

Uradni list

Evropske unije

C 195

Zvezek 49

Slovenska izdaja

Informacije in objave

18. avgust 2006

Obvestilo št.	Vsebina	Stran
	I <i>Informacije</i>	
	
	II <i>Pripravljalni akti</i>	
	Evropski Ekonomsko-socialni odbor	
	427. plenarno zasedanje 17. in 18. maja 2006	
2006/C 195/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Odziv na petletno oceno raziskovalnih dejavnosti Skupnosti (1999–2003), ki so jo izvedli neodvisni, visoko usposobljeni strokovnjaki COM(2005) 387 konč.	1
2006/C 195/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dajanju pirotehničnih izdelkov v promet COM(2005) 457 konč. — 2005/0194 (COD)	7
2006/C 195/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z omejitvami pri trženju in uporabi perfluorooktan sulfonatov (sprememba Direktive Sveta 76/769/EGS) COM(2005) 618 konč. — 2005/0244 (COD)	10
2006/C 195/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih COM(2005) 681 konč. 2004/0258 (COD)	14



Cena:
22 EUR

(Nadaljevanje na naslednji strani)

<u>Obvestilo št.</u>	Vsebina (nadaljevanje)	Stran
2006/C 195/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu Direktive Sveta o oprostitvi davkov na uvoz manjših pošilk blaga nekomercialnega značaja iz tretjih držav (kodificirana različica) COM(2006) 12 konč. — 2006/0007 CNS	19
2006/C 195/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremenjenem predlogu uredbe Sveta in Evropskega parlamenta o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza COM(2005) 319 konč. — 2005/0212 (COD)	20
2006/C 195/07	Mnenje strokovne skupine za promet, energijo infrastrukturo in informacijsko družbo o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spodbujanju čistih vozil za cestni promet COM(2005) 634 konč. — 2005/0283 (COD)	26
2006/C 195/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o pregledu strategije trajnostnega razvoja — Izhodišča za ukrepanje COM(2005) 658 konč.	29
2006/C 195/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o ocenjevanju in obvladovanju poplav COM(2006) 15 konč. — 2006/0005 (COD)	37
2006/C 195/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu odločbe Sveta o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti na področju civilne zaščite (prenova) COM(2006) 29 konč. — 2006/0009 (CNS)	40
2006/C 195/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi Izboljšanje duševnega zdravja prebivalstva. Pot k strategiji na področju duševnega zdravja za Evropsko unijo COM(2005) 484 konč.	42
2006/C 195/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o danskem sistemu fleksivarnosti	48
2006/C 195/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremenjenem predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive 77/388/EGS glede kraja opravljanja storitev COM(2005) 334 konč. — 2003/0329 (CNS)	54
2006/C 195/14	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o odpravljanju davčnih ovir pri obdavčitvi malih in srednje velikih podjetij na notranjem trgu — osnutek možnega pilotnega programa obdavčenja po pravilih matične države COM(2005) 702 konč.	58
2006/C 195/15	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Sveta o ustanovitvi kohezijskega sklada (kodificirana različica) COM(2006) 5 konč. — 2003/0129 (AVC)	61
2006/C 195/16	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zunanjih dejavnostih EU: Vloga organizirane civilne družbe	62
2006/C 195/17	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora Prispevek za Evropski svet 15. in 16. junija 2006 — Obdobje za razmislek	64
2006/C 195/18	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Predlogu odločbe Sveta o smernicah za politike zaposlovanja držav članic COM(2006) 32 konč. — 2006/0010 (CNS)	66



<u>Obvestilo št.</u>	Vsebina (nadaljevanje)	Stran
2006/C 195/19	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije o akcijskem načrtu za biomaso COM(2005) 628 konč.	69
2006/C 195/20	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o razvoju in pospeševanju uporabe alternativnih goriv v cestnem prometu v Evropski uniji	75
2006/C 195/21	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o obdavčitvi osebnih avtomobilov COM(2005) 261 konč. — 2005/0130 (CNS)	80
2006/C 195/22	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo COM(2005) 447 konč. — 2005/0183 COD	84
2006/C 195/23	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora položaju civilne družbe na Zahodnem Balkanu	88
2006/C 195/24	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o kampanji EU za ohranitev biotske raznovrstnosti — položaj in prispevek civilne družbe	96
2006/C 195/25	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Afriki, nujni prioriteti: stališče evropske civilne družbe	104
2006/C 195/26	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o ključnih sposobnostih za vseživljenjsko učenje COM(2005) 548 konč. — 2005/0221 COD	109



II

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

427. PLENARNO ZASEDANJE 17. IN 18. MAJA 2006

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Odziv na petletno oceno raziskovalnih dejavnosti Skupnosti (1999–2003), ki so jo izvedli neodvisni, visoko usposobljeni strokovnjaki

COM(2005) 387 konč.

(2006/C 195/01)

Komisija je 24. avgusta 2005 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 25. aprila 2006. Poročevalec je bil g. Braghin.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja 2006) s 108 glasovi za, 1 glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Kratka vsebina mnenja

1.1 EESO ceni ter podpira prizadevanja in sodelovanje takšnih visoko usposobljenih intelektualnih virov ter upa, da bodo priporočila različnih skupin strokovnjakov (in zlasti odbor, odgovoren za celovito oceno⁽¹⁾) trajna referenčna točka pri izvajanju okvirnih programov, pri prihodnjem oblikovanju politike na področju raziskav in inovacij, ter, bolj na splošno, v politiki izvajanja lizbonske strategije.

1.2 EESO je že večkrat povedal, da podpira bistveno povečanje evropskega proračuna za R&R in da zaradi tega obžaluje predlagano zmanjšanje te vsote, saj je to v nasprotju s prednostno nalogo razvoja, ki je nujen zaradi svetovnih konkurenčnih izzivov, predviden pa je tudi v lizbonski strategiji.

1.3 EESO poudarja pomembnost večjega zavzemanja industrije za raziskave in inovativni razvoj pri doseganju cilja Sveta iz Barcelone in upa, da se bodo prizadevanja osredotočila pred-

vsem na komunikacijo in vključevanje družb in organizacij proizvajalcev zaradi (med drugim) odkrivanja strateških področij, na katerih bi visoka kakovost raziskovanja v Evropi privedla do več inovacij.

1.4 EESO zahteva oblikovanje instrumentov za spodbujanje zasebnega financiranja raziskav in razvoja (od rizičnega in tveganega kapitala do ciljno usmerjenega financiranja EIB in kreditnih aranžmajev za raziskave), da bi olajšali povezovanje rezultatov raziskav in posebnih poslovnih pobud.

1.5 EESO se strinja s stališčem odbora, da je potrebna večja neodvisnost in odgovornost raziskovalcev (ob spoštovanju etičnih načel) zaradi povečanja ugleda znanstvenih poklicev, zagotavljanja večje interdisciplinarnosti in prostorske mobilnosti ter zaradi vključevanja sistema štipendij Marie Curie v nacionalne in regionalne programe kakor tudi njihove uporabe za spodbujanje mobilnosti med javnim in zasebnim sektorjem.

⁽¹⁾ Petletna ocena okvirnih raziskovalnih programov EU (1999–2003), Evropska komisija, GD za raziskave, 15.12.2004.

1.6 EESO zahteva, da se da prednost politikam, katerih cilji so razvoj univerzitetnega poučevanja znanosti in tehnike, povečanje števila žensk med raziskovalci, oblikovanje privlačnejše znanstvene poklicne poti ter omogočanje raziskovalcem, ki delajo v tujini, da pridejo nazaj v Evropsko unijo. Zaželeno bi bilo, da bi bilo več pouka znanosti in tehnike v višjih razredih srednjih šol, poleg tega pa bi bila potrebna politika, ki bi spodbujala univerzitetno izobraževanje za znanstvene poklice.

1.7 V želji po večji enostavnosti EESO upa, da bo več pozivov za zbiranje predlogov z jasnejšimi vrstami programov in ukrepov ter kategorijami udeležencev, več prilagodljivosti in svobode prijavitelja do izbire kakor tudi enostavnih navodil za administrativno in finančno upravljanje, zlasti v zvezi s pogodbenim sporazumom med sodelujočimi.

1.8 EESO predlaga stalno ocenjevanje učinkovitosti uporabljenih postopkov, vključno s tistimi za preverjanje formalne skladnosti in oceno, ter (pri dobro opredeljenih razvojnih projektih) vključitev kontrolnih točk, kjer se ukrepi in pričakovani rezultati redno spremljajo v vnaprej natančno določenih fazah. Zagotovitev finančnih sredstev in nemoten potek samega projekta bi morala biti odvisna od tega spremljanja.

1.9 EESO poleg tega predlaga raziskovanje možnosti za uporabo kazalnikov, ki bi omogočili ustrezne meritve učinkovitosti v smislu konkurenčnosti in razvoja. S takšnimi kazalniki učinkovitosti raziskovanja bi skušali meriti učinkovitost financiranih ukrepov v smislu nadaljnjega znanstvenega razvoja, celotnega razvoja EU in oblikovanja prednostnih nalog za prihodnje ukrepe.

2. Izzivi, s katerimi se srečuje evropsko raziskovanje

2.1 Tretja petletna ocena (1999–2003) okvirnih raziskovalnih programov je obsežna in poglobljena analitična naloga⁽³⁾. EESO se predvsem strinja z analizo in priporočili, ki jih je predložila skupina strokovnjakov in podprla Komisija. Ob upoštevanju globalne konkurenčnosti ter ciljev lizbonske strategije in zasedanja Sveta v Barceloni EESO poudarja potrebo in nujnost skrbne preučitve prednostnih nalog ter temeljnih ciljev raziskovanja v Skupnosti, zlasti z namenom vedno večjega vključevanja proizvodnih sektorjev.

2.2 Dejstvo je, da znanstvene in tehnološke inovacije danes v vedno večji meri nastajajo na podlagi medsebojnega povezovanja različnih disciplin, vključno z večdisciplinarno povezanostjo z univerzami, družbami in zunanjim svetom, in ne

⁽³⁾ Postopek ocenjevanja je vključeval številne dokumente in poročila, ki so javnosti na voljo na spletnem naslovu: <http://forum.euro-pa.eu.int/Public/irc/trtd/fiveyearasskb/library>.

izključno na podlagi linearnega modela, v katerem razvoj in uporaba tekmujeja z industrijskim raziskovanjem (kar je model, ki se je do nedavnega uporabljal pri znanstvenem raziskovanju⁽⁴⁾). Ključne značilnosti sodobnega raziskovanja so sodelovanje, vzajemno učenje, negotovost in tveganje.

2.3 Vzajemni model pojasnjuje uspešnost regionalnih grozdov: ti oblikujejo „sistem“, ki koristno vpliva na obnašanje družb in univerz ter ustvarja pravo socialno in kulturno okolje, učinkovit organizacijski in institucionalni okvir, infrastrukturno omrežje ter regulativne sisteme, ki lahko sprejmejo izzive konkurenčnosti.

2.4 Svetovna konkurenca

2.4.1 Evropa se srečuje s povsem novim problemom v smislu svetovne konkurence in možnosti za rast ter ga rešuje manj učinkovito v primerjavi z njenimi tradicionalnimi konkurenti kakor tudi z najpomembnejšimi državami v vzponu. Stopnje rasti porabe za R&R v Indiji in na Kitajskem so izjemno visoke in dosegajo skoraj 20 % letno na Kitajskem, ki bo po pričakovanjih leta 2010 dosegla enak odstotek porabe za R&R glede na BDP kot EU. Številna evropska podjetja vlagajo v Kitajsko, ne le zaradi nižjih stroškov, ampak tudi zaradi ugodne kombinacije visokokvalificirane delovne sile ter širokega in dinamičnega trga za tehnologijo in visokotehnološke proizvode⁽⁴⁾. Ker sta znanost in inovacije ključna dejavnika pri odzivu na takšne izzive⁽⁵⁾, mora Evropa zbrati zadostna finančna sredstva in vse svoje intelektualne vire, da spodbudi znanost, tehnologijo in inovacije⁽⁶⁾.

2.4.2 Vendar pa najnovejši podatki kažejo zaskrbljujočo sliko, saj že od leta 2001 poraba za raziskave ostaja pri približno 1,9 % BDP. Če bi do leta 2010 letna rast ostala na stopnji iz obdobja 2000–2003 (0,7 %), ta odstotek ne bo višji od 2,2 % BDP. Opozoriti je treba, da večji BDP v ZDA pomeni, da je njihova aktivnost na področju R&R v absolutnem smislu bistveno večja, kar pomeni, da lažje dosežejo potrebno kritično maso. Glavni razlog za manjšo evropsko porabo za R&R ter za boljši položaj njenih glavnih konkurentov je nižji prispevek

⁽³⁾ Glej: Keith Smith, *The Framework Programmes and the Changing Economic Landscape*, Evropska komisija, JRC/IPTS, Seville, December 2004, str. 11 in 12.

⁽⁴⁾ Potočnik, predgovor h Ključnim podatkom za leto 2005 – Pot do evropskega raziskovalnega prostora: znanost, tehnologija in inovacije, Generalni direktorat za raziskave, 2005, str. 5.

⁽⁵⁾ EESO je to vprašanje obširno obravnaval v številnih mnenjih, nazadnje v INT/269 CESE 1484/2005, ki je mnenje o sedmem okvirnem programu za raziskave in usposabljanje (poročevalec g. Wolf), točke 2.2, 2.3 in 2.4. UL C 65 z dne 17.3.2006

⁽⁶⁾ Glej uvod predsednika Erkkija Ormale in Petletno oceno okvirnih raziskovalnih programov EU za obdobje 1999–2003, cit.

zasebnega sektorja (55,6 % skupne porabe v EU leta 2002 v primerjavi s 63,1 % v ZDA in 73,9 % na Japonskem). Še bolj zaskrbljujoče je dejstvo, da je zasebno financiranje raziskav v istem obdobju upadlo in da se evropske zasebne naložbe očitno zaradi boljših okvirnih pogojev usmerjajo v druge dele sveta: v obdobju 1997–2002 so evropska podjetja povečala realne naložbe v raziskave v ZDA za 54 % v primerjavi z 38 %, ki so jih ameriška podjetja vložila v raziskave v Evropi (⁷).

2.5 Ključni cilji

2.5.1 EESO soglaša z analizo, ki opredeljuje štiri ključne cilje:

- privabljanje in nagrajevanje najbolj nadarjenih;
- ustvarjanje visoko storilnega okolja za RTR na poslovnem in gospodarskem področju;
- aktiviranje sredstev za inovacije in trajnostno rast;
- ustvarjanje zaupanja v znanost in tehnologijo.

2.5.2 Primerjava in usklajevanje politik Skupnosti in posameznih držav na področju raziskav sta bistvena za soočanje s ključnim izzivom, ki ga je postavil Svet v Barceloni — dodelitev 3 % BDP za raziskave pred letom 2010 in s tem povečanje deleža raziskav, ki jih financira zasebni sektor, na dve tretjini te vrednosti. Ta cilj je mogoče doseči le, če a) Evropa postane bolj privlačna za vlagatelje v raziskave, b) se uveljavijo pravi okvirni pogoji za povečanje učinkovitosti raziskav, c) se poveča spodbujevalni učinek javnih naložb v zasebne raziskave ter d) politike na področju raziskav postanejo bolj učinkovite in skladne tako na ravni Skupnosti kot na nacionalni ravni (⁸).

2.5.3 Z vidika analize, opravljene med ocenjevanjem, in mnenj, ki so jih izrazile številne zainteresirane strani, je EESO prepričan, da je potrebno odločnejše posredovanje z ukrepi, usklajenimi med Komisijo in državami članicami, za izboljšanje raziskavam premalo prijaznega okolja. Paket neposrednih ukrepov je treba pripraviti na način, ki bo omogočil, da sistem postane bolj inovativen in konkurenčen na ravni EU: drobitev in nezadostno usklajevanje sil sta ovira pri doseganju kritične mase in potrebnega prizadevanja. Lotiti se je treba popolnoma

(⁷) Vsi podatki iz te točke so vzeti iz: Ključni podatki za leto 2005, str. 9-10.

(⁸) Glej preambulo h Ključnim podatkom za leto 2005, str. 3.

drugačne naloge, tj. primerjave in usklajevanja ne le nacionalnih politik na področju raziskav, ampak tudi politik na področju izobraževanja in razvoja človeških virov, zaščite intelektualne lastnine, razvoja inovacij prek davčnih vzvodov, konstruktivnega in sinergičnega sodelovanja med univerzami in podjetji in tako naprej.

2.6 Priporočila v zvezi s prihodnjo evropsko politiko na področju raziskav

2.6.1 EESO je večkrat izrazil podporo znatnemu povečanju evropskega proračuna za R&R v prihodnosti ter je pri tem odločno podprl predlog Komisije za povečano financiranje sedmega okvirnega programa in tudi za poznejše dolgoročno povečanje financiranja (⁹). Ne pozdravlja pa pričakovanj Sveta, da se bo ta vsota znatno znižala in dosegla približno 5 % splošnega proračuna EU, namesto 8 %, ki jih je predvidela Komisija, ter verjame, da je to v nasprotju s prednostnim ciljem razvoja, ki ga postavljajo izzivi svetovne konkurence in predvideva libbonska strategija.

2.6.2 EESO je vedno podpiral oblikovanje Evropskega raziskovalnega prostora (¹⁰) in je potrdil ustanovitev organa, kot je Evropski raziskovalni svet (ERS), ki lahko postane predvsem ključni instrument pri spodbujanju znanstvene odličnosti na mejnih področjih znanosti, določenih s postopkom „od spodaj navzgor“. EESO izraža zadovoljstvo, da so bila njegova priporočila upoštevana, predvsem v zvezi s samostojnostjo ERS in sestavo njegovega znanstvenega sveta, ter ponovno poudarja pomembnost sodelovanja prvorazrednih znanstvenikov, vključno s tistimi s področja industrijskega raziskovanja (¹¹).

2.6.3 EESO se strinja, da so potrebni številni usklajeni ukrepi za optimalno vključevanje novih držav članic, vendar meni, da v zvezi s tem še niso bili uvedeni ustrezni instrumenti. Zaradi procesa prehoda, ki je potekal v obravnavanem ocenjevalnem obdobju, je za te države težko natančno določiti najboljše ukrepe za oblikovanje gospodarstva, ki bi trdno temeljilo na razvoju znanja in raziskav. Pristop, usmerjen h „krepitvi raziskav“, je zlasti pomemben za nove države članice, vendar bo za sedmi okvirni program potreben premik k „produkciji inovacij“, da bi aktivirali razvojne vzvode, ki jih te države potrebujejo.

(⁹) INT/269 CESE 1484/2005, točka 1.4 in točke 4.1. do 4.6 (str. 9 in 10). UL C 65 z dne 17.3.2006

(¹⁰) Glej zlasti INT/246 – CESE 1647/2004 v UL C 157, 28.6.2005: Mnenje o sporočilu Komisije: znanost in tehnologija, ključna pojma za prihodnost Evrope, poročevalec g. Wolf, in dodatno mnenje o isti temi, poročevalec g. Van Iersel, soporočevalec g. Gibillieri, CCMI/015 – CESE 1353/2004.

(¹¹) INT/269-CESE 1484/2005, točka 4.11. UL C 65 z dne 17.3.2006

3. Pripombe glede priporočil v zvezi z okvirnim programom

3.1 Sodelovanje zasebnega sektorja

3.1.1 EESO soglaša s priporočili odbora in poudarja zlasti pomen večjega zavzemanja industrije za raziskave in inovativni razvoj kot osnovnega pogoja za doseg cilja Sveta iz Barcelone. Ta cilj je lažje doseči, če imajo proizvodni sektorji aktivnejšo vlogo pri strateških odločitvah in pri opredeljevanju področij raziskovanja, na katerih bi lahko evropska raziskovalna odličnost privedla do več inovacij.

3.1.2 Da bi zagotovili takšno sodelovanje EESO meni, da je potrebno bolj osredotočeno prizadevanje za komunikacijo, ki vključuje podjetja ter organizacije in združenja proizvajalcev, zaradi pospeševanja sodelovanja malih in srednjih podjetij in s tem njegovega povečanja z zdajšnje vse prej kot zadovoljive ravni 13 %. Sedmega okvirnega programa ter okvirnega programa za konkurenčnost in inovativnost že zaradi njune narave ne smemo razumeti kot alternativ, ampak kot programa, ki se dopolnjujeta in sta sinergična.

3.1.3 EESO meni, da se tradicionalni in novi finančni instrumenti⁽¹²⁾, ki so bili na voljo že v šestem okvirnem programu, ne bi smeli bistveno spreminjati, da bi se izognili nenamernim novim oviram za dostop do njih (kot so strokovnjaki ugotovili na začetku šestega okvirnega programa), ampak jih je treba prilagoditi glede na pridobljene izkušnje, da bi postali bolj uporabniku prijazni.

3.1.4 Integrirani projekti (IP) in posebni ciljno naravnani raziskovalni projekti (STREP) so instrumenti, ki so pri malih in srednjih podjetjih priljubljeni in ki jih je zato treba izboljšati, da bi spodbudili sodelovanje teh podjetij. Ni dvoma, da bodo tehnološke platforme in (celo še bolj) skupne tehnološke pobude pomagale pri doseganju tega cilja. Mreže odličnosti, ki jih univerze in javna raziskovalna središča cenijo ter v njih veliko sodelujejo, je treba razvijati kot spodbujevalce sodelovanja industrije in kot instrumente za povečanje mobilnosti raziskovalcev, z več in bolj obetavnimi izmenjavami med zasebnim in javnim sektorjem.

3.2 Poenostavljanje upravljanja in postopkov

3.2.1 Poenostavitev upravljanja in postopkov je ponavljajoča se tema vsakega novega okvirnega programa: v preteklih letih je bilo izvedenih veliko izboljšav, vključno s številnimi doku-

menti o poenostavljanju in odborom predstavnikov („sounding group“) manjših raziskovalnih skupin, ki jih je oblikoval komisar Potočnik. Vendar pa se zdi, da predstavljeni predlogi niso rešili težav in problemov, s katerimi se srečujejo udeleženci.

3.2.2 Na podlagi izkušenj, ki so jih zbrali strokovnjaki in neposredno interesne skupine, EESO predlaga, da se težave, s katerimi se srečujejo udeleženci pri projektih v okviru zdajšnjega okvirnega programa, sistematično zberejo in analizirajo, da bo mogoče predlagati mehanizme, bolj prilagojene sedanjemu stanju. Te mehanizme bi lahko izkoristili pri tekočem ocenjevanju učinkovitosti uporabljenih postopkov in postopkov formalnega nadzora in ocenjevanja.

3.2.3 Pri dobro opredeljenih razvojnih projektih bi bilo to koristno tudi za vključevanje kontrolnih točk, na katerih se ukrepi in pričakovani rezultati redno spremljajo. Zagotavljanje financiranja in nadaljevanje projekta morata biti odvisna od takšnega spremljanja, ki poteka v vnaprej natančno določenih fazah.

3.2.4 Glede na načine sodelovanja in administrativnega in finančnega upravljanja bi bilo koristno imeti bolj natančne in nedvoumne smernice za pogodbene dogovore med udeleženci, večjo prilagodljivost in svobodo izbire za prijavitelja ter za razpise, ki jasno določajo vrste programov in ukrepov ter kategorije udeležencev.

3.2.5 Ugotovljeno je, da je sorazmerno majhen delež organizacij sodeloval večkrat in v več programih, pogosto kot glavni izvajalec, in upravljal približno petino projektov⁽¹³⁾. Takšna koncentracija je nekoliko moteča: na eni strani pove nekaj o težavah pri sodelovanju, zlasti za tiste osebe, ki v raziskovalnih razpisih sodelujejo prvič, na drugi strani pa omejuje izvajanje novih projektov, namenjenih radikalnim inovacijam in večjemu tveganju (kot zahteva drugo priporočilo).

3.3 Spodbude za raziskave

3.3.1 Načine spodbujanja zasebnega financiranja RTR je treba bolje opredeliti, pa tudi tržne sile, ki lahko sprožijo uspešen cikel sinergije, niso jasno opredeljene in zato ne bodo kmalu na voljo, čeprav bi morale biti. Davčne spodbude, krepitev pravic intelektualne lastnine ter pospeševanje intervencijskih ukrepov tveganega kapitala so cilji in ne sredstva za ukrepanje.

⁽¹²⁾ Glej tudi mnenje Odbora INT/309, ki je trenutno še v pripravi.

⁽¹³⁾ Petletna ocena, str. 7.

3.3.2 EESO želi zlasti razvoj instrumentov za spodbujanje podjetniškega duha evropskih raziskovalcev in druge instrumente (od rizičnega in tveganega kapitala do ciljno usmerjenega financiranja EIB ter kreditov za raziskovalce), ki bi omogočili prehod z rezultatov raziskav na konkretne poslovne spodbude.

3.3.3 Priporočilo o zagotavljanju večjega sodelovanja malih in srednjih podjetij, ki ga (kot je bilo pojasnjeno že v prejšnjih mnenjih) EESO odobrava v celoti, je treba podpreti s posebnimi instrumenti poleg skupnih tehnoloških pobud, tehnoloških platform in priložnosti, ki jih ponuja projekt z naslovom „Zamisli“ („Ideas“). EESO upa, da bo to ključni cilj in da mu bo v skladu s tem namenjena posebna pozornost pri izvajanju odprte metode usklajevanja.

3.3.4 Po mnenju EESO — če naj bi se spodbujale bolj inovativne raziskave, usmerjene k izboljšanju konkurenčnosti — je treba obravnavati nerešena vprašanja o intelektualni lastnini, zlasti uvedbo patenta Skupnosti, možnost patentiranja računalniško izvedenih izumov in izumov na novih področjih znanja ter celovito izvajanje Direktive o pravnem varstvu biotehnoških izumov.

3.4 Človeški viri

3.4.1 EESO meni, da je prednostna naloga zagotoviti, z izboljšanjem socialnega in ekonomskega položaja raziskovalcev, da bo poklicna pot na področju znanosti in tehnologije bolj privlačna. Ni dvoma, da je naraščajoči trend nadaljevanja študija na podiplomski ravni in raziskovalno delo v drugih državah (na univerzah in drugod) oblika mobilnosti, ki raziskovalcem pomaga pri razvoju, ker je izmenjava znanja in delovnih metod edinstven način bogatitve. Takšna mobilnost pa postane problem, kadar poteka le v eno smer in kadar matična država ne more ponuditi pogojev za delo, poklicne poti, družbenega ugleda in zadostne ekonomske nagrade, ki bi privabili ljudi nazaj⁽¹⁴⁾. Vse evropske države morajo biti privlačne za mlade ljudi, ki začenjajo raziskovalno poklicno pot. Obstajati mora zlasti lažji dostop do EU (vključno z organiziranimi izmenjavami) za nove človeške vire iz hitro razvijajočih se držav, vključno s Kitajsko in Indijo.

