in meni, da je priznanje posebnosti teh ozemelj v pogodbi gotovo pomembna priložnost za prihodnost teh regij. Vendar meni, da oblikovanje resnične referenčne pravne podlage za priznanje teh regij nujno zahteva pojasnitev pojma in zlasti tega, kaj pomenijo pojmi „trajne naravne ovire, demografske ovire, regije z nizko gostoto prebivalstva ali gorsko območje“.

1.1.15 Sedaj je pomembno z zakonodajo Skupnosti objektivno opredeliti, za katera ozemlja se pojem uporablja, da bi zagotovili prihodnje stalne posebne pomoči v korist teh regij.

1.1.16 Vpis tega pojma v zakonodajo EU bi gotovo podelil več moči ukrepu, ki bi se izvajal v okviru politike Skupnosti in se oblikoval glede na posebnosti teh regij, da bi nadomestili strukturne pomanjkljivosti, s katerimi se srečujejo.

## 1.2 Problematika otoških regij Evropske unije

1.2.1 Otoška lega je poudarjena kot geografsko-kulturna značilnost in stalna pomanjkljivost, ki povečuje težave teh regij na področju konkurenčnosti.

1.2.2 Na institucionalni ravni se je jasno sklicevalo na otoška ozemlja (člen 154 Maastrichtske pogodbe, člen 158 Amsterdamske pogodbe in deklaracija v Prilogi št. 30 k Amsterdamski pogodbi) in priznalo, da strukturne pomanjkljivosti, povezane z otoško lego, zelo škodujejo gospodarskemu in družbenemu razvoju otoških regij, zato se priporoča, da se v korist slednjih sprejme ukrepe na ravni zakonodaje Skupnosti vsakič, ko je to upravičeno, in to tako, da se te regije v pravičnih pogojih bolje vključi v notranji trg.

1.2.3 Poročilo o analizi otoških regij <sup>(1)</sup> iz marca 2003 kljub temu kaže, da so imele te institucionalne reference, naj so še tako pomembne, do sedaj malo učinka v obliki posebnih ukrepov.

1.2.4 Študija o 286 otoških regijah <sup>(2)</sup> je dala naslednje rezultate:

- te regije imajo skoraj 10 milijonov prebivalcev in se raztezajo na površini 100.000 km<sup>2</sup> (kar ustreza 3 % prebivalstva Evropske unije in 3,2 % njene površine);
- ocenjeni skupni BDP teh ozemelj znaša 18 milijard evrov oziroma 2,2 % BDP Unije, BDP na prebivalca (enak kupni moči) znaša 16.300 evrov oziroma 72 % povprečja EU, ob velikih razlikah med otoškimi regijami;
- z nekaj izjemami se zdi gospodarski in družbeni položaj otokov slabši v primerjavi s povprečjem države, ki ji pripadajo. Tako je BDP na prebivalca v otoških regijah na splošno nižji od državnega povprečja, ni pa nujno najnižji v državi (vendarle je precej višji od BDP skupine desetih najrevnejših regij Evropske unije);

<sup>(1)</sup> Končno poročilo (2000.CE.16.0.AT.118) o analizi otoških regij in najbolj oddaljenih regij Evropske unije iz marca 2003.

<sup>(2)</sup> Eurostat uporablja za opredelitev otoka naslednjih pet meril: površina otoka mora biti najmanj 1 km<sup>2</sup>, minimalna razdalja med otokom in celino mora znašati 1 kilometer, število domačega prebivalstva mora biti stalno najmanj 50, med otokom in celino ne sme obstajati stalna povezava, na otoku se ne sme nahajati nobena prestolnica EU.

— gospodarstvo otoških ozemelj je zelo občutljivo, če ostaja osredotočeno na omejeno število dejavnosti in se pretirano specializira za dejavnosti, kot so kmetijstvo, ribolov in turizem. Pomanjkanje primarnih surovin ovira razvoj sekundarnega sektorja (v otoških regijah je stopnja zaposlenosti v sekundarnem sektorju nižja od povprečja EU). Izvedle so se nekatere strategije za razširitev gospodarske osnove in zmanjšanje sezonskega značaja dejavnosti;

— za otoke je značilen večji delež malih podjetij. Majhnost notranjega trga, še vedno nizka raven usposobljenosti in odsotnost tradicije na področju ustanavljanja podjetij so dejavniki velike ranljivosti podjetij na teh ozemljih.

— otoško prebivalstvo je zelo neenakomerno razdeljeno med tri geografska območja: 95 % prebivalstva živi na sredozemskih otokih in samo 5 % na atlantskih otokih na severu. To neravnovesje je še bolj očitno pri porazdelitvi po otokih (na 5 otokih živi skoraj 85 % prebivalstva);

— število domačega prebivalstva je najbolj odločilna ovira. To merilo poudarja prag 4000 do 5000 prebivalcev, vrednost, nad katero je stopnja demografske rasti na splošno pozitivna, raven infrastrukturne opremljenosti visoka in prebivalstvo mlajše. Kadar je število prebivalstva pod tem pragom, so otoki posebno izpostavljeni odseljivanju in staranju prebivalstva ter tudi očitno pomanjkljivi infrastrukturni opremljenosti;

— skupaj s številom domačega prebivalstva so geomorfološke in naravne razmere vzrok za tri ovire: otoška lega, goratost in združenost otokov v arhipelag. Ta ozemlja s predvsem goratim reliefom se morajo namreč srečevati tudi z neugodnimi razmerami, ki so posledica tega, da jih sestavlja skupina otokov;

— otoška ozemlja imajo kljub temu različne prednosti, ki jih je treba več in bolje izkoristiti, zlasti kar zadeva dejavnosti v prostem času (turizem, šport, sekundarno bivališče itd.), ne da bi pozabili na pomembno vlogo, ki jo imajo na ravnih pomorskih avtocest.

1.2.5 V skladu z Eurostatovo opredelitvijo „otoških območij“ na otoku ne sme biti glavnega mesta EU. Pred širitvijo sta bili zato Velika Britanija in Irska izključeni iz te opredelitve, vendar

sta sedaj izključena tudi dva relativno majhna otoka Ciper in Malta. EESO predlaga revizijo opredelitve za morebitno vključitev teh dveh novih držav članic v ta okvir. Evropska komisija je to že potrdila v svojem predlogu za nove strukturne sklade <sup>(1)</sup> in Kohezijski sklad ter v okviru evropske ustave <sup>(2)</sup>, ki vključuje izjavo v ta namen.

### 1.3 Problematika gorskih regij

1.3.1 V gorskih regijah, ki predstavljajo 40 % ozemlja EU, živi 66,8 milijona ljudi (oziroma 17,8 % celotnega prebivalstva EU).

1.3.2 Ob upoštevanju geofizičnih, kulturnih in gospodarskih posebnosti (gore zelo pogosto določajo meje države) v teh gorskih regijah ni primernega okvira za razvoj številnih dejavnosti, kar pogojuje način življenja prebivalcev.

1.3.3 V nedavno opravljeni študiji o gorskih regijah je bil poleg naravnih, gospodarskih in socialnih ovir poudarjen obstoj izrazitih razlik med različnimi območji.

1.3.4 Sklep iste študije je, da so bile nacionalne politike glede gorskih območij raznolike: v nekaterih državah so bile v glavnem sektorske, ker so bile namenjene predvsem kmetijstvu in razvoju podeželja, medtem ko so bile v drugih namenjene razvoju več sektorjev, zlasti v območjih z javnimi infrastrukturnimi, pri čemer so stavili na okolje in turizem.

1.3.5 Študija o gorskih območjih izpostavlja tudi okolje, pokrajino in kulturne vrednote, ki so resnična dediščina in so sedaj bolje zaščiteni z nacionalno in evropsko zakonodajo, vendar poudarja nujnost boljšega usklajevanja z razvojnimi strategijami.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 492 final, člen 52, točka 1b) i)

<sup>(2)</sup> Dodatek XIX

1.3.6 Študija v zvezi z globalizacijskim procesom sviri pred tremi tveganji: težnjo, da bi iz gorskih območij naredili „odprt muzej“ (naravne/kulturne rezervate in rekreativna območja), težnjo, da bi spodbudili gospodarsko rast brez uporabe načela trajnosti, in težnjo k zanemarjanju.

#### 1.4 Težave zaradi nizke gostote prebivalstva

1.4.1 Na območjih z nizko gostoto prebivalstva je osrednja težava najpogosteje prometna povezava ter trajanje in stroški prevoza. Pogosto je težava resnično pomanjkanje prometnih zvez. Ekonomijo obsega je v takšnih območjih težko doseči, kar ne predstavlja težave le za zasebne gospodarske obrate, temveč tudi za socialne in druge javne službe. To je preizkušnja tudi za družbeno solidarnost po vsej državi, če javne službe za takšne regije povzročajo višje stroške, kot bi glede na število prebivalstva pričakovali.

1.4.2 Nadaljnja problematična značilnost teh območij je podnebje. Območja s hladnim podnebjem so često redko poseljena. Dodatnim stroškom za dolge prevoze se pridružujejo med drugim tudi dodatni stroški za ogrevanje.

#### 1.5 Vprašanja, povezana s prevozom in njegovimi stroški, bodisi v okviru analize na prebivalca bodisi na splošno

1.5.1 Evropski parlament v resoluciji z dne 12. februarja 2003 o Beli knjigi o prometni politiki opozarja, da mora prometna politika prispevati k ekonomski in socialni koheziji ter sprejeti poseben značaj obrobnih, otoških in gorskih regij ter regij z nizko gostoto prebivalstva, pri čemer poudarja, da je pomembno zadovoljiti posebne potrebe teh območij. Ob upoštevanju njihovega geografskega položaja je prevoz strateškega pomena za te regije.

1.5.2 Vzdrževanje političnih, gospodarskih in družbenih odnosov s celino je namreč tesno povezano s storitvami zračnega in pomorskega prevoza. Poleg tega dejstvo, da so nekatere od teh regij arhipelagi, povečuje njihovo odvisnost od teh storitev.

1.5.3 Dodatni stroški prevoza zaradi oddaljenosti teh regij in nujnosti zagotavljanja rednosti storitev še bolj otežujejo

njihov gospodarski razvoj. Gospodarske ovire se namreč kažejo v povečanih stroških prevoza oseb in blaga iz teh regij in v te regije (na otokih je strošek prevoza blaga na zunanje trge višji zaradi njihove odvisnosti od pomorskega ali zračnega prevoza, ki je dražji od cestnega ali železniškega prevoza na enaki razdalji), visokih stroških distribucije (zaradi potrebe po velikih zalogah, da bi preprečili tveganja zmanjšanja zalog zaradi klimatskih razmer in drugega ter zadovoljili sezonsko povpraševanje) in večjih proizvodnih stroških (povečanih zaradi majhnosti notranjega trga in ponekod zaradi visokega stroška zemljišča ter tudi zmanjšane zmožnosti lokalnih naložb).

1.5.4 Nekatere od teh regij, zlasti najbolj obrobne in najbolj oddaljene, so lahko kljub razmeroma nizki gospodarski in demografski teži v primerjavi s celotno Evropsko unijo evropska platforma za razvoj trgovinskih odnosov s sosednjimi državami.

1.5.5 Zato se je poudarilo, da je skupna prometna politika, zlasti z boljšim vključevanjem letališč in pristanišč teh regij v vseevropska omrežja, bistvena za zadovoljevanje njihovih posebnih potreb z vidika njihovega gospodarskega in družbenega razvoja.

1.5.6 Komisija za regionalno politiko, promet in turizem v poročilu o regijah s strukturno omejenimi možnostmi poudarja vlogo, ki jo lahko imajo velika vseevropska omrežja v prometnem in energetskem sektorju za reševanje vprašanja dostopnosti in pospeševanje konkurenčnosti, če lahko prispevajo k zagotavljanju boljše povezanosti teh regij z ostalo EU in zmanjšanju notranje drobitve regionalnih trgov.

#### 1.6 Vprašanja, povezana s telekomunikacijami

1.6.1 Velika oddaljenost bodisi od glavnih evropskih trgov bodisi znotraj regij resno ogroža konkurenčnost teh regij s strukturno omejenimi možnostmi in tudi njihove možnosti razvoja.

1.6.2 Razvoj informacijske družbe, telekomunikacijskih omrežij, multimedijskih storitev in tehnoloških inovacij je zato resnična priložnost za te regije.

1.6.3 Nove informacijske in komunikacijske tehnologije lahko, če zmanjšujejo časovne in prostorske ovire, omilijo učinke otoške lege in omogočijo otokom različne storitve (zlasti na področjih izobraževanja in zdravja, v zadnjem primeru z razvojem telemedicine) in so pomemben pogoj za poslovni razvoj teh regij.

1.6.4 Evropska unija, ki se zaveda, da se teh vprašanj v razvoju lokalnih gospodarstev ne da prezreti, je podprla prizadevanje regij ter javnih in zasebnih gospodarskih akterjev za posodobitev telekomunikacijskih infrastruktur, razvoj storitev, potrebnih za uresničitev informacijske družbe in boljšo vključitev v regionalni okvir.

1.6.5 Vendar študije kažejo, da ostajajo razlike v primerjavi z evropskimi celinskimi regijami zelo velike kljub znatnemu izboljšanju telekomunikacijskih infrastruktur v teh regijah na ravni kakovosti in številu priključenih linij, naj gre za regionalne in nacionalne povezave ali mednarodne komunikacije, in kljub razvoju telematskih storitev, kar je omogočilo boljše informiranje uporabnikov javnih in zasebnih storitev.

1.6.6 Vse težave kljub velikemu napredku še niso rešene in upamo, da bo napredek tehnologije v prihodnjih letih omogočil pozitivne spremembe in omilil občutek izolacije prebivalcev teh regij.

1.7 *Infrastrukture in dostop do javnih služb, zlasti pristanišč, letališč, železniških prog, cest, zdravstvenih storitev, izobraževanja in usposabljanja ter politika znanja*

1.7.1 Regije s stalnimi strukturnimi in naravnimi ovirami se na splošno srečujejo z velikimi težavami na področju ustalitve prebivalstva.

1.7.2 Na splošno je vzrok za nezadostnost javnih storitev na kvantitativni in kvalitativni ravni na teh ozemljih odsotnost kritične mase. Dodatni stroški osnovnih storitev, kot je prevoz, pogojujejo gospodarski razvoj teh regij. EESO tudi meni, da so javne službe zaradi svojega družbenega učinka ravno tako odločilne za teritorialno dinamiko teh regij.

1.7.2.1 Ker so za opravljanje javnih storitev pristojne države članice, so politični ukrepi na tem področju predvsem naloga

posameznih držav. EESO poziva države članice, naj oblikujejo takšne sisteme za socialne storitve, ki se odlikujejo po družbeni in geografski solidarnosti.

1.7.3 Čeprav so informacijske in komunikacijske tehnologije omogočile nekatere rešitve, je v večini teh regij napredek na tej ravni še vedno zelo počasen.

1.7.4 EESO tako kot Evropski parlament meni, da mora revizija konkurenčne politike Skupnosti omogočiti krepitev učinka regionalnih pomoči za regije s stalnimi geografskimi ovirami in zagotovitev vzdrževanja kakovostnih javnih storitev.

1.8 *Težave in možnosti, povezane z okoljem; raznolikost ekosistemov*

1.8.1 Okolje je v več regijah zelo ranljivo in razvoj turizma, zlasti na nekaterih sredozemskih otokih, povečuje pritisk nanj. Vendar obstajajo velike možnosti, kot je sama raznolikost ekosistemov, ki se jih lahko in mora trajno uravnovežiti in izkoristiti.

1.8.2 Za otoške regije, zlasti najbolj oddaljene, je na področju energije značilna velika odvisnost od oskrbe z nafto (ker se nahajajo daleč od energetske omrežij in zaradi večjega stroška proizvodnje elektrike zaradi povprečne in pogosto majhne velikosti električnih omrežij in sistemov oskrbe). Zato je treba izkoristiti alternativne obnovljive vire energije, ki jih imajo te regije na splošno veliko.

1.9 *Problematika gospodarske dejavnosti; koncentracija panožnih dejavnosti in pomanjkanje alternativ, stanje zaposlovanja*

1.9.1 Ena od velikih težav, s katerimi se soočajo regije, je brez dvoma pomanjkanje zmognosti za ustanavljanje in konsolidacijo podjetij, kar je v veliki meri posledica gospodarskega in družbenega okolja, ki ni naklonjeno poslovnemu razvoju.

1.9.2 Nekatere študije priporočajo povečanje raznovrstnosti gospodarstva teh regij, zlasti tistih, ki so odvisna izključno od turizma, in spodbujanje novih integriranih virov notranjega razvoja.

1.9.3 Glede na mnenje v nekaterih študijah je nujno potreben program usposabljanja za podporo inovativnosti in ustanavljanje podjetij, da ponudi temelj za razvoj novih panog ali omogoči zagon turističnih dejavnosti in tako pospeši zaposlovanje.