3.4.2 Za programe, ki vključujejo človeške vire in mobilnost, se zdi, da ne zadoščajo za kakovostni premik, s katerim bi lahko „privabljali in nagrajevali najbolj nadarjene“, kot je

navedeno v prvem ključnem cilju. Ni jasnih možnosti za status „evropskega raziskovalca“, ki bi moral biti središče takšnega ukrepa.

3.4.3 Zaradi kritičnih razmer, kot so te, je potrebna inovativna politika: potrebne so naložbe a) za razvoj univerzitetnega študija znanosti in tehnike (predpogoj za to pa je več znanstvenih vsebin v višjih letnikih srednje šole in spodbujanje študija znanosti na univerzitetni ravni), b) za zmanjšanje števila tistih, ki so diplomirali v takšnih strokah, pa niso dobili zaposlitve (neugodne razmere prevladujejo predvsem v novih državah članicah, v Italiji, na Portugalskem in v Avstriji), c) za zagotovitev večjega števila žensk med raziskovalci (zdaj jih je nekaj več kot tretjina, čeprav predstavljajo več kot 63 % diplomantov na področju znanosti in inženiringa)⁽¹⁵⁾, in d) da se izboljša privlačnost poklicne poti na področju znanosti.

3.4.4 EESO meni, da je treba takšnim politikam, za katere so pristojne predvsem države članice, nameniti posebno pozornost v odprti metodi usklajevanja, ki bi se lahko koristno uporabila tudi za visokošolske in terciarne izobraževalne sisteme ter raziskovalne sisteme, da se ugotovijo najboljše prakse, primerne oblike medsebojnih pregledov („peer review“), usklajeni ukrepi držav članic in regij ter prednostne transnacionalne raziskovalne tematike.

3.4.5 Raziskovalci predstavljajo veliko nižji odstotek delovne sile kot v primeru konkurenčnih držav (0,54 % v EU — in 0,5 % v vseh novih državah članicah in državah v južni Evropi — v primerjavi z 0,9 % v ZDA in 1,01 % na Japonskem). Tudi starost na področju znanosti in tehnologije postaja skrb vzbujajoča (35 % v starostni skupini 45–64 let (nad 40 % v nekaterih državah članicah) v primerjavi z 31 % v starostni skupini 25–34 let)⁽¹⁶⁾. Zaskrbljujoča je ocena, da trenutno 500 000 evropskih raziskovalcev dela v ZDA, za doseganje cilja iz Barcelone pa bo v naslednjih desetih letih potrebnih še dodatnih 500 000 do 700 000⁽¹⁷⁾ raziskovalcev.

3.4.6 EESO se strinja s stališčem odbora, da je potrebna večja neodvisnost in odgovornost raziskovalcev (ob spoštovanju etičnih načel) zaradi povečanja ugleda znanstvenih poklicev, povečanja interdisciplinarnosti in prostorske mobilnosti ter zaradi vključevanja sistema štipendij Marie Curie v nacionalne in regionalne programe in tudi njihove uporabe za spodbujanje mobilnosti med javnim in zasebnim sektorjem.

⁽¹⁴⁾ EESO je izrazil svoja stališča v zvezi s tem v več mnenjih, nazadnje v INT/269 – CESE 1484/2005, točka 4.12 in naslednje točke. UL C 65 z dne 17.3.2006

⁽¹⁵⁾ Ključni podatki za leto 2005, str. 53–57.

⁽¹⁶⁾ Ključni podatki za leto 2005, str. 47–51.

⁽¹⁷⁾ Petletna ocena, str. 12.

3.4.7 EESO podpira tudi prizadevanja Komisije za oblikovanje evropske listine za raziskovalce ⁽¹⁸⁾ kot prvi korak v pravo smer, vendar meni, da morajo biti države članice bolj usklajene in predane doseganju učinkovitejših ter bolj usklajenih sistemov usposabljanja, poklicnih poti, plačil (vključno s socialnim zavarovanjem, pokojninami in davčnimi režimi) in pobud socialnega zavarovanja ⁽¹⁹⁾.

3.4.8 Obravnavanje zanesljivosti in legitimnosti znanosti ter tehnologije v Evropi je vprašanje, ki mu EESO pripisuje velik pomen in je osnovni pogoj za legitimnost raziskovalca ter priznavanje njegovega dela; že zaradi tega je treba nujno opredeliti dejavno in usklajeno politiko med Komisijo in državami članicami ter ji dodeliti ustrezna sredstva in vire.

3.5 Postopek ocenjevanja

3.5.1 EESO opaža velika prizadevanja Komisije za izboljšanje postopka ocenjevanja, kot je navedeno v vrsti doku-

mentov, osredotočenih na delo ocenjevalcev. Vendar pa je resnična težava v logiki naknadne ocene: če je omejena na preverjanje formalne skladnosti s cilji, obstaja nevarnost, da se pozabi na pravi strateški cilj, tj. na oceno strukturnega vpliva okvirnih programov na gospodarstvo EU in raziskovanje v celoti, na izbrane prednostne naloge ter na posledično porazdelitev sredstev.

3.5.2 EESO poleg tega meni, da se je treba posvetiti uvedbi več kazalnikov, ki bi dejansko merili učinkovitost v smislu konkurenčnosti in razvoja. Ti kazalniki učinkovitosti raziskovanja bi morali omogočiti merjenje učinkovitosti financiranih dejavnosti glede na razvoj EU v celoti in usmerjanje prihodnjih dejavnosti k predvidenim prednostnim nalogam. EESO se vsekakor zaveda, da nikakršno samodejno ocenjevanje ne more nadomestiti natančne in podrobne ter posameznim razmeram prilagojene presoje ustreznih strokovnjakov.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁸⁾ Priporočilo Komisije z dne 11. marca 2005 o Evropski listini za raziskovalce in Kodeks ravnanja pri zaposlovanju raziskovalcev, UL L 75, 22.3.2005, str. 67.

⁽¹⁹⁾ Glej CESE 205/2004: Mnenje o sporočilu Komisije – Raziskovalci v Evropskem raziskovalnem prostoru, poročevalec g. Wolf, UL C 110, 30.4.2004.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dajanju pirotehničnih izdelkov v promet

COM(2005) 457 konč. — 2005/0194 (COD)

(2006/C 195/02)

Svet je 25. novembra 2005 sklenil, da v skladu s členom 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 25. aprila 2006. Poročevalec je bil g. CASSIDY.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja 2006) s 117 glasovi za, 1 glasom proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Povzetek sklepov in priporočil

Odbor poziva države članice, da izboljšajo spremljanje nesreč, ki se zgodijo ob uporabi teh izdelkov.

1.1 Namen osnutka direktive je:

- zagotoviti prost pretok pirotehničnih izdelkov v EU,
- izboljšati varnost potrošnikov in poklicnih uporabnikov,
- uskladiti varnostne zahteve v vseh državah članicah.

1.2.5 Člen 14 določa ureditev za hitro obveščanje o izdelkih, ki predstavljajo resno tveganje. Do uveljavitve direktive bi bilo mogoče kot prehodni ukrep uporabiti sistem RAPEX.

1.2 EESO na splošno podpira osnutek direktive Komisije, toda daje naslednja priporočila.

1.2.1 Komisija bi morala razmisliti o daljšem obdobju prenosa, kot ga predvideva sedanji člen 20. Obdobje prenosa za izdelke za ognjemete znaša le 24 mesecev po objavi direktive, za druge pirotehnične izdelke pa 5 let. Zaradi dolgega odzivnega časa uvoznikov ognjemetov s Kitajske in drugih držav, za katere distributerji v EU ocenjujejo, da bo znašala več kot 3 leta, EESO predlaga, da se za ognjemete in druge pirotehnične izdelke določi isto obdobje, tj. 5 let.

1.2.6 Člen 12(1) za pirotehnične izdelke, ki se uporabljajo v avtomobilski industriji, zahteva, da proizvajalci zagotovijo, da so izdelki „ustrezno označeni v uradnem jeziku/uradnih jezikih države, v kateri se izdelek prodaja potrošnikom“. Odbor je prepričan, da je sklic na potrošnika zavajajoč, saj se večina pirotehničnih izdelkov v motorna vozila vstavi med proizvodnjo. Informacije o originalnih delih se zato še naprej lahko navajajo v sedanjem jeziku, tj. v angleščini. Toda proizvajalci so zaskrbljeni zaradi obveznosti navedbe navodil v vseh uradnih jezikih 25 držav, saj ne vedo, v katerih državah se bodo izdelki uporabljali. Odbor meni, da bodo varnostni listi proizvajalcev zadostovali, saj so informacije, ki jih vsebujejo, večinoma v obliki diagramov in statistike.

1.2.2 Odbor poudarja, da ureditve za testiranje izdelkov za ognjemete in izpolnjevanje specifikacij CEN (Evropski odbor za standardizacijo) nalagajo odgovornosti uvoznikom in distributerjem. Zato priporoča, da naj direktiva pojasni, da morajo uvozniki ob naročanju izdelkov pri proizvajalcih kjer koli na svetu natančno navesti standarde, potrebne za pridobitev oznake CE. Odgovornost za testiranje in označevanje CE bi moral prevzeti proizvajalec, uvoznik pa sekundarno odgovornost za zagotovitev, da izdelki z oznako CE dejansko izpolnjujejo standarde CEN, da se tako prepreči ponarejanje in dajanje ponaredkov na trg.

— Zahteva po označevanju „v uradnem jeziku/uradnih jezikih države, v kateri se izdelek prodaja potrošnikom“ je v nasprotju z osnovnimi načeli enotnega trga, saj bi označevanje v različnih jezikih oviralo trgovino. Odbor tudi meni, da bo končni uporabnik le redko kupil nadomestne zračne blazine ipd., temveč jih bodo verjetno namestili mehaniki na servisu.

1.2.3 Odbor je prepričan, da bi morali biti tudi carinski in drugi organi v državah članicah vključeni v nadzor, da izdelki z oznako CE dejansko izpolnjujejo standard.

1.2.7 Člen 8(4) osnutka direktive države članice zavezuje, da obvestijo Komisijo, če menijo, da izdelki ne izpolnjujejo v celoti bistvenih varnostnih zahtev iz člena 4(1), ki bodo zagotovile pravno podlago. Odbor pa priporoča, da se medtem za sporočanje podatkov o nesrečah in nevarnostih Komisiji uporablja sistem RAPEX, da bodo informacije dosegle druge države članice.

1.2.4 Podatki o nesrečah, ki jih države članice posredujejo Evropski komisiji, so nepopolni. Komisija se tega zaveda.

1.2.8 Odbor je ugotovil, da so v nekaterih državah članicah v proizvodnji ognjemetrov za posebne lokalne priložnosti vključena številna mikropodjetja. Države članice morajo zagotoviti, da tudi ta podjetja upoštevajo varnostne zahteve iz direktive.

1.2.9 Pirotehnične izdelke za avtomobile bi morala zajemati določba Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo v skladu s sporazumom iz leta 1958 (WP 29 v Ženevi) in ne standard.

1.2.10 Odbor meni, da bi morala biti Komisija pripravljena sprejeti tudi neke vrste homologacijo za pirotehnične izdelke za avtomobile.

2. Povzetek predloga Komisije

2.1 „Izdelki za ognjemete“ se ponavadi uporabljajo za zabavo ali ob posebnih dogodkih, kot so verske prireditve. Predstavljajo sestavni del kulturne zgodovine mnogih držav članic EU. Direktiva jih obravnava ločeno od „pirotehničnih izdelkov“, ki za namene direktive zajemajo eksplozivne naprave, ki sprožajo zračne blazine in samozatogovalne varnostne pasove v motornih vozilih.

2.2 Razvrstitev

Člen 3 osnutka direktive določa 4 kategorije izdelkov za ognjemete:

a) Izdelki za ognjemete

- kategorija 1: izdelki za ognjemete, ki predstavljajo zelo majhno nevarnost in so namenjeni uporabi v stanovanjskih zgradbah in zaprtih območjih,
- kategorija 2: izdelki za ognjemete, ki predstavljajo majhno nevarnost in so namenjeni uporabi na omejenih območjih na prostem,
- kategorija 3: izdelki za ognjemete, ki predstavljajo srednje veliko nevarnost in so namenjeni uporabi na prostem, na velikih odprtih območjih,
- kategorija 4: izdelki za ognjemete, ki predstavljajo veliko nevarnost in so namenjeni za poklicno uporabo.

b) Drugi pirotehnični izdelki:

- kategorija 1: pirotehnični izdelki, ki predstavljajo majhno nevarnost, razen izdelkov za ognjemete,
- kategorija 2: pirotehnični izdelki, ki so namenjeni za ravnanje ali uporabo samo osebam s strokovnim znanjem, razen izdelkov za ognjemete.

2.3 Najnižja dovoljena starost

2.3.1 Člen 7 direktive prepoveduje prodajo pirotehničnih izdelkov

- kategorije 1: potrošnikom, mlajšim od 12 let;
- kategorije 2: potrošnikom, mlajšim od 16 let;
- kategorije 3: potrošnikom, mlajšim od 18 let.

Drugih pirotehničnih izdelkov se ne sme prodajati ali kako drugače dati na voljo potrošnikom, mlajšim od 18 let, razen če so primerno poklicno usposobljeni.

2.4 Predpisi za dajanje pirotehničnih izdelkov v promet se med sedanjimi 25 državami članicami močno razlikujejo, prav tako tudi statistike o nesrečah in njihovo zbiranje. Trenutno se podatki držav članic nanašajo samo na izdelke za ognjemete, ne pa tudi na druge izdelke, kot so izdelki za avtomobilsko industrijo, odrske učinke ali signalne rakete.

2.5 Trg za avtomobilске izdelke je izmed obeh panog bolj pomemben, saj njegova vrednost znaša 5,5 milijarde EUR na leto (sistemi zračnih blazin 3,5 milijarde EUR in pirotehnični napenjalci varnostnih pasov 2 milijardi EUR). (Izvozna vrednost leta 2004 je znašala 223 438 297 EUR, uvozna pa 16 090 411 EUR.)

2.6 Večina izdelkov za ognjemete na trgu EU je uvožena s Kitajske, tako da se večina delovnih mest v EU nahaja prav v MSP. Potrošniški trg se ocenjuje na približno 700 milijonov EUR na leto, trg „poklicnih uporabnikov“ pa je približno enako velik. Presoja vplivov, ki jo je opravila Komisija, je pokazala približno 3000 delovnih mest, večinoma na področju nabave, skladiščenja, distribucije in profesionalnih ognjemetrov. Malta je izjema, ker se na tamkajšnjih številnih verskih prireditvah uporabljajo ročno izdelani ognjemeti, ki se ne prodajajo potrošnikom.

2.7 Število nesreč se razlikuje v skladu z natančnostjo statističnih podatkov držav članic in sega od 1,36 na milijon prebivalcev v Estoniji do 60,1 na milijon prebivalcev v Združenem kraljestvu. Glede na statistične podatke Komisija ocenjuje, da se število nesreč zaradi izdelkov za ognjemete v Evropi s 455 milijoni prebivalcev giblje od 7 000 do 45 000 primerov.

2.8 Kaže, da ni posebne statistike, ki bi nesreče zaradi pirotehničnih izdelkov v avtomobilski industriji primerjala s prometnimi nesrečami na splošno.

2.9 Označevanje CE

2.9.1 Trenutno ni zahteve, ki bi predpisovala obvezno oznako CE za izdelke za ognjemete, čeprav je bil maja 2003 objavljen standard CEN. Člena 9 in 10 predlagata, da se jih ne bi smelo dajati v promet, če ne ustrezajo postopkom, določenim v teh členih.

2.9.2 Države članice bodo morale obvestiti Komisijo, kdo je na njihovem ozemlju imenovan za opravljanje tega postopka.

2.9.3 Izdelki za ognjemete sploh ne bodo dovoljeni, če proizvodnja ne bo izpolnila zahtev postopka za ugotavljanje skladnosti.

2.10 Pirotehnični izdelki v avtomobilih

2.10.1 Za odobritev dajanja pogonskega goriva, modulov ter varnostnih naprav za uporabo v avtomobilih v promet ni enotnega postopka.

2.11 Presoja vplivov

2.11.1 Komisija ocenjuje, da bo uskladitev pripeljala do bistvenega zmanjšanja stroškov tako za izdelke za ognjemete kot za avtomobilske pirotehnične izdelke. Trenutno število vrst odobrenih izdelkov za ognjemete, ki se uporabljajo v EU, se ocenjuje na 50 000, odobritev za posamezni izdelek za ognjemet pa lahko stane od 500 EUR do 3 000 EUR *na izdelek na državo*. Komisija je izračunala, da bi bil nov sistem z enim postopkom, ki bi zajel vseh 25 držav, cenejši.

2.11.2 Za avtomobilske izdelke lahko strošek za odobritev zračne blazine znaša 25 000 EUR v posamezni državi (Nemčija), Komisija pa upa, da bi konkurenca med organi za testiranje ceno znižala.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Odbor pozdravlja cilje direktive — prost pretok pirotehničnih izdelkov, visoko stopnjo varnosti potrošnikov in bistvene varnostne zahteve — ima pa zadržke, zlasti glede izdelkov za ognjemete.

3.2 Ob upoštevanju, da jih je večina narejenih na Kitajskem in da tamkajšnji proizvajalci najbrž nimajo virov za prilagoditev standardom EU, se zastavlja vprašanje, kdo bo v tem primeru prevzel odgovornost za testiranje — uvoznik, proizvajalčev predstavnik ali trgovec?

3.3 Kako se bo zagotovilo, da bo oznaka CE na uvoženem izdelku za ognjemet zagotovila, da je izdelek izviren in da ni ponarejen?

3.4 Kakšno stopnjo sodelovanja je mogoče doseči med organi za varstvo potrošnikov v EU in organi v državi izvora?

3.5 EESO nekoliko dvomi o statistiki v presoji vplivov, ki jo je pripravila Komisija, zlasti o širokem razponu števila nesreč

— od 7000 do 45.000. Strinja se s Komisijo, da „... se mora vsak poskus ocenitve skupnega števila nesreč v EU obravnavati zelo previdno“.

3.6 Iste zadržke ima Odbor do presoje gospodarskega vpliva in precej optimističnega zanašanja na „... večjo konkurenco med organi za testiranje“ v primeru pirotehničnih izdelkov v avtomobilih, ki bi znižala stroške odobritve naprave.

3.7 EESO ugotavlja, da je presoja družbenega vpliva pri poskusu zmanjšanja števila nesreč zaradi izdelkov za ognjemete pozitivna, pri zaposlovanju v sektorju pirotehničnih izdelkov za ognjemete in avtomobile pa nevtralna.

3.8 Presoja vplivov na okolje opozarja na vpliv Direktive Sveta 96/82/ES (Seveso II) z dne 9. decembra 1996, ki jo je Direktiva Parlamenta in Sveta 2003/105/ES z dne 16. decembra 2003 razširila na organizacije, v katerih je prisotna pirotehnika.

3.9 Kljub zadržkom EESO pozdravlja te presoje vplivov.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Avtomobilski sektor je z gospodarskega vidika veliko bolj pomemben kot izdelki za ognjemete. Ta sektor je velik izvoznik in zagotavlja številna delovna mesta. EESO pozdravlja vsak ukrep, ki bo podprl proizvajalce EU v sektorju, v katerem se krepi konkurenca iz držav zunaj EU.

4.2 Odbor upa, da bo vzpostavitev enotnih standardov za dajanje varnih izdelkov za ognjemete v promet pripeljala do oživitve proizvodnje v EU, saj bodo tako omogočene prednosti ekonomije obsega na trgu, vrednem 1,4 milijarde EUR (potrošniška prodaja 700 milijonov EUR; prodaja poklicnim uporabnikom prav tako 700 milijonov EUR), kar trenutno preprečuje preveliko število nacionalnih standardov, ki si med seboj pogosto nasprotujejo.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z omejitvami pri trženju in uporabi perfluorooktan sulfonatov (sprememba Direktive Sveta 76/769/EGS)

COM(2005) 618 konč. — 2005/0244 (COD)

(2006/C 195/03)

Svet EU je 17. januarja 2006 na podlagi člena 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti sklenil, da bo Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 25. aprila 2006. Poročevalec je bil **g. Sears**.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja) s 126 glasovi za, in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Predlog je nastal po sporočilu vodilnega proizvajalca perfluorooktan sulfonatov (PFOS), da bo ustavil proizvodnjo in trženje potrošniških izdelkov na osnovi teh enot. Ta odločitev je temeljila na proizvajalčevi oceni možnih tveganj za človeško zdravje in okolje. Pozneje so bila ta tveganja kvantificirana, odločitev pa se je potrdila kot pravilna glede zadevne končne uporabe. Glavno tveganje je bilo odpravljeno, zdaj pa je treba preprečiti, da bi se težava ponovno pojavila. Poleg tega je treba zavarovati potrebe drugih uporabnikov, dokler ne bodo na voljo alternativni materiali in procesi in/ali dokler se v celoti ne opravijo presoje vpliva.

1.2 EESO podpira predlog ob posebnem upoštevanju omejitve trženja ter uporabe PFOS in sorodnih izdelkov, odstopanj za opredeljene preostale končne rabe in potrebe po stalnem raziskovanju.

1.3 EESO opozarja, da se končne uporabe, za katere je treba sprejeti odstopanja, precej razlikujejo glede porabljene količine, glede verjetnosti in obsega izpostavljenosti človeka ali okolja, ter glede časa, ki je potreben za odkrivanje, razvoj ter sprejetje ustreznih in varnejših materialov ali postopkov. EESO zato verjame, da bi morala Komisija — po posvetovanju z Znanstvenim odborom za zdravstvena in okoljska tveganja (SCHER) — pregledati odstopanja za vsak posamezni primer. Dejavniki, ki vplivajo na te preglede, so navedeni v posebnih opombah. Časovna razporeditev za vsako tveganje ali presojo vpliva bi morala biti usklajena s povečanim povpraševanjem po oceni tveganja kemičnih spojin v okviru REACH. Komisija mora nujno ohraniti zadostna notranja sredstva, ki bi ji omogočila, da izpolni te obveznosti pravočasno in na podlagi pravih informacij.

1.4 EESO ugotavlja, da so zgoraj opisani ukrepi (kot odgovor na pričakovano spremembo zunanjih okoliščin) v nasprotju z običajnim postopkom upravljanja tveganja, kadar se ukrepi opredelijo po oceni tveganja, ki jih pripravijo

pristojni organi oblasti držav članic o predhodno ugotovljenih prednostnih snoveh. Ta pristop pa se bo po vsej verjetnosti (kar je sicer tudi njegov namen) bolj pogosto uporabljal v okviru REACH. Sorazmerna, sprejemljiva in učinkovita rešitev za PFOS bi morala biti vzorec za prihodnjo uporabo REACH.

2. Povzetek predloga Komisije

2.1 Komisija svoj predlog temelji na oceni nevarnosti, ki jo je Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj izdelala novembra 2002, in na britanskem poročilu o oceni tveganja iz julija 2005. Te in druge študije (predvsem v ZDA) so pripravili, ko je 3M 16. maja 2000 prostovoljno umaknil PFOS in sorodne snovi iz njihove pretežne uporabe za zagotavljanje odpornosti proti maščobi, olju in vodi za materiale, kot so tekstil, preproge, papir in na splošno premazi.

2.2 Komisija se strinja z mnenjem Znanstvenega odbora za zdravstvena in okoljska tveganja (SCHER), da kažejo podatki (kljub omejitvam razpoložljive metodologije za testiranje teh enot) na to, da so PFOS zelo obstojni, zelo bioakumulativni in potencialno toksični ter da je treba sprejeti ukrepe za preprečevanja kakršne koli ponovne množične uporabe.

2.3 Komisija in SCHER se strinjata tudi glede uporabe manjših količin, če učinkoviti nadomestni izdelki ali postopki niso na voljo. Zdi se, da stalna uporaba PFOS in sorodnih izdelkov v teh preostalih uporabah ne predstavlja nobenega dodatnega tveganja za človeško zdravje in okolje. Glede na to je treba sprejeti odstopanja od splošne omejitve trženja in uporabe. Predlog navaja in obravnava posebne namene, za katere je treba sprejeti odstopanja.

2.4 V okviru okvirnega raziskovalnega programa (PERFORCE) je treba opraviti dodatno delo v zvezi z izpostavljenostjo, viri, potmi in fizikalno-kemičnimi parametri teh PFOS in sorodnih snovi.

2.5 Namen predloga je zagotoviti visoko raven varovanja zdravja in okolja. Prizaneseno bo notranjemu trgu teh izdelkov. Zdi se, da bi bili stroški zadevnih sektorjev minimalni. Opravljeno je bilo veliko posvetovanj.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Fluorirane spojine so bile razvite v poznih štiridesetih letih dvajsetega stoletja in se od takrat v vedno večjih količinah uporabljajo za pridobivanje inertnih tekočin z malo površinsko napetostjo (in zelo mazavih) ali trdih površin s posebnimi (običajno „non-stick“) lastnostmi. PFOS in sorodne snovi so njihova podskupina, razvile pa so jih družbe, kot so 3M, za pridobivanje odpornosti na maščobo, olje in vodo pri mnogih industrijskih in potrošniških uporabah. Do leta 2000 so po celem svetu proizvedli in tržili na leto približno 4500 ton proizvodov, kot je sredstvo za vzdrževanje preprog in tkanin 3M Scotchgard™. Po umiku PFOS in sorodnih snovi so bili ti izdelki reformulirani z drugimi fluoriranimi spojinami s podobnimi surfaktantnimi lastnostmi, vendar z zmanjšanim vplivom na zdravje in okolje.

3.2 Iz imena je razvidno, da so to izdelki, v katerih so vsi („per“) vodikovi atomi na verigi osmih ogljikovih atomov nadomeščeni s fluorovimi („fluoro“) atomi in eno skupino SO_3 („sulfonat“) zaradi oblikovanja stabilnih negativno nabitih enot („anion“), s katerimi se lahko pridobiva v vodi topna kristalinična sol s kovinami, kot so litij, natrij ali kalij, ali z drugimi pozitivno nabitimi skupinami („kationi“), kot je NH_4^+ („amonij“). PFOS se ne nanaša na eno „snov“, ampak na sestavine („enote“ — „entities“ ali „moieties“) „snovi“ v skladu z zakonodajo EU o „snoveh“ in „pripravkih“. PFOS in sorodne snovi se pridobivajo s posebnim kemičnim postopkom, ki se imenuje elektro-kemično fluoriranje.