1.9.4 Struktura zaposlovanja na splošno razkriva, kako pomemben je kmetijski sektor. Zaposlovanje v storitvenem sektorju je tudi pomembno, vendar predvsem zaradi zaposlovanja v javnem sektorju.

#### 1.10 Priložnosti za turizem in pristočasne dejavnosti

1.10.1 Turizem je nedvomno izredno pomemben kot gibalno gospodarske dejavnosti in posledično boja proti zaostanku v razvoju regij s stalnimi strukturnimi problemi. Ta sektor je včasih prva dejavnost, ki ustvarja bogastvo teh regij.

1.10.2 EESO meni, da prizadevanje po približevanju med temi regijami in najbolj razvitimi regijami EU zahteva, da se v največji meri izkoristi vlogo turizma na dejanski profesionalni osnovi in zmožnosti gospodarskega razvoja tega sektorja.

1.10.3 EESO kljub temu še naprej poudarja, da turizem sam ne sme biti temelj gospodarstva regij, ki mora biti raznoliko in mnogovrstno.

1.10.4 EESO je že v mnenju o Prihodnosti gorskih regij v Evropski uniji<sup>(1)</sup> v mejah, ki jih določajo načela trajnostnega razvoja, priporočal popestritev gorske turistične ponudbe za boljše razdelitev dejavnosti v času (boljše uravnoteženost turističnega toka v različnih letnih časih) in prostoru (boljša razdelitev turističnih tokov na ozemlju).

1.10.5 EESO še naprej poudarja, da ozemlja lahko sprejemajo obiskovalce, ki pridejo zaradi pristočasnih dejavnosti, bodisi turističnih bodisi samo rekreativnih, zaradi svojih notranjih značilnosti, vendar je po njegovem treba kljub temu skrbeti za ohranitev te možnosti in jo spremljati, da se bodo regije lahko prilagodile zahtevam povpraševanja.

1.10.6 Študije kažejo, da imajo turizem in pristočasne dejavnosti ključno vrednost za te regije, vendar opozarjajo tudi

na škodo, ki jo lahko povzroči prevelika usmerjenost v te gospodarske panoge.

#### 1.11 Zmožnost privabljanja naložb in upravljanja priložnosti za ustalitev prebivalstva in razvoj notranjega potenciala

1.11.1 EESO v zvezi z regijami, prizadetimi zaradi objektivnih in trajnih ovir, ki stalno ustvarjajo dodatne stroške, pripisuje zelo velik pomen izvajanju aktivnih politik, na primer na ravni obdavčevanja, ki lahko pospešijo razvoj lokalnega gospodarstva za ustalitev prebivalstva na teh ozemljih.

1.11.2 EESO meni, da je ob upoštevanju značilnosti teh regij in posebnih razmer, ki tam prevladujejo, ter vedoč, da je vsekakor pomembno poiskati strategijo, ki najbolj ustreza ciljem razvoja teh ozemelj, razvojna pomoč za dejavnosti na področju trajnostnega in kakovostnega turizma ter lokalne proizvodnje, na primer z razvojem lokalnih storitev za podjetja in s spodbujanjem ustanavljanja in razvoja malih in mikropodjetij, posebno pomemben element za omogočanje rasti lokalnega gospodarstva, da se ustvarjajo in/ali ohranjajo delovna mesta.

1.11.3 EESO tudi meni, da bi lahko večje sodelovanje med lokalnimi oblastmi in socialnimi partnerji teh regij ter povečano sodelovanje slednjih, na primer prek integriranih ukrepov, ustvarilo potrebne pogoje in kritično maso, ki bi prispevala k boljši izkoriščenosti razvojnega potenciala teh regij z vidika njihovega približevanja najbolj razvitim regijam EU. S pomočjo turizma te regije tudi razširjajo vrednote Evropske unije.

1.11.4 EESO meni, da je dostop do visoko kakovostnega izobraževanja in poklicnega usposabljanja ključen element za razvoj teh regij.

#### 1.12 Oddaljenost od velikih središč odločanja in odsotnost kritične mase pri razvoju številnih dejavnosti

1.12.1 Oddaljenost teh regij in tudi njihova notranja razpršenost očitno ovirata njihov razvoj, toliko bolj, ker njihova majhnost povzroča težave z vidika dobičkonosnosti velikih naložb, uresničevanja ekonomij obsega in gospodarske trajnosti številnih dejavnosti.

<sup>(1)</sup> UL C 61 z dne 14. marca 2003, str. 187.

### 1.13 *Stvarnost reprezentativnih gospodarskih in družbenih dejavnosti obravnavanih regij*

1.13.1 EESO meni, da se lahko javne politike, dobro prilagojene zelo specifičnim potrebam vsake regije, izvedejo le z aktivnimi in reprezentativnimi gospodarskimi in družbenimi dejavnostmi. Torej je pomanjkanje kritične mase (ljudi, infrastruktura, storitev itd.) v številnih od teh regij ter organizacijskih ravni učinkovitih gospodarskih in socialnih partnerjev dejavnik, ki omejuje razvoj in konkurenčnost.

### 1.14 *Evropske in nacionalne politike za zmanjšanje stalnih strukturnih problemov*

1.14.1 Strukturni skladi so do sedaj pokrivali velik del prebivalstva teh ozemelj (več kot 95 % na otokih) v skladu z njihovim izpolnjevanjem pogojev za pridobitev pomoči iz ciljev 1 in 2.

1.14.2 Ob podpori evropskih in nacionalnih politik se je izvedlo več programov za zagotovitev trajnostnega razvoja teh ozemelj, ki temeljijo na izkoriščanju njihovih posebnih prednosti. V tem pogledu lahko razlikujemo podporo za razvoj lokalne obrti, turističnih projektov, novih prometnih infrastruktur in tudi podporo na področju usposabljanja in okolja.

1.14.3 Pomemben del financiranja Skupnosti je bil namreč namenjen posodobitvi in krepitvi proizvodnih panog, da bi prispevali k ustvarjanju ali ohranitvi delovnih mest. Med različnimi začetimi ukrepi so poleg tradicionalnih neposrednih investicijskih podpor nekateri sistemi finančnega inženirstva (sistemi zavarovanja, krepitev lastnih sredstev, subvencionirane obrestne mere itd.) imeli učinek vzvoda za pritegnitev sredstev na trg kapitala. Državne pomoči so ravno tako vplivale na obrobne elemente dejavnosti podjetij, zlasti na ravni izboljšave zemljišč v industrijskih conah, s ponujanjem skupnih storitev, razvojem projektov uporabnih raziskav in prenosa tehnologije ter tudi uporabo novih komunikacijskih tehnologij.

1.14.4 Na področju kmetijstva so se izvedli posebni ukrepi, da bi okrepili tradicionalne lokalne kulture in spodbudili diverzifikacijo ter tudi uporabne raziskave in eksperimentiranje.

1.14.5 Na področju ribolova in ribogojstva so bile nekatere regije deležne financiranja projektov za gradnjo in posodobitev

ladij, ribogojstvo, ureditev ribiških pristanišč ter tudi preoblikovanje in trženje.

1.14.6 Izvršile so se tudi različne naložbe na področju usposabljanja (na ravni izdelave opreme/tečajev usposabljanja), da bi razvili zmožnost sprejema in zadovoljili posebne potrebe nekaterih panog.

1.14.7 Izvedli so se tudi ukrepi na področju varovanja okolja za zmanjšanje onesnaževanja, ki so zadevali zlasti upravljanje z industrijskimi in domačimi odpadki in tekočimi odpadki ter njihovo obdelavo.

1.14.8 Namen ukrepov Skupnosti za razvoj podeželja, posebej namenjenih za pomoč gorskim regijam, je bil zagotoviti trajno uporabo kmetijskih zemljišč na manj plodnih območjih in povečati investicijsko podporo tem regijam. Zaradi kmetijsko-okoljskih ukrepov je bilo mogoče podpreti metode kmetijske proizvodnje, združljive z zahtevami varovanja okolja in ohranjanja podeželja.

### 1.15 *Ugotovitev razvoja zadevnih regij v času in glede na izvedene javne politike*

1.15.1 Politike Skupnosti so imele predvsem prek strukturnih skladov pomembno vlogo pri splošnih dosežkih teh regij, zlasti v smislu zblíževanja s preostalo Evropsko unijo. Učinki teh politik so bili zelo pomembni, celo odločilni, na številnih področjih, kot so prometna infrastruktura, ki je ena od ključnih težav najbolj oddaljenih regij, ter ribolov in kmetijstvo, ki sta dve bistveni proizvodni panogi.

1.15.2 Oblikovanje ali razvoj infrastruktur, ki omogočajo zmanjšanje izolacije od zunanjega sveta, je bil eden od najvidnejših vidikov ukrepov, ki jih je Evropska unija sofinancirala v vsaki od regij. Dostopnost vsake regije se je občutno izboljšala, od česar je imelo korist ne samo lokalno prebivalstvo, temveč tudi turistična dejavnost. Regije so bile na notranji ravni deležne velikih ureditev in ponekod ukrepov za razvoj javnega prevoza. Podporne infrastrukture za gospodarske dejavnosti so se na številnih področjih okrepile, da bi odgovorile na razvoj potreb.

1.15.3 Ukrepi na področju naprednih komunikacijskih tehnologij (telekonference, telediagnoze, telematike, povezave omrežij) so poleg izboljšanja zračnih in pomorskih povezav prispevali tudi k omilitvi težav zaradi otoške lege in/ali oddaljenosti.

1.15.4 Prizadevanja na ravni proizvodnih panog so prispevala k izboljšanju produktivnosti podjetij in prilagoditvi ponudbe priložnostim na lokalnih trgih in izvozu.

#### 1.16 Prizadevanje za solidarnost v strukturnih politikah

1.16.1 V okviru reforme strukturnih skladov v obdobju 2006-2013 se morajo v dopolnjevanju z družbenimi in gospodarskimi značilnostmi zlasti upoštevati položaj regij s stalnimi ovirami in njihove stalne strukturne težave.

1.16.2 EESO je vesel, da je Evropska komisija 18. februarja 2004 v tretjem poročilu o ekonomski in socialni koheziji namignila na posebne težave teh regij in nujnost sprejetja posebnih ukrepov, prilagojenih njihovemu posebnemu položaju.

1.16.3 EESO meni, da bo treba ob dodelitvi sredstev v okviru prednostne naloge II „regionalna konkurenčnost in zaposlovanje“ ter prednostne naloge III „evropsko teritorialno sodelovanje“, predvidenih v novi zgradbi kohezijske politike EU za programsko obdobje 2007-2013, pravilno upoštevati merila za ovrednotenje trajnih strukturnih ovir, kot so obrobni položaj, izolacija, nezadostna dostopnost in nizka gostota prebivalstva, ki so dejavniki zaviranja gospodarskega in družbenega razvoja zadevnih regij.

1.16.4 Vesel je tudi, da namerava Evropska komisija v novem pristopu, priporočenem v okviru strukturnih skladov, za prihodnje obdobje finančnega programiranja pravilno upoštevati teritorialni vidik kot dopolnilo k gospodarskemu in družbenemu vidiku. Evropska komisija namreč predlaga, da pomoč Skupnosti za prednostno nalogo II upošteva teritorialna merila, ki odražajo pomanjkljivosti regij z geografskimi ovirami (otokov, gorskih območij in regij z nizko gostoto prebivalstva).

1.16.5 EESO odobrava predlog Evropske komisije, po katerem bodo morale države članice upoštevati posebnost regij pri dodeljevanju sredstev v okviru regionalnih programov in doseči, da bodo ozemlja s stalnimi geografskimi ovirami deležna povečanja maksimalnega prispevka Skupnosti.

1.16.6 EESO meni, da bo treba nameniti posebno pozornost položajem, za katere je značilno kopičenje teh težav (na primer otokom z gorskim območjem in nizko gostoto prebivalstva).

1.16.7 Zaželeno je tudi, da se posebne potrebe teh ozemelj upošteva ne samo v okviru kohezijske politike, temveč tudi v vseh politikah Skupnosti.

1.16.8 Meni, da bi morale ob potrebi, da se v kohezijski politiki upošteva vprašanja konkurenčnosti regij, prizadetih zaradi stalnih strukturnih problemov, ki pogojujejo njihov razvoj, druge politike Skupnosti, na primer konkurenčna politika, upoštevati neposredne in posredne ter pozitivne in negativne posledice tega položaja na regije, da bi jih v celoti vključili v Skupnost, ki ji pripadajo.

#### 1.17 Regije iz cilja 1: trajno in prilagojeno prizadevanje

1.17.1 Gospodarski in družbeni razvoj na območjih Unije z najbolj omejenimi možnostmi je ne samo pravičen z družbenega vidika, ampak je pomemben tudi za politično stabilnost in skladen razvoj Unije. Upravičeno je, da se da prednost regijam, katerih raven razvoja je med najnižjimi v Skupnosti in kjer so socialni problemi najhujši.

1.17.2 V okviru finančnih sredstev strukturnih skladov, namenjenih cilju 1 po letu 2006, se bodo morale težave, povezane s stalnimi ovirami, sorazmerno z intenzivnostjo upoštevati kot prevladujoči dejavniki v merilih za razdelitev. Proračunski dodatki bodo morali upoštevati tudi oteževalne dejavnike, kot so učinek arhipelaga, nastajanje puščav ali težave z dostopnostjo, povezane z reliefom.

1.17.3 Če kak instrument izpolnjuje določeno število meril in namenov, je malo pomembno, ali ima pravno obliko posvečenega programa ali vrste posebnih določb v ureditvenem okviru prenovljenega „cilja 2“.

1.17.3.1 Izrecno merilo za pridobitev pomoči mora biti obstoj trajnih ali stalnih geografskih ali demografskih težav.

1.17.3.2 Področja pomoči morajo biti usmerjena v območja z nedvornimi stalnimi geografskimi ali demografskimi težavami, zlasti:

— s financiranjem nakupa ali prenove fiksnih ali mobilnih prometnih infrastruktur;

— s financiranjem tveganega kapitala za razvoj novih pomorskih ali zračnih povezav znotraj Skupnosti ali s tretjimi državami;

— s financiranjem javnih infrastruktur, katerih množitev je utemeljena z oblikovanostjo ozemlja v arhipelag ali izolacijo zaradi reliefa ali nizko gostoto prebivalstva;

— z upoštevanjem nekaterih dodatnih stroškov zaradi uporabe zakonodaje Skupnosti na teh ozemljih (npr.: uporaba standardov na področju okolja, upravljanja z odpadki itd.);

— s pomočmi otoškimi podjetjem (posebno majhnim) za promocijo in tržne raziskave, če prispevajo k temu, da se osvobodijo majhnosti lokalnega trga, itd.

1.17.3.3 Razdelitev tega instrumenta mora v skladu z načelom proporcionalnosti temeljiti na intenzivnosti ovire glede na stopnjo dostopnosti, demografski položaj in eventualno produktivnost. Kopičenje težav, s katerimi se srečujejo otoške regije (kot so razdrobljenost ozemlja zaradi oblikovanosti v arhipelag, težak demografski položaj ali goratost dela ozemlja), se mora upoštevati v merilih za pridobitev pomoči.

1.17.4 Da oblikovanje takšnega instrumenta ne bi bilo samo simbolično, morajo biti dodeljena sredstva velika. Višina sredstev mora biti med zneskom pomoči, ki je sedaj dodeljena regijam cilja 2, in tistim blizu znesku pomoči, ki je sedaj dodeljena regijam cilja 1.

1.18 Revizija sistema državnih pomoči <sup>(1)</sup>

1.18.1 Obseg pomoči, izvršenih v državah, je primerjalno veliko večji od obsega pomoči strukturnih skladov. Torej je za te regije zelo pomembno, da različni sistemi pomoči, ki jih nadzira Skupnost, upoštevajo dodatne stroške in težave, povezane z njihovo posebnostjo.

1.18.2 Argumentacija predstavnikov teh regij za prožnejši okvir temelji na tem, da pomoči za nadomestitev dodatnih stroškov, povezanih s položajem regij, niso dejavnik izkrivljanja na trgu, temveč ga, nasprotno, uravnovešajo.

1.18.3 Zakonodajo Skupnosti na področju pomoči in zlasti državnih pomoči za regije in pomoči za kmetijstvo je treba torej ponovno podrobno preučiti. V skladu z načelom pozitivne diferenciacije mora vključevati težave zaradi posebnosti teh regij in njihovo morebitno kopičenje z drugimi trajnimi geografskimi ali demografskimi težavami. Tukaj bomo našli nekaj primerov:

1.18.3.1 Sistem državnih pomoči za regije upošteva težave regij z zelo nizko gostoto prebivalstva in jim sedaj dodeljuje visoke stopnje pomoči ter tudi možnost neposrednih pomoči za prevoz. Vendar ne omenja otokov (razen anekdotične omembe). Torej je treba „a minima“ razširiti sistem, iz katerega prejemajo pomoč območja z nizko gostoto prebivalstva, na vse otoke, namreč:

— primerljive pragove neto ekvivalenta dotacije,

— dodelitev pomoči za tekoče poslovanje, ki omogočajo pokriti dodatne stroške na področju prevoza.

1.18.3.2 Ta zakonodaja poleg tega v najboljšem primeru dopušča pomoči za tekoče poslovanje samo, če so „degresivne in začasne“. Ta omejitev ne upošteva stalnosti težav zaradi otoške lege in jo je torej treba odpraviti, zlasti pri pomočeh za prevoz.

<sup>(1)</sup> Državno pomoč se podjetjem neposredno prenese v obliki subvencij, oprostitve plačila davka, udeležbe pri kapitalu, brezobrestnih posojil, odloga plačila davka in jamstev, ki se izračunajo tako, da se uskladi podatke državne pomoči v skupnem kazalcu, ki je primerljiv od ene države do druge.



1.18.3.3 Uradno prepoved neposrednih pomoči za prevoz pri trgovanju med državami članicami Skupnosti je treba ponovno premisliti pri otokih. Takšne pomoči bi namreč lahko prispevale k njihovemu boljšemu gospodarskemu vključevanju v prostor Skupnosti in jim omogočile, da pozitivno izkoristijo svoj geografski položaj v morskem prostoru, ki obkroža Evropo. To zadeva zlasti otoške regije, ki so bliže obalam druge države članice kot obalam svoje države, in še bolj — na drugi ravni — tiste, katerih trgovina s Skupnostjo temelji na prekomorskem prevozu.

1.18.3.4 Vprašanje pomoči za prevoz je treba načeti tudi v okviru STO, da bi spodbudili razvoj neposrednega trgovanja z najbližjimi tretjimi državami.

1.18.3.5 Sistem konkurence, ki prevladuje na področju pomorskega in zračnega prometa, vsebuje različne določbe o otokih, ki jih je treba izboljšati ali dopolniti:

- pravilo „manj zgovornega“ je treba omiliti z upoštevanjem dejavnikov, kot je gospodarski in družbeni učinek, ki ga lahko ima dodelitev trga na otoku;
- preprečiti je treba razdeljevanje prevoznih storitev regije na različne javne razpise, kadar bi ta praksa lahko ogrozila kakovost storitev in njihovo zanesljivost;
- možno mora biti podaljšati trajanje pogodb za opravljanje javnih storitev v pomorskem prometu, da se upošteva amortizacijsko dobo ladij.

1.18.3.6 Pri pomoči za kmetijstvo ali ribolov je treba načrtovati posebne ukrepe v podporo lokalni proizvodnji za omejitev učinkov dodatnih stroškov na področju prevoza ali zaradi omejene velikosti trga. Takšne bi bile lahko na primer pomoči za tekoče poslovanje, namenjene majhnim predelovalnim obratom (klavnicam, mlekarnam itd.), kadar skromen obseg proizvodnje v regiji ali mrtvilo lokalnega trga ne dovoljuje poslovanja v pogojih ekonomske izvedljivosti.

1.18.3.7 Uporaba enotnih stopenj na področju posrednega obdavčevanja (DDV, trošarine itd.) otežuje položaj v regijah s stalnimi ovirami, kjer so cene življenjskih potrebščin višje. Države si morajo dovoliti določeno prilagodljivost pri uporabi

stopenj nekaterih davkov v regijah, kadar to lahko prispeva k zmanjšanju dodatnih strukturnih stroškov in izboljšanju življenjskih razmer prebivalstva. Iz očitnih razlogov velja isto za obdavčevanje v zvezi s prevozom ali uporabninami (npr.: letališke takse).

## 2. Sklepne ugotovitve in priporočila

2.1 Stanje občutljivosti, ki je značilno za regije s trajnimi ovirami, otežuje njihov razvoj in velikokrat zaostre njihove ekonomske in socialne težave. Prebivalstvo v regijah, ki se ne srečujejo tovrstnimi ovirami, bo glede na isto vrsto okvira uživalo večjo blaginjo ali vsaj trpelo manjše težave.

2.2 Netočno in manihejsko bi bilo trditi, da obstaja neke vrste „usodnost“, ki regije s trajnimi ovirami obsoja na vlogo drugorazrednih ozemelj in njihove prebivalce na endemično nerazvitost. Evropske regije s trajnimi ovirami imajo velikokrat vrsto adutov ali možnosti, ki bi jih bilo mogoče razviti: bližina pomembnih naravnih virov, njihova zmožnost proizvodnje obnovljivih energetske virov, njihova turistična privlačnost, njihov geostrateški položaj, bližina morskih poti, raznolikost ekosistemov itd.

2.3 Težava, s katero se spopadajo te regije, je, da bi verjetno morale delati trše, če bi hotele izkoristiti te priložnosti, ali več tvegati, kot bi to bilo potrebno za uspešno vodenje podobnega posla v drugih bolj privilegiranih območjih EU. V času recesije pa bi bile po drugi strani med prvimi prizadetimi zaradi manjše donosnosti njihovih industrij.

2.4 Evropska politika za regije s trajnimi ovirami bi torej morala vsebovati niz ukrepov, ki bi zmanjšali njihovo občutljivost in prispevali k vzpostavitvi resnične „enakosti možnosti“ med temi ozemlji in preostalo Unijo. Ker je ta politika odgovor na objektivne naravne dejavnike, je upravičeno, da se jo oblikuje glede na njihovo intenzivnost. Iz istega razloga ne sme biti zamenjava obstoječih ukrepov, ampak dopolnitev ukrepov, ki se tradicionalno uporabljajo v okviru politike socialne in ekonomske kohezije.

## 2.5 Kaj bi morala taka politika obsegati?

2.5.1 Evropska politika regij s trajnimi ovirami mora temeljiti na treh glavnih načelih in več smotrih:

- **prvo** je načelo „**trajnosti**“, ker so geografske ovire, s katerimi se srečujejo ta ozemlja, trajne. To načelo trajnosti je v nasprotju s pojmom „dohajanja“, ki je bilo do sedaj podlaga politik Skupnosti za reševanje ekonomskih in socialnih težav;
- **drugo** načelo je načelo „**pozitivne** diskriminacije“. Pri tem načelu se šteje, da okrepi, odobreni nekaterim ozemljem za izravnano trajnih strukturnih ovir, niso neupravičene prednosti, ampak prispevajo k vzpostavitvi realne enakosti. V tem pogledu je pozitivno razlikovanje v nasprotju z diskriminacijo, ki glede na opredelitev, ki jo je podalo Evropsko sodišče: „...vključuje identično obravnavo različnih situacij ali različno obravnavo identičnih situacij“ (odlok prvostopenjskega sodišča — četrti senat — z dne 26. oktobra 1993. Združeni primeri T-6/92 in T-52/92);
- nazadnje, **tretje** načelo je načelo „**sorazmernosti**“, saj so razmere ozemelj s trajnimi ovirami sinonimi za raznolikost. Uresničevanje pozitivnega razlikovanja v zvezi z regijami s trajnimi ovirami je upravičeno samo, če temelji na stvarnostih njihovih geografskih, demografskih in okoljskih značilnosti ter ovirah, ki jih te prinašajo. Te stvarnosti se obvezno razlikujejo od ene regije do druge.

2.5.2 Cilj je ne samo raziskati ukrepe, ki se sistematično in enotno uporabljajo za celotno ozemlje, ampak predvsem oblikovati stalni okvir, ki bo omogočal upoštevanje teh razlik. Tak okvir, ki bo včasih temeljil na pravnih določbah, včasih na finančnih sredstvih in včasih na načinih upravljanja, bo omogočal oblikovanje rešitev, prilagojenih vsaki od teh regij sorazmerno z naravo in intenzivnostjo težav, s katerimi se srečuje. Ponekod bodo to okrepi, skupni vsem regijam s trajnimi ovirami. Drugod pa bo to obsegalo specifične določbe za posamezne primere, ki ne bodo primerne za splošno uporabo.

## 2.6 Cilji politike regij s trajnimi ovirami

2.6.1 Tri vrste ciljev politike regij s trajnimi ovirami so socialne, ekonomske in okoljske narave. Ti cilji so med seboj zelo tesno povezani.

2.6.2 Za pravilno izvajanje pomoči v najrevnejših območjih je treba izraz „trajnost“ razumeti na dva načina; prvič, iz socialno-ekonomskega vidika zagotavlja vztrajanje družinskih podjetij in produktivnih sistemov, da se obdržijo pri življenju, ter brzdane množičnega izseljevanja, in drugič, utrjuje okolju prijazno kmetovanje.

2.6.2.1 **Socialni cilji:** „socialni cilji“ evropske politike regij s trajnimi ovirami so omogočiti prebivalcem teh regij, ki to želijo, da „se rodijo, živijo in delajo v domovini“.

2.6.2.2 Prebivalci teh regij bi morali imeti možnost izbire ter uživati kakovost infrastrukture in storitev, čim bližjih tistim, ki so splošno na voljo v drugih regijah Evropske unije.

2.6.2.3 To se nanaša na številne sektorje, predvsem pa na izobraževanje, začetno ali vseživljenjsko poklicno usposabljanje, zdravje, promet in telekomunikacije. Enakost z drugimi območji Evropske unije ne bi smela biti opredeljena povsem statistično, ampak bi morala biti ocenjena v kvalitativnem smislu. Če so infrastruktura in storitve visoko razvite, njihova velikost in strošek postajata toliko bolj nesorazmerna s številom prebivalcev, kolikor manjše je prebivalstvo neke regije. Za to težavo ni enotnega odgovora, razen uporabe načela: prizadevati si za storitve optimalne kakovosti, da bi omogočili vsaj ohranitev prebivalstva.

2.6.2.4 Potrebna sredstva so sredstva strukturnih skladov, usmerjena zlasti na področje prometa (fiksna ali mobilna infrastruktura), ravnanja z odpadki in vodo, izobraževalnih storitev in zdravja. Na področju prometa, energije in telekomunikacij je treba to pomoč okrepiti z učinkovito uporabo člena 154 Pogodbe v zvezi z vseevropskimi omrežji z ustreznimi finančnimi sredstvi.

2.6.2.5 Prebivalci regij s trajnimi ovirami bi morali imeti dostop do izdelkov široke porabe in storitev po družbeno sprejemljivih cenah.

2.6.2.6 Neenakosti je ponekod mogoče odpraviti z ukrepi, namenjenimi znižanju maloprodajnih cen in spodbujanju določenih ponudnikov storitev, da se nastanijo v najbolj izoliranih in najredkeje poseljenih območjih.

2.6.2.7 Potrebna sredstva so intervencionistični ukrepi socialni narave, kot so:

- neposredne pomoči za nekatere trgovinske dejavnosti ali ponudnike storitev,
- preferencialne tarife za domačine za pomorski ali zračni prevoz,
- obstoj visoko kakovostnih javnih služb.

Intenziteta nekaterih od teh ukrepov bo lahko sorazmerna z izoliranostjo zadevnih skupnosti in obratnosorazmerna z velikostjo njihovega trga.

2.6.2.8 Obširna uporaba določb členov 73 Pogodbe ES (javne službe v prometu), 86.2 (o podjetjih, zadolženih za upravljanje storitev splošnega ekonomskega interesa) in 87.2 (v zvezi s pomočjo socialne narave, odobreno posameznim potrošnikom) bi bila lahko v določenih primerih podlaga za take določbe.

2.6.3 **Ekonomske cilji: ekonomski cilji evropske politike regij s trajnimi ovirami morajo prispevati k njihovemu vključevanju v enotni trg ob upoštevanju njihove socialne in okoljske šibkosti. Načela prostega trga morajo torej brzdati načela ekonomske, socialne in ozemeljske kohezije.**

2.6.3.1 Vključevanje ekonomij teh regij v ekonomijo enotnega trga zahteva pravične pogoje.

2.6.3.2 Na splošno, znižanje dodatnih stroškov prevoza prek neposrednih pomoči za podjetja.

2.6.3.3 Na podlagi posameznega primera in glede na razmere določbe, namenjene izravnavi ozkosti lokalnega trga in omejene narave naravnih in človeških virov. Te se pridobijo z ukrepi podpore in spodbujanja za zasebni sektor, prilagojenimi glede na naravo dejavnosti, njihovo donosnost ter njihov socialni in okoljski vpliv.

2.6.4 **Okoljski cilji:** „okoljski cilji“ evropske politike regij s trajnimi ovirami so zagotovitev ohranitve okolja teh regij v skladu z zahtevami njihovega ekonomskega in socialnega razvoja. „Okolje“ obsega naravne vire, pokrajine in ekosisteme teh regij ter njihovo kulturno dediščino v njenih najraznovrstnejših oblikah: arhitekturo, zgodovinske spomenike, jezikovno dediščino, pesmi, ples, literaturo, obrt itd.

2.6.4.1 Ohranitev okoljske dediščine ne sme biti statičen ali reakcionaren ukrep, ki si prizadeva spremeniti regije s trajnimi ovirami v „indijanske rezervate“. Nasprotno, to mora biti

aktiven in dinamičen ukrep, ki si zlasti prizadeva spodbujati trajnostni razvoj, potreben za ohranitev domačega prebivalstva v domovini, in zagotoviti kakovost njihovega življenjskega okolja.

2.6.4.2 Okoljski cilji zahtevajo pomoč na zelo različnih ravneh, seveda na lokalni, pa tudi na nacionalni, evropski in včasih tudi svetovni ravni. Na primer:

- ohranitev jezikovne dediščine se izvaja prek politik izobraževanja, ki se oblikujejo na lokalni in nacionalni ravni;
- varstvo obale pred morskim onesnaževanjem zahteva nadzor plovbe v nacionalnih in mednarodnih vodah ter omejevalne ukrepe (na primer za prehod morskih ožin), o katerih potekajo razgovori med sosednjimi državami, a tudi na svetovni ravni (v okviru Mednarodne pomorske organizacije);
- upravljanje ribolovnih virov vključuje glede na okoliščine regije, države članice, Skupnost, pa tudi tretje države (na primer v Karibih) ali mednarodne organe (kot za ribištvo v severnem Atlantiku);
- vse politike, povezane z opazovanjem toplogrednega učinka in omejevanjem njegovih posledic, je treba nujno obravnavati na vseh prej omenjenih ravneh, vendar zahtevajo tudi obravnavo na svetovni ravni v okviru Združenih narodov in različnih konferenc o okolju.

2.6.4.3 Okoljski cilji so v zelo veliki meri vprašanje upravljanja. Posvetovati se je treba z otoškimi, nordijskimi, gorskimi ali skrajno obrobni skupnostmi in jih, če je to mogoče, povezati z okoljskimi odločitvami, ki jih zadevajo.

2.6.4.4 Evropska unija mora med drugim upoštevati posebno občutljivost svojih regij s trajnimi ovirami, kadar se okoljska vprašanja obravnavajo na mednarodnem prizorišču (na primer za sporazume o ribolovu s tretjimi državami ali na področju boja proti toplogrednim učinkom).

### 3. Končna opomba

3.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor bo ob upoštevanju pomena, ki ga imajo regije s posebnimi značilnostmi, obravnavane v tem mnenju, za ozemlje Skupnosti in njihove geografske razpršenosti ter pripomb in predlogov, ki jih namerava izdelati v zvezi s tem, da bi zagotovil njihovo boljše vključevanje, še naprej spremljal razvoj te problematike in prispeval k ocenjevanju različnih politik, ki jih je treba uspešno izvajati za rešitev njihovih problemov.

V Bruslju, 10. februarja 2005

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o potrošniški politiki po širitvi EU

(2005/C 221/24)

Evropski ekonomsko-socialni odbor se je 17. julija 2003 odločil v skladu s členom 29(2) Poslovnika, da bo na lastno pobudo pripravil mnenje o: potrošniški politiki po širitvi EU

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, ki je v tej zadevi zadolžena za pripravo del Odbora, je mnenje sprejela dne 8. septembra 2004 (poročevalec: g. J. PEGADO LIZ).

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 414. plenarnem zasedanju 9. in 10. februarja 2005 (seja z dne 10. februarja) s 95 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

### 1. Uvod in obrazložitev

1.1 Širitev EU s hkratno pridružitvijo desetih novih držav članic ne povzroča samo kvantitativnih težav.

Celotna analiza učinka pridružitve na sestavo in delovanje Unije je bila eden od temeljnih nalog Evropske konvencije in vir vrste pobud v osnutku Ustave.

Tudi v okviru sektorskih politik je potreben razmislek o vplivih širitve na posamezne prizadete sektorje (<sup>1</sup>).

1.2 Potrošniška politika in pravo v EU doslej še nista bila predmet sistematičnega in poglobljenega razmišljanja o kvalitativnih posledicah širitve; enako velja tudi za morebitne spremembe in prilagoditve, ki bi jih bilo treba sprejeti, da bi ju prilagodili novemu trgu s približno 500 milijonov potrošnikov.