3.3 Zaradi kombinacije „organskih“ (na osnovi ogljika, v olju topnih) in „neorganskih“ (kovinska sol, v vodi topnih) lastnosti so PFOS in sorodne snovi izredno učinkovite kot površinsko aktivne snovi („surfaktanti“) na področju posebnih uporab. Enote so odporne na oksidacijo (so intertne in negorljive) in vsako drugo zunanjo motnjo (so stabilne in zato obstojne). Zaradi svoje topnosti v olju in vodi se zlahka bioakumulirajo. Lahko so strupene ali ne za različne vrste pod različnimi pogoji izpostavljenosti. Njihove nenavadne fizične in kemične lastnosti pomenijo (kakor je opozoril SCHER), da se lahko metode za laboratorijske teste izkažejo za nezanesljive pri opredeljevanju njihovih učinkov na okolje v celoti.

3.4 V celoti fluorirani polimeri s kratkimi verigami, ki imajo enake lastnosti kakor PFOS in sorodne snovi, kot na primer surfaktanti, vendar z manjšim ali zanemarljivim vplivom na človeško zdravje in okolje, se lahko pridobijo po postopku, znanem kot „telomerizacija“. Ti izdelki („telomerji“) niso obravnavani v tem predlogu.

3.5 Po oceni OECD iz leta 2004 (ki jo je pozneje citiral SCHER) je bila v EU celotna poraba PFOS in sorodnih snovi leta 2000 približno 500 ton, od teh pa je bilo 98 % uporabljenih za obdelavo tekstila, papirja ali premazov. Letno emisijo so ocenili na približno 174 ton. Do leta 2004 se je uporaba po celem svetu znatno zmanjšala. Za letno emisijo v EU so ocenili, da znaša v najslabšem primeru okoli 10 ton, od teh 9 ton iz nepredelane odpadne vode, ki nastane pri galvanizaciji. Novejši nemški podatki kažejo, da se večji del lahko prečisti.

3.6 SCHER opozarja tudi na to, da so tehnike analize šele v zadnjih letih postale dovolj sofisticirane za odkrivanje in zanesljivo določanje koncentracij PFOS v vzorcih iz okolja. Zato je težko odkriti spremembe, ki so nastale zaradi zgoraj omenjenih zmanjšanj. SCHER bi vendar lahko zaključil, da bodo emisije iz tekoče uporabe, v zvezi s katerimi se predlagajo odstopanja, vplivale na koncentracije PFOS le na lokalni ravni in da bodo le zanemarljivo vplivale na celotno koncentracijo v okolju. SCHER je zaključil, da je bilo splošno tveganje za okolje in prebivalstvo zanemarljivo glede na njihovo stalno uporabo v fotografski, polprevodniški in letalski industriji. Uporaba pri galvanizaciji pa je zaskrbljujoča in jo je treba omejiti.

3.7 Poklicno tveganje v posameznih sektorjih je treba ločeno ocenjevati. Vendar pa si je za fotografsko, polprevodniško in letalsko industrijo težko predstavljati (glede na naravo zadevnih industrij in visoko raven varovanja, ki se že izvaja), kako bi lahko uporaba PFOS in sorodnih snovi predstavljala kakršno koli dodatno tveganje na delovnem mestu. Tudi uporaba kromiranja v industriji je vzrok za skrb. V primeru različnih pen za gašenje požarov je treba oceniti tveganje predlaganih nadomestkov za zdravje in okolje pred sprejetjem vsake odločitve. Dogovoriti se je treba o ustreznem načinu odstranjevanja obstoječih zalog in o rešitvi za odtok pri večjih požarih.

3.8 EESO odobrava zgoraj navedeno in verjame, da bodo potrebni ukrepi vključeni v načrte dela Komisije.

4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO podpira dve omejitvi PFOS in sorodnih snovi, kakor sta definirani v predlogu: (1) ne smejo se dajati v promet in uporabljati kot substanca za pripravke ali kot njihova sestavina, če je njihova vsebnost večja od 0,1 % utežnega odstotka, in (2) ne smejo se dajati v promet kot izdelki ali kot deli izdelkov, če je njihova vsebnost večja od 0,1 % utežnega odstotka.

4.2 EESO podpira tudi odstopanje v odstavku (3), po katerem se odstavka (1) in (2) zgoraj ne uporabljata v šestih posebnih primerih, ki so navedeni v predlogu in o katerih govorimo v nadaljevanju.

4.2.1 Fotolitografija: na splošno je to postopek, po katerem se oblikujejo računalniški čipi. Novi razvoj v proizvodnji polprevodnikov zahteva posebne procesne tekočine, ki omogočajo oblikovanje z zelo veliko zanesljivostjo, gostoto in uniformnostjo. PFOS in sorodne snovi imajo edinstvene elektro-kemične in surfaktantne lastnosti; v polprevodniški industriji jih obravnavajo kot nepogrešljive. Za procesne tekočine, ki ne ostanejo v končnih izdelkih, se uporabljajo stroge specifikacije in testiranja v zvezi z vsako tehnologijo v vsakem obratu katerega koli proizvajalca. Če se uporablja v čistem proizvodnem okolju, kjer mora biti odstranjena vsaka kontaminacija, ni nobene možnosti za izpostavljenost na delovnem mestu. Glede na skupno bilanco v industriji za leto 2002 so skupne emisije znašale manj kakor 45 kg na leto. Razvoj proizvoda traja do 10 let. Kljub obsežnim raziskavam na svetovni ravni in razvoju niso bili odkriti nobeni nadomestki za te preostale uporabe. Najverjetnejši način odstranjevanja PFOS in sorodnih snovi bi lahko bila nova metoda proizvodnje čipov, ki še ni izumljena. Ker tega odstopanja ni, v EU ni bila mogoča proizvodnja, čeprav bi se lahko drugje brez težav nadaljevala. Glede na zgoraj navedeno in glede na to, da ni nobenih dokazov, ki bi zbuiali skrb, EESO priporoča, da se za odpravo tega odstopanja ne določi noben rok.

4.2.2 Fotografski premazi: PFOS in sorodne snovi se prodajajo v koncentriranih raztopinah, nakar se precej razredčijo, da bi pridobili lastnosti, ki so bistvenega pomena za zdravje in varnost na delovnem mestu ter za nadzor celotnega poteka proizvodnje pri strokovni uporabi v zvezi z oblikovanjem fotografije. Te zaželene lastnosti vključujejo nadzor elektrostatične napetosti, nadzor trenja in adhezije, odpornost na umazanijo in druge površinske lastnosti za visoko kakovostno fotografsko upodabljanje. Proizvodne tehnike zahtevajo 18 upodobitvenih plasti, ki se nanesejo na hitro premikajočo se filmsko podlago, da bi pridobili enotno plast, ki je običajno tanjša kakor 0,11 mm. Uporabljene tekočine ne smejo biti fotoaktivne, morajo pa omogočiti enakomerno mazanje in dobro adhezijo nadaljnjih plasti. Antistatične lastnosti so bistvenega pomena za minimalizacijo tveganja požara ali eksplozije in posledičnih poškodb delavcev ali delovne opreme. Uporaba PFOS in sorodnih snovi se je v zadnjih letih zmanjšala za vsaj 60 % zaradi nadomestitev pri nekaterih manj kritičnih uporabah in zaradi splošnega zmanjšanja uporabe filma v primerjavi z digitalno fotografijo pri velikem številu potrošniških, zdravstvenih in industrijskih uporabah. Zaradi preostalih uporab se v naravo spusti manj kakor 8 kg na leto. Verjetno bodo nadaljnji premiki v smeri digitalnih proizvodov povzročili še dodatno zmanjšanje količin, ki so potrebne za izdelavo filma, čeprav bo tudi v prihodnje obstajalo povpraševanje po fotografskem papirju, na primer za tiskanje digitalnih podob. Kljub obsežnim raziskavam ni odkrit noben nadomestek za teh nekaj preostalih uporab PFOS in sorodnih snovi. Za dokončanje procesa bodo potrebni novi postopki, ki še niso izumljeni in ki za razvoj, začetek uporabe, testiranje in odobritev potrebujejo 10 let ali več. Ker tega odstopanja ni, v EU ni bila mogoča proizvodnja, čeprav bi se lahko drugje brez težav nadaljevala. Glede na zgoraj navedeno in glede na to, da

ni nobenih dokazov, ki bi zbuiali skrb, EESO priporoča, da se za odpravo tega odstopanja ne določi noben rok.

4.2.3 Snovi za preprečevanje motnosti pri kromiranju: PFOS in sorodne snovi v razredčeni raztopini varujejo zdravje in varnost delavcev, ki se ukvarjajo z okrasnim in zaščitnim kromiranjem kovine ali plastičnih podlag za avtomobilsko in druge potrošniško naravnane industrije. Delujejo tudi kot zmanjševalci površinske napetosti in kot omakalno sredstvo, zlasti pri jedkanju plastike. Delovno okolje kromiranja je neprijazno in potencialno nevarno, zlasti v postopkih, ki temeljijo na Cr(VI), ki je znana karcinogena snov. Zato sta odpravljanje motnosti in povečana izpostavljenost ljudi bistvenega pomena. Razmere se lahko izboljšajo z uporabo postopkov na osnovi Cr(III), vendar še vedno niso vedno na voljo. Samo PFOS na osnovi surfuktantov so se doslej pokazali kot stabilni v obeh vrst okoliščin. Po podatkih SCHER je bila letna poraba v Evropi leta 2000 okoli 10 ton. Ocene celotnega izpusta v okolje se precej razlikujejo in so odvisne od uporabljenih postopkov in stopnje njihovega nadzorovanja v zvezi z izpusti, recikliranjem in sežigom odpadkov. Ocena nemške industrije, ki temelji na lokalni najboljši praksi, kaže, da skupni izpusti niso večji kakor 500 kg na leto, če se ekstrapolirajo po vsej Evropi. Če sta tehnologija in nadzor slabša, so lahko emisije večje. Glede na to, da je kromiranje najbolj razširjena tekoča uporaba PFOS in sorodnih snovi in da se tehnologija razvija ter da so alternativne rešitve že na voljo, se zdi, da je treba določiti rok za to predlagano odstopanje in, kakor predlaga SCHER, nemudoma izvesti analize poklicne izpostavljenosti kakor tudi oblikovati dolgoročneje ocene tveganja za okolje. To je treba izvesti v sodelovanju z industrijo, da bi zagotovili nadaljevanje proizvodnje v EU. Ni nobene spodbude za izločitev kritične faze iz proizvodnje avtomobilov, saj obstaja očitno tveganje, da bo preostala proizvodnja temu sledila. Tudi nobena prezgodnja odstranitev sredstev proti motnosti, narejenih iz PFOS in sorodnih snovi, ne bi smela povzročiti povečanega tveganja za zdravje delavcev. EESO priporoča, da se to odstopanje uporablja za obdobje petih let po pregledu Komisije in SCHER.

4.2.4 Hidravlične tekočine za letalstvo so tekočine, ki se uporabljajo za krmilne površine in druge dele komercialnih in vojaških letal ter letal splošnega letalstva. Uporabljajo se (in morajo vsak dan delovati v skladu z največjimi možnimi standardi delovanja, ki se nanašajo na vzdrževanje letal in varnost potnikov) pri najbolj skrajnih temperaturah in pod najbolj ekstremnim pritiskom. To je posel, ki se opravlja po celem svetu; izdelke, dele in sisteme morajo testirati in potrditi proizvajalci letal in pristojni nacionalni in mednarodni organi. Običajni postopek potrjevanja novega pripravka lahko traja tudi do 20 let. PFOS in sorodne snovi se uporabljajo v malih količinah (približno 0,1 % utežnega odstotka) za doseganje odpornosti na erozijo mehanskih delov, ventilov, cevi in odprtih. Kljub obsežnemu testiranju doslej niso bili odkriti nobeni nadomestki (niti možnosti za njihovo odkritje se še niso pokazale). Uporabljajo se v zaprtih sistemih v strogo nadzorovanih razmerah. SCHER je ocenil, da izpusti v tla in vodo

znašajo manj kakor 15 kg na leto. Glede na zgoraj navedeno in glede na to, da ni nobenih dokazov, ki bi zbujali skrb, EESO priporoča, da se za odpravo tega odstopanja ne določi noben rok.

4.2.5 Pene za gašenje požarov: fluorirani surfaktanti se že več let uporabljajo za protipožarne pene visoke specifikacije. PFOS in sorodne snovi se pogosto nadomeščajo v novih penah, proizvedenih za nadomeščanje zalog, ki se uporabljajo za gašenje dejanskih požarov ali za zagotovitev zalog za novi razvoj, letala, naftne rafinerije in kemijske obrate, morska plovila in skladišča nafte. Zdravstveni in okoljski vpliv teh alternativnih izdelkov še vedno ni v celoti ocenjen. Vse pene se morajo prodajati s 15 do 20-letno garancijo, ker se v idealnih razmerah nikoli ne uporabijo. Zato še vedno obstajajo precejšnje zaloge pene z vsebnostjo PFOS, njihova odstranitev pa je zdaj ključni problem. Surfaktanti morajo omogočiti penam na osnovi vode, da se hitro širijo po površini gorečih ogljikovodikov (ne da bi se znašli pod njimi) zaradi prekinitve dotoka kisika in preprečitve ponovnega vžiga. Surfaktanti in pene morajo biti stabilni v skrajnih razmerah uporabe in odporni na oksidacijo. Standarde delovanja za pene, ki se uporabljajo za različne požare, določijo nacionalni in mednarodni organi. Zaloge 3- ali 6-odstotnih koncentratov se hranijo v osrednjih skladiščih zaradi dostave in redčenja na kraju požara. Včasih je potrebna velika količina, kar povzroča precejšnje probleme v zvezi z odstranjevanjem odtoka tekočine po požaru. Odtok je vedno kontaminiran z izdelki, ki so goreli, s stranskimi produkti nenadzorovanega sežiga ogljika pri nizki temperaturi (poliaromatični ogljikovodiki in dioksini) in s sestavinami pen. Po nedavnem požaru v skladišču v Buncefieldu (Združeno kraljestvo) je na primer ostalo 20 milijonov litrov kontaminiranih odpadkov. Sežig pri visokih temperaturah je edini varni pristop, vendar je to neučinkovito in drago, če je večina materiala voda. Zaradi tega je težko ugotoviti letne emisije v okolje, saj so odvisne od števila, obsega in okoliščin vsakega požara ter

kritično odvisne od količine odtoka, ki ga vsebujejo zaporne stene. SCHER je ocenil, da je letni izpust v EU manjši kakor 600 kg, in opozoril, da bi to lahko bila pretirana ocena dejanskih izpustov. EESO se strinja s SCHER, da se obstoječe zaloge koncentratov pene na osnovi PFOS ne bi smele sežigati, dokler se v celoti ne ocenijo druge možnosti. EESO zato meni, da bi bilo treba čim prej opraviti potrebne presoje vpliva in oceno tveganja ter da bi bilo treba preostale količine pene na osnovi PFOS uporabljati le, če je to bistvenega pomena za delovanje in če bi lahko zaporne stene vsebovale odpadne ostanke. Komisija bi morala sodelovati z industrijo in nacionalnimi pristojnimi organi oblasti, da bi zagotovili ustrezne načine odstranjevanja velikih količin nastalih odpadkov. Glede na številne dvome EESO verjame, da ni smiselno določati rok za odpravo tega odstopanja, vendar pa je treba čim prej odgovoriti na odprta vprašanja.

4.2.6 Drugi nadzorovani zaprti sistemi: to je ali bi morale biti standardno odstopanje za večino snovi, za katere veljajo omejitve uporabe in trženja v EU. Če se lahko surovine varno dajo v sistem ter če se lahko izdelki in odpadni proizvodi varno odstranijo, potem sistemi z zelo nizko emisijo omogočajo nadaljevanje proizvodnje bistvenih vmesnih snovi z minimalnim tveganjem za zdravje ljudi ali okolje. Preglede razmer delovanja na delovnem mestu je treba opravljati v okviru rutinskega zdravstvenega in varnostnega nadzora. Glede na to, da ni nobenih novih dokazov, ki bi zbujali skrb, EESO priporoča, da se za odpravo tega odstopanja ne določi noben rok.

4.3 Komisija bo tudi v prihodnje imela ključno vlogo pri doseganju zadovoljivih rezultatov v vsakem od zgoraj omenjenih sektorjev. Potreben bo stalni program raziskovanja (v sektorjih, ki jih to zadeva, in drugih) za razvoj alternativnih proizvodov in postopkov. Direktive, ki vplivajo na te sektorje, je treba prilagoditi, če je to potrebno, da bi se odrazile spremembe v sedanji ali načrtovani svetovni praksi.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih

COM(2005) 681 konč. 2004/0258 (COD)

(2006/C 195/04)

Svet je 2. februarja 2006 sklenil, da v skladu s členom 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 25. aprila 2006. Poročevalec je bil g. BRAGHIN.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja 2006) s 128 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Kratka vsebina mnenja

1.1 EESO z zadovoljstvom sprejema predlog Komisije, na katerega so države članice in akterji z medicinskega področja dolgo čakali. Z zastavljenimi cilji se je mogoče strinjati in predlogi so večidel ustrezni; vendar pa je EESO oblikoval več konkretnih predlogov, da bi podprl cilje, ki so pravna gotovost, jasnost, poenostavitev in varstvo zdravja.

1.2 EESO želi večjo jasnost glede tega, katera oblast je pristojna in odgovorna za celotno oceno pri kombiniranju medicinskih pripomočkov z zdravili, izdelanimi iz krvi in človeških tkiv. Obenem želi, da se določi rok, v katerem morajo pristojne oblasti oceno pripraviti, in da se pripravijo smernice o specifičnih pristojnostih in modalitetah te ocene.

1.3 EESO meni, da je primerno obvezno pošiljanje več zadevnih informacij, ki se nanašajo na prigrasitev, klinične podatke, potrdila in nadzor, in predlaga, da se okrepi že delujoča evropska baza podatkov. EESO poleg tega zahteva, da se proučijo primerne oblike prostega kroženja informacij, ki niso zaupne narave, in to ne samo med priglasiženimi organi in pristojnimi oblastmi, temveč tudi med vpletenimi akterji.

1.4 Poprodajni sistem nadzora bi moral biti izpeljan tako, da so vloga in odgovornost zdravstvenih izvajalcev jasneje opredeljene in da se zagotovi primerno razširjanje informacij ter rezultatov tega nadzornega sistema.

1.5 EESO izraža zadovoljstvo s predlogi v zvezi s kliničnimi preiskavami glede varnosti in dosežkov (*performance*) medicinskih pripomočkov. Predlaga nekatere spremembe, da bi bili predlogi še jasnejši, zlasti glede trenutka, ko se klinična

raziskava začne, potem ko je bilo pridobljeno soglasje pristojnega etičnega odbora, v odvisnosti od razvrstitve pripomočkov.

1.6 EESO se ne strinja s tem, da v okviru predloga ni obravnavana tema *predelave*: ta praksa ponovne uporabe medicinskih pripomočkov, zasnovanih in izdelanih za enkratno rabo, je namreč nevarna za pacientovo zdravje. Zato zahteva, da se vsaj določi načelo, da ustanova, ki izvaja poseg, pri katerem je predvidena ponovna uporaba kakega medicinskega pripomočka, predstavi nabor podatkov o vrsti izvršenega posega in da nudi enaka jamstva glede kakovosti in varnosti kot originalni izdelek, ter da s tem seznanjeni uporabniki in pacienti.

2. Kratka vsebina predloga Komisije

2.1 Izkušnje v zvezi z izvajanjem direktiv 90/385/EGS⁽¹⁾ o aktivnih vsadljivih medicinskih pripomočkih in 93/42/EGS⁽²⁾ o medicinskih pripomočkih so bile v splošnem resda pozitivne, vendar je potrebna zakonodajna sprememba za boljše izvajanje, da se jasneje oblikujejo nekateri veljavni predpisi ter da se zagotovi pravna podlaga za načrtovane pobude.

2.2 Direktiva 93/42/EGS določa, da Komisija najpozneje pet let potem, ko direktiva začne veljati, predloži Svetu poročilo o nekaterih vidikih uporabe direktive. Junija 2002 je bilo v okviru tega pregleda objavljeno poročilo o načinu delovanja direktiv o medicinskih pripomočkih. Komisija je rezultate tega poročila objavila v svojem sporočilu COM(2003) 386⁽³⁾, ki sta ga ugodno sprejela tako Svet v svojih sklepih iz decembra 2003 kot Parlament.

2.3 To sporočilo navaja najpomembnejše vidike, ki jih je treba izboljšati:

- oceno skladnosti z zakoni, zlasti glede preverjanja načrtovanja s strani priglasiženih organov⁽⁴⁾,
- ustreznost kliničnih podatkov za vse razrede pripomočkov,

⁽¹⁾ UL L 189 z dne 20.7.1990.

⁽²⁾ UL L 169 z dne 12.7.1993, nazadnje spremenjena z uredbo (ES) št. 1882/2003 v UL L 284 z dne 31.10.2003.

⁽³⁾ COM(2003) 386 v UL C 96 z dne 21.4.2004.

⁽⁴⁾ „Priglasiženi organi“ so uradi, katerim morajo proizvajalci predložiti tehnično dokumentacijo, da v predvidenih primerih dobijo potrdilo o skladnosti z zakoni, kot zahtevajo direktive, oziroma potrdilo, s katerim se dovoljuje prodaja. Teh organov je lahko v vsaki državi članici več in so različno specializirani.

- prodajni nadzor, zlasti za boljše usklajevanje dejavnosti,
- priglase organe: pristojnost za izvajanje nalog, ki so jim bile zaupane, razhajanja v razlagah teh pristojnosti, in pomanjkanje transparentnosti pri izvajanju in nadzoru njihovih dejavnosti,
- ter večjo transparentnost v odnosu do širše javnosti pri ocenjevanju pripomočkov.

Leta 2003 je Komisija sprožila razpravo, ki je potekala v glavnem prek skupine strokovnjakov za medicinske pripomočke (MDEG, *Medical Devices Experts Group*) iz služb Komisije, temu pa je sledila javna razprava na internetu ⁽⁵⁾.

2.4 Ker je predlog bolj namenjen natančnejšemu oblikovanju predpisov kot pa njihovemu spreminjanju, niso predvideni pomembnejši gospodarski učinki in tudi okoljski učinki niso bili ugotovljeni. S predlogom želi Komisija doseči:

- jasnejše predpise, da bi zagotavljala visoko raven varovanja javnega zdravja,
- večjo transparentnost in varnost za vse tržne subjekte, še zlasti za javnost,
- izboljšani pravni okvir, da bi spodbudili hiter tehnični razvoj, ki bo zaradi jasnejših razmer koristil državljanom, jamčil varnost in ustvarjal več zaupanja.

2.5 Pravna podlaga za predlog je člen 95 Pogodbe ES (prej člen 100A), na katerem temelji direktiva 93/42/EGS. Za dosego cilja odprave tehničnih ovir v trgovini in jasnejše oblikovanje obstoječih določb v direktivah 93/42/EGS in 90/385/EGS je v državah članicah potrebno in primerno uskladiti pravne in upravne predpise o nekaterih vidikih dajanja medicinskih pripomočkov na trg ali v uporabo.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO z zadovoljstvom sprejema predlog Komisije, na katerega so države članice in akterji z medicinskega področja dolgo čakali. Z zastavljenimi cilji se je mogoče v celoti strinjati, in konkretni predlogi se zdijo — ob pridržkih, navedenih v nadaljevanju — primerni za boljšo uskladitev tako kompleksnega in mnogostranskega področja z jasnejšimi in enostavnejšimi ureditvami.

3.2 Pomen medicinskih pripomočkov se na zdravstvenem področju vse bolj povečuje; zelo pomembni so tako za zdravje

kot za izdatke javnega zdravstva. Določbe prej omenjenih direktiv zadevajo več kot 10 tisoč vrst izdelkov, od preprostih pripomočkov (gaze, brizgalk, očal) do skrajno izpopolnjenih in zapletenih instrumentov (npr. vsadljivih pripomočkov, ki ohranjajo življenje, in naprav za slikovno diagnostiko).

3.3 Na tem področju se uporablja visokotehnološka oprema, saj tako državljani kot zdravstvene oblasti zahtevajo vse bolj izpopolnjene in varne izdelke. Področje je tudi gospodarsko zelo pomembno: samo še ameriški trg je večji od evropskega, ki dosega približno 55 milijard evrov in zajema več kot 8000 podjetij s skupno približno 450.000 zaposlenimi.

3.4 Omeniti velja, da EU uvaža precej in vse več pripomočkov, zaradi česar bi jasnejši in učinkovitejši pravni okvir ter odprteše sodelovanje med pristojnimi oblastmi lahko na tem področju omogočila nov zagon in zmanjšala tveganje upada tržnega deleža ter izgube delovnih mest.

3.5 Z oceno Komisije, da gospodarski učinki na makroekonomski ravni ne bodo pomembni, se je mogoče strinjati, vendar pa bi lahko kombinacija dodatno navedenih zahtev povzročila višje stroške, ki bi lahko bili za nekatere operativne enote ali izdelke precejšnji.

3.6 Pravna varnost

3.6.1 Predlog opredeljuje, kako bi bilo treba spremeniti navedene direktive, in obrazložuje nekatere izvedbene določbe v primerjavi z drugimi direktivami ali uredbami, z ozirom na primere, v katerih ni povsem jasno, kateri predpis je treba uporabljati (medicinski pripomočki, ki vsebujejo zdravila ⁽⁶⁾ ali derivate človeške krvi ⁽⁷⁾), ali izdelki, pridobljeni z gojenjem človeških tkiv ⁽⁸⁾). Predlog nadalje opredeljuje, da pripomočki za medicinsko diagnostiko *in vitro* ⁽⁹⁾ niso zajeti v direktivi o biocidih ⁽¹⁰⁾, ki se zaradi tega spremeni.

3.6.2 EESO se strinja z načelom, da se za medicinske pripomočke, ki vsebujejo „dopolnilno“ zdravilo ali derivat človeške krvi ali izdelek, pridobljen z gojenjem človeških tkiv, uporabljajo direktive o medicinskih pripomočkih. Sprašuje pa se, zakaj niso izrecno omenjeni — v nekaterih prilogah navedeni — izdelki, pridobljeni z uporabo tkiv živalskega izvora. Zato izraža bojazen, da bi opredelitev „dopolnilnega“ izdelka v državah članicah in pri priglasi organih lahko znova privedla do razhajajočih se razlag, ter zato želi, da bi bil ta pojem opredeljen natančneje.