1.2.1 Na Evropskem dnevu potrošnikov, ki ga je EESO organiziral 14. in 15. marca 2003 v Solunu, je bilo poudarjeno, da bo lahko širitev povzročila odločilne spremembe v vsebinskih usmeritvah potrošniške politike, kar se bo odražalo v sami Pogodbi in konkretno v oblikovanju novih ukrepov za varstvo potrošnikov kot tudi v načinu njihove uporabe in doseganja njihove učinkovitosti z zadostno stopnjo uskladitve na celotnem evropskem prostoru, na katerem se bo raznovrstnost nacionalnih pravnih redov lahko samo znatno povečala.

1.3 Dejansko gre za resničen „kakovostni skok“, drugačen način ravnanja in delovanja, drugačno ukrepanje glede zaščite, varstva in promocije pravic potrošnikov, glede zagotavljanja posvetovanja z njimi in njihovega sodelovanja, zagotavljanja njihove zastopanosti na vseh ravneh političnega odločanja v odslej drugačnem prostoru z različnimi značilnostmi, različnimi potrošniškimi praksami in navadami kot tudi z različnimi kulturnimi tradicijami, pri čemer ne gre pozabiti tudi na različne zakonodaje in kodekse vedenja.

(<sup>1</sup>) EESO je imel priložnost posvetiti se vsem tem vprašanjem v več mnenjih, zlasti v naslednjih:

- „Prihodnost kohezijske politike v pričakovanju širitve in spremembe v smeri gospodarstva, temeljčnega na znanju“, poročevalec: g. MALOSSE, UL C 241 z dne 7. 10. 2002;
- „Gospodarske in družbene posledice širitve za države kandidatke“, poročevalca: g. DIMITRIADIS in ga. BELABED, UL C 85 z dne 8. 4. 2003;
- „Učinek širitve na EMU“, poročevalec: g. VEVEER, UL C 61 z dne 14. 3. 2003;
- „Učinki širitve Unije na enotni trg“, poročevalka: ga. BELABED, UL C 85 z dne 8. 4. 2003;
- „Promet in širitev“, poročevalec: g. KIELMAN, UL C 61 z dne 14. 3. 2003;
- „Finančna pomoč pred pridružitvijo“, poročevalec: g. WALKER, UL C 61 z dne 14. 3. 2003;
- „Širitev EU: izziv uresničevanja gospodarskih meril za pridružitve, ki ga morajo sprejeti države kandidatke“, poročevalec: g. VEVEER, UL C 193 z dne 10. 7. 2001;
- „Širitev Evropske unije na vzhod in gozdarski sektor“, poročevalec: g. KALLIO, UL C 149 z dne 21. 6. 2002.

1.4 Cilj tega mnenja je, da bi čim hitreje spodbudili poglobljen razmislek o učinkih širitve na potrošniško politiko in pravo, razmislek, ki bi lahko vodil k predlogom tako o usmeritvah potrošniške politike v letih po vključitvi vseh novih držav članic kot tudi o morebitnih spremembah pravnega reda Skupnosti v zvezi z varstvom, zaščito, promocijo in sodelovanjem potrošnikov ali pa k novim zakonodajnim pobudam, ki se zdijo potrebne.

## 2. Sprejeta metodologija in pripravljala dela

2.1 Za pripravo tega mnenja je bilo treba zbrati čimbolj natančne informacije o težavah pri uporabi prava EU v novih državah članicah.

2.2 V ta namen sta bila različnim osebam, odgovornim za ta področja, zlasti iz držav pristopnic, poslana dva vprašalnika: iz javne uprave, reprezentativnih potrošniških organizacij ter iz določenih strokovnih organizacij, ki so bolj neposredno vključene v odnose s potrošniki. Poleg tega je bilo dne 2. decembra 2003 organizirano zaslišanje, ki so se ga dejavno udeležili številni gostje.

2.3 Na podlagi rezultatov opravljenega zaslišanja in analize odgovorov na vprašalnike ter ob upoštevanju dvostranskih stikov, ki so se razvili med celotno fazo priprave osnutka, bo to mnenje služilo kot osnova za oblikovanje sklepov in priporočil o morebitnih spremembah usmeritev glede potrošniške politike po širitvi.

## 3. Opredelitev reprezentativne potrošniške organizacije kot podlaga za spodbujanje in sodelovanje potrošnikov

3.1 Obstaja soglasje glede ideje, po kateri bi moral biti glavni cilj današnji stvarnosti prilagojene potrošniške politike na razširjenem enotnem trgu vedno večje spodbujanje vloge potrošnikov kot „tržnih partnerjev“ in oblikovanje ter spodbujanje ustreznih sredstev in mehanizmov za njihovo sodelovanje pri opredelitvi političnih usmeritev, ki jih zadevajo (<sup>1</sup>).

3.2 Res je, da imajo pri uresničevanju tega cilja pomembno vlogo vladne, regionalne in lokalne organizacije v različnih državah članicah kot tudi sektorske strukture, ki pripadajo različnim institucijam in organizacijam Skupnosti, vendar je na splošno sprejeto, da se morajo potrošniki sami na lastno pobudo in v okviru svobode združevanja in povezovanja odločiti, kako se najbolje organizirati za zaščito in zastopanje svojih interesov kot tudi za sodelovanje na različnih ravneh političnega in zakonodajnega odločanja pri razpravi in določanju usmeritev politik, ki jih zadevajo.

3.3 Temeljno načelo na tem področju je lahko samo popolno priznavanje sposobnosti in neodvisnosti organiziranja in vodenja potrošnikov, da bi se lahko združevali in povezovali na lokalni, regionalni, nacionalni ravni, na ravni Skupnosti ali na mednarodni ravni, da bi zagotavljali ustrezno zastopanje svojih interesov in sodelovanje v vseh organih, v katerih se sprejemajo odločitve, ki jih zadevajo.

Pri tem gre očitno za obveznost zakonodajalca, tako nacionalnega zakonodajalca kot zakonodajalca Skupnosti.

(<sup>1</sup>) Ravno to izhaja iz 14. odstavka resolucije Sveta z dne 2. decembra 2002 o strategiji za potrošniško politiko Skupnosti za obdobje 2002-2006 (UL C 11/1 z dne 17. 1. 2003), v kateri lahko preberemo: „SVET EVROPSKE UNIJE POZIVA DRŽAVE ČLANICE, DA:

14. podprejo reprezentativne organizacije potrošnikov, da bi jim omogočili, da neodvisno branijo interese potrošnikov tako na ravni Skupnosti kot na nacionalni ravni in širijo svoj vpliv, začnejo na primer enakopraven dialog s podjetji ter da sodelujejo pri pripravi politike Skupnosti. V tem pogledu je temeljni element zasnova projektov krepitev sposobnosti, da se v danem primeru podprejo potrošniške organizacije, kot tudi izobraževalnih orodij za posebne vidike čezmejnih transakcij.“

3.4 Vendar je izrecna in splošna težnja, da bi na ravni Skupnosti določili enake parametre, ki bi zagotavljali, da potrošniške organizacije, ki so jih na lastno pobudo ustanovili potrošniki, enotno upoštevajo temeljna načela oblikovanja in demokratičnega delovanja, ki zagotavljajo dejansko splošno in neodvisno zastopanje potrošnikov.

3.4.1 V tem smislu so bila merila v določenih instrumentih Skupnosti, ki opredeljujejo parametre reprezentativnosti potrošniških organizacij in združenj, ki zagotavljajo njihovo primerljivost na celotnem prostoru Skupnosti <sup>(1)</sup>, ocenjena kot relativno nezadostna.

3.4.2 EU je za posebne namene opredelila določena merila za priznanje reprezentativnih potrošniških organizacij, kakršna so tista, uporabljena v Direktivi 98/27/ES z dne 19. maja 1998 o opustitvenih tožbah <sup>(2)</sup>.

3.4.2.1 Vendar takšna merila, ki napotujejo na „upravno“ odločitev držav članic, ne morejo služiti kot podlaga za enotno opredelitev združenja ali reprezentativne potrošniške organizacije, ki bi bila enaka ali primerljiva v različnih državah članicah na enotnem prostoru notranjega trga.

<sup>(1)</sup> Nanaša se zlasti na določbe v členu 7(2) in (3) Odločbe 20/2004 ES z dne 8. decembra 2003 o oblikovanju splošnega okvira za financiranje dejavnosti Skupnosti v podporo potrošniški politiki v letih 2004-2007 (UL L 5/1 z dne 9. 1. 2004):

2. Finančni prispevek dejavnosti 16 se lahko dodeli evropskim potrošniškim organizacijam, ki:
  - a) so nevladne, neprofitne, brez navzkrižja interesov na industrijski, komercialni, strokovni ali drugi ravni, in katerih glavne dejavnosti in cilji so promocija in varovanje zdravja, varnosti in ekonomskih interesov potrošnikov v Skupnosti;
  - b) so jih za zastopanje interesov potrošnikov na ravni Skupnosti pooblastile nacionalne potrošniške organizacije vsaj polovice držav članic, ki zastopajo potrošnike v skladu z nacionalnimi predpisi ali praksami in ki delujejo na regionalni ali nacionalni ravni itd. in so Komisiji dale zadovoljljiva pojasnila glede svojih članov, notranjih predpisov in virov financiranja.
3. Finančni prispevek dejavnosti 17 se lahko dodeli evropskim potrošniškim organizacijam, ki:
  - a) so nevladne, neprofitne organizacije brez navzkrižja interesov na industrijski, komercialni, strokovni in drugi ravni, katerih glavne dejavnosti in cilji so zastopanje interesov potrošnikov v procesu standardizacije na ravni Skupnosti, in
  - b) so jih za zastopanje interesov potrošnikov na evropski ravni v najmanj dveh tretjinah držav članic pooblastili:
  - reprezentativni organi v skladu z nacionalnimi predpisi in praksami, nacionalne potrošniške organizacije držav članic ali če takšnih organizacij ni, nacionalne potrošniške organizacije držav članic, ki zastopajo potrošnike v skladu z nacionalnimi predpisi in praksami in ki delujejo na nacionalni ravni.
  - (o tem vprašanju glej mnenje EESO, ki ga je pripravil g. HERNÁNDEZ BATALLER INT /108), z dne 17. 7. 2003, UL C 234 z dne 30. 9. 2003).

<sup>(2)</sup> UL L 166/51, kjer lahko preberemo:

„Člen 3

**Subjekti, usposobljeni za vložitev tožbe**

V tej direktivi razumemo pod pojmom „usposobljeni subjekt“ vsak organ ali organizacijo, pravilno ustanovljen(o) v skladu s pravom države članice, ki ima zakonit interes za spoštovanje določb iz člena 1 in zlasti:

- a) enega ali več neodvisnih javnih organov, ki so posebej zadolženi za zaščito interesov iz člena 1 v državah članicah, kjer obstajajo takšni organi, in/ali
- b) organizacije, katerih namen je zaščita interesov iz člena 1 v skladu z merili, ki jih določa nacionalna zakonodaja.“ Ali v aktualni „uzakonjeni verziji“:

„Člen 3:

**Subjekti, usposobljeni za vložitev tožbe**

V tej direktivi razumemo pod „usposobljeni subjekt“ vsak organ ali organizacijo, pravilno ustanovljen(o) v skladu s pravom države članice, ki ima zakonit interes za spoštovanje določb iz člena 1 in zlasti:

- a) enega ali več neodvisnih javnih organov, ki so posebej zadolženi za zaščito interesov iz člena 1 v državah članicah, kjer obstajajo takšni organi, in/ali
- b) organizacije, katerih namen je zaščita interesov iz člena 1 v skladu z merili, ki jih določa nacionalna zakonodaja.“

3.5 Za poskus opredelitve enotnega pojma reprezentativnega združenja potrošnikov je bilo poudarjenih več značilnosti, med katerimi izstopajo naslednje:

- a) pravna oseba in pravica tožbe;
- b) neprofitnost;
- c) glavni namen, vpisan v statutih, mora biti varstvo in zastopanje interesov potrošnikov na splošno (združenja splošnega interesa) ali varstvo in zastopanje njihovih članov, potrošnikov ali uporabnikov dobrin in storitev (združenja posebnega interesa);
- d) organi združenja morajo biti izvoljeni svobodno po splošnem in tajnem glasovanju članov;
- e) biti mora finančno neodvisno;
- f) biti mora neodvisno od politične ali gospodarske oblasti po zgledu podjetij ali organizacij podjetij (ki delujejo na strani ponudbe na trgu).

3.5.1 Predlagano je bilo tudi, da bi bile zadružne organizacije, zlasti potrošniške, enakovredne potrošniškim združenjem <sup>(1)</sup>.

3.5.2 Znova je bila predvidena možnost zahteve po upravnem priznanju reprezentativnosti združenj s strani javnega subjekta, ki bi ga odobrile države članice; v nasprotju s tem je prišlo do ugovarjanja, da bi morala podpora potrošniškim združenjem temeljiti na tehničnih značilnostih in rezultatih dela in ne le odobritvi s strani posameznih oblasti.

3.6 Odbor meni, da bo moralo biti to vprašanje, katerega pomembnost je priznana, zaradi svoje občutljivosti predmet poglobljenega razmisleka Komisije, razmisleka, ki mora biti javno objavljen v okviru pripadajočega sporočila.

3.7 Hkrati in kot predhodni pogoj za primerno izvajanje pravice potrošnikov, da njihove interese, splošne ali posebne, zlasti na ravni Skupnosti zastopajo reprezentativne organizacije, je bilo v obstoječih sistemih odkritih več pomanjkljivosti ali vrzeli.

3.7.1 Najprej zaslužijo posebno pozornost potrebe po usposabljanju kadrov, tehnikov in predavateljev v okviru omenjenih reprezentativnih potrošniških združenj ali organizacij <sup>(2)</sup>.

3.7.2 Prav tako lahko poleg programov splošnega informiranja, namenjenih vsem potrošnikom, potrošniška združenja in organizacije dobijo osebno in predhodno informacijo, da jo lahko širijo med svojimi člani ali potrošniki na splošno v svojih državah ali regijah.

3.7.3 Okrepiti je treba tudi samo zastopnost združenj potrošnikov na ravni Skupnosti v različnih organih Skupnosti, bodisi neposredno, bodisi prek njihovih zvez, čeprav smo lahko zadovoljni z nedavnimi pobudami Komisije za preoblikovanje Odbora potrošnikov <sup>(3)</sup> in imenovanje odgovorne osebe za odnose s potrošniki v okviru Generalnega direktorata za konkurenco <sup>(4)</sup>, kar zadeva ukrepe, ki jih je treba izvesti na drugih političnih področjih, ki zadevajo potrošnike <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Zato lahko izrazimo zadovoljstvo z nedavno pobudo Komisije (DG SANCO), da bi Evropski potrošniški organizaciji (BEUC) zaupali organizacijo programov usposabljanja za upravljanje finančnih in človeških virov, odnose z javnostmi in lobiranje kot tudi potrošniško pravo že za to leto.

<sup>(2)</sup> Zato lahko izrazimo zadovoljstvo z nedavno pobudo Komisije (DG SANCO), da bi Evropski potrošniški organizaciji (BEUC) zaupali organizacijo programov usposabljanja za upravljanje finančnih in človeških virov, odnose z javnostmi in lobiranje kot tudi potrošniško pravo že za to leto.

<sup>(3)</sup> Odločba z dne 9. oktobra 2003 o oblikovanju evropske posvetovalne skupine za potrošnike (UL L 258 z dne 10. 10. 2003).

<sup>(4)</sup> Namen oblikovanja tega mesta, ki je bilo objavljeno septembra 2002, je omogočiti stalni dialog z evropskimi potrošniki. To mesto je zasedel Juan RIVIERE y MARTI po imenovanju s strani komisarja Maria MONTIJA z dne 9. decembra 2003 (IP/03/1679 z dne 9. 12. 2003).

<sup>(5)</sup> Nedavna odločitev Komisije o ustanovitvi znanstvenih odborov v zvezi z varstvom potrošnikov, javnega zdravja in okolja (UL L 66 z dne 4. 3. 2004) si zaradi svoje pomembnosti zasluži posebno omembo.

3.7.4 Ravno tako pomembno se zdi ponovno periodično organiziranje evropskih forumov o potrošnji, da bi razširili in izboljšali dialog, informiranje in sodelovanje med potrošniškimi organizacijami.

#### 4. Financiranje potrošniških organizacij in združenj

4.1 Ena izmed prvih prednostnih nalog za zagotavljanje primerne zastopanosti potrošnikov je predvidevanje ustreznega financiranja njihovih reprezentativnih struktur, naj gre za njihovo organiziranost ali delovanje <sup>(1)</sup>.

4.2 Neodvisno od nacionalnih sistemov, ki veljajo v vsaki državi, nekateri predstavniki potrošnikov menijo, da lahko samo s podporo in doslednimi spodbudami Skupnosti reprezentativna združenja potrošnikov opremimo s sredstvi, ki so nujno potrebna za njihovo vlogo pri potrebni zaščiti, promociji in zastopanju potrošnikov na regionalni in nacionalni ravni, na ravni Skupnosti in na mednarodni ravni <sup>(2)</sup>.