⁽⁶⁾ Direktiva 2001/83/ES, UL L 311 z dne 28.11.2001, nazadnje spremenjena z direktivo 2004/27/ES, UL L 136 z dne 30.4.2004.

⁽⁷⁾ Direktiva 2002/98/ES z dne 23.1.2003.

⁽⁸⁾ Sklic na uredbo št. 726/2004 in na zdaj obravnavani predlog uredbe o zdravilih za nove načine zdravljenja, o katerem EESO trenutno pripravlja mnenje.

⁽⁹⁾ Direktiva 98/79/ES.

⁽¹⁰⁾ Direktiva 98/8/ES UL L 123 z dne 24.4.1998, nazadnje spremenjena z uredbo (ES) št. 1882/2003.

⁽⁵⁾ Potekala je od 11.5. do 25.6.2005.

3.6.3 Natančneje bi bilo treba določiti, katera oblast je pristojna in odgovorna za celotno oceno v primeru kombinacij pripomočkov z zdravili, pridobljenimi iz človeške krvi in tkiv: priglašeni organi lahko v takšnih primerih vključujejo nacionalne oblasti ali oblasti EU (npr. EMEA, *The European Medicines Agency*), ki pa niso vedno ustrezno usposobljene za ocenjevanje takšnih medicinskih pripomočkov, in uporabljajo postopke, zasnovane za drugačne vrste izdelkov; ti postopki so pogosto tudi preveč dolgotrajni.

3.6.3.1 EESO zahteva določitev rokov za pripravo takšne ocene, saj se na tem področju inoviranje in zastarevanje izdelkov vrstita zelo hitro. Prav tako želi, da se v sodelovanju z oblastmi, odgovornimi za pripomočke, pripravijo smernice o specifičnih pristojnostih in modalitetah te ocene, ki jo izvajajo pristojne oblasti. Na podlagi večletnih izkušenj proizvajalcev EESO želi, da bi priglašeni organi lahko pridobivali znanstveno mnenje katerekoli priznane pristojne oblasti, ne samo agencije EMEA.

3.6.4 Velik del izdelkov, pridobljenih z gojenjem človeških tkiv, je po svoji naravi, načinu delovanja in tehniki izdelave bliže medicinskim pripomočkom kot pa zdravilom. Da bi se izognili možnim zakonodajnim vrzelim, kaže te izdelke po mnenju EESO uvrstiti v okvir sedanjega predloga, z izjemo tistih, ki na človeško telo — ali v njem — učinkujejo predvsem s farmakološkim, metaboličnim ali imunološkim mehanizmom.

3.6.5 Po mnenju EESO se ni mogoče strinjati s hkratno uporabo dveh direktiv — v danem primeru z direktivo o medicinskih pripomočkih in direktivo o pripomočkih za osebno zaščito — ker predvidevajo različne pripomočke, čeprav sta usmerjeni k istemu cilju, zaščiti uporabnika. To lahko povzroča zaplete na izvedbeni ravni in večje stroške, ki jih koristi z vidika varnosti ne bi upravičevale.

3.6.6 EESO podpira novi postopek v zvezi z odbori, ki je dodan v člen 13 in omogoča hitre in zavezujoče odločitve v primerih napačne ali neizvršene klasifikacije izdelka. Vendar pa je za doseganje čim boljših rezultatov treba izboljšati pretok informacij med pristojnimi oblastmi in zagotoviti učinkovito upravljanje s podatki prek evropske baze podatkov.

3.7 Informiranje in transparentnost

3.7.1 EESO meni, da so potrebni jasnejši in obsežnejši predpisi glede zbiranja in posredovanja informacij ter usklajevanja in priglaševanja v okviru tržnega nadzora.

3.7.2 EESO meni, da je predlog, kar zadeva zmožnost priglašanih organov za opravljanje nalog, ki so jim bile zaupane, pomanjkljiv, na kar je bilo opozorjeno že v sporočilu iz leta 2003⁽¹⁾. Nove možnosti zdravljenja in vse večja kompleksnost ter izpopolnjenost pripomočkov namreč zahtevajo znanstvena in tehnična znanja, ki jih na nacionalni ravni ni mogoče vedno zagotoviti. Zaželeno bi bilo, da bi bilo mogoče — z evropskim načrtom ali vsaj z usklajevanjem — zagotavljati specializacijo nekaterih priglašanih organov na nekatere vrste posebno kompleksnih in izpopolnjenih izdelkov.

3.7.3 EESO se strinja, da mora vsak proizvajalec iz držav, ki niso članice EU, določiti pooblaščenca s sedežem v eni izmed držav EU; pooblaščenec deluje v svojem imenu in je oblastem odgovoren za obveznosti, ki izhajajo iz te direktive. Vendar EESO ugotavlja vrzeli in neskladja v besedilu, kar je treba razjasniti (prim. točko 3.3). EESO se načelno opredeljuje za prožen sistem, ki podjetju dopušča konkreten manevrski prostor za odločanje.

3.7.4 EESO meni, da bi bilo treba obvezno in ne samo prostovoljno podatke v zvezi s priglaševanjem, kliničnimi podatki, potrdili in nadzorom (torej vključno z nezaželenimi resnimi dogodki in učinki) pošiljati v evropsko bazo podatkov EUDAMED. EUDAMED že deluje, vendar v omejenih okvirih. Zaželeno bi bilo, da bi bile njene naloge čimprej vnovič opredeljene — še zlasti kar zadeva posredovanje informacij, ki niso zaupne narave, zainteresiranim akterjem — ter da bi imela primerne strukture in vire.

3.7.4.1 Neposredno zainteresiranim stranem bi kazalo dati na voljo — četudi le v skrajšani obliki — primeren nabor informacij, ki niso zaupne narave, in informacije o varnosti in kakovosti izdelkov ter o poprodajnem nadzoru. Te bi morale biti na voljo tudi združenjem zdravstvenih izvajalcev, da bi zagotovili vestnejšo in varnejšo uporabo medicinskih pripomočkov.

3.7.4.2 EESO želi tudi, da bi — v sodelovanju z zainteresiranimi stranmi — pripravili smernice, da bi odgovorni izvajalci lahko pripravili in dali na voljo povzetek značilnosti izdelka. Ta dokument in informacije, zbrane in ovrednotene z vidika nadzora, bi morale biti dane na voljo priglašeni organom in pristojnim oblastem. Poleg tega bi bilo treba proučiti, kako bi bilo mogoče pretok informacij okrepiti.

3.7.5 Predvideno je, da je mogoče navodilo za uporabo dostavljati tudi v drugačni obliki, kot je priloga v embalaži izdelka; to se ujema z zahtevami izvajalcev, tudi zaradi široke palete različnih vrst medicinskih pripomočkov. Podrobneje bi bilo treba proučiti možnosti uporabe elektronskih nosilcev (npr. cederomov in interneta) v postopku, ki bi bil enostavnejši in prožnejši od trenutno predvidenega in ki ne bi zahteval kvalificirane večine držav članic.

⁽¹⁾ Mišljeno je že omenjeno sporočilo COM(2003) 386 z dne 2.7.2003.

3.7.6 EESO želi, da se v direktivi izrecno navedejo smernice za razlago, ki so jih pripravile delovne skupine *ad hoc* in objavila Komisija (dokumenti MedDev). Določiti je treba poenostavljene postopke za njihovo sprejetje, tako da bi zmanjšali težave z razlago, in spodbudili večjo usklajenost ravnanja proizvajalcev in priglašanih organov.

3.8 Varnost

3.8.1 Sistem poprodajnega nadzora je v predlogu, kar zadeva proizvajalce, dobro opredeljen, nista pa jasno opredeljeni vloga in odgovornost zdravstvenih izvajalcev, in zdi se, da proces pretoka informacij in rezultatov teh nadzornih mehanizmov še ni dovolj dognan. Sistem je še preveč obarvan z razsežnostjo držav članic; zaželeno bi bilo močnejše evropsko obeležje.

3.8.2 EESO izraža zadovoljstvo s spremembami, vsebovanimi v prilogi X, v zvezi s kliničnimi podatki, ki pri medicinskih pripomočkih zadevajo varnost in dosežke (*performance*) izdelka. Predlaga, da se člen oblikuje še jasneje, kar zadeva trenutek, ko se začne klinična raziskava, potem ko je bilo pridobljeno dovoljenje pristojnega etičnega odbora, v odvisnosti od klasifikacije pripomočkov.

3.8.3 EESO se ne strinja s tem, da bi iz predlaganega besedila črtali predelavo: ta praksa ponovne uporabe medicinskih pripomočkov, zasnovanih in izdelanih za enkratno uporabo, je v nekaterih državah članicah že prepovedana in ne nudi zadostnih jamstev za varnost pacienta, saj niso bili opravljeni vsi preskusi zanesljivosti in varnosti uporabe, na podlagi katerih je bilo izdano dovoljenje za izdelek za enkratno uporabo.

3.8.3.1 EESO meni, da je to prakso, ki se je pogosto poslužujejo v bolnišnicah v nekaterih državah članicah, treba opustiti, ker je nevarna za pacientovo zdravje in ker otežkoča opredelitev odgovornosti. Celo s sterilizacijo ni mogoče zagotoviti absolutne neškodljivosti, med drugim zato, ker se lahko spremenijo strukturne značilnosti uporabljenih materialov.

3.8.3.2 EESO se zaveda, da takšni načini ravnanja sodijo v pristojnosti držav članic, meni pa, da je potreben poseg na ravni Skupnosti, že zgolj zato, ker svoboden pretok oseb in nedavno priznana možnost, da so državljani lahko deležni pomoči v drugi državi članici, zahtevata potrebo po ravnanju, ki bi ga sprejemali v vsej EU. Prehodno bi lahko vsaj opredelili načelo, da za predelavo odgovorni nosilec predloži nabor

podatkov, skladnih s klasifikacijo medicinskega pripomočka in vrsto izvršenega posega, da bi tako glede kakovosti in varnosti zagotavljali podobna jamstva kot pri originalnem izdelku. O tem bi morali biti jasno seznanjeni uporabniki in pacienti.

3.8.4 EESO se v celoti strinja s predlaganimi pojasnili glede ocenjevanja skladnosti in obveznosti predložitve tehnične dokumentacije medicinskega pripomočka, v skladu s klasifikacijo pripomočka in s tem povezano novostjo v tehnologiji oziroma zdravljenju, ki jo pripomoček predstavlja. EESO se prav tako strinja, da mora proizvajalec na primeren način nadzorovati tretje osebe, ki so vključene v načrtovanje in proizvodnjo medicinskih pripomočkov.

4. Ugotovitve glede specifičnih členov

4.1 Jasnost področja uporabe

4.1.1 EESO meni, da ni v skladu z načelom poenostavitve in s pravno varnostjo, da se hkrati uporabljata dve direktivi za en izdelek, kot se zdaj predlaga za medicinske pripomočke in za pripomočke za osebno zaščito. Zato želi, da se obnovi prvotno besedilo člena 1.6 direktive 93/42/EGS.

4.1.2 EESO na splošno želi, da se v primeru, ko je medicinski pripomoček lahko predmet opredelitve drugih direktiv (zdravila, kozmetika itd.), določi, kjerkoli je to primerno, da morajo pristojni organi in oblasti pri ocenjevanju, katera direktiva v danem primeru velja, upoštevati glavni namen uporabe, za katerega je bil izdelek zasnovan, in glavni mehanizem učinkovanja.

4.1.3 EESO meni, da je zato, da bi se izognili vsakršni zakonski negotovosti, treba spremeniti sedanjo različico razdelka 7.4 priloge I. Zlasti je treba jasno določiti, da se v primerih, ko medicinski pripomoček vsebuje snov, ki jo je samo zase mogoče opredeliti kot zdravilo, zanjo uporabljajo samo zadevni deli farmacevtske zakonodaje, ki se nanašajo na varnost in kakovost te snovi, ne pa farmacevtska zakonodaja kot celota.

4.1.4 Glede medicinskih pripomočkov, ki vsebujejo izdelek, pridobljen z gojenjem človeških tkiv, EESO izraža bojazen, da vsebina novega razdelka 4.3 ne odpravlja vseh težav z razlago, in zato želi, da bi bili ti izdelki opredeljeni jasneje v členu 1, v skladu z veljavnimi direktivami in zlasti z uredbo o zdravilih za nove načine zdravljenja, ki je zdaj v razpravi ⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ COM(2005) 567, Predlog uredbe o zdravilih za napredno zdravljenje, ki spreminja direktivo 2001/83/ES in uredbo (ES) št. 726/2004.

4.2 Informacije in evropska baza podatkov

4.2.1 EESO želi, da različne pristojne oblasti in organi ter proizvajalci in pooblaščenca zadevne podatke, vključno s kliničnimi podatki in opozorili o resnih in nepričakovanih neugodnih učinkih, obvezno posredujejo evropski bazi podatkov EUDAMED. Da bi bilo takšno zbiranje učinkovito, pa je treba ponovno opredeliti naloge takšnega organa in program izvajanja, ki mora s primerno strukturo in viri zagotavljati učinkovito delovanje.

4.2.2 EESO meni, da je za zagotovitev celovitosti zbranih podatkov in večji pretok ustreznih informacij ter informacij, ki niso zaupne narave, treba spremeniti več točk predloga, med njimi zlasti:

- uvodno izjavo (7): treba je uvesti obvezno centralizirano zajemanje podatkov o kliničnih preiskavah;
- v direktivi 90/385/EGS, členu 10a, je treba uvesti obveznost posredovanja informacij o proizvajalcih in pooblaščencah, v členu 10b pa o podatkih glede ureditev; nadalje je treba spremeniti člen 11.5, kar zadeva izdana potrdila;
- v direktivi 93/42/EGS je treba spremeniti člen 16.5, kar zadeva izdana potrdila.

4.2.3 EESO želi tudi, da se spremeni sedanje besedilo člena 20.3 in da se uveljavi načelo, da morajo biti informacije, ki niso zaupne narave, v skrajšani obliki na voljo uporabnikom, pri čemer je treba vključiti proizvajalce in pooblaščenca ter zadevne organe in oblasti.

4.3 Pooblaščenec

4.3.1 EESO ugotavlja, da pojem pooblaščenca proizvajalca, ki nima sedeža v EU, ni določen na nedvoumen način: medtem ko uvodna izjava 14 govori o enem samem predstavniku za vse vrste pripomočkov, se člena 10a(3) in 14(2) sklicujeta na pripomočke, ne da bi natančno navedli, ali so mišljeni vsi ali samo nekatere kategorije izdelkov.

4.3.2 Ob upoštevanju heterogenosti palete medicinskih pripomočkov, ki bi jih kak proizvajalec lahko dal v prodajo, EESO želi večjo prožnost, tako da bi za vsako vrsto izdelka — in ne nujno za celotno proizvodno paleto — določili enega samega pooblaščenca (ob čemer bi v različnih jezikovnih različicah morali natančno opredeliti, da so mišljene fizične in pravne osebe).

4.4 Klinične preiskave

4.4.1 Primerno je, da se določbe, ki se nanašajo na informiranje pristojnih oblasti, da bi olajšali nadzor in upravljanje s podatki o kliničnih preiskavah, vključijo v člen 2 (2), pri čemer se določi, da mora proizvajalec ali njegov pooblaščenec obvestiti oblasti vseh držav članic, v katerih so bile takšne preiskave izvedene, o prenehanju, prekinitvi ali zaključku preiskav, in da mora za to podati ustrezna pojasnila in obrazložitve.

4.4.2 EESO pozitivno ocenjuje novo različico odstavkov 2 in 3 člena 15. Sprašuje pa se, ali ne bi bilo smiselno v odstavku 3 določiti, da se lahko klinične preiskave za pripomočke kategorije I začnejo, čim je pristojna etična komisija na ravni klinične ocene izdala ugodno mnenje.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu Direktive Sveta o oprostitvi davkov na uvoz manjših pošiljk blaga nekomercialnega značaja iz tretjih držav (kodificirana različica)

COM (2006) 12 konč. — 2006/0007 CNS

(2006/C 195/05)

Svet 14. februarja 2006 je sklenil, da v skladu s členom 93 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 25. aprila 2006. Poročevalec je bil g. **DANUSEVIČS**.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja 2006) s 132 glasovi za, 1 glasom proti in 2 vzdržanima glasoma.

1. Namen tega predloga je začeti kodifikacijo Direktive Sveta 78/1035/EGS z dne 19. decembra 1978 o oprostitvi davkov na uvoz manjših pošiljk blaga nekomercialnega značaja iz tretjih držav. Nova direktiva bo nadomestila različne akte, ki bodo vanjo vključeni; ta predlog v celoti ohranja vsebino aktov, ki se jih kodificira in jih torej zgolj združuje skupaj s samo tistimi oblikovnimi spremembami, ki so potrebne za samo izvedbo kodifikacije.

2. Odbor pozdravlja splošno kodifikacijo določb Skupnosti, ki jo izvaja Komisija na podlagi sklepa z dne 1. aprila 1987, potrjenega na Evropskem vrhu v Edinburgu. Zato odobrava predlog direktive, kot je to že storil v zvezi z drugimi tovrstnimi pobudami.

3. Odbor ugotavlja, da v skladu z medinstitucionalnim sporazumom z dne 20. decembra 1994, ki so ga sklenili Evropski parlament, Svet in Komisija, pri kodifikaciji ne sme prihajati do *nobenih vsebinskih sprememb*. Komisija v besedilu predloga direktive jamči za upoštevanje tega pogoja.

4. Odgovorno opravljanje posvetovalne vloge Evropskega ekonomsko-socialnega odbora predpostavlja, da Odbor preveri spremembe, preden odobri dokument. Poročevalec je to nalogo izpolnil, vendar ni našel nobenega razloga za kritiko ali posebne ugotovitve.

5. Odbor pozdravlja predlog za kodifikacijo, ki sodi v proces poenostavljanja in pojasnjevanja evropskega prava.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremenjenem predlogu uredbe Sveta in Evropskega parlamenta o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza

COM(2005) 319 konč. — 2005/0212 (COD)

(2006/C 195/06)

Svet je 30. septembra 2005 sklenil, da v skladu s členoma 71 in 89 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. maja 2006. Poročevalec je bil g. BUFFETAUT, soporočevalec pa g. OTT.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 18. maja) s 63 glasovi za, 1 glasom proti in 12 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor meni, da je predlog uredbe o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza, ki ga je predstavila Komisija, boljši v primerjavi s prejšnjimi predlogi, kar zadeva možnosti neposredne dodelitve.

1.2 Vendar bi bilo treba pojasniti še nekaj zadev, če želimo doseči pravno varnost, ki jo želijo pristojne oblasti in izvajalci:

— konkretno geografsko omejitev javnega potniškega prometa in posebne klavzule o neizkrivljanju konkurence v primeru neposrednega dodeljevanja naročil lokalnemu izvajalcu;

— izjemo od splošnih predpisov za neposredno dodeljevanje naročil na področju železniškega prometa, ki s pravnega vidika ni upravičena in bi jo bilo treba vsaj bolje določiti;

— vrnitev k duhu predloga uredbe iz februarja 2002 ⁽¹⁾ glede kakovosti storitev in spoštovanja socialne zakonodaje brez postavljanja načela subsidiarnosti pod vprašaj;

— pojasnitev sistema recipročnosti v prehodnem obdobju;

— možnost podaljšanja pogodb v izjemnih primerih nad zgornjo predvideno mejo, če je to potrebno zaradi investicijskih stroškov in amortizacijske dobe;

— bolj jasno opredelitev regionalnega prometa in prometa na velike razdalje;

— uporabo uredbe pri vseh pogodbah v zvezi s potniškim prometom, kjer so vključene obveznosti javne službe oziroma ki podeljujejo posebne pravice;

— potrditev, da ima uredba prednost pred zakonodajo o javnih naročilih, če izvajalec prevzame tveganje.

1.3 V zvezi s tem Odbor izrecno podpira obveznost sklepanja pogodb ter ravnovesje med konkurenčnim zbiranjem ponudb in neposredno dodelitvijo, da bi spodbujali potrebno transparentnost in izboljšali kakovost storitev v sistemu konkurence.

1.4 Odbor želi, da bi določbe uredbe veljale za vse pogodbe v javnem potniškem prometu.

1.5 V zvezi z ravnovesjem med konkurenčnim zbiranjem ponudb in neposrednim dodeljevanjem notranjemu izvajalcu Odbor podpira geografsko omejitev dejavnosti, da bi preprečili izkrivljanje konkurence in tako ohranili svobodno izbiro lokalnih skupnosti in pravične pogoje za regulirano konkurenco.

1.6 Želi, da bi se v primeru neposrednega dodeljevanja notranjemu izvajalcu ohranila jasno določen in omejen manevrski prostor, ko je treba v interesu poenotenosti omrežja in integracije prometnih služb te službe razširiti na območja, ki mejijo na območja v pristojnosti oblasti, ki je podelila pogodbo o javnih storitvah prevoza.

1.7 Meni, da so izjeme, ki so predvidene za pogodbe majhne vrednosti in za ohranjanje nepretrgane storitve, upravičene.

1.8 Odbor dvomi v možnost neposredne dodelitve pogodb o javnih storitvah železniškega prevoza prejšnjim in novim izvajalcem, ne da bi bila določena podrobna pravila, ki bi zagotavljala pošteno konkurenco, kakor je določena za notranje izvajalce, saj to povzroča pravno negotovost in izkrivljanje konkurence.

⁽¹⁾ COM (2000) 7 konč. – 2000/0212 (COD), spremenjen s COM (2002) 107 konč.

1.9 Meni, da lahko načela transparentnosti, enake obravnave, kakovosti in učinkovitosti javnega železniškega prometa najbolje zagotovimo ravno z uporabo enakih predpisov, kakor veljajo za lokalni cestni promet.

1.10 Odbor zahteva obravnavo v duhu predloga uredbe iz leta 2002, kar zadeva kakovost storitev in spoštovanje socialne zakonodaje, ki velja v državah članicah.

1.11 Ob vsem tem Odbor želi, da bi bila uredba hitro sprejeta, saj je nujna za zagotovitev pravne varnosti v tem sektorju.

2. Uvod

2.1 Evropska komisija je objavila nov predlog uredbe o obveznostih javnih služb na področju železniškega in cestnega prevoza potnikov. To je že tretja različica.

2.2 Odbor pozdravlja delo Komisije, ki je ponovno odprlo do sedaj blokirano razpravo v evropskih institucijah.

2.3 Predlagano besedilo poskuša združiti različne poglede iz prejšnjih razprav glede na najnovejši razvoj dogodkov v sodni praksi, zlasti v zadevi Altmark Trans, in se lotiti vprašanj v zvezi z upoštevanjem načela subsidiarnosti in svobode upravljanja javnih oblasti.

2.4 To besedilo se od prejšnje različice zelo razlikuje in je poenostavljeno. Kljub temu je Parlament sklenil, da ga bo obravnaval kot drugo branje istega besedila (revidiranega), da se ne bi zavlačeval zakonodajni postopek. Predlog se torej nahaja pred Svetom ministrov, ki ga je začel preučevati in ga bo obravnaval v sklopu tretjega železniškega paketa, zlasti kar zadeva odprtje mednarodnega prometa in možnost kabotaže⁽²⁾.

2.5 Komisija meni, da je sedanji zakonodajni okvir (iz leta 1969) zastarel in da je treba izboljšati učinkovitost in kakovost prevoza, da bi ohranili ali celo povečali njegov tržni delež. Predlaga „reguliranje konkurence, tudi za regije in mesta, da se zagotovijo transparentnost pri dodeljevanju in pogoji izvajanja pogodb o javni službi“⁽³⁾. V zvezi s tem je v svojem mnenju iz leta 2001 o prejšnjem predlogu uredbe Odbor pozdravil „namero Komisije, da v zvezi z javnim potniškim prometom za cilj določi takšno ureditev trga, ki bi uvedla regulirano konkurenco namesto prave in ostre konkurence“⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Omeniti je treba, da sedanji predlog ne obravnava več rečnega prometa, ki ostaja v pristojnosti člena 73 Pogodbe.

⁽³⁾ COM (2005) 319 konč., točka 2.

⁽⁴⁾ UL C 221 z dne 7. avgusta 2001 (točka 2.2.).

2.6 Ravno tako je z zadovoljstvom pozdravil dejstvo, da „bodo odslej enake možnosti in konkurenca med podjetji ne glede na njihovo vrsto zagotovljene s pravno in računovodsko preglednostjo“⁽⁵⁾.

2.7 Sedaj, ko je predlog uredbe v drugem branju v Evropskem parlamentu, lahko EESO samo ponovi svojo željo po transparentnosti, enakih možnostih in regulirani konkurenci ob upoštevanju načela nevtralnosti iz člena 295 Pogodbe v postopkih vodenja javnih storitev potniškega cestnega in železniškega prometa.

2.8 V tem pogledu je nedavna sodna praksa Evropskega sodišča, zlasti v zadevah Altmark Trans in Stadt Halle, pomagala razjasniti ta vprašanja. Pri opravljanju svoje pravice do pobude Komisija ni zavezana z doktrino sodne prakse, saj pravni sistem Evropske unije v glavnem temelji na pisni zakonodaji in ne na sodbah sodišč. V praksi predlog uredbe v členu 4 povzema načela treh glavnih meril iz sodbe Altmark Trans. Četrto merilo pa je delno povzeto v točki 7 Priloge.

2.9 Poudariti je treba, da sodba Altmark Trans opredeljuje merila, ki zagotavljajo, da se nadomestila za obveznosti izvajanja javnih služb s pravnega vidika ne obravnavajo kot državna pomoč. Predlog uredbe gre dalje in obravnava vprašanja, ki niso bila zajeta v sodni praksi, zlasti vprašanje združljivosti nadomestil, ki se s pravnega vidika obravnavajo kot državna pomoč, s pravili konkurence in vprašanje podeljevanja izključnih pravic. Poudariti je treba, da leta 1969 prevozni trg še ni obstajal, zato se vprašanje o izključnih pravicah ni postavljalo.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Odbor pozdravlja pobudo Komisije, vendar želi zastaviti nekaj pravnih vprašanj, ki bi jih bilo treba obravnavati, in poudarja, kako pomembno je, da nova uredba resnično zagotovi pravno varnost, ki jo celotni sektor tako nujno potrebuje, da bi bila možna hitro sprejetje in izvedba.

3.2 Poleg tega pozdravlja prizadevanje Komisije za novo ravnovesje v lokalnem prometu, da bi se ohranila svoboda upravljanja lokalnih oblasti in zadovoljili interesi vseh udeleženi strani.

3.3 Pozdravlja tudi dejstvo, da se lahko lokalne oblasti svobodno odločijo, ali bodo storitev prevoza oddale preko javnega naročila, zanj same poskrbele ali ga oddale neposredno notranjemu izvajalcu, pod pogojem da so izpolnjeni natančno določeni pogoji, da bi preprečili vsakršno izkrivljanje konkurence.

⁽⁵⁾ Ibid., točka 2.4.

3.4 Odbor ponovno izraža svojo podporo načelu regulirane konkurence — namesto prave konkurence — ki je ohranjeno v novem predlogu uredbe (člena 3 in 5(3)). S tem načelom bi po njegovem mnenju najboljše združili potrebe javne službe in potrebo po usklajenem in varnem pravnem okviru za oddajo javnih naročil. Poleg tega združuje tudi potrebe javne službe in potrebe tega sektorja (ne glede na pravni položaj samih podjetij).

3.5 Meni, da je sistem konkurence, ki hkrati ponuja splošno uporabo pogodb ter svobodno izbiro med natečajem in neposredno dodelitvijo, najboljši način za zagotovitev boljše kakovosti in učinkovitosti javnega prometa. Dejansko bodo morale oblasti, ki bodo dodeljevale naročilo, vnaprej jasno določiti obveznosti javne službe in določila glede delitve stroškov in prihodkov ter zagotoviti zadostno predhodno publiciteto.

3.6 Izvajalci pa bodo jasno razumeli okvir in obveznosti v zvezi s svojo dejavnostjo.

3.7 Poleg tega uredba določa, da vsak pristojni organ enkrat letno objavi podrobno poročilo o obveznostih javnih služb v njegovi pristojnosti, izbranih izvajalcih ter o nadomestilih in izključnih pravicah, ki so tem dodeljene v zameno (člen 7). Tako bodo lahko državljani seznanjeni z natančnimi pogoji uporabe storitev prevoza in bodo lahko ocenili kakovost in ceno ponujenih storitev. Vendar bi bilo treba poskrbeti, da predvideno poročilo ne bi neupravičeno povečalo upravnega bremena lokalnih oblasti in s tem bremena izvajalcev. Preveč birokracije dejansko škodi dobri politiki obveščanja.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Uredba in zakonodaja o javnih naročilih

4.1.1 Zastavlja se vprašanje prevlade ene zakonodaje nad drugo, saj obstajata v tem sektorju dve veljavni zakonodaji.

4.1.2 Evropski parlament je v prvem branju leta 2001 sprejel amandma, v katerem je zahteval, da bi imela bodoča uredba prednost pred zakonodajo o javnih naročilih, da bi ustvarili jasen in usklajen pravni okvir. Komisija predlaga, da se glede veljavne zakonodaje odloči javni organ, ki pripravlja razpis:

— če javna služba prevzema odgovornost in izvajalec prevzame del tveganja, velja uredba;

— če gre za enostavno „javno naročilo“, velja za razpisni postopek direktiva o javnih naročilih.

4.1.3 V zvezi s tem EESO meni, da velja uredba za vsa naročila storitev javnega prevoza v skladu z načeli transparentnosti in enakih možnosti. Ta rešitev bi bila še najbolj enostavna in jasna ter ne bi postavljala pod vprašaj svobode pristojnih oblasti pri oddaji naročil.

4.2 Možnost neposredne dodelitve

4.2.1 V nasprotju s prejšnjima različicama ta predlog prvič omogoča neposredno dodelitev naročila javnega prevoza notranjemu izvajalcu brez predhodnega razpisnega postopka (člen 5(2)). Ta novost je posledica želje, izražene v preteklih razpravah, da bi lokalne oblasti ohranile svobodo pri organizaciji.

4.2.2 Za to možnost je določenih nekaj pogojev:

— storitev mora biti lokalna;

— notranji izvajalec ne sme sodelovati na razpisih, ki so organizirani zunaj območja pristojne oblasti, storitev pa lahko opravlja samo znotraj tega območja. Gre za željo po konkurenčni recipročnosti, ki jo je izrazil Evropski parlament v svojem prvem branju (amandma 61), v skladu z načeli Pogodbe. Ta določba je hkrati logična in pravična, saj bi bilo nesprejemljivo, da bi lahko lokalni izvajalec, ki ga nadzira javna oblast in je zaščiten pred konkurenco na svojem območju, konkuriral drugim izvajalcem na območjih, odprtih za konkurenco;

— neposredna dodelitev je možna samo za notranjega izvajalca, ki ga pristojna oblast v celoti nadzira na enak način kot svoje lastne službe. Kljub temu Komisija ni v celoti upoštevala sodne prakse Evropskega sodišča (sodbe Teckal z dne 18. 11. 1999, sodbe Stadt Halle z dne 11. 1. 2005 in sodbe Parking Brixen z dne 13. 10. 2005).

4.2.3 Evropski parlament se je v prvem branju jasno izrekel za ohranitev možnosti neposredne dodelitve lokalnemu izvajalcu pod nadzorom pristojnih oblasti poleg možnosti razpisa. Razprave v Svetu ministrov so potekale v istem ozračju: velika večina predstavnikov držav članic se je namreč izrekla za to, da bi pristojne oblasti ohranile svobodo glede tega, ali bodo same ponudile lokalno storitev v okviru svojih podjetij ali bodo za to razpisale natečaj.

4.2.4 Komisija je poskušala upoštevati te enake želje in je poiskala ravnovesje med regulirano konkurenco in možnostjo neposredne dodelitve, kar EESO podpira, saj to ohranja svobodno izbiro javnih oblasti, ki iščejo izvajalca, ob upoštevanju načel Evropskega sodišča.

4.2.5 Poudariti je treba, da je Komisija v definicijo notranjega izvajalca uvedla merilo geografskega označevanja, da bi upoštevali — na način, ki je v skladu s Pogodbo — načelo konkurenčne recipročnosti, ki jo je predlagal Parlament za lokalne storitve pod nadzorom lokalnih oblasti. Uporaba tega merila zastavlja dve vprašanji:

— Ali se to načelo nanaša na vse storitve prevoza notranjih izvajalcev in na storitve podizvajalcev?

— Kaj se zgodi, če se prevozne poti nadaljujejo izven območja v pristojnosti teh oblasti? Jih je treba skrajšati ali veljajo v tem primeru posebna pravila? V zvezi s tem EESO meni, da je treba sprostiti merilo ozemeljske pristojnosti. Te storitve so lahko zanimive za območja v pristojnosti različnih oblasti, če je treba zagotoviti enotnost omrežja in vključitev storitev prevoza v območja, ki mejijo na območje v pristojnosti oblasti, ki je sklenila pogodbo o javnem prevozu.

4.2.6 Ta storitev je lahko zanimiva za območja v pristojnosti različnih oblasti, če je treba zagotoviti enotnost omrežja in vključitev storitev prevoza v območja, ki mejijo na območje v pristojnosti oblasti, ki je sklenila pogodbo o javnem prevozu. Da ta možnost ne bi bila izrabljena za izognitev načelu o neizkrivljanju konkurence, bi bilo treba določiti, da storitev izven območja v pristojnosti te oblasti, ne sme preseči določenega deleža vrednosti glavne pogodbe.

4.2.7 Notranjim izvajalcem iz več lokalnih skupnosti je treba omogočiti medsebojno sodelovanje, zlasti na področju raziskav in razvoja, da ne bi postali po strukturi manj učinkoviti od konkurentov, ki nimajo enakih omejitev.

4.2.8 Pojasnitev tega vprašanja je potrebna zaradi pravne varnosti in organiziranja storitev v praksi. Poleg tega lahko opazimo, da merila, ki jih je postavila sodna praksa Evropskega sodišča (sodba Stadt Halle z dne 11. 1. 2005) za opredelitev notranjega izvajalca, ohranjajo določeno negotovost (npr. „elementi, kot so“), kar nakazuje na to, da seznam ni popoln. Vendar nedavna sodna praksa (sodba Parking Brixen z dne 13. 10. 2005) poudarja, da je ključnega pomena tudi merilo nadzora, kakršno velja za njegove lastne službe.

4.2.9 Presenetljivo pa je, da veljajo strogo določeni pogoji za splošne primere neposredne dodelitve notranjemu izvajalcu, medtem ko posebna izjema od načel uredbe v zvezi z neposredno dodelitvijo ponudniku železniškega prevoza ni z ničemer pogojena, čeprav to v obrazložitvenem memorandumu ni pojasnjeno.

4.3 Oddaja javnega naročila

4.3.1 Poleg dodelitve notranjemu izvajalcu predlog določa tudi možnost razpisnega postopka. Razpisni postopek ni možen v treh izjemnih primerih:

— za pogodbe majhne vrednosti;

— kot odgovor na potrebo po nepretrgani javni storitvi v primeru prekinitve storitve ali s tem povezanega tveganja;

— za pogodbe javnega regionalnega prevoza ali prevoza na velike razdalje v železniškem sektorju.

4.3.2 EESO meni, da sta prvi dve izjemi načelno upravičeni, čeprav so merila za opredelitev pogodb majhne vrednosti vprašljiva. Tretja izjema pa je še bolj vprašljiva. Delno zaradi velikosti tega sektorja (promet v višini približno 50 milijard EUR), delno zaradi ne preveč strogih pogojev dodeljevanja naročila (v primerjavi s pogoji dodelitve notranjemu izvajalcu), čeprav vsebuje člen 7 koristne določbe glede ukrepov za javno predstavitev, in delno zaradi tega, ker železniški promet ni sektor, ki bi bil po svoji naravi lahko definitivno zaprt za konkurenco, razen če zanj veljajo določbe, kakor so določene v členu 5(2) predloga uredbe.

4.3.3 Trdimo lahko, da regulirana konkurenca bolje zagotavlja transparentnost, enake možnosti in skrbi za interese strank in izvajalcev; s sprejeto rešitvijo — nedvomno zaradi političnega kompromisa — deluje besedilo s pravnega vidika nekoliko manj koherentno.

4.4 Nadomestila za izvajanje obveznosti javnih služb

4.4.1 Člen 6 predloga uredbe se nanaša na člen 4, ki delno povzema merila iz sodbe Altmark Trans. Vsakršno nadomestilo mora biti v skladu s temi določbami ne glede na to, kako je bilo dodeljeno. V primeru neposredno dodeljenih naročil mora biti nadomestilo v skladu s predpisi, določenimi v prilogi, ki določajo, da je treba za določitev zneska nadomestila primerjati primer neposredne dodelitve s primerom, za katerega veljajo „tržni pogoji“, če pogoj ni bil izpolnjen.

4.4.2 Besedilo torej razlikuje med dvema različnima položajema:

- če gre za razpisni postopek, nadomestilo za obveznosti javnih služb odraža prve tri pogoje, določene v sodbi Altmark Trans;
- če gre za neposredno dodelitev brez razpisnega postopka, velja za nadomestilo za izvajanje obveznosti javnih služb samo del meril iz sodbe Altmark Trans, treba pa je opraviti še primerjavo z gospodarnim vodenjem služb izven obveznosti javnih služb.

4.4.3 Ta sistem je s pravnega vidika nekoliko zapleten in zahteva še bolj jasno opredelitev, da bi zagotovili transparentnost in dobro upravljanje v zvezi s strankami in davkoplačevalci.

4.5 Kakovost storitev in socialna zakonodaja

4.5.1 Komisija vztraja na tem, da je namen predloga uredbe urediti vprašanje obveznosti javnih služb na področju prometa in njihovih nadomestil, ne pa obravnavati vprašanj, povezanih s kakovostjo storitev, socialno zakonodajo in varstvom potrošnikov. Tako samo člen 4(7) bolj na široko obravnava vprašanje

socialnih pravic. To je navsezadnje res v pristojnosti posameznih držav članic.

4.5.2 Vendar je spremenjeni predlog iz leta 2002 bolj natančno določal primerno raven kakovosti javnega prometa in obveščanja potnikov ter socialno zakonodajo (nekdanji členi 4, 4bis in 4ter).

4.5.3 EESO obžaluje, da je novo besedilo preveč previdno v zvezi s kakovostjo, obveščanjem potnikov in zagotovitvi iz nacionalne socialne zakonodaje. Od Komisije zahteva, da dopolni svoj predlog v stilu predloga iz leta 2002, ob upoštevanju načela subsidiarnosti in svobode lokalnih oblasti pri izboru. Čeprav dejansko ni potreben izčrpen seznam meril v zvezi z varnostjo, kakovostjo in obveščanjem potnikov, bi bilo dobro navesti nekaj minimalnih zahtev v zvezi s tem.

4.6 Prehodno obdobje med sedanjim položajem in novo zakonodajo

4.6.1 Člen 8(6) je nekoliko nenatančen, saj določa pogoje razpisnega postopka za drugo polovico prehodnega obdobja, za prvo polovico prehodnega obdobja in za primer neposredne dodelitve naročil pa ne določa ničesar.

V Bruslju, 18. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

DODATEK

k mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Spodnji amandma je bil zavržen, vendar je prejel več kot četrtno glasov:

Točka 4.6

K točki 4.6 se doda nov odstavek:

„Trgi storitev javnega kopenskega potniškega prometa v EU so različno odprti in liberalizirani — nekateri so zaprti, nekateri imajo regulirano konkurenco, nekateri pa so povsem liberalizirani. Zato se zdi nujna določitev prehodnega obdobja, da bi se lahko ti trgi prilagodili Uredbi in se približali eden drugemu, da bi preprečili neenakosti med državami članicami.“

Obrazložitev

Bo podana ustno.

Rezultat glasovanja:

Za: 22

Proti: 43

Vzdržani: 3

Mnenje strokovne skupine za promet, energijo infrastrukturo in informacijsko družbo o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spodbujanju čistih vozil za cestni promet

COM(2005) 634 konč. — 2005/0283 (COD)

(2006/C 195/07)

Svet je 1. marca 2006 sklenil, da v skladu s členom 175 (1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela na tem področju, je mnenje sprejela 2. maja 2006. Poročevalec je bil RANOCCHIARI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja) s 137 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Več kot 75 % prebivalstva Evropske unije živi v mestnih območjih. Mestni promet zato predstavlja zelo visok odstotek celotnega obsega prometa ter vpliva na dejavnike, ki določajo kakovost zraka (ogljikov monoksid, ogljikovodiki, dušikovi oksidi, delci, predhodniki ozona), in torej na onesnaževanje ter prav tako na podnebne spremembe (emisije CO₂).

1.2 Tako na evropski kot mednarodni ravni so si v zadnjih letih sledili različni zakonodajni ukrepi in raziskovalne dejavnosti, katerih glavni namen je bil izboljšanje energetske učinkovitosti, zmanjšanje emisij škodljivih snovi ter odvisnosti od nafte.

1.3 S predpisi za zmanjševanje emisij vozil, znanimi kot standardi „Euro“, so se v zadnjih 25 letih emisije škodljivih snovi, ki jih povzročajo cestni promet, občutno zmanjšale.

1.4 Poleg tega je s pomočjo modelov kot je CAFE (*Clean Air for Europe* — Čisti zrak za Evropo, 2005) možno načrtovati znižanje ravni onesnaženja za dodatnih 5 % do leta 2020.

1.5 Cilj obravnavane direktive je spodbujanje trajnostnega mestnega okolja: predlog predvideva vzpostavitev voznega parka „čistih“ težkih vozil, ki bodo varčnejša z energijo in ki bodo proizvajala manj emisij škodljivih snovi.

1.6 Javni organi bodo morali zagotoviti kvoto 25 % letnih naročil težkih vozil s težo nad 3,5 ton, za čista vozila. Predlog Komisije poleg tega predvideva možnost razširitve te obveze na druge kategorije vozil, ki jih naročajo javni organi.

1.7 Pravočasno izvajanje direktive bi ob začetnih naložbah javnih organov spodbudilo hiter razvoj ter široko uvedbo okolju prijaznih tehnologij.

1.8 Številnim občinskim upravam, ki so prisiljene uveljavljati omejitve na področju prometa, bi direktiva, če bi bila sprejeta, nudila alternativno rešitev, ki bi omogočala doseganje pozi-

tivnih rezultatov z ekološkega, družbenega in gospodarskega vidika.

1.9 Mesta kot Pariz, Montpellier, Frankfurt, Helsinki in nekatere druga mesta, ki so investirala v čista vozila (avtobuse ali vozila za odvoz smeti s pogonom na naravni plin), so dosegla pomembne rezultate ter nadaljujejo z nabavo dodatnih vozil za razširitev svojega voznega parka.

1.10 Hitrejša ukrepanja, raznovrstna prizadevanja in delovanje na različnih ravneh za zmanjšanje celotnega vpliva na okolje (standardi Euro za nadzor emisij vozil, ukrepi za izboljšanje energetske učinkovitosti ter varnosti glede oskrbe z energijo in energetskih virov) lahko družbi prinesejo le koristi ter omogočijo tehnološki in gospodarski napredek.

1.11 EESO zato upa, da bo direktiva sprejeta še v letu 2006 in da bo tako dopolnila ukrepe Evropske skupnosti, ki so že sprejeti, in tiste, ki so v fazi priprave ali sprejetja.

2. Razlogi in zakonodajno ozadje

2.1 Komisija je 21. decembra 2003 predstavila predlog direktive o spodbujanju čistih vozil za cestni promet ⁽¹⁾ (pravna podlaga: člen 175(1) PES, postopek soodločanja).

2.2 Glavni cilji direktive so:

— zmanjšanje emisij škodljivih snovi, ki jih proizvaja prevozni sektor

— spodbujanje trga čistih vozil za vozila s težo nad 3,5t.

2.3 Direktiva javne organe zavezuje, da pri letnem naročilu težkih vozil s težo nad 3,5t zagotovijo minimalno kvoto za vozila, ki bodo v skladu s standardom učinkovitosti „do okolja bolj prijaznega vozila“. Minimalna določena kvota je 25 % in se nanaša na zamenjavo težkih vozil, ki naj bi omogočila postopno uvedbo okoljskih meril v postopek za naročila ter javne organe in industrijo pripravila na možno razširitev takih zahtev na druge kategorije vozil.

⁽¹⁾ KOM(2005) 634 končno

2.4 Dolgoročno bo direktiva z ekonomijo obsega, znižanjem stroškov ter širšo uvedbo okolju bolj prijaznih tehnologij za vozila pripeljala do izboljšanja okoljske učinkovitosti celotnega voznega parka.

3. Definicije in obrazložitve

3.1 Težka vozila, ki so predmet direktive, so vozila s težo nad 3,5 t, kot so avtobusi in gospodarska vozila (npr. vozilo za odvoz smeti).

3.2 „Čisto vozilo“ pomeni okolju bolj prijazno vozilo v skladu s standardom „EEV“ (*Enhanced Environmentally-Friendly Vehicle*)⁽²⁾, ki določa stroge mejne vrednosti za emisije CO₂ ter škodljive emisije ogljikovega monoksida, dušikovih oksidov, delcev ter predhodnikov ozona:

CO (g/kWh)	HC (g/kWh)	NOx (g/kWh)	PM (g/kWh)	FUMO (m ⁻¹)
1,5	0,25	2,0	0,02	0,15

3.3 Države članice se je zmeraj spodbujalo k vpeljavi davčnih olajšav za vozila, za katera veljajo strožje mejne vrednosti emisij glede na standard Euro 4, ki je trenutno v veljavi⁽³⁾, da bi se spodbujal dostop na trg čistejših in učinkovitejših vozil.

3.4 Javni organi, ki jim je namenjena direktiva, so državni, regionalni ali lokalni organi, osebe javnega prava, javna podjetja ali prevozna podjetja, ki jih z javnimi organi vežejo pogodbe za izvajanje prevoznih storitev.

3.5 Obveznost glede zagotovitve minimalne kvote letnih naročil za čista vozila velja za nakup in lizing težkih vozil.

3.6 Spodbujanje vozil EEV je ravno tako v skladu z nedavnim predlogom direktive Komisije o obdavčitvi osebnih avtomobilov⁽⁴⁾: ta direktiva naj bi delno temeljila na emisijah CO₂, njen cilj pa naj bi bil spodbujanje nakupa čistejših in učinkovitejših vozil z energetskega vidika, kot so vozila na biogoriva, naravni plin, utekočinjeni naftni plin (GPL) in vozila z električnim ali hibridnim pogonskim sklopom.

3.7 Povečanje porabe biogoriv je eden od ciljev Akcijskega načrta za biomaso⁽⁵⁾, ki ga je pred nedavnim sprejela Komisija, spodbuja pa ga tudi poznejše Sporočilo Komisije o strategiji EU za biogoriva⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Direktiva 2005/55/ES, člen 1 c) in rilog 1, točka 6.2.1.

⁽³⁾ Direktiva 1998/69/ES.

⁽⁴⁾ KOM(2005) 261 končno z dne 5.7.2005.

⁽⁵⁾ KOM(2005) 628 končno z dne 7.12.2005

⁽⁶⁾ KOM(2006) 34 končno z dne 7.2.2006

3.8 Predlog sodi torej v široki okvir ukrepov, namenjenih boju proti stalnemu povečevanju emisij toplogrednih plinov, ki ogrožajo izpolnjevanje ciljev Skupnosti, povezanih s podnebnimi spremembami, soočanju s pojavom vse večjega lokalnega onesnaženja zaradi emisij izpušnih plinov, ki negativno vplivajo na zdravje državljanov, ter soočanju z vprašanjem energetske učinkovitosti goriv, ki še zmeraj pogojuje močno odvisnost Evrope od nafte.

3.9 Zelena knjiga Komisije o zanesljivosti oskrbe z energijo⁽⁷⁾ analizira vprašanja, povezana z rastjo prevoznega sektorja, visoko porabo energije, emisijami CO₂ ter odvisnostjo od nafte. Namen zelene knjige je opredeliti ukrepe, ki bi lahko vplivali na povpraševanje po alternativnih tehnologijah in gorivih ter tako spodbujali uvedbo generacije čistih vozil. Taka vprašanja obravnava Bela knjiga Komisije o evropski prometni politiki za leto 2010⁽⁸⁾.

3.10 Sporočilo o alternativnih gorivih za cestni promet⁽⁹⁾ ter kasnejša Direktiva o spodbujanju uporabe biogoriv⁽¹⁰⁾ zastopata stališče, da uporaba raznovrstnih energetskih virov nudi učinkovito rešitev za zmanjšanje odvisnosti od nafte, zmanjšanje emisij CO₂ ter lokalnega onesnaževanja.

3.11 Pregled 2005 strategije trajnostnega razvoja EU⁽¹¹⁾ obravnava vidike, povezane s podnebnimi spremembami. Ta strategija izrecno predlaga razvoj trga čistejših vozil v okviru programa za upravljanje prometa v mestnih območjih, ki vključuje spodbujanje „eko-inovacij“ in uradno priporoča sprejetje „čistih“ avtobusov.

3.12 Zelena knjiga o energetske učinkovitosti⁽¹²⁾ predlaga konkretne ukrepe, med katerimi je uporaba javnih naročil za razvoj trga vozil, ki v primerjavi s klasičnimi vozili manj onesnažujejo okolje ter so energetske učinkovitejša.

3.13 Proizvodnja in uporaba vozil, ki bodo bolj upoštevala mejne vrednosti atmosferskih onesnaževal, sta bistvena dejavnika pri prizadevanjih za doseganje ciljev, ki jih je postavila evropska zakonodaja na tem področju⁽¹³⁾.

3.14 Tematska strategija o onesnaževanju zraka⁽¹⁴⁾, s katero želi Komisija poenotiti veljavne direktive na tem področju, znova poudarja potrebo po tem, da se javnim organom priporoči, da vsako leto pri naročilih vozil zagotovijo minimalno kvoto za čista in energetske učinkovitejša vozila.

⁽⁷⁾ KOM(2000) 769.

⁽⁸⁾ KOM(2001) 370.

⁽⁹⁾ Direktiva 2003/30/ES.

⁽¹⁰⁾ KOM(2001) 547: predvideva nadomestitev 20 % tradicionalnih goriv z alternativnimi gorivi do leta 2020.

⁽¹¹⁾ KOM(2005) 37.

⁽¹²⁾ KOM(2005) 265.

⁽¹³⁾ Direktiva 1999/62 o kakovosti zraka in hčerinske direktive: Direktiva 1999/30 o mejnih vrednostih žveplovega dioksida, dušikovega dioksida, delcev in svinca v zraku, Direktiva 2000/69 o mejnih vrednostih benzena in ogljikovega monoksida, direktiva 2002/3 o ciljih na področju vrednosti ozona.

⁽¹⁴⁾ KOM(2005) 446 končno

3.15 Evropski parlament se je zavzel za akcijski načrt Skupnosti za izboljšanje energetske učinkovitosti v prevoznem sektorju, pri čemer je zlasti poudaril pomen usmerjenih programov javnih naročil, katerih namen naj bi bil znižanje cen energetske učinkovite vozil, da bi ta postala konkurenčna vozilom, ki uporabljajo klasične tehnologije ⁽¹⁵⁾.

3.16 Evropski svet se je zavzel za ukrepe, usmerjene k vključevanju varstva okolja ter trajnostnega razvoja v prevozno politiko ⁽¹⁶⁾.

4. Splošne ugotovitve

4.1 Sprejetje tega predloga direktive bi pomenilo uvedbo vrste obveznih ukrepov v zvezi z javnimi naročili, katerih namen bi bil povečanje povpraševanja trga za tako imenovana „čista vozila“. Istočasno direktiva spodbuja vpeljavo čistih in energetske učinkovite vozil s pomočjo tehnološko nevtralnega pristopa, v skladu s priporočili držav članic ⁽¹⁷⁾.

4.2 Obveznost glede naročil težkih vozil s težo nad 3,5 t v primerjavi s prostovoljnimi sporazumi ali drugimi vrstami zakonodaje prinaša prednosti z vidika razmerja med stroški in koristmi, na ravni ekonomskih vidikov konkurenčnosti evropske industrije ter predvsem na okoljski ravni.

4.3 Kvota 25 % ustreza 10 % celotnega trga, kar je dovolj velik delež za vpliv na razvoj trga čistih vozil ter spodbuditev ekonomije obsega, pri čemer pa se ohrani sprejemljiva raven investicijskih stroškov.

4.4 V skladu z izvedenimi ocenami se predlog direktive nanaša na približno 52 000 vozil, od katerih je 17 000 avtobusov in 35 000 težkih gospodarskih vozil. Vpeljava 25 % čistih vozil bi pomenila pridobitev 13 000 vozil EEV letno. Javnim organom je v celoti prepuščena odločitev glede kvote in vrste vozil (avtobusi, vozila za odvoz smeti ali druga vozila), ki se naj zamenjajo.