4.3 Dejansko je bilo na splošno poudarjeno, da lahko potrošniška združenja sama in s sredstvi, ki jih zberejo s članarinami ali lastnimi pobudami, težko dosežejo finančno ravnovesje, tako da bi ohranila svojo neodvisnost od politične in gospodarske oblasti <sup>(3)</sup>.

Da bi ohranili ta načela, mora načeloma vsaka finančna podpora zadevati dejavnosti, programe, projekte in pobude, zlasti na področju usposabljanja tehničnih kadrov, izobraževanja potrošnikov in financiranja skupnih dejavnosti za varstvo razpršenih interesov potrošnikov, in ne vsakodnevno vodenje teh organov.

4.4 Sedanji okvir podpore Skupnosti potrošniškim organizacijam in združenjem najdemo zlasti v Odločbi 20/2004/ES z dne 8. decembra 2003 o vzpostavitvi splošnega okvira za financiranje dejavnosti Skupnosti v korist potrošniške politike v EU za obdobje 2004-2007 <sup>(4)</sup>, ki mora biti oblikovana s ponovno obravnavo strategije za potrošniško politiko v obdobju 2002-2006 (tekoči akcijski program) z dne 15. septembra <sup>(5)</sup>.

#### 5. Maksimalna uskladitev varstva potrošnikov na najvišji ravni

5.1 Člen 153 je jasen, ko potrjuje pojem minimalne uskladitve in visoko raven zaščite interesov potrošnikov kot temeljno načelo potrošniške politike Skupnosti <sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> 72 % vprašanih subjektov omenja obstoj državnih pomoči, ki jih vseeno označujejo kot nezadostne.

<sup>(2)</sup> Še posebej je bil primeren poziv Evropske potrošniške organizacije avgusta 2003, naj vlade novih držav članic ustrezno finančno podprejo svoja potrošniška združenja in opozorijo na možnost uporabe programa PHARE v ta namen.

<sup>(3)</sup> 75 % vprašanih potrošniških organizacij pravi, da ne uživajo ugodnejše davčne obravnave.

<sup>(4)</sup> UL L 5/1 z dne 9. 1. 2004, tj. mnenje, poročevalec: g. HERNÁNDEZ BATALLER, UL C 234 z dne 30. 9. 2003;

<sup>(5)</sup> SEC(2003) 1387 z dne 27. 11. 2003.

<sup>(6)</sup> To jasno izhaja iz kombinacije 1. in 5. odstavka 153. člena v delu, kjer slednji določa, da ukrepi za podporo, dopolnjevanje in spremljanje politike držav članic, ki jih je sprejel Svet, ki je odločal v skladu s postopkom iz člena 251 in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom, „državi članici ne morejo preprečiti ohranjanja ali uvedbe ukrepov strožje zaščite“, če se očitno ujemajo s Pogodbo in zlasti z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.



5.2 S tega vidika, ki sicer ni nov <sup>(1)</sup> in v osnutku ustave ni bil spremenjen, vse direktive, sprejete v zvezi z varstvom potrošnikov, vključujejo poimenovanje „*minimalna klavzula*“ z naslednjim skupnim besedilom:

„*Ta direktiva ne ovira držav članic pri sprejemanju ali ohranjanju ugodnejših določb glede varstva potrošnika na področju, ki ga ureja, brez vpliva na njihove obveznosti, ki izhajajo iz Pogodbe.*“ <sup>(2)</sup>

5.3 Vendar se zdi, da na podlagi Zelene knjige o varstvu potrošnikov v EU <sup>(3)</sup> in kasnejšega sporočila Komisije o strategiji potrošniške politike za obdobje 2002-2006 <sup>(4)</sup>, zadnja usmeritev podpira popolno uskladitev kot sredstvo približevanja zakonodaj na področjih, ki so povezana z varstvom in zaščito potrošnikov.

5.3.1 Ta usmeritev izhaja zlasti iz nedavnih predlogov direktiv o potrošniškem posojilu <sup>(5)</sup> in nelojalnih trgovskih praksah <sup>(6)</sup> in ker ga spremlja precenjevanje načela vzajemnega priznavanja <sup>(7)</sup>, se zdi, da določa splošno in ne samo točno določeno smer, ki jo utemeljuje narava zadevnih področij ali nujnost, da se zagotovi uresničevanje bistvenih vidikov notranjega trga.

5.3.2 EESO predvsem ob upoštevanju širitve EU na petindvajset držav članic priznava prednost sprejemanja zakonodajnih instrumentov, ki zagotavljajo največjo možno enotnost pravnih sistemov, ki urejajo pravne odnose med podjetji ali med podjetji in potrošniki vsakič, ko gre za ukrepe za izključno ali prvenstveno zagotavljanje delovanja notranjega trga.

5.3.2.1 Zato EESO meni, da je treba vsakič, ko je to možno, ob upoštevanju narave problematike sprejeti uredbe ali, v skladu z novo nomenklaturo, ki izhaja iz osnutka evropske ustave, „*evropske zakone*“ <sup>(8)</sup>, ali, če tega ni, direktive oziroma „*okvirne zakone*“ v skladu z omenjeno nomenklaturo, v okviru katerih se prizadeva za maksimalno uskladitev kot način boljšega zagotavljanja gotovosti in varnosti izvedenega prava.

5.3.3 EESO kljub temu meni, da mora biti uporaba takšne vrste uskladitve podrejena pogoju *sine qua non*: jamstvu, da se bo varstvo potrošnikov izvajalo na najvišji ravni v skladu s tehnološkim razvojem in sedanjimi znanstvenimi spoznanji kot tudi s prevladujočimi kulturnimi modeli.

5.4 V vseh drugih situacijah, v katerih interesi, ki jih je treba braniti, niso niti bistveno niti temeljno usmerjeni k uresničevanju delovanja notranjega trga in v katerih nasprotno prevladujeta varstvo in zaščita interesov potrošnikov, EESO meni, da je najboljši način zaščite in zagotavljanja teh interesov ohranjanje načela minimalne uskladitve na vedno visoki ravni varstva, pri čemer se državam članicam vseeno pušča možnost, da ohranijo ali uvedejo strožje ukrepe v skladu s Pogodbo in to ob strogem upoštevanju določb člena 153(5).

<sup>(1)</sup> Določba je veljala že za člen 129-A v okviru Maastrichtske pogodbe.

<sup>(2)</sup> Glej na primer direktive 90/314 (organizirana potovanja), člen 8; 94/47 (uporaba nepremičnin določen čas v letu), člen 11; 93/13 (nepoštene klavzule), člen 8; 97/7 (pogodbe, sklenjene na daljavo), člen 14; 85/577 (pogodbe, sklenjene zunaj trgovskih podjetij); 84/450 (zavajajoče oglaševanje), člen 7; 87/102 (potrošniško posojilo), člen 15; v tem pogledu je treba omeniti pomembno študijo, ki jo je na prošnjo Komisije opravil Center za pravice potrošnikov, ki jo je vodila Monique GOYENS in pri kateri je poročevalec o pričujočem mnenju imel priložnost sodelovati skupaj z odličnimi pravniki, kot so profesor Klaus TONNER, LOPEZ SANCHEZ, Susanne STORM, Jérôme FRANK, Alexandros VOUTSAS, William FAGAN, Paolo MARTINELLO, Andrée COLOMER, A. TAVASSY in Geraint HOWELLS (SPC/02/93/CM, julij 1994), ter v katere končnem poročilu se prav tako razlikuje med različnimi oblikami usklajevanja: minimalno, celotno, delno, popolno in fakultativno.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 531 final z dne 2. 10. 2001.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 208 final z dne 7. 5. 2002.

<sup>(5)</sup> COM(2002) 443 final z dne 11. 9. 2002.

<sup>(6)</sup> COM(2003) 356 final z dne 18. 6. 2003.

<sup>(7)</sup> V pogodbo je izrecno uveden z Enotnim evropskim aktom.

<sup>(8)</sup> Glej 32. člen osnutka ustave.

5.5 Ob pridružitvi desetih novih držav članic EESO svetuje Komisiji, da spremeni svoje stališče glede zadnje usmeritve, po kateri se sistematično daje prednost maksimalni uskladitvi, s tem da bi jo omejili na primere, v katerih gre za nujnost uresničevanja ali delovanja notranjega trga, in vedno skrbeli, da se v teh primerih varstvo potrošnikov zagotavlja na najvišji ravni v skladu s stanjem znanstvenih spoznanj, tehnološkega razvoja in prevladujočih sociokulturnih modelov na zadevnem področju.

5.6 Pod pojmom „znanstvena spoznanja“ razumemo osnovno znanje, ki je namenjeno tistim, ki odločajo o potrošniški politiki. Ta pojem vključuje potrjene rezultate:

- a) potrošniške teorije,
- b) empirične raziskave o vedenju potrošnikov in razvoju organizacij,
- c) ocene ukrepov in projektov, ki jih načrtuje Komisija itd.

Očitne vrzeli v razpoložljivosti osnovnega znanja je treba odpraviti z oblikovanjem zmožnosti ustreznega raziskovanja.

5.7 Vendar EESO svetuje, da se vsakič, ko je to možno in to omogoča tehnično-pravni napredek, uporabi uredba (ali „evropski zakon“ po novi nomenklaturi) kot najprimernejši instrument, ki jamči za dejansko približevanje zakonodaj in učinkovito zagotavlja gotovost in varnost prava pri njegovi uporabi v pravnih odnosih <sup>(1)</sup>.

## **6. Načelo subsidiarnosti, načelo vzajemnega priznavanja in previdnostno načelo — razlaga in uporaba, ki sta prilagojeni varstvu potrošnikov**

6.1 Nekatera temeljna načela v Pogodbi so strukturni elementi izpeljanega prava in nanje se je treba sklicevati vedno, kadar gre za opredelitev narave, bistvenega in primernega značaja kot tudi stvarnega področja regulativnih ukrepov v različnih sektorjih in v okviru izvajanja različnih politik Evropske unije.

Tudi potrošniško pravo pri tem ni izjema.

6.2 Med temi načeli lahko zaradi njihove pomembnosti razlikujemo načelo subsidiarnosti <sup>(2)</sup>, načelo vzajemnega priznavanja in previdnostno načelo.

<sup>(1)</sup> Kot dober primer uporabe uredbe lahko navedemo nedavne pobude, ki so bile sprejete o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (Uredba ES 44/2001 z dne 22. 12. 2000); o pomenu in vročanju sodnih in izvensodnih aktov v civilnih in gospodarskih zadevah v državah članicah (Uredba ES 1348/2000 z dne 29. 5. 2000); o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v zakonskih sporih in sporih v zvezi s starševsko odgovornostjo (Uredba ES 1347/2000 z dne 29. 5. 2000); o postopkih v primeru insolventnosti (Uredba ES 1346/2000 z dne 29. 5. 2000); o pospeševanju prodaje na notranjem trgu (COM(2002) 585 final z dne 25. 10. 2002); o sodelovanju na področju varstva potrošnikov (COM(2003) 443 final z dne 18. 7. 2003); o snoveh in predmetih, namenjenih stiku s hrano (COM(2003) 689 final z dne 17. 11. 2003); itd.

<sup>(2)</sup> Primerjaj besedilo iz člena 5 II Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije:  
„Skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega in učinkov predlaganih ukrepov lažje doseže Skupnost.“

Vsekakor obstaja vrsta razlik v formuliranju člena 9 (3) Osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki bi jih bilo treba podrobneje preučiti.

Ustrezno besedilo Osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo se glasi sledeče:

„Po načelu subsidiarnosti Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, samo če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev nameravanih ukrepov na centralni ravni niti na regionalni in lokalni ravni, temveč jih lahko zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.“

Za razpravljanje o načelu bi se bilo treba poslužiti naslednjih prispevkov:

„Subsidiarité: défi du changement“, akti s kolokvija Jacquesa Delorsa, ki jih je izdal Evropski inštitut za javno upravo, Maastricht, 1991 (IEAP 11/04); „Le principe de subsidiarité“, Jean-Louis Clergerie, Ellipres, 1997; „Considérations sur le principe de subsidiarité“, prof. G. Vandersanden, verjetno neobjavljena študija (januar 1992); „Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea“, Gian Pietro Orsello, Rim, 1993; Mégretov komentar k Pogodbi, I. knjiga, 2. izdaja, dodatek, poglavje III, str. 421 sl.

6.3 Dejansko in ne da bi se lotili poglobljene analize pomena načela subsidiarnosti, ki se uporablja za pravno ureditev interesov potrošnikov, izhaja neposredno iz njegovega besedila, povezanega z besedilom člena 153, da smo pred „dvojno subsidiarnostjo“, kot so to imenovali nekateri <sup>(1)</sup>.

6.3.1 Dejansko je poleg rešeta „prvotne“ in splošne subsidiarnosti iz člena 3 B v primeru ukrepov iz člena 153(3)(b) zakonodajalec hotel za le-te stkati še gostejšo mrežo, ki bo delovala kot prava „sekundarna“ subsidiarnost. Ti ukrepi Skupnosti bodo sprejemljivi šele, ko bodo šli skozi rešeto subsidiarnosti, namreč če bodo „dopolnjevali“ ali „podpirali“ pobude držav članic na zadevnih področjih.

6.3.2 Z drugimi besedami, države članice morajo vedno prevzeti pobudo za sprejem ukrepov na nacionalni ravni ali se odločiti, da bodo to storile, da bo Skupnost lahko v danem primeru sprejela ukrep, da bi „dopolnila“ ali „podprla“ te pobude.

6.3.3 Na kratko, Skupnost je tako prikrajšana za vsako lastno pobudo, da bi sprejela kakršen koli ukrep, celo na omenjenih in natančno naštetih področjih in to celo, ko bi bilo njeno dejanje upravičeno z vidika načela subsidiarnosti, kot je izraženo v členu 3 B, drugače kot, da nastopi potem, ko so države članice prevzele pobudo.

6.4 Zato bo nujno potrebno, da predstavniki potrošnikov na vsak način in ob konkretni uporabi načela subsidiarnosti pri institucijah Skupnosti dosežejo, da razlaga slednjega ne bi privedla do blokade sprejemanja potrebnih in proporcionalnih ukrepov za varstvo in zaščito potrošnikov.

6.5 Kar zadeva načelo vzajemnega priznanja <sup>(2)</sup>, je Odbor že imel priložnost, da na poglobljen način izrazi svoje stališče v mnenju na lastno pobudo novembra 2000 <sup>(3)</sup> po pomembnem sporočilu Komisije o „priznavanju v zvezi s spremljanjem akcijskega načrta za enotni trg“ <sup>(4)</sup>.

6.6 Komisija je za različna sektorska področja objavila programe ukrepov za uporabo načela vzajemnega priznanja, med katerimi izstopajo ukrepi v zvezi z odločbami v kazenskih ter civilnih in gospodarskih zadevah <sup>(5)</sup>.

6.7 Predvsem kar zadeva ukrepe, sprejete v zvezi s potrošniki, se vedno bolj uveljavlja težnja po njihovi širitvi na različna področja, ki so predmet zakonodaje, predvsem ob hkratnem prizadevanju za popolno uskladitev.

6.8 Treba je tudi vedeti, da kljub na splošno upravičeni uporabi teh ukrepov obstajajo področja, na katerih so zaradi njihovega sprejema potrošniki podvrženi različnim zakonodajam držav članic, kar ustvarja situacije, ki so vir zmede in očitno odvrčajo od sklepanja čezmejnih pogodb <sup>(6)</sup>.

6.9 Zato opozarjamo Komisijo na nujnost previdne uporabe, ki je prilagojena stvarnosti vsakega sektorja, kadar gre za uporabo načela vzajemnega priznanja kot sredstva za približevanje zakonodaj.

<sup>(1)</sup> Nujno je treba omeniti, da je Komisija Svetu na njegovem zasedanju dne 11. in 12. decembra 1992 v Edinburgu to načelo razložila tako, da so umaknili nekatere že izdelane predloge direktiv, številne druge pa zamrzili in predelali.

<sup>(2)</sup> V razširjeni obliki ga je uvedel Enotni evropski akt v členu 100-B, kar je v sodni praksi dokončno potrdila rzsodba „Cassis de Dijon“.

<sup>(3)</sup> „Vzajemno priznavanje na notranjem trgu“ (poročevalec: g. LAGERHOLM), objavljeno v UL C 116 z dne 20. 4. 2001.

<sup>(4)</sup> COM(1999) 299 final z dne 16. 6. 1999.

<sup>(5)</sup> UL C 12 z dne 15. 3. 2001.

<sup>(6)</sup> Mišljeni so zlasti finančni prihodki, predlagani v okviru trgovine na daljavo.