4.5 Obveznost glede sistematičnega naročanja čistih vozil bi spodbudila razvoj avtomobilske industrije in zagotovila razširitev stabilnega trga za težka vozila v Evropi, s tem, da bi povečala njegovo konkurenčnost.

4.6 Mesta, kot so Pariz, Montpellier in Frankfurt ter nekatera druga mesta že razpolagajo z voznim parkom čistih vozil, ki ga nameravajo razširiti v skladu z doseženimi pozitivnimi rezultati na družbeno-gospodarskem področju.

4.7 Obvezna vpeljava določenega odstotka vozil EEV v voznih parkih težkih vozil nudi javnim upravam dodatno sredstvo za izpolnjevanje zahtev iz direktiv Skupnosti na področju kakovosti zraka.

4.8 Odstotek zamenjave, ki ga predlaga direktiva, bi omogočil hitro doseganje prvih rezultatov na področju kakovosti zraka ⁽¹⁸⁾, saj standardi za EEV občutno zmanjšujejo emisije HC, NO_x in dizelskih trdnih delcev (PM).

4.9 Uporaba vozil EEV med drugim prispeva k zmanjšanju porabe goriv ter spodbujanju raziskav za doseganje vedno boljših rezultatov na področju okolja. Spodbujanje uporabe alternativnih goriv ter razvoj tehnologij za ravnanje z emisijami izpušnih plinov močno spodbujata rast avtomobilske industrije.

4.10 Če je povprečna življenjska doba težkih vozil, ki so predmet direktive, približno 15 let ter če predpostavljamo, da bo direktiva stopila v veljavo leta 2006, bodo imeli javni organi čas do leta 2030, da se jim poplačajo naložbe, dosežejo napredek na tehnološki ravni ter izboljšajo standarde učinkovitosti.

4.11 Hitro in odločno ukrepanje na področju spodbujanja čistih vozil bi imelo tudi družbene koristi, saj bi izboljšanje kakovosti zraka v mestnih središčih med drugim pomenilo tudi zmanjšanje pojave ali poslabšanja obolenj dihal, kar bi imelo pozitivne učinke na proračun za zdravstvo.

Bruselj, 17. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁵⁾ A5-0054/2001.

⁽¹⁶⁾ Zasedanje Evropskega sveta v Helsinkih (1999) in zasedanje Evropskega sveta v Göteborgu (2001).

⁽¹⁷⁾ V skladu s prednostnimi nalogami, ki jih je v okviru libronske strategije določil Evropski svet na svojem zasedanju z dne 22. in 23. marca 2005.

⁽¹⁸⁾ Mesto Montpellier je leta 1999 vpeljalo prve „čiste avtobuse“ na naravni plin. Po tridesetih mesecih so se emisije NO_x zmanjšale za 50 %, dizelski trdni delci (PM) so skoraj popolnoma izginili, hrup pa se je zmanjšal za od 5 do 8 decibelov (podatki Agencije za okolje in upravljanje energije (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie- ADEME), regionalna delegacije Languedoc-Roussillon).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o pregledu strategije trajnostnega razvoja — Izhodišča za ukrepanje

COM(2005) 658 konč.

(2006/C 195/08)

Evropska komisija je 13. decembra 2005 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 26. aprila 2006. Poročevalec je bil g. RIBBE, soporočevalec g. DERRUINE.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja) s 137 glasovi za, 2 glasovoma proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek sklepov in priporočil Odbora

1.1 EESO je vedno znova opozarjal na velik pomen trajnostnega razvoja za prihodnost Evrope in globalni razvoj ter zato pozdravlja, da je Komisija predložila „Izhodišča za ukrepanje“, v katerih obravnava to tematiko.

1.2 Sporočilo, ki ga je predložila Komisija, je eden od petih dokumentov, ki so bili samo v letu 2005 objavljeni na temo „trajnostni razvoj“. Čeprav EESO vedno znova opozarja na pomen konkretnih korakov, pa negativno ocenjuje to veliko število različnih dokumentov, ki državljanom, ki se zanimajo za politiko, skoraj onemogoča obdržati pregled nad to tematiko.

1.3 Povezave med lizbonsko strategijo in strategijo trajnostnega razvoja so nejasne. Da jih bodo državljanke in državljani lahko razumeli, so nujno potrebni ukrepi za zagotavljanje informacij in izboljšanje koherence. Treba je revidirati instrumente za presojo učinkov in pri tem upoštevati socialno in okoljsko razsežnost v isti meri kot gospodarsko. Raziskave in inovacije, ki jih priporoča lizbonska strategija, bi morale izrecno podpirati trajnostni razvoj.

1.4 Izhodišča za ukrepanje, predlagana v sporočilu, EESO ne more priznati kot novo, revidirano strategijo. Sicer vsebujejo pravo analizo trenutnega položaja in ugotovitev, da „tako ne moremo nadaljevati“, vendar pa pri tej analizi tudi ostaja. Ne opisujejo pa konkretnih ukrepov za prihodnost, oziroma jih vsebujejo premalo.

1.5 Komisija v tem dokumentu ni niti upoštevala priporočila EESO iz aprila 2004 niti izpolnila svoje lastne obljube iz junija 2005. Ne opredeljuje nobenih jasnih ciljev, ki bi jih bilo treba doseči v okviru strategije trajnostnega razvoja.

1.6 Strategija ponavadi opisuje pot za doseg ciljev. Če pa ni določenih jasnih ciljev, bo tudi opredelitev instrumentov

avtomatično nezadostna. To je glavna pomanjkljivost sporočila. Če ne vemo, kam hočemo iti, tudi ne moremo določiti, kako bomo tja prišli.

1.7 Ključni ukrepi, opisani v dokumentu, so nejasni in izredno abstraktni. Deloma gre za več kot 30 let stare zahteve ali obljube, ki do sedaj še niso bile izpolnjene. Vendar pa dokument ne obravnava vzrokov za neizpolnitev starih zahtev ali vprašanja, če so sploh še aktualne in predvsem primerne.

1.8 V točkah dokumenta z izjemno pomembnimi izjavami Komisija ostaja pri neobvezujočih stališčih. Njeno izjavo, da je treba uporabiti mednarodno trgovino kot instrument trajnostnega razvoja, lahko samo pozdravimo. Vendar pa bi od izhodišč za ukrepanje lahko pričakovali odgovor na vprašanje, kako ta cilj doseči.

1.9 Komisija bi morala razjasniti vlogo akterjev in odgovoriti na vprašanje „Kdo je odgovoren za kaj?“ v skladu s pristojnostmi EU, držav članic, socialnih partnerjev in drugih interesnih skupin.

1.10 EESO izraža svojo pripravljenost prispevati k razpravi s postopnim oblikovanjem baze podatkov, ki bo omogočala širjenje najboljših praks in zajemala podatke o problemih, s katerimi se srečujejo akterji na terenu itd., in sicer s ciljem okrepiti strokovno znanje, ki je na razpolago Komisiji in zainteresiranim stranem.

1.11 V sporočilu tako ostaja več vprašanj odprtih, kot je odgovorov nanje. Sproža pa celo nova, na katerih odgovore družba zaman čaka.

1.12 EESO to globoko obžaluje. Sporočilo politike trajnostnega razvoja pravzaprav ne pospešuje, temveč je prej dokaz za to, da trenutno stopicamo na mestu.

2. Glavni elementi in ozadje mnenja

2.1 Komisija je Svetu in Evropskemu parlamentu 31. decembra 2005, torej neposredno pred zasedanjem finančnih ministrov v okviru Evropskega sveta v Bruslju, predložila sporočilo *Pregled strategije trajnostnega razvoja — Izhodišča za ukrepanje* ⁽¹⁾, ki je predmet tega mnenja.

2.2 Ta strategija trajnostnega razvoja EU je bila sprejeta na vrhu poleti 2001 v Göteborgu. EESO je tako v pripravljalni fazi strategije kot o sami strategiji pripravil več mnenj, nazadnje v okviru raziskovalnega mnenja o oceni strategije trajnostnega razvoja EU ^(*) ⁽²⁾ iz aprila 2004 in mnenja o vlogi trajnostnega razvoja v okviru naslednjih finančnih perspektiv iz maja 2005 ⁽³⁾. Poleg tega je aprila 2005 skupaj s Komisijo organiziral posvetovalni forum, ki je vzbudil veliko pozornosti in je bil ocenjen kot izredno konstruktiven, ter marca 2006 še dodatno posvetovanje v okviru priprave tega mnenja. Rezultate smo v mnenju seveda upoštevali.

2.3 Prodijeva Komisija je napovedala, da bo predelala in sprejela strategijo trajnostnega razvoja. Vendar pa do tega ni prišlo. Pri vsaki pripravi dokumenta oz. dokumentov je prišlo do velikih zamud. To kaže na to, da imata Komisija in Svet pri spodbujanju strategije trajnostnega razvoja velike težave.

2.4 Februarja 2005 Barrosova Komisija ni predložila revidirane strategije, temveč sporočilo *Pregled 2005 strategije trajnostnega razvoja EU: začetne ocene in prihodnje usmeritve* ⁽⁴⁾. V tem sporočilu je govorila o „poslabšanju netrajnostnih trendov“, o tem, da je bil napredek pri vključevanju okoljskih vprašanj v sektorske politike „do sedaj omejen“, da sta „revščina in socialna izključenost [...] vse večji problem“ in da „v svetu, v katerem je vse več ‚soodvisnosti‘, ne moremo več proizvajati in porabljati kot zdaj“.

2.5 Obravnavano sporočilo Komisije je treba videti v tem kontekstu. EESO ga sicer razume kot nadaljnji korak k reviziji trajnostne strategije, nikakor pa ne kot rezultat že izvedene

revizije. Po najnovejših, čeprav neuradnih informacijah name-rava Evropski svet na svojem vrhu junija 2006 sprejeti revizijo trajnostne strategije iz leta 2001, njegovi sklepi pa bodo nato predstavljali skupno evropsko trajnostno strategijo do leta 2009. S tega stališča EESO ugotavlja, da Komisija ni izpolnila svoje obveznosti iz leta 2001, namreč da na začetku vsakega novega mandatnega obdobja novi Komisiji predloži revizijo strategije. Nasprotno: sedaj imamo na mizi pet dokumentov ⁽⁵⁾ iz leta 2005, ki jih lahko v najboljšem primeru vrednotimo kot osnovo za razmislek ali gradivo za revizijo, nikakor pa ne kot revidirano novo strategijo za naslednja štiri leta, ki obravnava aktualne, vedno bolj zaskrbljujoče usmeritve.

2.6 Odbor je začuden, da Komisija ni podrobno komentirala njegovega zadnjega raziskovalnega mnenja *Ocena strategije trajnostnega razvoja EU* ⁽⁶⁾, čeprav se je k temu obvezala. Na mnoga temeljna vprašanja, na katere je Odbor opozoril v tem mnenju, še danes ni odgovora, kar se odraža v brezcilnosti, nedomiselnosti in neorientiranosti sedaj predloženih izhodišč za ukrepanje.

2.7 Odbor prav tako — kot že leta 2004 — pogoša jasno izjavo o tem, kam se uvrščata in kje je meja med obema velikima strategijama, ki zaznamujeta sedanje delovanje EU — strategijo trajnostnega razvoja in lizbonsko strategijo za rast in zaposlovanje — glede na cilje, ki si jih je Unija zadala v členu 7 Pogodbe o Evropski uniji ⁽⁷⁾. Pregled nacionalnih programov reform v zvezi z lizbonsko strategijo je pokazal, da države članice trajnostnega razvoja ne razumejo kot prednostno nalogo. To ni v skladu s sklepi Evropskega sveta iz marca 2005, v katerih je bila trajnostna strategija opredeljena kot nadrejena strategija EU.

2.8 EESO bo v tem mnenju v prvi vrsti preučil, če so se upoštevale in uresničile izjave, vprašanja in priporočila iz njegovih zgoraj omenjenih mnenj iz aprila 2004 in maja 2005.

2.9 Preučil bo tudi, če so bile izpolnjene zahteve, ki jih je Komisija sama določila.

⁽⁵⁾ 1) Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o pregledu strategije trajnostnega razvoja — Izhodišča za ukrepanje (COM (2005) 658 konč. z dne 31. 12. 2005). http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sl/com/2005/com2005_0658sl01.pdf

2) Poročilo Eurostata *Merjenje napredka proti bolj trajnostni Evropi — pokazatelji trajnostnega razvoja za Evropsko unijo — Podatki 1990–2005* (31. 12. 2005).

3) Sklepi predsedstva Evropskega sveta o vodilnih načelih trajnostnega razvoja (16.–17. 6. 2005). http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85349.pdf

4) Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu *Pregled 2005 Strategije trajnostnega razvoja EU: Začetne ocene in prihodnje usmeritve* (COM (2005) 37 konč. z dne 9. 2. 2005). http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sl/com/2005/com2005_0037sl01.pdf

5) Priloga delovnega dokumenta osebja Komisije SEC (2005) 225 — poročilo o napredku.

⁽⁶⁾ UL C 117, 30. 4. 2004, str. 22.

⁽⁷⁾ UL C 325, 24. 12. 2002, str. 5.

⁽¹⁾ COM(2005) 658 konč.

^(*) Op. prev.: nekateri dokumenti, navedeni v opombah pod črto, niso na voljo v slovenščini.

⁽²⁾ UL C 117, 30.4.2004, str. 22.

⁽³⁾ UL C 267, 27.10.2005, str. 22.

⁽⁴⁾ COM(2005) 37 konč., z dne 9. 2. 2005.

3. Splošne ugotovitve

3.1 V obravnavanem sporočilu Komisija tako kot v mnogih drugih dokumentih najprej opisuje splošno stanje. Dva citata iz tretjega odstavka sporočila jasno in razločno podajata trenutno stanje: „Evropa je spodbudno začela z uporabo teh načel trajnostnega razvoja. [...] Toda hitre spremembe v današnjem svetu zahtevajo pospešitev prizadevanj za ohranitev Evrope na trajnostni poti“.

3.2 Odbor potrjuje to izjavo in se s strinja s splošno presojo: na mnogih področjih so tako institucije EU kot tudi organi na nacionalni ravni ali podjetja, NVO oziroma posamezniki obudili mnogo vzornih pobud. Vendar te ne zadostujejo, da bi lahko že govorili o obratu trenda.

3.3 Najdejo se uspešni primeri na nacionalni ravni (na primer pozitivni vplivi na okolje in delovna mesta nemškega programa za energetska sanacija stavb ali za uporabo obnovljivih virov energije), na sektorski ravni (na primer opustitev uporabe okolju škodljivih klorofluorogljikovodikov v avtomobilskih klimatskih napravah ali Akcijski načrt za okoljske tehnologije) in celo na ravni podjetij (na primer British Petroleum, ki se je 1998 obvezal, da bo do 2010 znižal emisije toplogrednih plinov za 10 % v primerjavi z letom 1990 in ki je po zaslugi ukrepov za energetska učinkovitost ta cilj dosegel že leta 2003; glej tudi dopis, ki so ga podpisala velika angleška in multinacionalna podjetja v podporo britanskemu ministrskemu predsedniku v boju proti podnebnim spremembam⁽⁸⁾).

3.4 Ti primeri dokazujejo, da trajnostne proizvodne in potrošniške prakse niso uresničljive le tehnično, temveč tudi ekonomsko ter prispevajo k ohranjanju in ustvarjanju delovnih mest. To je treba sporočiti jasneje kot do sedaj.

3.5 Trajnostni razvoj je drugačen, nov, integriran koncept družbenega razvoja: gospodarska, socialna in okoljska razsežnost trajnostnega razvoja se medsebojno krepijo in prispevajo k ohranjanju „evropskih vrednot“. Trajnostni razvoj tako spodbuja družbeno blaginjo. V zvezi s tem Odbor pozdravlja skupna prizadevanja Komisije in Eurostata za oblikovanje „kazalca blaginje“, ki kot merilna vrednost z vidika trajnostnega razvoja pove več kot BDP. Kot takšen bi se lahko izkazal „ekološki odtis“, o katerem med drugim govori Evropska agencija za okolje. Ta kazalec bi moral upoštevati zunanje okoljske stroške, pa tudi določene socialne stroške.

3.6 Pri trajnostnem razvoju ne gre za to, da se primanjkljaji, do katerih pride pri razvoju nekega sektorja, izravnavajo z ukrepi v drugem sektorju. Tako je politika delovala včasih.

⁽⁸⁾ http://www.cpi.cam.ac.uk/bep/downloads/CLG_pressrelease_letter.pdf

Evropski svet je junija 2005 potrdil to razlago razvojnega koncepta in več dokumentov Evropske komisije dokazuje, da je takšen pristop tudi učinkovit⁽⁹⁾.

3.7 Vendar pa je najprej potrebna široka politična in družbena razprava o vrednotah, ki jih imamo v Evropi — deloma v nasprotju z drugimi regijami sveta — in ki jih moramo braniti, ter o ciljih, ki jih v Evropi želimo doseči s trajnostnim razvojem. Še več: ta razprava bi bila že zdavnaj potrebna. Samo če je jasno, katere cilje želimo doseči in katere (evropske) vrednote ohraniti, lahko začnemo razpravljati o poteh za doseganje teh ciljev (torej o strategiji). EESO še enkrat izraža dvom, da je o tem potekala dovolj obsežna razprava. Ponavlja, kar je ugotovil že pred dvema letoma, da je že sam pojem „trajnost“ večini državljanov popolnoma neznan; in tisti, ki so ga že slišali, vsebinsko pogosto ne vedo, kaj z njim početi. To so najslabši možni izhodiščni pogoji za politično ukrepanje (podobno je pri lizbonski strategiji!).

3.8 Pri tem se EESO popolnoma zaveda, da je takšna razprava o ciljih in vrednotah ravno pred ozadjem globalnih trgov vse prej kot enostavna. Pionirska vloga Evrope pri ohranjanju življenjskih osnov lahko namreč vodi med drugim tudi do premeščanja netrajnostne proizvodnje iz Evrope v druge dele sveta (kar s svetovnega vidika ne bi bil uspeh) in do negativnih vplivov na konkurenčnost evropskih podjetij. Ampak ravno zaradi predvidljivosti številnih problemov je treba končno začeti s široko razpravo, h kateri EESO vedno znova poziva.

Osredotočenje na ključna vprašanja

3.9 V sporočilu se Komisija osredotoča na šest tako imenovanih „ključnih vprašanj“:

- podnebne spremembe in čista energija
- javno zdravje
- socialna izključenost, demografija in migracije
- upravljanje naravnih virov
- trajnostni promet
- svetovni izzivi glede revščine in razvoja

⁽⁹⁾ Med temi je treba omeniti predvsem:

The effects of environmental policy on European business and its competitiveness: a framework for analysis, SEC(2004) 769
Commission staff working document on the links between employment policies and environment policies, SEC(2005) 1530
Employment and productivity and their contribution to economic growth, SEC(2004) 690

3.10 EESO je v svojih prejšnjih mnenjih vedno znova poudaril, da se strinja z ustreznim osredotočenjem na določena področja, vendar opozarja, da je treba pri razpravi v večji meri upoštevati vsaj tista področja, za katera je v celoti — tudi finančno — odgovorna EU, na primer kmetijsko in regionalno politiko. Opazno je, da v sporočilu ta področja skoraj niso omenjena, razen v Prilogi 2 z internetno povezavo na uredbo Komisije o strateških smernicah Skupnosti za razvoj podeželja za programsko obdobje 2007–2013 (COM(2005) 304), vendar brez natančnejših vsebinskih navedb o ciljnih in ukrepih v zvezi s trajnostnim razvojem.

3.10.1 V uvodu sporočila, v okviru opisa dosedanjih prizadevanj EU, Komisija na primer na kratko omenja reformo kmetijske in ribiške politike in poudarja, da „zavezanost k integriranemu sklepanju politik odraža [...] okrepitev politike razvoja podeželja“. Vendar je za EESO ta izjava popolnoma nerazumljiva, saj nikakor ne more biti govora o kakršni koli „okrepitvi“. Finančna sredstva za razvoj podeželja so — kljub politični obljubi Komisije in priporočilom EESO⁽¹⁰⁾ — v prihodnji finančni perspektivi 2007–2013 deloma bistveno nižja kot v okviru sedanje realizacije proračuna in načrtovanih odhodkov Komisije⁽¹¹⁾.

3.10.2 V zvezi z ribiško politiko želi EESO opozoriti le na to, da do sedaj ni uspelo zagotoviti niti spoštovanja dogovorjenih ribolovnih kvot, zaradi česar še vedno prihaja do prelova. Glede na povedano naštevaje različnih internetnih strani z informacijami o prejšnjih politikah ali načrtovanih možnih sporočilih ali zelenih knjigah Komisije ni dovolj za uresničitev omenjenega „izvedbenega“ cilja doseči „največji trajnostni donos v ribištvo do leta 2015“⁽¹²⁾.

Pomanjkanje jasnih ciljev

3.11 Komisija je v svojem sporočilu (COM(2005) 37 konč.) iz februarja 2005 naredila potrebno in po mnenju EESO primerno analizo še vedno netrajnostnih stanj in trendov ter v drugem delu (Odziv na izzive) napovedala ukrepe, ki jih je zahteval tudi EESO. Komisija v tem dokumentu poudarja, da bi morali „ekonomska rast, socialna vključenost in varstvo okolja v Evropi in drugod po svetu“ napredovati skupaj, da želi postaviti „trajnostni razvoj v središče oblikovanja politik Evropske unije“

⁽¹⁰⁾ Glej mnenje EESO o predlogu uredbe Sveta o podpori za razvoj podeželja Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), UL C 234, 22. 9. 2005, str. 32, in raziskovalno mnenje o vlogi trajnostnega razvoja v okviru prihodnjih finančnih perspektiv, UL C 267, 27. 10. 2005, str. 22.

⁽¹¹⁾ Glej tudi govor komisarke za kmetijstvo Fischer-Boel na Mednarodnem zelenem tednu (Internationale Grüne Woche) dne 12. 1. 2006.

⁽¹²⁾ COM (2005) 658 konč., Priloga 2, str. 24.

in da so potrebni „jasnejši cilji in roki za njihovo izpolnitev, ker bo s tem pozornost usmerjena na ukrepe na prednostnih področjih in se bo lahko spremljal napredek. Čeprav ti trendi povzročajo dolgoročne težave, ki bodo potrebovale dolgoročne rešitve, se lahko samo s postavljanjem jasnih vmesnih ciljev in spremljanjem napredka zagotovi, da gre družba v pravo smer. Postavljanje dolgoročnih ciljev torej ne sme postati izgovor za odlaganje ukrepov“.

3.12 Tudi EESO je v svojem mnenju iz aprila 2004 opozoril na dejstvo, da trajnostna strategija vsebuje premalo jasnih in s tem tudi merljivih ciljev. Vendar je dodal, da ni bilo vedno tako: v sporočilu Komisije, na katerem je konec koncev temeljil razvoj trajnostne strategije, so bili navedeni jasni cilji⁽¹³⁾.

3.12.1 EESO je že takrat opozoril, da strategiji brez ustreznih ciljev in brez opredelitve vmesnih ciljev manjka usmeritev. EESO je postavil vprašanje, kaj pravzaprav „strategija“ je, in dodal, da je „strategija natančen načrt ukrepanja za dosego določenega cilja, v katero se že vnaprej vračunajo dejavniki, ki bi lahko vplivali na ukrepe. Prihodnja trajnostna strategija EU bi torej morala

— opredeliti jasne cilje,

— opisati posamezne instrumente za dosego cilja ali ciljev, k čemer sodi tudi natančen opis odgovornosti, pristojnosti in možnosti vpliva,

— po potrebi razdeliti dolgoročne cilje v vmesne cilje in z razumljivimi kazalci redno preverjati spoštovanje oziroma uresničevanje teh ciljev,

— posvetiti se dejavnikom, ki bi lahko na tej poti povzročali težave, in

— zagotoviti, da se politična področja vedno analizirajo in ocenjujejo na podlagi trajnostnih kazalcev⁽¹⁴⁾.

3.13 Največja pomanjkljivost sporočila Komisije in v njem opisanih izhodišč za ukrepanje je gotovo to, da zopet ne opredeljuje jasnih ciljev in mejnikov ter poti, kako jih doseči, čeprav tudi Komisija sama meni, da so potrebni. V dokumentu so navedeni samo zelo nejasni „ključni ukrepi“ in v Prilogi 2 številni „izvedbeni splošni in posamični cilji“ ter „primeri ključnih ukrepov: izvajani in načrtovani“, ki se zdijo poljubni, brez sporočila ali ki bi jih kvečjemu bilo treba „preučiti“ ali „obravnavati“.

⁽¹³⁾ V tem sporočilu so bili deloma zastavljeni zelo obsežni cilji, govora je bilo na primer o dolgoročnem 70-odstotnem znižanju CO₂ (COM(2003) 745 konč./2).

⁽¹⁴⁾ UL C 117, 30. 4. 2004, str. 22, točka 2.2.7.

3.14 Dokument tudi ne določa, kdo je za kaj odgovoren in kako se morajo različne politične ravni med seboj povezati, da bodo iz različnih odgovornosti dosegle najboljše možne sinergijske učinke.

Brez razprave o instrumentih

3.15 EESO se je z velikim zanimanjem seznanil s točko 3.2 in izjavah o najučinkovitejši mešanici instrumentov. Popolnoma res je, da „vlade in drugi javni organi razpolagajo s številnimi orodji, s katerimi lahko ljudi spodbujajo k spremembam — gre za način zakonskega urejanja, obdavčenja, javnega naročanja, subvencioniranja, investiranja, porabe in zagotavljanja informacij. Izziv je doseči pravo mešanico politik [...]. Morda je najboljša metoda za spodbujanje sprememb zagotovitev, da trgi dajejo prave znake (ustreznost cen), da torej zagotavljajo močno spodbudo ljudem za spremembo njihovega vedenja in ustrezno prilagoditev trga. To je mogoče storiti tako, da se vsi, proizvajalci in potrošniki, soočimo s celotnimi stroški in posledicami za svoje odločitve — in sicer takrat, ko jih sprejemamo. To na primer pomeni, da je treba stroške, ki jih onesnaževalci povzročajo družbi, vključiti v ceno izdelka [...]“.

3.16 EESO ta pristop popolnoma podpira, saj se ujema s pozivi v številnih mnenjih, ki jih je Odbor sprejel v zadnjih letih⁽¹⁵⁾. Vendar pa EESO močno obžaluje, da dokument ostaja zgolj pri analizi in da ne daje nobenih napotkov o tem, kako se lotiti te internalizacije zunanjih stroškov.

3.17 Odbor je že v svojem poročilu iz aprila 2004 Komisijo pozval, da naj se na to odzove in vzpostavi ter ohranja dialog z vsemi udeleženi stranmi. Te namreč nimajo le velikega interesa, temveč tudi pravico izvedeti, kako (in do kdaj) naj bi se zagotovila internalizacija zunanjih stroškov. EESO je v tem mnenju prav tako zahteval, da se pojasnijo možni učinki internalizacije stroškov na konkurenčnost gospodarstva na splošno in zlasti na prometni sektor. Komisija je sama ugotovila, da se „manj kot polovica zunanjih okoljskih stroškov steka v tržne cene, kar pomeni, da se spodbuja netrajnostno povpraševanje“⁽¹⁶⁾.

3.18 EESO se sprašuje, kje in kdaj namerava Komisija končno začeti s to razpravo. Po njegovem mnenju je strategija trajnostnega razvoja prava priložnost za to. Obžaluje, da Komisija še vedno ni predložila sporočila *Communication on the use of market-based instruments for environmental policy in the internal market*, ki ga objublja že več kot dve leti.

⁽¹⁵⁾ Glej točko 1.3 mnenja EESO na lastno pobudo o obnovljivih virih energije, sprejeto 15. 12. 2005, UL C 65, 17. 3. 2006, str. 105.

⁽¹⁶⁾ SEC(1999) 1942 z dne 24. 11. 1999, str. 14.

3.19 EESO prav tako obžaluje precej neobvezujoč pristop Komisije v izjavi: „Države članice morajo skupaj s Komisijo izmenjavati izkušnje in najboljšo prakso o preusmeritvi obdavčenja z dela na potrošnje in/ali onesnaževanje na način, ki je dohodkovno nevtralen, da bodo prispevale k ciljem EU, tj. povečanju zaposlenosti in varstvu okolja.“ EESO poziva Komisijo, da postane na tem področju neposredno dejavna, da čimprej izvede primerne raziskave in rezultate skupaj z oceno in presojo učinkov nato v obliki sporočila posreduje evropskim institucijam.

3.20 Poleg odmikanja od stare odlike EU, namreč izražanja jasnih ciljev in določanja jasnih rokov, je druga velika pomanjkljivost sporočila prav to izogibanje razpravi o možnih instrumentih in njihovih učinkih. S tem se seveda da izogniti možnim konfliktom, vendar pa je EESO že večkrat pozval k temu, da si je treba dejavno prizadevati ravno za takšno kritično razpravo z vsemi udeleženi stranmi, ker brez nje trajnostni proces ne bo zares napredoval.

3.21 Odbor pozitivno ocenjuje izjavo, da je treba bolj preplesti nacionalne strategije z evropsko. Za to pa je — kot rečeno — najprej potrebna resnična evropska strategija in ne le dokument, ki združuje že zdavnaj znana stališča, izjave o nameri in programe, ki doslej niso uspeli v zadostni meri spreobrniti negativnih gibanj.

3.22 Iz predloga Komisije lahko razberemo, da priznava ocenam učinkov osrednji pomen pri izboljšanju skladnosti med različnimi pobudami in njihovimi fazami (zasnova, izvajanje itd.). Vendar pa ne smemo pozabiti, da se te analize ne smejo opirati le na nastale stroške, temveč da morajo upoštevati tudi gospodarske, socialne in okoljske prednosti⁽¹⁷⁾. Zato bi bilo treba oblikovati merilo po zgledu „testa konkurenčnosti“ in s tem zagotoviti, da zadnji dve omenjeni razsežnosti ne bi bili zanemarjeni.

3.22.1 Odbor ponavlja svoje mnenje, da se je treba za financiranje projektov iz različnih programov in proračunskih postavk odločati na podlagi merila trajnostnega razvoja⁽¹⁸⁾. Upoštevati ga je treba tudi pri ocenjevanju učinkovitosti izdatkov.

Pomanjkanje jasnega upravljanja

3.23 Poleg pomanjkanja jasnih ciljev in razprave o instrumentih je EESO ugotovil še eno pomanjkljivost dokumenta. Komisija namreč ne odgovarja na vprašanje o porazdelitvi pristojnosti. Gre za občutljivo temo, saj spadajo nekateri načrtovani ukrepi v pristojnost Skupnosti (trgovinska politika),

⁽¹⁷⁾ Glej sporočilo Komisije o skupni metodologiji EU za presojo administrativnih stroškov, ki izhajajo iz zakonodaje, COM(2005) 518.

⁽¹⁸⁾ Raziskovalno mnenje o vlogi trajnostnega razvoja v okviru prihodnjih finančnih perspektiv, UL C 267, 27. 10. 2005, str. 22.

drugi pa bolj v nacionalno pristojnost (energija) ali so predmet poskusa koordinacije na evropski ravni (socialna politika). Razen teh številnih pristojnosti pa je treba upoštevati še eno razsežnost, namreč globalno (glej zgoraj).

3.24 EESO meni, da je eden od razlogov za pomanjkanje dejanskega napredka na področju trajnostnega razvoja veliko število strategij, akcijskih načrtov itd. ter sprememb, ki so jih ti deležni v teku let glede na politične prednostne naloge. V skladu z vodilnimi načeli trajnostnega razvoja, ki jih je Evropski svet razglasil junija 2005⁽¹⁹⁾, Odbor meni, da mora Komisija jasno določiti, katera raven je pristojna za sprejete ukrepe, in da mora ta raven zainteresiranim stranem zajamčiti dolgoročno stabilnost in skladnost z drugimi ukrepi.

3.25 Odbor na podlagi načel iz bele knjige o upravljanju in prizadevanj, izraženih v beli knjigi o evropski komunikacijski politiki, da se „premosti vrzel“ med EU in njenimi državljani, ter po posvetovalnem forumu 20. in 21. marca 2006 o trajnostnem razvoju meni, da je strukturirano in stalno posvetovanje z zainteresiranimi stranmi nujno potrebno, da mobilizacija akterjev na terenu prinese dejanski napredek in da trajnostni razvoj dobi konkretno obliko. V ta namen se bo resno lotil oblikovanja baze podatkov, ki bo podobna bazi, ki jo že upravlja na področju enotnega trga (Progress Report on Initiatives in the Single Market (PRISM)). Cilj te baze je zajemati podatke o problemih, s katerimi se srečujejo akterji na terenu, širiti dobre prakse, obveščati o organizacijah, ki so odgovorne za te inovativne projekte, uresničiti pristop od spodaj navzgor in okrepiti strokovno znanje, s katerim si Komisija pomaga predvsem pri pripravi predlogov direktiv, presoj učinkov in sporočil.

3.26 Odbor je tudi mnenja, da bo reforma Mednarodnega denarnega sklada, napovedana za leto 2008, dala evropskim predstavnikom priložnost, da govorijo z enim glasom in poskrbijo, da se bo koncept trajnostnega razvoja upošteval kot eden izmed kriterijev pri dodeljevanju subvencij.

3.27 EESO pozdravlja izjavo Komisije, da bo redno na vsaki dve leti opravila pregled trajnostnega procesa in ga ocenila v poročilu o napredku, v to vključila tako Evropski svet kot Evropski parlament in pri tem izkoristila EESO in Odbor regij, ki imata vlogo mostu med EU in družbo.

⁽¹⁹⁾ Glej Prilogo 1 sklepov Evropskega sveta 16. in 17. junija 2005 „Deklaracija o vodilnih načelih trajnostnega razvoja“.

Povezava s sodobno industrijsko politiko in raziskavami

3.28 V najnovejšem sporočilu o novi industrijski politiki⁽²⁰⁾ Komisija napoveduje ustanovitev skupine na visoki ravni za konkurenčnost, energijo in okolje, razmislek o zunanjih vidikih konkurenčnosti in dostopa na trg (pomlad 2006) in upravljanje strukturnih sprememb v proizvodnji (konec leta 2005). Odbor pozdravlja ustanovitev skupine na visoki ravni (februar 2006) ter njen mandat⁽²¹⁾ in ji je po potrebi pripravljen pomagati pri njenem delu. Razen tega upa, da bodo razprave, ki jih bo Komisija opredelila v kasnejši fazi, v skladu s prizadevanji za zagotovitev primerne uporabe sinergij med evropskimi politikami in za sklepanje kompromisov za doseg trajnostnega cilja.

3.29 Čeprav je Odbor neomajen zagovornik cilja, da se 3 % BDP nameni R&R (2/3 iz zasebnega sektorja), pa meni, da morajo tovrstne naložbe in inovacije, ki iz njih izhajajo, koristiti spodbujanju trajnostnega razvoja. Po možnosti bi morala Komisija s pomočjo Eurostata in podobnih nacionalnih ustanov redno objavljati poročila o trenutnem stanju, da bi lahko uskladili lizbonsko strategijo in strategijo trajnostnega razvoja. V tem primeru bi morala v integriranih smernicah predlagati priporočila in s tem zagotoviti njihovo kompatibilnost in sinergijo.

4. Pripombe k nekaterim ključnim vprašanjem, opisanim v dokumentu Komisije

4.1 Podnebne spremembe in čista energija

4.1.1 EESO je osupel nad dejstvom, da Komisija v svojem sporočilu že skoraj resignirano priznava, da podnebnih sprememb ni več mogoče zaustaviti in da gre „le še“ za zmanjšanje negativnih učinkov na najbolj prizadete.

4.1.2 Ključni ukrepi na tem področju so samo izjave o nameri in previdne ustne napovedi prizadevanj za obsežnejše obveze in mednarodne dogovore. Pomanjkanje jasne opredeljene ciljev je zlasti na tem področju toliko bolj zastrašujoče, saj je že danes jasno, da do leta 2012 ne bo mogoče uresničiti ciljev na področju zmanjševanja emisij toplogrednih plinov, in to kljub vedno večji ogroženosti in hudim neurjem s katastrofalnimi posledicami tako za ljudi kot za gospodarstvo, ki jih ni več mogoče prikriti.

⁽²⁰⁾ Izvajanje Lizbonskega programa Skupnosti: Politični okvir za krepitev proizvodnje EU – za celovitejši pristop k industrijski politiki, COM(2005) 474 konč.

⁽²¹⁾ Glej sporočilo za javnost IP/06/226.

4.1.3 Kljub temu pa EESO pozdravlja splošnejše izjave o izkoriščanju lastnega potenciala EU za večjo učinkovitost in tehnološki razvoj na področju obnovljivih virov energije in porabe energije. EESO podpira te posamične cilje Komisije, vendar Svetu in Komisiji priporoča, da opredelita jasne in ambiciozne splošne cilje, določita instrumente za njihovo uresničitev in se o njih posvetujeta z vsemi udeleženi stranmi.

4.1.4 Tako trenutno kaže, da je industrija pred prelomno točko, kar zadeva termoelektrarne na premog brez CO₂. Vsekakor bi lahko pričakovali, da se bo v okviru trajnostne strategije obravnavalo vprašanje, kakšne okvirne pogoje (in s tem instrumente) mora politika ustvariti, da bo spodbudila uporabo takšnih tehnologij.

4.2 Socialna izključenost, demografija in migracije

4.2.1 Četudi Odbor pozdravlja mnenje Komisije v izhodiščih za ukrepanje, da pri boju proti revščini in socialni izključenosti ne gre le za vprašanje nizkih dohodkov, meni, da predlagani ukrepi še zdaleč niso dovolj. Komisija bi morala posodobiti zlasti kazalce kakovosti delovnih mest⁽²²⁾, ki jih določa Laekenska deklaracija⁽²³⁾, in to razsežnost močneje uveljaviti v smernicah.

4.2.2 Komisija napoveduje, da se bo s socialnimi partnerji posvetovala o vprašanju združljivosti poklicnega in družinskega življenja. V primeru, da ti vidijo potrebo po nadaljnjih ukrepih, pa jim ne uspe skleniti dogovora v skladu s členom 139 Pogodbe ES, morata po mnenju Odbora Komisija in evropski zakonodajalec razglasiti svojo pristojnost. Takšen postopek bi moral veljati tudi za druga področja.

4.3 Upravljanje naravnih virov

4.3.1 Tudi pri ključnem vprašanju naravni viri zvenijo ključni ukrepi precej neobvezujoči in celo neverodostojni. Tako navaja Komisija, da morajo „EU in države članice [...] zagotoviti zadostna finančna sredstva in upravljanje mreže zaščitenih območij Natura 2000 ter bolje vključiti vprašanja biotske raznovrstnosti v notranjo in zunanjo politiko, da se zaustavi zmanjševanje biotske raznovrstnosti“. Na osnovi finančnih sklepov Evropskega sveta iz decembra 2005, s katerimi so bila odvzeta sredstva ravno temu sektorju, javnost seveda takoj ugotovi, kako zelo so v politiki EU prizadevanja oddaljena od resničnosti.

⁽²²⁾ Glej *Najnovejši napredki pri izboljšanju kakovosti delovnih mest*, COM(2003) 728.

⁽²³⁾ Intrinzična kakovost delovnih mest: kvalifikacije, vseživljenjsko učenje in poklicni razvoj, enakost med spoloma, zdravje in varnost na delovnem mestu, prožnost in varnost, vključenost in dostop do trga dela, organizacija dela in združljivost poklicnega in družinskega življenja, socialni dialog in udeležba delojemalcev, diverzifikacija in nediskriminacija, delovni uspehi.

4.3.2 „Izvedbeni splošni in posamični cilji“ za sektor „Boljše upravljanje z naravnimi viri“ v Prilogi 2 ponavljajo že znane in sprejete politike, kot na primer cilj bele knjige⁽²⁴⁾ iz leta 1997 (!) doseči 10-odstotni delež obnovljivih virov energije v mešanici energetskega virov do 2010, za katerega pa je Komisija sama v svojem sporočilu z dne 26. maja 2004⁽²⁵⁾ že ugotovila, da ga s trenutnimi ukrepi po vsej verjetnosti ne bo dosegla. Predlaganih ni nobenih novih ukrepov, prav tako niso analizirani razlogi za verjeten neuspeh.

4.3.3 Tudi tukaj bi po mnenju EESO opredelitev ambicioznih in v prihodnost usmerjenih ciljev — kakršne je na primer v začetku februarja 2006 napovedala Švedska — trajnostni strategiji prinesla več zagona, pozornosti in podpore, kot pa nejasne izjave o nameri, ki niso niti nove niti v skladu s trenutno situacijo. Znano je, da si je Švedska zastavila cilj, da bo dolgoročno nadomestila fosilna goriva in opustila jedrsko energijo.

4.3.4 Poleg tega bi bilo mogoče na področju varčevanja z energijo in energetske učinkovitosti opredeliti cilj, ki ne bi le vzbudil pozornost javnosti, temveč bi bil tudi usmerjen v prihodnost in spodbujal inovativnost, namreč ta, da bi bile na primer do leta 2020 vse nove zgradbe v Evropski uniji tako imenovane „nič-energetske hiše“, to so zgradbe, ki ne potrebujejo nobene dodatne energije.

4.4 Trajnostni promet

4.4.1 V zvezi s prometom je najprej zapisano, da „trenutna gibanja [...] niso trajna“.

4.4.2 Nato pa Komisija navaja naslednje: „Prednosti mobilnosti lahko dosežemo z veliko manjšimi gospodarskimi, socialnimi in okoljskimi posledicami. To lahko dosežemo z zmanjšanjem potrebe po prevozu (tj. s spremembo rabe zemljišč, spodbujanjem dela na daljavo (telecommuting) in video konferencami), boljšo uporabo infrastrukture in vozil, spremembo načina prevoza, npr. z uporabo železnice namesto cest, kolesarjenjem in hojo na krajših razdaljah, razvojem javnega prevoza, uporabo čistejših vozil in razvojem alternativnih rešitev za nafto, kot so biogoriva in vozila na vodikov pogon“, kar vsebinsko odgovarja mnenju EESO na temo *Pripravi prometno infrastrukturo na prihodnost: Načrtovanje in sosednje države — trajnostna mobilnost — financiranje*⁽²⁶⁾. Komisija še dodaja, da so „prednosti trajnostnejšega prevoza [...] raznolike in znatne“.

4.4.3 EESO načeloma pozdravlja izjave in navedbe „zmagam-zmagaš“ situacij. Vendar pa se sprašuje, zakaj kljub vsem tem prednostim in možnostim še vedno prihaja do že večkrat opisanih negativnih gibanj, na primer v prometu, in zakaj se mora Komisija zato soočiti z negativnim razvojem.

⁽²⁴⁾ COM(1997) 599 konč.

⁽²⁵⁾ COM(2004) 366 konč.

⁽²⁶⁾ UL C 108, 30. 4. 2004, str. 35.

4.4.4 Obstajati morajo razlogi za to, da ljudje in podjetja kljub vsem prednostim trajnostnega prometa, ki jih predstavlja Komisija, ostajajo pri netrajnostnih prevoznih sredstvih. Komisija teh razlogov ne analizira, vendar pa brez takšne analize ni mogoče oblikovati pravih nasprotnih strategij.

4.4.5 Komisija na tem področju navaja tri ključne ukrepe:

- „EU in države članice si morajo prizadevati za alternative cestnemu prometu, ki bodo privlačnejše za tovorniški in potniški promet [...]“ (EESO opaža, da Komisija ne obljublja, da ne bo več financirala netrajnostnih prevoznih sredstev).
- „Evropska komisija bo še naprej preverjala zaračunavanje pristojbin za infrastrukturo v EU [...]“ (EESO opaža, da Komisija ne napoveduje, da bo uvedla polno zaračunavanje pristojbin za infrastrukturo in dodatnih zunanjih stroškov).
- „Komisija bo predlagala paket ukrepov za izboljšanje okoljevarstvene učinkovitosti avtomobilov s spodbujanjem čistih in energijsko učinkovitih vozil [...]“ (kar EESO pozdravlja).

4.4.6 EESO močno dvomi, da bo EU s temi ključnimi ukrepi obvladala vedno večjo preobremenjenost s prometom, na katero opozarja trajnostna strategija ⁽²⁷⁾, in da bo s tem mogoče primerno zmanjšati promet. Zahteve in izjave, izražene v ključnih ukrepih, daleč zaostajajo za tistimi iz prejšnjih dokumentov EU, na primer iz zelene knjige o mreži državljanov ali bele knjige o prometni politiki ⁽²⁸⁾.

4.4.7 Za seznanjanje širše javnosti s trajnostno strategijo bi bili mnogo bolj privlačni pa tudi bolj ambiciozni in smotrni cilji kot na primer ta, da bi bila v Evropi od leta 2020 ali 2025 dalje dovoljena le še vozila brez emisij. To bi pomenilo veliko vzpodbudo za področje raziskav in razvoja, pospešilo tehnološke inovacije in povečalo konkurenčnost evropskih vozil, kar bi koristilo tudi gospodarskemu razvoju Evrope. Razen tega bi to bil tehnološki pristop, ki bi lahko pripomogel k temu, da naraščajoč razvoj prometa v nekaterih nastajajočih gospodarskih sveta ne bi pripeljal do ekološkega in klimatskega kolapsa.

4.4.8 Takšen strateški cilj na področju prometa bi bil poleg izpolnitve zahtev EESO za trajnostni razvoj prometa ⁽²⁹⁾ vreden

⁽²⁷⁾ COM(2001) 264 konč.

⁽²⁸⁾ Bela knjiga Evropska prometna politika do leta 2010: čas za odločitve, 2001.

⁽²⁹⁾ Glej mnenje EESO na lastno pobudo o pripravi prometne infrastrukture za prihodnost: načrtovanje in sosednje države – trajnostna mobilnost – financiranje, ki vsebuje tudi razpravo o možnih fiskalnih instrumentih, UL C 108, 30. 4. 2004, str. 35.

evropske strategije za trajnostni razvoj in bi pomenil uresničitev pogosto omenjenih „zmagam-zmagas“ učinkov.

4.5 Svetovni izzivi glede revščine in razvoja

4.5.1 S kritičnim očesom EESO opaža, da sporočilo ponovno navaja zahteve, ki jih je EU postavila že pred leti, ampak nikoli izpolnila. Dober primer je ključni ukrep s področja 6. ključnega vprašanja Svetovni izzivi, ki določa, da morajo „EU in države članice [...] povečati svoj obseg pomoči na 0,7 % bruto nacionalnega dohodka (BND) leta 2015 ter doseči vmesni cilj, tj. 0,56 % leta 2010, in individualni cilj 0,51 % za EU-15 in 0,17 % za EU-10“. EESO nikakor ne dvomi, da je ta zahteva pravilna ⁽³⁰⁾. Rad bi le spomnil na obljubo, ki so jo dale industrijske države na zasedanju generalne skupščine ZN dne 24. 10. 1970, torej pred več kot 35 leti, da bodo 0,7 % njihovega BDP dale za razvojno pomoč (kar ni zadostovalo za rešitev vseh težav). Stalno ponavljanje obljub, ki se potem ne izpolnijo, nikakor ni v prid verodostojnosti politike.

4.5.2 Odbor seveda pozdravlja vsa napovedana prizadevanja v boju proti revščini v svetu. Komisija si želi močnejše prizadevati, da bo mednarodna trgovina instrument za spodbujanje resnično trajnostnega razvoja po vsem svetu. To je nedvomno izjemno pomemben, s svetovnega vidika mogoče celo odločujoč pristop. Sporazum STO je trgovinski dogovor in ne vključuje nobenih meril trajnosti, čeprav ima svetovna trgovina odločilne učinke na trajnostni razvoj. Svet in Komisija bi zato morala izpostaviti to pomembno točko in hkrati prikazati, kako naj bi se to načelo izvajalo.

4.5.3 To je pomembno tudi zato, da se javnosti pokaže, da ne gre le za izjavo o nameri. EESO je jasno, da samo finančna podpora ne more trajnostno izboljšati življenjskih in delovnih pogojev ljudi v državah v razvoju.

Odbor opozarja tudi na, da je bil v sklepkih Sveta o socialni razsežnosti globalizacije (marec 2005) v središče zunanega delovanja EU postavljen koncept „dostojnega dela“. Za Odbor je nesprejemljivo, da primerjalne prednosti nekaterih držav temeljijo na nespoštovanju standardov ILO ali okoljskih predpisov. Pri teh predpisih ne gre za prikrit protekcionizem bogatih držav; nasprotno, prispevajo k zagotavljanju človeškega dostojanstva, socialnega napredka in pravičnosti. EU mora

⁽³⁰⁾ Glej mnenje EESO o vključevanju okoljskih vprašanj in trajnostnega razvoja v razvojno politiko, UL C 14, 16. 1. 2001, str. 87.

spremljati napredek na teh področjih in ga ocenjevati po možnosti skupaj s socialnimi partnerji tretjih držav (ali tam dejavnih, priznanih predstavniških organizacij civilne družbe), ki jih priznava ILO, ter se odzvati s trgovinskimi sankcijami, če ugotovi poslabšanje stanja. Na žalost pričujoče sporočilo Komisije tega ne omenja.

4.6 Na splošno Odbor Komisijo in države članice poziva, da svojim trgovinskim partnerjem pokažejo, da trajnostnega razvoja ne smejo razumeti kot povzročitelja stroškov temveč kot dejavnik blaginje tako za njihova gospodarstva, ki stremijo k višjemu življenjskemu standardu, kot tudi za ves svet.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o ocenjevanju in obvladovanju poplav

COM(2006) 15 konč. – 2006/0005 (COD)

(2006/C 195/09)

Svet je 13. februarja 2006 sklenil, da v skladu s členom 175(1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 26. aprila 2006. Poročevalka je bila gospa SÁNCHEZ MIGUEL.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja) s 141 glasovi za, nobenim glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja predlog Evropske komisije za direktivo o poplavah, kakor jo je Odbor zahteval v svojem mnenju o prejšnjem sporočilu⁽¹⁾, saj so vključeni metodologija in instrumenti, ki jih je oblikovala Okvirna direktiva o vodah. Z vključitvijo zemljevidov in načrtov v načrt za povodja se bodo lahko uredile vse dejavnosti v zvezi z upravljanjem celinskih plovnih poti in njihovih obalnih območij.

1.2 Učinkovitost teh ukrepov je zelo odvisna od predhodne ocene razmer v povodjih in njihovih obalnih območjih, ki temelji na podrobni analizi sedanjih razmer, zlasti na zelo ogroženih področjih zaradi človeške dejavnosti in podnebnih sprememb.

1.3 Poudariti je treba tudi ukrepe za preprečevanje škodljivih posledic poplavljanja, vključno z ukrepi za obveščanje in sodelovanje javnosti. Zato pozivamo Komisijo, da v načrte za povodja vključi ukrepe iz člena 14 Okvirne direktive o vodah in iz sedanjega predloga direktive.

1.4 Razširiti je treba načrte obvladovanja tveganja in izdelavo kart tveganja, kakor so predvideni v predlogu. Razvrščanje poplavno ogroženih povodij bi moralo vključevati tako prednostne ukrepe (z ustreznimi finančnimi sredstvi) kakor tudi merila, ki jih je treba izpolniti za zmanjšanje stroškov in povečanje koristi za ljudi. To bi omogočilo integrirati in trajnostni razvoj poplavnih območij.

1.5 Na koncu je treba dodati, da bi morali okrepiti vse politike, ki v okviru ukrepov Skupnosti za večdisciplinarno raziskovanje in koordinacijo vplivajo na evropske vode.

2. Uvod

2.1 Direktivi 2000/60/ES in Okvirni direktivi o vodah je vedno nekaj manjkalo: določitev cilja glede preprečevanja in odpravljanja posledic poplav ter varovanja pred njimi. V zadnjem desetletju je bilo v EU več kot 100 poplav, ki so

⁽¹⁾ Mnenje CESE 125/2005, UL C 221, 8. 9. 2005.

povzročile veliko smrtnih žrtev in precejšnjo gospodarsko škodo. Komisija je že predstavila sporočilo ⁽²⁾, ki analizira razmere in predlaga usklajevanje ukrepov v Evropski uniji. Ta predlog je del tega.

2.2 Sporočilo in predlagana direktiva poudarjata potrebo po tem, da se vsi ukrepi, ki se sprejmejo v okviru vodne politike, uskladijo z drugimi politikami Skupnosti za preprečevanje in zmanjševanje posledic poplavljanja. Raziskovalna politika (ki uporablja raziskovalne projekte kot so „FLOODsite“, da bi pomagala izboljšati analizo poplavne ogroženosti) in regionalna politika (s strukturnimi skladi, zlasti Evropskim skladom za regionalni razvoj in skupno kmetijsko politiko, ter z ločevanjem in navzkrižno skladnostjo ⁽³⁾) tvorita celoto, ki lahko da boljše rezultate kakor samo posamezni ukrepi v zvezi z vodami.