6.10 EESO nasprotno meni, da je treba razumeti previdnostno načelo, ki je bilo vključeno v pravo Skupnosti z Maastrichtsko pogodbo in omejeno na okoljsko politiko, kot pravno načelo, skupno vsem politikam EU, zlasti kar zadeva politiko varstva in zaščite potrošnikov, s pomembnimi praktičnimi posledicami predvsem na ravni sistematične in objektivne ocene tveganj ter obrnitve dokaznega bremena v korist potrošnikov kot splošnega pravila prava o civilni odgovornosti <sup>(1)</sup>.

## 7. Zagotavljanje dejanske horizontalnosti potrošniške politike

7.1 Kot je bilo rečeno že prej, je pojem horizontalnosti ali transverzalnosti potrošniške politike, ki je bil uveden v Pogodbo o ustanovitvi ES z Amsterdamsko pogodbo in ki je bil že izražen v različnih programskih dokumentih Komisije <sup>(2)</sup>, danes znatno okrepljen v političnih usmeritvah Komisije, ne da bi pozabili, da je bil vpisan v osnutek ustave kot temeljna pravica <sup>(3)</sup>.

7.2 Dejansko lahko v dokumentu o „Strategiji za potrošniško politiko za obdobje 2002/2006“ <sup>(4)</sup> preberemo, da „poleg posebnih predpisov o varstvu potrošnikov na potrošnike vplivajo tudi druge pomembne politike Skupnosti. Navedemo lahko notranji trg, okolje in trajnostni razvoj, promet, finančne storitve, konkurenco, kmetijstvo, zunanjo trgovino itd. Potrošniške politike kot takšne se ne da pripraviti neodvisno od drugih področij, ki imajo posledice za potrošnike. Bistveno je sistematično vključevanje interesov potrošnikov v ustrezna akcijska področja EU“ <sup>(5)</sup>.

7.3 Vseeno se dogaja, da se to načelo v praksi ni kazalo v konkretnih dejanjih in sistematično na ravni ukrepov, sprejetih za nadaljevanje izvajanja različnih politik Skupnosti. V omenjenem strateškem dokumentu ta cilj ni prednostna naloga, kar je v nasprotju s predlogom, ki ga je EESO dal v svojem mnenju o sporočilu Komisije <sup>(6)</sup>.

7.4 Zato je treba nujno določiti pregledne mehanizme in uvesti verodostojne prakse, ki zagotavljajo stalno upoštevanje interesov potrošnikov kot tudi visoko raven njihove zaščite ob sprejemu katerega koli ukrepa na katerem koli področju pristojnosti Skupnosti <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Glej mnenje EESO o „uporabi previdnostnega načela“, poročevalec: g. BEDOSSA, UL C 268/6 z dne 19. 9. 2000.

<sup>(2)</sup> Glej uvodni program EGS z dne 14. aprila 1975, v katerem smo lahko že prebrali, da „se morajo vse te pravice izvajati na okrepljen način z ukrepi v okviru posebnih politik Skupnosti, kot so na primer gospodarska politika, skupna kmetijska politika, socialna politika, okoljska, prometna in energetska politika kot tudi približevanje zakonodaj, ki vse vplivajo na položaj potrošnika.“ (UL C 92 z dne 25. 4. 1975). Zamisel so pozneje razvili v sporočilu Sveta z dne 4. julija 1985, ki je vir resolucije Sveta z dne 23. 6. 1986, pod naslovom „nova spodbuda“, v kateri se uresničevanje notranjega trga prvič upravičeno razume kot sredstvo in ne kot cilj oblikovanja Evropske gospodarske skupnosti (COM(85) 314 final).

Tudi Evropski parlament je v svoji resoluciji marca 1992 o standardih za varstvo potrošnikov in javnega zdravja v pričakovanju uresničitve notranjega trga Komisijo pozval, naj na vseh političnih področjih vedno bolj upošteva zahteve po varstvu potrošnikov (EP 152150).

Vendar je EESO tisti, ki je pred Evropskim svetom v Amsterdamu v mnenju o enotnem trgu in varstvu potrošnikov (CESE 1309/95 z dne 22. novembra, poročevalec: g. CEBALLO HERRERO, UL C 39 z dne 12. 2. 1996) jasno izrazil vrsto priporočil o izvajanju horizontalnosti potrošniške politike in zahteval, da se ta priporočila splošno potrdijo v spremenjeni pogodbi.

<sup>(3)</sup> Člena III-38 in III-5.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 208 final z dne 7. 5. 2002.

<sup>(5)</sup> Mesto nav., str. 7.

<sup>(6)</sup> Mnenje CESE 276/2003 z dne 26. februarja 2003, poročevalka: ga. Ann DAVISON, UL C 95 z dne 23. 4. 2003.

<sup>(7)</sup> EESO je v že omenjenem mnenju 1309/95 z dne 22. novembra glede tega priporočil:

- da se morajo v vseh odločitvah o trgovinski politiki Evropske unije interesi potrošnikov upoštevati kot objektivna in javna merila;
- da bi morale biti v uporabi členov 85 in 86 Pogodbe obvezno posvetovanje s potrošniškimi organizacijami glede izjem in odobritev sporazumov med podjetji in zlasti v primeru združevanja podjetij, saj imata ti dve praksi negativne posledice na dobro delovanje trga;
- da je treba sprejeti direktive o neloyalni konkurenci in oglaševanju;
- da je treba uskladiti zavarovalniško pravo, pri čemer se potrošnike zaščititi pred diskriminacijskimi ali agresivnimi prodajnimi praksami v tem sektorju;
- da je treba okrepiti politiko sodelovanja na področju kontrole varnostnih standardov in zatiranja trgovanja s proizvodi in storitvami, ki ogrožajo varnost in zdravje (odstavek 3.2.4.) „da se morajo v vseh odločitvah o trgovinski politiki Evropske unije interesi potrošnikov upoštevati kot objektivna in javna merila“;

7.5 EESO v tem smislu zlasti predlaga, da Komisija obravnava nujnost proučitve okrepitev človeških in materialnih virov DG SANCO in ponovne opredelitve metod in postopkov povezovanja le-tega z drugimi generalnimi direktorati.

7.5.1 Prav tako morajo druge institucije Skupnosti od Sveta prek Odbora regij in samega EESO do Evropskega parlamenta ponovno premisliti o svojih oblikah organizacije, tako da bi bolje zagotovili dejansko upoštevanje varstva potrošnikov v vseh politikah Skupnosti.

## 8. Poenostavitev in kodifikacija potrošniškega prava

8.1 Hitra množitev in naraščajoča zapletenost zakonodajnih in uredbenih pobud na področju potrošniškega prava priporočata, celo nalagata kot nujen pogoj, nadaljevanje prizadevanj za izboljšanje načina oblikovanja zakonov in poenostavitve zakonodaj.

8.2 Komisija se je pred kratkim vedno bolj ukvarjala s temi vidiki oblikovanja zakonodaje Skupnosti <sup>(1)</sup>.

8.3 Odbor ni samo podpiral Komisijo <sup>(2)</sup> pri tej nalogi, temveč je iz teme „poenostavitve“ celo naredil stalno vprašanje svoje Opazovalnice enotnega trga od leta 2000 naprej.

8.4 EESO se zato veseli institucionalnega sporazuma, ki so ga v tej zadevi dosegli Evropski parlament, Svet in Komisija <sup>(3)</sup>, in opozarja na že oblikovane pripombe v navedenih mnenjih in predvsem na nedavno odobreno mnenje o zadnjem sporočilu Komisije o tem vprašanju <sup>(4)</sup>.

8.5 Zlasti v potrošniškem pravu, ki naj bi ščitilo posameznike, je potrebna nadaljnja poenostavitev za lažje razumevanje in enostavnejšo uporabo <sup>(5)</sup>.

8.6 Nadaljnji vidik te potrebe se kaže v prizadevanjih za kodifikacijo, ki jih je Komisija že vložila, čeprav omejeno na določene direktive.

8.7 Ob upoštevanju različnih pomenov pojma „kodifikacija“ se ne zdi koristno, da bi prizadevanje usmerili na izdelavo resničnega avtonomnega evropskega zakonika o potrošnji <sup>(6)</sup>, temveč bi raje nadaljevali po poti dogovorjenega preoblikovanja določb Skupnosti za pomembna vprašanja, pri čemer bi uskladjali določbe različnih zakonodajnih pobud in sistematično uredili zadeve.

<sup>(1)</sup> To skrb dovolj dokazujejo naslednji dokumenti o tem vprašanju: „bolje oblikovati zakone“, med katerimi izstopajo dokument v zvezi z letom 2002 (COM(2002) 715 final z dne 11. 12. 2002) kot tudi njena sporočila z dne 5. decembra 2001 „in izboljšati regulativno okolje“ (COM(2001) 726 final z dne 5. junija 2002), o „upravljanju v Evropski uniji: bolje oblikovati zakone“ (COM(2002) 275-278 final z dne 11. 2. 2003) o „Posodobitvi in poenostavitvi pravnega reda Skupnosti“ (COM(2003) 71 final) in predvsem nedavni zakonodajni in delovni program za leto 2004 (COM(2003) 645 final z dne 29. 10. 2003), v katerem je poudarila, da bo prednostna naloga v letu 2004 poenostavitev in kodifikacija zakonodaje Skupnosti „Priloga 5“.

<sup>(2)</sup> Glej mnenja EESO, o katerih so poročali g. VEVER (UL C 14 z dne 16. 1. 2001), g. WALKER (UL C 48 z dne 21. 2. 2002 in UL C 125 z dne 27. 5. 2002), g. SIMPSON (UL C 133 z dne 6. 6. 2003) in g. RETUREAU (INT/187 z dne 17. marca 2004 – CESE 500/2004, UL C...).

<sup>(3)</sup> UL C 321 z dne 31. 12. 2003. Zaradi njegove pomembnosti glej poročilo Evropskega parlamenta z dne 25. 9. 2003 (AS –0313/2003), katerega avtorica je poslanka ga. Monica FRASSONI.

<sup>(4)</sup> COM(2003) 71 final, o katerem je poročal g. RETUREAU (CESE 500/2004, UL C...).

<sup>(5)</sup> Glede napredka prenosa pravnega reda Skupnosti 65 % vprašanih instanc trdi, da je zakonodajna reforma dokončana, in 35 %, da proces prenosa še ni končan.

<sup>(6)</sup> O zamisli o „kodifikaciji“ potrošniškega prava Skupnosti in različnih pomenih pojma „kodifikacija“ se je obširno razpravljalo na kolokviju v Lyonu 12. in 13. decembra 1997, katerega listine so bile pod naslovom „k evropskemu zakoniku o potrošnji“ objavljene pri Bruylantu (1998), in ponovno na kolokviju v Boulogne-sur-Mer 14. in 15. januarja 2000, katerega listine je objavila Documentation Française (Paris 2000). Vprašanje je bilo zlasti predmet razmišljanja različnih avtorjev v delu Dominique FENOUILLET et Françoise LABARTHE z naslovom: „ali je treba ponovno kodificirati potrošniško pravo?“ (ECONOMICA, 2002).

8.8 Splošno predlagan način za zmanjšanje zakonodajnega bremena je večja uporaba samoregulativnih in koregulativnih mehanizmov.

8.8.1 Ne da bi hoteli prehiteti mnenje, ki ga o tem vprašanju pripravlja EESO, lahko vendar že sedaj, predvsem glede potrošniškega prava, trdimo, da bo mogoče na trgu, ki še ni utrjen in na katerem priznana vlada pomanjkljivo informiranje, samo na podlagi jasno določenega pravnega okvira, kar zadeva področje, parametre in merila ukrepov, vzpostaviti alternativne samoregulativne in koregulativne sisteme, kar je EESO sicer že trdil v mnenju o nelojalnih trgovskih praksah <sup>(1)</sup>.

## 9. Informiranje in izobraževanje potrošnikov

9.1 EESO že dolgo poudarja odločilno vlogo ustreznega informiranja in izobraževanja potrošnikov pri podpiranju, varstvu in zaščiti potrošnikov.

9.2 Kar zadeva predvsem **informiranje potrošnikov**, je EESO poudaril, da ni dovolj nuditi posebno informacijo o danem proizvodu ali storitvi niti kakršno koli, čeprav popolno informacijo, temveč je nujno splošno informiranje o pravicah potrošnikov kot temelj prilagojenega in ciljnega informiranja o vrsti zadevnih dobrin in storitev <sup>(2)</sup>.

9.3 Kar zadeva **izobraževanje potrošnikov**, je EESO v nedavnem mnenju na lastno pobudo ne samo zagovarjal „izobraženega potrošnika“, temveč je tudi navedel seznam vsebin in tehnik izobraževanja potrošnikov in opredelil vlogo različnih udeležencev v izobraževalnem procesu (Evropska unija, države, potrošniška združenja, strokovnjaki itd.) <sup>(3)</sup>.

9.4 V okviru preoblikovanja potrošniške politike, ki je neposredna posledica širitve, se je povečala pomembnost informiranja in izobraževanja potrošnikov, če hočemo zagotoviti promocijo in dejansko varstvo njihovih pravic, vendar ne da bi to vplivalo na svobodo, ki jo moramo še vedno pustiti državam članicam in reprezentativnim združenjem potrošnikov, da določajo usmeritve in merila za boljše prilaganje stvarnosti vsakega nacionalnega, regionalnega ali lokalnega trga.

9.4.1 To pomembno nalogo morajo prevzeti ne samo šole in potrošniška združenja, temveč tudi podjetja, strokovnjaki in države.

Evropska unija mora ne samo uskladiti pobude, ampak tudi spodbujati in pospeševati ukrepe, ki vodijo k izboljšanju kakovosti informiranja in temeljitejšemu izobraževanju potrošnikov <sup>(4)</sup>.

9.4.2 Ti ukrepi se ne smejo omejiti na ustrezne finančne podpore, temveč morajo pokrivati tudi izvajanje skupnih kampanj in programov informiranja in izobraževanja.

9.4.3 Te kampanje in programi morajo vključevati tako potrošnike kot strokovnjake, dobavitelje blaga in ponudnike storitev kot tudi organe, zadolžene za zakonodajo in uporabo prava, s posebnim poudarkom na pravnih strokovnjakih (sodniki, odvetniki, tožilci itd.)

<sup>(1)</sup> Mnenje CESE 105/2004, poročevalec: g. H. BATALLER, UL C 108 z dne 30. 4. 2004.

<sup>(2)</sup> V tem pogledu glej na splošno mnenja EESO na temo „Enotni trg in varstvo potrošnikov: priložnosti in ovire“, poročevalec: g. CEBALLO HERRERO, UL C 39 z dne 12. 2. 1996, in o „Zeleni knjigi o varstvu potrošnikov v Evropski uniji“, poročevalka: ga. DAVISON, UL C 125 z dne 27. 5. 2002, in še posebej mnenja o predlogih direktiv o zavajajočem in primerjalnem oglaševanju, prodaji od vrat do vrat, potrošniškem posojilu, organiziranih potovanjih, nepoštenih klavzulah, uporabi nepremičnin določen čas v letu, prodaji dobrin na splošno in finančnih storitvah posebej na daljavo, odgovornosti proizvajalca, jamstvih, elektronski trgovini in varnosti proizvodov kot tudi o nelojalnih trgovskih praksah.

<sup>(3)</sup> Mnenje z dne 26. 3. 2003, o katerem je poročal g. H. BATALLER (UL C 13 z dne 6. 6. 2003). Zaradi njegove koristi ne smemo pozabiti omeniti poročila Committee for Consumer Affairs Nizozemske iz novembra 2000 o tem vprašanju.

<sup>(4)</sup> Kot je to Odbor trdil že od leta 1986 v resoluciji z dne 9. junija (UL C 184 z dne 23. 7. 1986).

## 10. Upravno sodelovanje pri uporabi zakonov o varstvu potrošnikov consommateurs

10.1 Bistvenega pomena je vidik, ki izhaja iz nedavnega predloga uredbe o sodelovanju med nacionalnimi organi oblasti, ki so zadolženi, da pazijo na uporabo zakonodaje o varstvu potrošnikov (COM(2003) 443 final z dne 18. 7. 2003), o kateri je Odbor že imel priložnost izraziti svoje mnenje <sup>(1)</sup>.

10.2 Treba je zapolniti različne vrzeli, razkrite v omenjenem dokumentu, tako da bo sistem nadzora kršitev Skupnosti vedno bolj učinkovit in da bo njegovo izvajanje na nacionalni ravni zagotavljalo njegovo dejansko uporabo.

Predmet takojšnje spremembe bi moral biti še drug vidik, tj. področje uporabe, ki je po mnenju EESO preozko.

## 11. Elementi razmišljanja za uresničevanje učinkovitega in ustreznega varstva, zaščite in promocije potrošnikov na razširjenem enotnem trgu

11.1 EESO se v celoti zaveda, da zakonska sprememba, kakršna koli že je, nima takojšnjih učinkov niti ne daje takojšnjih rezultatov. Tako EESO poleg tega, da skrbi za poudarjanje nujnosti krepite in pospeševanja dejanske uporabe obstoječega prava, v okviru pristopa, ki smo ga tu sprejeli za obravnavo različnih vprašanj, ki bi jih lahko poglobili ali izboljšali, skrbi tudi za poudarjanje postopnosti in usklajenosti morebitnih sprememb, ki jih je treba uvesti, tako da ne bodo škodovale nujno potrebnemu ravnovesju glavnih zadevnih interesov, pri čemer ne gre pozabiti na najpogosteje neugodni položaj potrošnika v potrošniškem odnosu.

11.2 S tega vidika EESO našteva nekaj področij, ki po njegovem mnenju zahtevajo razmislek, kako bi izboljšali sedanji normativni okvir, ki ureja pravne odnose, ki neposredno zadevajo potrošnike.

11.2.1 Eno od problematičnih področij zadeva **varnost storitev** za potrošnike in s tem zakonodaje o **odgovornosti izvajalca za slabe storitve**.

11.2.2 Predlog direktive v tej zadevi <sup>(2)</sup> miruje že od leta 1992 in tako z novim upanjem sprejemamo odločitev Komisije, da na tem področju ponovno odpre razpravo s svojim „poročilom“ z dne 6. junija 2003 <sup>(3)</sup> kot tudi z nedavnim predlogom direktive o storitvah na notranjem trgu <sup>(4)</sup>, s čimer pozitivno odgovarja na poziv, ki sta ji ga naslovila Svet in Evropski parlament, da „se opredelijo potrebe, možnosti in prednostni red ukrepov Skupnosti glede varnosti storitev“ <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Mnenje CESE 196/2004, sprejeto 28. januarja 2004, poročevalec: g. HERNÁNDEZ BATALER, UL C 108 z dne 30. 4. 2004. Komisija je že opozorila na nujnost izboljšanja nadzora uporabe prava Skupnosti v sporočilu z dne 11. decembra 2002 (COM(2002) 725 final).

<sup>(2)</sup> Na Vrhu v Edinburgu, dne 11. decembra 1992 je bila sprejeta odločitev o umiku vrste predlogov direktiv v pripravi, med katerimi je bilo tudi omenjeno besedilo (SN/400 456/92 Priloga C k sklepom predsedstva).

<sup>(3)</sup> Direktiva 2001/95/ES, člen 20.

<sup>(4)</sup> COM(2003) 313 final z dne 6. 6. 2003.

<sup>(5)</sup> COM(2004) 2 final z dne 13. 1. 2004. Prim. mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (Poročevalca: gospoda METZLER in EHNMARK); prim. tudi Resolucijo Sveta z dne 1. 12. 2003 v UL C 299 z dne 10. 12. 2003.

11.2.3 Vendar se lahko bojimo, da usmeritev pristopa, ki ga je v zvezi s tem vprašanjem sprejela Komisija, ne bo privedla do natančnih in učinkovitih regulativnih ukrepov zaradi neprilagojene razlage načel subsidiarnosti in dopolnjevanja nacionalnih politik<sup>(1)</sup>.

11.2.4 Drugo področje, na katerem je opazna pomembna regulativna vrzel na ravni Skupnosti, je področje opredelitve **bistvenih storitev splošnega interesa** in načel, ki morajo urejati te storitve, kar zadeva kontinuiteto in univerzalnost storitev, primernost cen, pravico do dostopa, svobodo izbire itd.<sup>(2)</sup>.

11.2.4.1 Na podlagi predhodnih mnenj<sup>(3)</sup> na to temo<sup>(4)</sup> EESO meni, da širitev EU zahteva opredelitev natančnih smernic ob upoštevanju privatizacije nekaterih pomembnih javnih služb in nujno sestavo seznama glavnih storitev splošnega interesa, med katerimi morajo biti še naprej letalski in železniški promet, elektrika, plin, poštna storitve in telekomunikacije<sup>(5)</sup>.

11.2.4.2 V odsotnosti dovolj natančnih kazalcev kakovosti, ki omogočajo primerjalno oceno teh storitev, čakamo obljubljeni poročilo Komisije o metodologiji za horizontalno ocenjevanje storitev splošnega interesa<sup>(6)</sup>.

11.2.5 Nadaljnja, do danes še nezapolnjena vrzel se pojavlja na področju poenotenja zakona o nepogodbenih obveznostih na ravni Skupnosti.

11.2.5.1 Še posebej je treba omeniti predlog uredbe Komisije, ki predstavlja napredek<sup>(6)</sup>. Skupaj s pripombami in predlogi, ki jih je EESO oblikoval v mnenju<sup>(7)</sup> predstavlja predlog osrednji element postopka usklajevanja zakonodaje na ravni razširjene EU na področju, ki je pomembno za ustrezno varstvo potrošnikov.

11.3 Kar zadeva **pravico do informiranja**, zlasti glede živil<sup>(8)</sup>, je treba poleg nujnosti, da so etikete vedno bolj razumljive za potrošnika, uporabiti druge sodobne metode, ki izboljšujejo informiranje potrošnikov (internet, odprti telefon, pomoč potrošnikom itd.), ne da bi, kadar se to lahko zahteva ali je možno, zanemarili ugotavljanje porekla proizvodov<sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ne da bi to vplivalo na mnenje, ki ga EESO ravno pripravlja o tem vprašanju.

<sup>(2)</sup> Glej Zeleno knjigo o storitvah splošnega interesa (COM(2003) 270 final z dne 21. 5. 2003) in sporočilo Komisije z naslovom „Storitve splošnega interesa v Evropi“ (COM(96) 443 final z dne 11. 9. 1996).

<sup>(3)</sup> Mnenje CESE 1607/2003 z dne 10. 12. 2003, UL C 80 z dne 30. 3. 2004 (poročevalec: g. HERNÁNDEZ BATALLER) in mnenje CESE 605/97 z dne 29. 5. 1997, UL C 287 z dne 22. 9. 1997 (poročevalec: g. VAN DIJK). Glej tudi sektorska mnenja CESE o določenih bistvenih storitvah, med katerimi ločimo mnenje CESE 1269/96 z dne 30. 10. 1996, UL C 66 z dne 3. 3. 1997, o energiji in mnenje CESE 229/2001 z dne 1. 3. 2001, UL C 139 z dne 11. 5. 2001, o storitvah elektronskega komuniciranja, ki ju je pripravil g. HERNÁNDEZ BATALLER.

<sup>(4)</sup> Na Portugalskem se je zgodilo nekaj presenetljivega: izključitev telefonskih storitev iz kategorije bistvenih javnih storitev (Zakon 5/2004 z dne 10. 2. 2004).

<sup>(5)</sup> To sporočilo je omenjeno v dokumentu Komisije COM(2004) 374 final z dne 12. 5. 2004.

<sup>(6)</sup> Uredba o zakonu, ki se uporablja za nepogodbene obveznosti (COM(2003) 427 final z dne 22. 7. 2003) (Rim II).

<sup>(7)</sup> Mnenje CESE 841/2004, poročevalec: g. VON FÜRSTENWERTH, UL C...

<sup>(8)</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/13/ES z dne 20. marca 2000, UL L 109 z dne 6. 5. 2000.

<sup>(9)</sup> V skladu z direktivo je ugotavljanje porekla proizvodov obvezno samo, če lahko njegova opustitev potrošnika zapelje v zmotno, formulacija, ki lahko sproži številna vprašanja in ni dovolj jasna s stališča pravne varnosti.



11.4 Kar zadeva **varovanje zdravja in varnosti**, je še učinkovitejše delovanje sistema RAPEX <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup> odvisno od odzivne sposobnosti organov oblasti držav članic. EESO tako zopet poudarja nujnost vlaganja v kakovost nadzora trga Skupnosti s projekti, ki naj bi prispevali k oblikovanju in razvoju mehanizmov za tržni nadzor v državah članicah in zlasti v novih državah članicah, pri čemer naj bi pomagali tako reprezentativnim potrošniškimi organizacijam kot pristojnim javnim organom <sup>(3)</sup>.

11.4.1 Naloga potrošniških organizacij je zagotavljanje zanesljivih informacij o varnih izdelkih in storitvah ter posredovanje rezultatov nadzora, ki se izvaja na nacionalni ravni <sup>(3)</sup>.

11.5 Več vidikov **zaščite ekonomskih interesov potrošnikov** si zasluži temeljitejšo obravnavo ali preoblikovanje.

11.5.1 V zvezi z **odgovornostjo proizvajalca** <sup>(4)</sup> sedanji sistem predstavlja neravnovesje med dokaznim bremenom, naloženim potrošnikom, in vzroki izključitve odgovornosti proizvajalca, ki je v škodo potrošnika.

11.5.1.1 Zato je povsem upravičeno nadaljevati tekočo predelavo Direktive 85/374/EGS z dne 25. julija 1985, in sicer v smeri, ki jo priporoča zlasti Zelena knjiga o odgovornosti za izdelek <sup>(5)</sup>, o čemer je bilo govora v različnih študijah, ki jih je medtem naročila Komisija <sup>(6)</sup>.

11.5.2 Omejitev področja varstva potrošnikov glede **prodaje od vrat do vrat** <sup>(7)</sup> na izrecno zahtevo potrošnika povzroča nekaj zadržkov zaradi težave pri predložitvi dokazov in ker lahko povzroči mejne situacije, ki ne dajejo nobene pravne zaščite. EESO meni, da je treba še enkrat analizirati to vprašanje, tako da bi oblikovali domneve, ki bi potrošnika lahko ščitile pred goljufivim ravnanjem, poleg dejstva, da bi bilo treba ponovno pregledati celotno direktivo z vidika sedanjih neljalnih in agresivnih praks in zakonov Skupnosti, ki jih obravnavajo.

11.5.3 Glede **pogodb, sklenjenih na daljavo** <sup>(8)</sup>, bi bilo obvezno treba predpisati, da dobavitelj nosi dokazno breme v primerih, kjer gre za izpolnitev obveznosti o predhodnem informiranju, njihovi pisni potrditvi ter privolitev potrošnika <sup>(9)</sup>. Poleg tega bi bilo primerno analizirati ustreznost dolžnosti informiranja v pogodbah na daljavo v zvezi z novimi tehnologijami.

<sup>(1)</sup> V skladu z direktivo je ugotavljanje porekla proizvodov obvezno samo, če lahko njegova opustitev potrošnika zapelje v zmoto, formulacija, ki lahko sproži številna vprašanja in ni dovolj jasna s stališča pravne varnosti.

<sup>(2)</sup> Sistem za hitro izmenjavo informacij.

<sup>(3)</sup> Mnenje EESO o „predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s splošno varnostjo proizvodov“, UL C 367 z dne 20. 12. 2000, gre v isto smer. Mehanizmi za nadzor trga se 65 % vprašanih instanc zdijo ustrezni in 37 % malo učinkoviti.

<sup>(4)</sup> Direktiva 5/374/EGS z dne 25. julija 1985 o približevanju zakonskih določb držav članic glede odgovornosti za izdelek, ki jo spreminja Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 99/34/ES z dne 10. maja 1999, ki širi področje uporabe energetskega trga.

<sup>(5)</sup> COM(1999) 396 final z dne 28. 7. 1999.

<sup>(6)</sup> Sklicujemo se zlasti na poročilo, ki ga je predstavil LOVELLS (MARKT/2001/II/D), pogodba št. ETD/2001/B5 – 3001/D/76, pri kateri je poročevalec tudi sodeloval.

<sup>(7)</sup> Direktiva Sveta 85/577/EGS z dne 5. decembra 1985 v zvezi z varstvom potrošnikov v primeru pogodb, ki se sklepajo zunaj trgovskih podjetij, UL L 372 z dne 31. 12. 1985.

<sup>(8)</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES z dne 20. maja 1997 v zvezi z varstvom potrošnikov v primeru pogodb, sklenjenih na daljavo, UL L 144 z dne 4. 6. 1997.

<sup>(9)</sup> Člen 11(a) Direktive 97/7.

11.5.4 EESO izraža zaskrbljenost glede izvajanja **pravice do preklica**, saj je pomembno začeti s poenotenjem rokov v različnih zakonskih besedilih in določiti jasna pravila za izvajanje te pravice, zlasti v zvezi s trženjem finančnih storitev na daljavo <sup>(1)</sup> in potrošniškimi posojili <sup>(2)</sup>. EESO ne more mimo tega, da ne bi poudaril nujnosti poenostavitve tega zapletenega in pomanjkljivo preglednega sistema <sup>(3)</sup>.

11.5.5 Glede zaščite potrošnika pred **nepoštenimi klavzulami** <sup>(4)</sup> bi bilo koristno, da Komisija sestavi sistematičen in posodobljen seznam splošnih pogodbenih klavzul, ki so jih kot nepoštene izrecno označile tako nacionalne sodne prakse različnih držav članic kot sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti in ga razpošlje reprezentativnim potrošniškim organizacijam in strokovnjakom <sup>(5)</sup>.

11.5.5.1 Poleg tega je splošno priznano, da je zadevna zakonodaja zastarela in da je nujno, da Komisija po svojem poročilu o uporabi direktive <sup>(6)</sup> in številnih delovnih sejah, ki jih je organizirala na to temo, hitro dokonča svojo revizijo.

11.5.6 Glede vprašanja **potrošniškega posojila** <sup>(7)</sup> je EESO že imel priložnost izraziti svoje stališče o nedavnem predlogu Komisije na to temo <sup>(8)</sup> in zdaj je treba ponovno potrditi nujnost, da se spopademo s pojavi oduševstva in vzpostavimo ravnovesje med pravicami in dolžnostmi potrošnikov in posojilodajalcev. Obstoj neskladij med nacionalnimi predpisi na tem področju in različnimi obstoječimi ravnmi varstva potrošnikov, položaj, ki se bo z vstopom novih držav še poslabšal, lahko negativno vpliva na zaupanje v trg finančnih storitev in povzroča izkrivljanje konkurence.

11.5.7 Vprašanje, ki ga je treba nujno obravnavati na ravni Skupnosti, kot je to EESO že večkrat poudaril, je **prezadolženost zasebnih gospodinjstev** <sup>(9)</sup>, ki se je poslabšala in vzbujala bojazen, da bi lahko povzročila dvig obrestnih mer.

11.5.8 EESO tudi meni, da je bistveno izpopolniti predpise o **varnosti elektronskega plačevanja** <sup>(10)</sup>, in pozdravlja nedavno pobudo Komisije o začetku razprave o oblikovanju enotnega prostora za plačevanje na notranjem trgu <sup>(11)</sup>.

<sup>(1)</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2002/65/ES z dne 23. septembra 2002 v zvezi s trženjem finančnih storitev na daljavo, UL L 271 z dne 9. 10. 2002.

<sup>(2)</sup> Predlog direktive Evropskega parlamenta in sveta v zvezi z uskladitvijo zakonskih, uredbenih in upravnih določb držav članic na področju potrošniških posojil (COM(2002) 443 z dne 11. 9. 2002).

<sup>(3)</sup> 89 % vprašanih instanc trdi, da je ta pravica vpisana v zakonodajo, vendar jih 30 % meni, da se dejansko ne uporablja.

<sup>(4)</sup> Direktiva 93/13/EGS z dne 5. aprila, UL L 95/29 z dne 21. 4. 1993.

<sup>(5)</sup> Glede na to, kar vemo, se posodabljanje CLAB, ki je težko dosegljiv, ni nadaljevalo. 52 % vprašanih instanc meni, da je zaščita potrošnikov pred nepoštenimi klavzulami zadostna in samo 19 % jih meni, da je nezadostna.

<sup>(6)</sup> COM(2002) 248 final z dne 6. 7. 2002; glej mnenje, poročevalec: g. ATAÍDE FERREIRA, UL C 116 z dne 20. 4. 2001.

<sup>(7)</sup> Direktiva 87/100, UL L 42 z dne 12. 2. 1987, in Direktiva 98/7, UL L 101 z dne 1. 4. 1998.

<sup>(8)</sup> Mnenje EESO o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o uskladitvi zakonskih, uredbenih in upravnih določb držav članic na področju potrošniških posojil z dne 17. julija 2003, UL C 234 z dne 30. 9. 2003, v katerem EESO ni naklonjen temu, da predlog po zgledu Direktive 87/102 97EGS kot prvo skrb ohrani razvoj notranjega trga, in usmeritvi, po kateri bi bilo varstvo potrošnikov pomembno samo, če bi spodbujalo pospeševanje svobodnega pretoka ponudbe posojil, ki ni cilj sam po sebi, ampak zgolj instrument razvoja notranjega trga.

<sup>(9)</sup> V zvezi s tem opozorimo na še vedno aktualne dokumente, kot so informativno poročilo in mnenje na lastno pobudo z dne 24. 4. 2002, poročevalec: g. ATAÍDE FERREIRA, UL C 148 z dne 21. 6. 2002, in različne seje, ki so jih na to temo organizirale Komisija in nacionalne potrošniške organizacije.

<sup>(10)</sup> Priporočilo Komisije 87/598/EGS o evropskem kodeksu poštenega ravnanja na področju elektronskega plačevanja, UL L 365 z dne 24. 12. 1987, ne zadostuje za zaščito interesov potrošnikov na tem področju.

<sup>(11)</sup> Glej sporočilo Komisije o pravnem okviru v zvezi s plačevanjem na notranjem trgu (COM(2003) 718 final) in mnenje z dne 30. 6. 2004, poročevalec: M. RAVOET.

11.5.8.1 Vendar še vedno manjka splošen pogled na področje elektronskega trgovanja, s katerim bi pridobili zaupanje potrošnikov, kot jasno izhaja iz konference v Dublinu ob proslavi Evropskega dneva potrošnikov 2004.

11.5.8.1.1 Poleg tega delo, ki je bilo doslej opravljeno za oblikovanje sistemov akreditacije strokovnjakov, ni privedlo do ukrepov, niti samoregulativnih, ki bi potrošnikom lahko omogočili, da ugotovijo, katera spletna strani so vredne zaupanja.

11.5.8.1.2 Kljub omejenosti velja izraziti zadovoljstvo z nedavnimi ukrepi, ki so bili sprejeti na pobudo Komisije in so namenjeni varnejši uporabi interneta <sup>(1)</sup>, v zvezi z varstvom mladoletnikov in človeškega dostojanstva ter pravice do odgovora v avdiovizualnih in informacijskih storitvah <sup>(2)</sup>.

11.5.8.2 Poleg tega na mednarodni ravni manjka pravni okvir, ki bi bil podoben tistemu, ki ga je v EU vzpostavila bruseljska uredba I, in je bistvenega pomena za varno uresničevanje mednarodnih elektronskih transakcij, zaradi česar je konvencija o vprašanih pristojnosti in izvrševanju odločb v civilnih in gospodarskih zadevah na tem področju temeljni cilj, h kateremu je treba težiti v okviru haške konference.

11.5.9 Zelo pomembno je področje poenotenja **pogodbenega prava**, ki ga je začela Komisija in podprl EESO <sup>(3)</sup>, proces, ki ga je treba nadaljevati in poglobiti, tako da se da prednost poenotenju določenih pogodb in zlasti tistih, ki so posebej pomembne za potrošnike <sup>(4)</sup>.

11.5.10 Kritike, ki jih je EESO izrazil v svojem mnenju <sup>(5)</sup> o direktivi v zvezi z določenimi vidiki prodaje blaga za široko potrošno in pripadajočih jamstev <sup>(6)</sup>, v kateri so poudarjeni vidiki, povezani z jamstvi, ki spremljajo prodajo blaga, so še vedno aktualne, predvsem kar zadeva odnose med trgovskimi in pravnimi jamstvi kot tudi postopke njihove uporabe v praksi.

11.5.10.1 Sedaj bi bilo treba načrtovati ne samo, da se področje njene uporabe razširi na poprodajne storitve <sup>(7)</sup>, temveč tudi in zlasti, da Komisija zelo pozorno spremlja način prenosa direktive v države članice, ob upoštevanju zapletenosti njenega sistema in težave pri njenem povezovanju z nacionalnimi zakonodajami.

11.5.11 Močno smo si želeli, da bi Komisija po zeleni knjigi o varstvu potrošnikov <sup>(8)</sup> v predlogu zavzela stališče do področja **nelojalnih trgovskih praks**.

11.5.11.1 Medtem je imel EESO že priložnost, da v mnenju o tem vprašanju <sup>(9)</sup> izrazi svoje razočaranje in globoko bojazen glede pomena in usmeritve dokumenta v pripravi.

<sup>(1)</sup> Glej KOM(2004) 91 final z dne 12. 3. 2004 in mnenje EESO, ki ga trenutno pripravljata g. RETUREAU in ga. DAVISON.

<sup>(2)</sup> Glej COM(2004) 341 final in mnenje EESO v pripravi, o katerem bo poročal poročevalec tega mnenja.

<sup>(3)</sup> Glej sporočilo Komisije o evropskem pogodbenem pravu (COM(2001) 398 final z dne 11. 7. 2001) in mnenje EESO, poročevalec: g. RETUREAU, UL C 241 z dne 7. 1. 2002.

<sup>(4)</sup> Glej mnenje na lastno pobudo o zavarovalnih pogodbah (INT/202), ki je v pripravi in o katerem bo poročal poročevalec tega mnenja.

<sup>(5)</sup> Direktiva 1999/44/ES z dne 25. 5. 1999, UL L 171 z dne 7. 7. 1999.

<sup>(6)</sup> Mnenje 743/94 z dne 1. junija 1994, poročevalec: g. PROUMENS, UL C 295 z dne 22. 10. 1994.

<sup>(7)</sup> Kot je bilo to sicer že predvideno v odlični Zeleni knjigi Komisije (COM(93) 509 final z dne 15. 11. 1993) in katere duh je bil v direktivi izdan.

<sup>(8)</sup> COM(2001) 531 final, glej mnenje CESE 344/2002, poročevalka: ga. DAVISON, UL C 125 z dne 27. 5. 2002.

<sup>(9)</sup> Mnenje z dne 28. 1. 2004, poročevalec: g. HERNÁNDEZ BATALLER, UL C 108 z dne 30. 4. 2004.

11.5.11.2 Nadaljnji razvoj bodo morali predstavniki potrošnikov spremljati zelo pozorno, zlasti v novih državah članicah.

11.5.12 Poleg tega je EESO že izrazil svoje nezadovoljstvo glede osnutka uredbe o **pospeševanju prodaje** <sup>(1)</sup> in tu znova izraža svoje zadržke glede končne oblike osnutka in njegove združljivosti s predlogom v zvezi z nelojalnimi trgovskimi praksami, ker se boji, da bosta ta dva dokumenta skupaj pomenila nazadovanje v primerjavi s sedanjo ravno varnosti in zaščite, namesto da bi prispevala k močnejši uveljavitvi interesov potrošnikov.

11.6 Nazadnje EESO glede **dostopa do sojenja** meni, da je treba proučiti ne samo vprašanje zaščite skupnih interesov potrošnikov, naj so skupni, razpršeni ali posamezni <sup>(2)</sup> ali istovrstni, tako da bi nujno spremenili direktivo v zvezi z opustitvenimi tožbami Skupnosti <sup>(3)</sup>, da bi razširili področje njihove uporabe in tako omogočili resnično „class action“, akcijo, namenjeno uveljavljanju povrnitve škode in ne samo preprostega prenehanja nedovoljenih ali nelojalnih praks kot tudi zakonitih interesov posameznega potrošnika v sporih, zlasti kar zadeva dostop do hitrega in na splošno brezplačnega sojenja <sup>(4)</sup>. EESO na tem področju ponovno stavi ne samo na alternativne metode reševanja sporov <sup>(5)</sup>, temveč tudi v okviru postopkov poravnave. Ravno tako se mu zdi prednostno podpreti nacionalne organe oblasti na operativni in tehnični ravni za oblikovanje in izvedbo teh sredstev v različnih državah članicah <sup>(6)</sup>.

11.6.1 EESO se zavzema tudi za sprejem prisilnega instrumenta, ne da bi to vplivalo na načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, ki bo zagotavljal uresničevanje ciljev, ki jih je Komisija izrazila v priporočilu v tej zadevi <sup>(7)</sup>, zlasti načela svobode potrošnika ter načela nepristranskosti in preglednosti postopka s preoblikovanjem v obvezne določbe vsega, kar so sedaj samo preprosta priporočila, ki niso prešla v dejansko in splošno praktično rabo.

11.7 EESO na tem področju pozdravlja nedavne pobude Komisije glede sodelovanja med sodišči, med katerimi lahko ločimo uredbe v zvezi z insolventnostjo <sup>(8)</sup> in zakon o pristojnosti sodišč (Bruseljska konvencija) <sup>(9)</sup> kot tudi predlog uredbe v zvezi z zakonom o nepogodbenih obveznostih (Rim II) <sup>(10)</sup>, Zeleno knjigo o preoblikovanju Rimske konvencije o pogodbenih obveznostih v uredbo Skupnosti (Rim I) <sup>(11)</sup>, ali tudi uredbo **Sveta o oblikovanju splošnega okvira dejavnosti Skupnosti za lažjo izvedbo evropskega sodnega prostora v civilnih zadevah** <sup>(12)</sup>. Poleg tega poziva Komisijo, naj nadaljuje po poti oblikovanja enotnega sodnega prostora kot temeljnega elementa, ki strukturira vidike procesnega prava za uresničevanje enotnega trga, ki je vedno bolj bistven v razširjeni EU.

<sup>(1)</sup> V mnenju, poročevalec: g. DIMITRIADIS, UL C 221 z dne 17. 9. 2002, o predlogu uredbe Komisije (COM(2001) 546 final z dne 2. 10. 2001).

<sup>(2)</sup> 71 % vprašanih instanc trdi, da obstajajo mehanizmi dostopa do sodstva in samo 29 % je odgovorilo, da posebni mehanizmi ne obstajajo; glede učinkovitosti se 58 % zdijo ustrezni in 35 % malo učinkoviti.

<sup>(3)</sup> Direktiva 98/27/ES z dne 18. 5. 1998, UL L 166 z dne 11. 6. 1998, ki sedaj obstaja v kodificirani verziji (COM(2003) 241 final z dne 12. 5. 2003).

<sup>(4)</sup> Glede predpisov o oprostitvi plačila sodnih stroškov za združenja za varstvo potrošnikov 73 % vprašanih instanc odgovarja, da ne obstajajo.

<sup>(5)</sup> Mnenje EESO o Zeleni knjigi o alternativnih načinih reševanja sporov, ki izhajajo iz civilnega in gospodarskega prava (COM(2002) 196 final z dne 19. 4. 2002), poročevalec: g. MALOSSE, UL C 85 z dne 8. 4. 2003. EESO čaka objavo poročila o delovanju REJE (evropskega izvensodnega prostora), vendar že sedaj opozarja, da ga je treba narediti bolj operativnega.

<sup>(6)</sup> Mehanizmi za reševanje sporov obstajajo za 78 % vprašanih instanc in samo 33 % jih je odgovorilo negativno.

<sup>(7)</sup> Priporočilo 98/257/ES z dne 30. maja o načelih, ki se uporabljajo za organe, odgovorne za izvensodno reševanje potrošniških sporov, UL L 115 z dne 17. 4. 1998, in priporočilo 2001/310/ES z dne 4. aprila 2001, UL L 109 z dne 19. 4. 2001.

<sup>(8)</sup> Dokumenti Sveta 9179/99 in popravek 1 – 99/00806 (mnenje, poročevalec: g. RAVOET, UL C 75 z dne 15. 3. 2000), ki je sedaj Uredba Sveta (UL L 160/1 z dne 30. 6. 2000).

<sup>(9)</sup> Uredba ES 44/2001 (UL L 12 z dne 16. 1. 2001).

<sup>(10)</sup> COM(2003) 427 final z dne 22. 7. 2003.

<sup>(11)</sup> COM(2002) 654 final, ki je bila predmet mnenja, o katerem je poročal poročevalec tega mnenja (mnenje CESE 88/2004, UL C 108 z dne 30. 4. 2004).

<sup>(12)</sup> COM(2001) 705 final z dne 5. 11. 2001, ki je bila predmet mnenja, o katerem je poročal g. ATAIDE FERREIRA.

## 12. Sklepi

12.1 Uveljavljanje, sodelovanje, varstvo in zaščita potrošnikov morajo biti kot resnična pravica, ki je del evropskega državljanstva, stalni cilj vseh politik Evropske unije.

12.2 S širitvijo EU po vstopu več kot desetih novih držav članic, kjer je varstvo potrošnikov relativno nova tema, bo treba na novo zastaviti vso potrošniško politiko glede njenega prilagajanja novi stvarnosti trga s skoraj 500 milijoni potrošnikov.

12.3 Evropska unija in njene institucije bodo morale imeti odločilno vlogo pri pripravi prednostnih nalog za preoblikovanje zakonodajnega in institucionalnega okvira kot tudi nujno potrebnih akcijskih programov, ki so potrebni za zagotavljanje učinkovite potrošniške politike, ki sledi tem ciljem in jih uresničuje.

12.4 EESO želi s tem mnenjem na lastno pobudo prispevati k opredelitvi takšne politike, ki zastopa potrebe civilne družbe in predvsem skrbi za sodelovanje predstavnikov novih držav članic.

12.5 EESO meni, da so takojšnje prednostne naloge v okviru potrošniške politike:

- prečiščevanje pravnega reda Skupnosti v okviru prizadevanj za poenostavitev in kodifikacijo;
- dejanska uporaba uzakonjenega in pravilno prenesenega prava kot tudi strog nadzor uporabe;
- izvajanje okvirne direktive o nelojalnih trgovskih praksah;
- nujno prizadevanje za boljše informiranje in izobraževanje potrošnikov;
- integracija potrošniške politike v druge politike tako na ravni EU kot na nacionalni ravni;
- podpiranje potrošniških organizacij pri analizah izdelkov in izmenjavi informacij o njihovi kakovosti.

12.6 EESO poudarja, da je obstoj močnih in neodvisnih reprezentativnih potrošniških organizacij temelj resnične politike zaščite, uveljavljanja in sodelovanja potrošnikov.

12.7 EESO meni, da je treba za to potrošniškim organizacijam zagotoviti primerno financiranje za izvedbo njihovih dejavnosti, programov, projektov in pobud.

12.8 EESO meni, da bo lahko določitev meril za reprezentativnost in sodelovanje potrošniških organizacij odločilno prispevala k povečani učinkovitosti potrošniške politike.

12.9 EESO meni, da je treba postopoma in ne da bi pozabili na nujnost, da se ohrani ravnovesje med prizadetimi interesi, nadaljevati zakonodajno delo, ki je v teku, ali sprožiti nove zakonodajne pobude, pri čemer naj bi imela prednost naslednja področja:

- varnost storitev in odgovornost za pomanjkljivo izvedbo storitev;
- bistvene storitve splošnega interesa;
- varovanje zdravja in varnosti;
- večja varnost pri elektronskem plačevanju in uporabi interneta;
- prezadolženost zasebnih gospodinjstev;
- načini plačevanja;
- pogodbeno pravo;
- dostop do sodstva in enotnega sodnega prostora.

12.10 EESO poleg tega meni, da je treba spremeniti že obstoječo zakonodajo Skupnosti in uskladiti njene različne elemente, tako da bi jo prilagodili novemu razširjenemu trgu, s posebnim poudarkom na naslednjih področjih:

- odgovornost proizvajalca;
- prodaja od vrat do vrat, prodaja na daljavo, elektronsko trgovanje in pospeševanje prodaje;
- nepoštena klavzule;
- potrošniška posojila;
- jamstva ob prodaji blaga in storitev.

12.11 EESO ponavlja svoj predlog o oblikovanju Evropskega inštituta za raziskavo vprašanj v zvezi s potrošniki, ki bo nudil osnovno znanje za potrošniško politiko <sup>(1)</sup>.

12.12 EESO poziva države članice, da razumejo varstvo, zaščito, uveljavljanje in sodelovanje potrošnikov kot prednostno nalogo, ki jo morajo upoštevati v vseh svojih politikah.

12.13 EESO priporoča Komisiji, da pri določanju nove usmeritve potrošniške politike upošteva predloge in pobude tega mnenja ter redno izdaja poročila o vprašanih potrošništvu in položaju potrošnikov v Evropi.

Bruselj, 10. februarja 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega  
odbora  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(1)</sup> Mnenje z dne 26. 2. 2003, poročevalka: ga. DAVISON, UL C 95 z dne 23. 4. 2003, o „Strategiji za potrošniško politiko v obdobju 2002-2006“; mnenje z dne 17. 7. 2003, poročevalec: g. HERNÁNDEZ BATALLER, UL C 234 z dne 30. 9. 2003, o „Predlogu odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o oblikovanju splošnega okvira za financiranje dejavnosti Skupnosti v podporo potrošniške politike v letih 2004-2007“.

## DODATEK

**k mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora**

Naslednji predlog amandmaja je bil zavrnjen, vendar je dobil vsaj četrtno oddanih glasov.

**Točka 12.5**

Seznamu prednostnih nalog se doda naslednje:

„— v primeru težav pri varovanju pravic potrošnika zunaj matične države, je potrošniku treba omogočiti, da težave rešuje v maternem jeziku s pomočjo varuha pravic potrošnikov kot posrednika iz matične države članice.“

**Obrazložitev**

Trenutno je potrošnikom težko uveljavljati svoje pravice v državah EU, razen v matični, zaradi jezikovnih ovir in zapletov pri postopkih — na primer, če so potrošniku iz Latvije kršene pravice na Nizozemskem ali obratno.

**Rezultat glasovanja:**

za: 23

proti: 43

vzdržani: 3

---