2.3 Cilj predloga je zmanjšanje in obvladovanje tveganja poplav, ki vplivajo na življenje in zdravje ljudi in njihovo premoženje ter na naravo in okolje. Vključitev tega predloga v Okvirno direktivo o vodah bo omogočila poenostavljanje organizacijskih in upravnih postopkov, saj ustreza obstoječim vodnim območjem v skladu z Okvirno direktivo o vodah. To pomeni, da bi se morali vsi ukrepi za preprečitev in zmanjšanje tveganja poplav izvajati v okviru načrtov za povodje vsake posamezne reke. To pomeni tudi, da so v obeh primerih pristojni isti organi in da bodo prevzeli to novo odgovornost. Poleg tega je treba opozoriti, da bo usklajevanje časovnega razporeda iz novega predloga s tistim iz Okvirne direktive o vodah povečalo učinkovitost.

2.4 EESO se strinja s predlogom direktive, ki jo je pozorno preučil, in ugotavlja, da vsebuje veliko predlogov iz mnenja Odbora o sporočilu iz leta 2004 ⁽⁴⁾. Zato nam ne preostane drugega, kot da poudarimo nalogo, ki jo mora opraviti Komisija. Njena vloga pri zagotavljanju, da se izpolnijo določbe iz Okvirne direktive o vodah, je jamstvo, da bodo organi oblasti držav članic te določbe pravilno izvajali, ne da bi pri tem pozabili na morebitne koristi tretjih držav, ki z Evropsko unijo delijo povodja.

3. Povzetek predloga

3.1 Predlog je razdeljen na sedem poglavij:

— prvo poglavje navaja splošne določbe, ki opredeljujejo cilje predloga ter poplave in tveganje poplav, pri čemer dopolnjujejo opredelitve iz člena 2 Okvirne direktive o vodah;

⁽²⁾ Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Obvladovanje nevarnosti poplav – Preprečevanje poplav, varstvo pred njimi in ublažitev posledic (COM(2004) 472 konč., 12. 7. 2004).

⁽³⁾ Uredba št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP).

⁽⁴⁾ Mnenje EESO 125/2005, glej opombo 1. (UL C 221 z dne 8.9.2005)

— drugo poglavje opisuje predhodno presojo tveganja poplav za vsako posamezno povodje, v členu 4(2) pa je navedenih nekaj minimalnih zahtev. Na podlagi te ocene je treba povodja razvrstiti v eno od dveh kategorij: povodja, v katerih ni tveganja poplav, in povodja, v katerih je tveganje poplav precejšnje. Oceno je treba pripraviti najmanj vsako tretje leto po datumu začetka veljavnosti te direktive;

— izdelava kart poplavne ogroženosti je predvidena v tretjem poglavju. Zajeta so ne samo povodja, ampak tudi obalna območja, ki so znotraj vodnega območja. Te karte morajo upoštevati verjetnost poplav za vsako posamezno geografsko območje in oceniti morebitni vpliv na prebivalstvo, lokalno gospodarstvo in okolje;

— načrti za obvladovanje tveganja poplav so navedeni v četrtem poglavju (člen 9 in naprej). Države članice morajo na podlagi predhodne ocene pripraviti in izvesti načrte za obvladovanje tveganja poplav za vsako posamezno vodno območje, da bi se zmanjšala verjetnost poplav in njihove posledice. Zato morajo načrti obravnavati upravljanje voda, upravljanje tal, prostorsko načrtovanje in uporabo zemljišč. Ukrepi nikakor ne smejo imeti negativnega vpliva na sosednje države;

— obveščanje in sodelovanje javnosti (peto poglavje) vključuje določbe člena 14 Okvirne direktive o vodah in bi moralo biti sestavni del priprave tako predhodne ocene kakor tudi načrtov upravljanja;

— šesto poglavje navaja odbor, ki se za pomoč Komisiji ustanovi na podlagi člena 21 Okvirne direktive;

— sedmo poglavje določa leto 2018 kot rok za predložitev poročila Komisije Parlamentu in Svetu ter predvideva, da morajo države članice Komisiji sporočiti določbe, ki jih sprejmejo za prenos te direktive v nacionalno zakonodajo, največ dve leti po začetku njene veljavnosti.

4. Pripombe k predlogu

4.1 EESO meni, da vključitev tega predloga v metodologijo Okvirne direktive o vodah spodbuja vključevanje načrtov obvladovanja poplav v načrte za povodja, kar zagotavlja izvajanje potrebnega načrtovanja po vsej dolžini posameznega povodja ter združljivost in ustrezno usklajenost ukrepov in dejavnosti pristojnih organov oblasti na različnih ravneh (lokalni, državni, čezmejni itd.).

4.2 Poleg tega vključitev obvladovanja poplav v Okvirno direktivo o vodah vsebinsko podpira opredelitev poplavljanja kot naravnega in običajnega pojava ob rekah in obalnih sistemih. Tveganje poplav je opredeljeno v smislu negativnega vpliva na zdravje ljudi, okolje in gospodarsko dejavnost ter na škodo na vodnih telesih, ki jih zajema Okvirna direktiva o vodah.

4.3 potreba po začetni oceni tveganja poplav je bil eden od naših glavnih sklepov⁽⁵⁾. Verjamemo namreč, da bodo določbe iz členov 4 in 5 predlagane direktive v pomoč znanstveni pripravi načrtov obvladovanja poplav. Omeniti je treba nekatere zahteve, kot so:

- opis preteklih poplav;
- opis procesov poplavljanja in njihove občutljivosti na spremembe;
- opis razvojnih načrtov, ki bi povzročili spremembo uporabe zemljišča ali razmestitev prebivalstva in porazdelitev gospodarskih dejavnosti, ki povečujejo tveganje poplav.

4.4 Poleg tega se zdi, da je treba razvrstiti povodja in obalna območja glede na stopnjo tveganja poplav. EESO se strinja, da je cilj tega obvladovanja tveganja zmanjšati verjetnost poplav in njihovih posledic in da je treba zaradi tega razvrstiti dejavnosti in ukrepe, ki se lahko sprejmejo, ter merila za sprejemanje pravih odločitev v vsakem posameznem primeru.

4.5 EESO predlaga, naj Komisija zagotovi, da se načrti za povodja iz člena 9 in Priloge A utemeljijo z naslednjimi načeli in ukrepi:

- vračanje obalnih in vodnih sistemov v njihovo naravno stanje, spodbujanje reševanja naravnih področij in naravnega samoregulativnega delovanja povodij (pogozdovanje v hribovitih območjih, varovanje mokrišč in njihovih ekosistemov, spremljanje erozije in sedimentacije v vodnih tokovih, programi odkrivanja novih uporab itd.);
- načelo doseganja trajnostnega razvoja v poplavnih področjih z:
 - ocenjevanjem obstoječih gospodarskih možnosti uporabe zemljišča na teh področjih, torej uporabe, ki je združljiva z naravnim delovanjem poplav;
 - načrtovanjem prehoda na te modele na različnih področjih načrtovanja, zlasti na področju načrtovanja uporabe zemljišč.

4.6 Da bi povečali sodelovanje civilne družbe pri preprečevanju tveganja poplav in njihovih posledic, je treba v vseh državah članicah pripraviti sistem informiranja in sodelovanja, kakor je predvideno v členu 14 Okvirne direktive o vodah. Zaradi tega bi morali ukrepi za sodelovanje obsegati tako načrte obvladovanja kakor tudi predhodne ocene.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica Evropskega ekonomsko-socialnega
odbora
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁵⁾ Glej točki 3.2 in 3.3 mnenja CESE 125/2005 (UL C 221 z dne 8.9.2005)

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu odločbe Sveta o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti na področju civilne zaščite (prenova)

COM(2006) 29 konč. — 2006/0009 (CNS)

(2006/C 195/10)

Svet je 7. marca 2006 sklenil, da bo v skladu s členom 37 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu:

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 26. aprila 2006. Poročevalka je bila ga. SÁNCHEZ MIGUEL.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja) s 144 glasovi za, 1 glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja odločbo o mehanizmu Skupnosti na področju civilne zaščite, ki jo je sprejel Svet in ki v splošnem povzema opažanja EESO v mnenju o sporočilu o izboljšanju tega mehanizma ⁽¹⁾, sprejetem novembra 2005.

1.2 EESO želi poudariti, da postopek prenove kot metoda za poenostavitev zakonodaje Skupnosti organom civilne zaščite v državah članicah olajšuje razumevanje in uporabo zakonodaje in tako omogoča boljši odziv na naravne nesreče in tudi na tiste, ki jih povzroči človek.

1.3 Krepitev delovanja tega mehanizma z večanjem obsega uporabe in predvsem z omogočanjem več in boljših sredstev, bo zagotovila lažje intervencije v EU in zunaj nje. Sklicevanje na uskladitev med mehanizmom in Uradom ZN za usklajevanje humanitarnih aktivnosti je še posebej pomembno. Vendar EESO meni, da je treba to usklajevanje razširiti na Rdeči križ in nevladne organizacije, ki delujejo na prizadetih območjih, v pomoč pa mora biti tudi pri koordinaciji dela prostovoljcev, ki pri velikih nesrečah igrajo pomembno vlogo.

1.4 Za pravilno delovanje mehanizma je treba imeti na voljo dovolj proračunskih sredstev, pomembno pa je tudi izboljšati obveščanje, priskrbeti sredstva za transport, omogočiti strokovno usposabljanje itd. EESO še enkrat poudarja izreden pomen te točke in meni, da mora imeti Komisija dostop do teh sredstev, od držav članic pa mora zahtevati, da izpolnjujejo obveznosti, kajti le tako bo civilna zaščita uspešna.

⁽¹⁾ Mnenje CESE 1491/2005 z dne 14. decembra 2005, UL C 65, 17. 3. 2006, str. 41.

2. Uvod

2.1 Mehanizem civilne zaščite Skupnosti je bil vzpostavljen leta 1981 ⁽²⁾; od takrat je skupaj z akcijskim programom za civilno zaščito ⁽³⁾ olajševal mobilizacijo in koordinacijo civilne zaščite v EU in zunaj nje. Izkušnje, pridobljene z leti, so pokazale, da je mehanizem treba izboljšati, zlasti ker sta Evropski parlament in Svet priznala pomen intervencij tega mehanizma v velikih nesrečah v EU in zunaj nje.

2.2 Z namenom, da bi izboljšala učinkovitost mehanizma, je Komisija objavila sporočilo ⁽⁴⁾, v katerem predlaga niz izboljšav, ki se osredotočajo na:

- boljše usklajevanje med mehanizmom in nacionalnimi sistemi za civilno zaščito ter z mednarodnimi organizacijami, zlasti ZN;
- boljšo pripravljenost ekip, zlasti v zvezi z moduli za hitri odziv in ustvarjanjem rezervnih modulov v vsaki državi članici, ki bodo na voljo za dejavnosti v EU in zunaj nje;
- analizo in oceno potreb za vsako veliko nesrečo z opozorilnim sistemom, ki uporablja zmogljivosti skupnega informacijskega in komunikacijskega sistema za primer nesreč (CECIS);
- okrepitev logistične osnove.

⁽²⁾ Odločba 2001/792/ES, Euratom.

⁽³⁾ Odločba Sveta 1999/847/ES, 9. december.

⁽⁴⁾ Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Izboljšanje mehanizma civilne zaščite Skupnosti, COM(2005) 137 konč.

2.3 EESO je pripravil mnenje⁽⁹⁾ o tem sporočilu. Pozdravil je predlagane izboljšave, vendar je menil, da bi nekatere ukrepe lahko spremenili glede na izkušnje, zlasti tiste, pridobljene med nedavnimi intervencijami v primeru velikih nesreč v Aziji. V mnenju je EESO Komisiji dal naslednje predloge za izboljšanje delovanja mehanizma:

- sistem CECIS bi lahko okrepili s pomočjo strukture, ki bi temeljila na satelitski povezavi in bi tako prispevala k boljšemu prepoznavanju velikih nesreč in zagotovila podatke, potrebne za učinkovitejšo razporeditev sredstev in ljudi;
- pri usposabljanju ekip za posredovanje je treba upoštevati tudi potrebo po učenju jezikov, morali pa bi tudi imeli pregleden identifikacijski sistem za osebe, ki jih kot pomoč na območje velike nesreče pošlje EU;
- potrebna so tudi minimalna sredstva za intervencijo, ki bi jih koordiniral mehanizem, poraba teh sredstev pa bi morala biti usklajena z ZN; v ta namen bi morali imeti osrednjo tehnično ekipo v pripravljenosti 24 ur na dan, ki bi imela na voljo zadostna sredstva, da bi lahko delovala v najboljših pogojih;
- mehanizem mora uporabljati lastna komunikacijska in transportna sredstva.

3. Ugotovitve v zvezi s predlogom

3.1 Odločba Sveta, ki združuje prejšnjo odločbo z dne 23. oktobra 2001 in prej navedeno sporočilo v eno besedilo, je v skladu s programom Komisije za poenostavitev zakonodaje. Uporabljena metoda prenove bo olajšala izvajanje v okviru mehanizma in nacionalnih organov, pristojnih za civilno zaščito. Tudi vsebina je bila precej izpopolnjena, tako glede delovanja mehanizma Skupnosti za civilno zaščito kot tudi zagotavljanja sredstev, ki so potrebna za njegovo delovanje.

3.2 EESO pozdravlja to pobudo, katere namen je pojasniti vlogo organa Skupnosti, pristojnega za koordinacijo intervencij v primeru velikih nesreč v EU in zunaj nje, zlasti ker je bil njegov obseg delovanja povečan tako, da zajema nesreče, ki jih je povzročil človek, teroristična dejanja ter nesreče, ki povzročijo onesnaženje morja.

3.3 Še pomembnejša je vključitev nekaterih izboljšav mehanizma, ki jih je predlagal EESO v svojem mnenju leta 2005. Treba je na primer izpostaviti navedbo v členu 2 glede dostopnosti vojaške opreme in zmogljivosti, ki so pogosto zelo pomembne za hitro in učinkovito intervencijo. Upoštevan je bil še en predlog EESO: sprejetje ukrepov za transport, logistiko in drugo pomoč na ravni Skupnosti.

3.4 EESO znova poudarja svojo podporo modulom za intervencije, ki jih morajo priskrbeti države članice in uskladiti z mehanizmom. Moduli morajo biti v stalnem stiku s CECIS, da bo s pomočjo sistema za hitro opozarjanje mogoče posredovati z ustreznimi sredstvi, vključno z dodatnimi transportnimi sredstvi.

3.5 Uvedena je bila sprememba, ki ni bila omenjena v sporočilu, nanaša pa se na intervencije zunaj EU. Ta sprememba določa, da se bo država članica, ki trenutno predseduje Svetu EU, povezala s prizadeto državo. Kljub temu bo CECIS imel na voljo potrebne informacije, Komisija pa bo imenovala operativno koordinacijsko ekipo, ki se bo uskladila z ZN. EESO meni, da je treba v dejavnosti mehanizma civilne zaščite Skupnosti vključiti predstavnike EU na najvišji ravni, in zato poziva k posredovanju visokega predstavnika EU za zunanjo politiko; vendar pa dvomi, da je v končni fazi predlagani sistem primeren za popolno izvajanje.

3.6 Treba je omeniti novi člen 10, ki določa, kako bo mehanizem Skupnosti dopolnil nacionalne organe za civilno zaščito, ki jim lahko pomaga s transportom in mobilizacijo modulov in ekip za posredovanje na terenu.

3.7 Člen 13 določa, da je Komisija pristojna za izvajanje vseh ukrepov, ki jih predvideva odločba, zlasti za dajanje na razpolago sredstev za intervencijo, za sistem CECIS, za ekipe strokovnjakov in njihovo usposabljanje ter za kakršno koli drugo obliko dodatne pomoči. EESO pozdravlja priznavanje načela razpoložljivosti ustreznih sredstev, toda meni, da jih je treba količinsko določiti, da bodo učinkovita na vseh predvidenih področjih pristojnosti.

V Bruslju, 17.maja 2006

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ Glej opombo 1.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi Izboljšanje duševnega zdravja prebivalstva. Pot k strategiji na področju duševnega zdravja za Evropsko unijo

COM(2005) 484 konč.

(2006/C 195/11)

Komisija je sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu: Zelena knjiga o izboljšanju duševnega zdravja prebivalstva — pot k strategiji na področju duševnega zdravja za Evropsko unijo

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. maja 2006. Poročevalec je bil g. BEDOSSA.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja) s 142 glasovi za, 1 glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Povzetek

Gre za jasen prikaz o pomenu duševnega zdravja v Evropi. Za to je potrebna strategija, ki zajema:

— več poglavij:

- izboljšanje obveščanja o zdravju,
- boljše odzivanje na nevarnosti za zdravje,
- zmanjšanje neenakosti na področju zdravja,
- zagotavljanje visoke ravni socialne zaščite in dobrega zdravja s pomočjo medsektorske strategije,

— opredelitev ciljev:

- prizadevati si za duševno zdravja vseh ljudi,
- nameniti pomembno mesto zdravstveni preventivi,
- izboljšati kakovost življenja bolnikov,
- razviti sistem obveščanja in program raziskav za Evropsko unijo.

— pripravo priporočil, zlasti:

- pilotni projekt o vzpostavitvi regionalnih informativnih mrež med vsemi akterji,
- spodbujanje gibanja za deinstitucionalizacijo za boljšo uporabo razpoložljivih sredstev.

— določitev najboljših praks za spodbujanje vključevanja v družbo duševnih bolnikov in varovanje njihovih pravic, ki bi morale spadati med pooblastila Agencije za temeljne pravice Evropske unije

Pomen duševnega zdravja se nahaja na stičišču več dejavnikov razvoja:

— hitro naraščanje povpraševanja kot množični pojav, od psihiatrije do duševnega zdravja,

— nujna vključitev uporabnikov in/ali njihovih predstavnikov, zaradi česar prihaja do interakcij med vsemi politikami,

— neravnovesje med bolnišničnim in ambulantnim zdravljenjem ter težave, povezane s fleksibilnostjo na področju nege, nujne pomoči na področju socialnega zdravstva.

2. Obrazložitev

2.1 Duševne bolezni spadajo med deset poglavitnih vzrokov prizadetosti v svetu s hudimi družbenimi in gospodarskimi posledicami za posameznike, družine in vlade.

2.2 Osebe z duševnimi motnjami so pogosto deležne diskriminacijskega vedenja, izključenosti in v veliki meri prikrajšane za svoje temeljne pravice.

2.3 Opazimo lahko povezavo med duševnim zdravjem in revščino: slednja povečuje tveganje za duševne motnje in zmanjšuje možnost dostopa do bistvenih posegov za duševno zdravje. Države morajo torej vprašanja duševnega zdravja uvrstiti med pomembne cilje javnega zdravja.

2.4 Kljub temu duševno zdravje pogosto ni med prednostnimi nalogami zdravstva, deloma tudi zato, ker vse države nimajo potrebnih zmogljivosti za vzpostavitev celovitih in učinkovitih storitev za duševno zdravje.

2.5 Instrument Skupnosti za duševno zdravje je zajet v programu za duševno zdravje, ki ga je pripravila Evropska unija za obdobje 2003-2008, in temelji na členu 152 Pogodbe. Opozoriti je treba, da morajo ukrepi na tem področju upoštevati pristojnosti držav članic pri organizaciji zdravstvenih storitev in zagotavljanju zdravstvene oskrbe.

2.6 Zelena knjiga, ki jo je sprejela Komisija, si v okviru evropskega akcijskega načrta prizadeva za širšo razpravo o izboljšanju upravljanja duševnih bolezni in spodbujanju duševne blaginje na ravni Unije iz naslednjih razlogov:

- Tesna povezanost zdravja z duševnim zdravjem je pomembna tako za posameznika kot za družbo. Posamezniku omogoča, da se osebnostno razvija, najde svoje mesto v družbenem, šolskem in poklicnem življenju. Je vir temeljne socialne kohezije Evropske unije, če želi postati družba znanja.
- Breme duševnih težav je zelo težko, vsakdo ima bližnjega, ki je žrtev duševne patologije. Motnje vplivajo na kakovost življenja bolnikov in njihovih družin. So glavni vzrok invalidnosti.
- Družbena in gospodarska cena duševnih bolezni je zelo visoka: močno obremenjuje družbene vire in njene gospodarske, izobraževalne, socialne, kazenske in sodne mehanizme. Podatki iz nekaterih držav kažejo, da so duševne motnje eden izmed vodilnih vzrokov za odsotnost z dela, zgodnjo upokojitev in invalidske pokojnine.
- Socialna izključenost in zaznamovanost duševnih bolnikov ter diskriminacije, ki so jih deležni, so še vedno aktualni. Zdravljenje lahko ogroža temeljne pravice in dostojanstvo duševnih bolnikov in povzroča nezaupanje do družbe in tako zmanjšuje „družbeni kapital Unije“.

2.7 Po Evropski ministrski konferenci Svetovne zdravstvene organizacije (WHO) o duševnem zdravju, ki je potekala januarja 2005, je Evropska komisija, soorganizatorica konference ob WHO, oktobra 2005 izdala zeleno knjigo o „Izboljšanju duševnega zdravja prebivalstva, poti k strategiji na področju duševnega zdravja za Evropsko unijo“, ki temelji na določilih iz člena 152 Pogodbe ES o javnem zdravju, in spodbudila posvetovanje o duševnem zdravju na evropski ravni.

2.8 Jasno zastavljen cilj je izboljšati duševno zdravje evropskega prebivalstva v okviru strategije, ki presega področje zdravstva in si na splošno prizadeva za „povratek“ k trajnostni blaginji, za povečanje solidarnosti, socialne pravičnosti in kakovosti življenja.

2.9 Zelena knjiga mora spodbuditi razpravo in v letu 2006 omogočiti posvetovalni proces z javnimi oblastmi, strokovnjaki in združenji bolnikov, da bi do konca leta 2006 zbrali predloge, ki bodo temeljili na strokovnosti skupnosti za izdelavo strategije Unije na področju duševnega zdravja.

3. Analiza in predlogi, ki jih vsebuje zelena knjiga

3.1 Jasen prikaz pomena duševnega zdravja v Evropi

3.1.1 Na podlagi podatkov se ocenjuje, da v enem letu 27 % odraslih Evropejcev izkusi eno izmed oblik duševnih

bolezni, od tega 6.3 % somatiformnih motenj, 6.1 % depresij in 6.1 % fobij.

3.1.2 Število samomorov v državah Evropske unije presega število žrtev prometnih nesreč ali HIV-a oziroma AIDS-a.

3.1.3 Posledice za skupnost so številne. Poročilo predlaga njihovo finančno oceno, ki se nanaša na izgubo produktivnosti, stroške socialnega, izobraževalnega, kazenskega in sodnega sistema.

3.1.4 Med državami članicami (in tudi znotraj njih) obstajajo velike razlike.

3.2 Potreba po strategiji EU na področju duševnega zdravja

3.2.1 Program Evropske unije za javno zdravje vsebuje različne sklope, katerih cilj je:

- izboljšati obveščanje o zdravju,
- se bolje odzivati na nevarnosti za zdravje,
- zagotoviti visoko raven socialne zaščite in dobrega zdravja s pomočjo medsektorske strategije,
- zmanjšati neenakosti na področju zdravja.

3.2.2 Strategija Skupnosti na področju duševnega zdravja bi se lahko osredotočila na naslednje cilje:

- spodbujanje duševnega zdravja vseh ljudi,
- boj proti duševnim boleznim s preventivnimi ukrepi,
- izboljšanje življenjske kakovosti ljudi z duševnimi boleznimi in njihovo vključevanje v družbo ter zaščita njihovih pravic in dostojanstva,
- razvoj sistema za obveščanje, raziskave in znanje na področju duševnih bolezni za EU.

3.2.3 Možne pobude Skupnosti bi lahko vključevale priporočila Sveta o zmanjšanju depresivnega in samomorilskega vedenja in temeljile na pilotnem projektu za oblikovanje regionalnih kanalov obveščanja, ki povezujejo zdravstveni sektor, bolnike in njihove družine, pobudnike skupnosti, kar je vodilo do zmanjšanja stopnje poskusa samomorov za 25 % med mladimi.

3.2.4 V okviru ukrepov za boljše vključevanje duševnih bolnikov v družbo Evropska komisija poziva države članice k pospešitvi procesa deinstitutionalizacije. Komisija je v zadnjih letih financirala raziskavo, ki je potrdila, da zamenjava psihiatričnih ustanov s službami Skupnosti omogoča izboljšanje kakovosti življenja bolnikov. Junija 2005 je bil objavljen razpis za raziskavo, ki bi analizirala in predstavila najboljši način uporabe razpoložljivih sredstev in predložila podatke o stroških deinstitutionalizacije.

3.2.5 V tem okviru bi lahko predvideli tudi druge pobude Skupnosti:

- Evropska unija bi lahko določila najboljše prakse za družbeno vključevanje in zagovarjanje pravic duševnih bolnikov.
- Položaj duševnih bolnikov in psihiatričnih ustanov bi morale zagotavljati temeljne pravice in človekove pravice, določene v Listini osnutka Evropske ustave.

3.2.6 Evropska unija želi izboljšati poznavanje duševnega zdravja s podporo raziskovalnih programov in spodbujanjem povezav med politiko in raziskavami.

4. Stališče o predlogih

4.1 *Pomen duševnega zdravja je povezan s številnimi dejavniki razvoja*

4.1.1 Pretekla leta so zaznamovali številni pojavi: izbruh povpraševanja v celotni družbi, sprememba vzorcev: od psihiatrije k duševnemu zdravju in nedvomen pojav bolnikov in sorodnikov na prizorišču. Vsak od teh vidikov je vodil do zakonodajnih sprememb ali sprememb na področju predpisov, in sicer z različno hitrostjo v posameznih državah in glede na stopnjo upoštevanja na politični ali upravni ravni.

4.1.2 Množično povpraševanje, ki je zasitilo celotne storitve, je povezano s kompleksno interakcijo med spremenjeno družbeno podobo duševne bolezni in psihiatrijo, ki je postala bolj splošno sprejeta in manj stigmatizirana, ter ponujenimi storitvami. Sprememba, ki je vidna v vseh razvitih državah v enakem obdobju, se odraža v epidemiologiji: 15 do 20 % diagnosticiranih duševnih motenj, ki prevladujejo v vseh letih med splošno populacijo, 12 do 15 % — enako kot število bolezni srca in ožilja in dvakrat več kot bolezni raka — se konča z invalidnostjo, kar predstavlja 30 % vseh izgubljenih let zaradi prezgodnje smrti ali invalidnosti (vir: WHO, 2004). Ta pritisk se prav tako odraža pri širitvi zdravstvenega planiranja, ki je psihiatriji v letih dodelilo več nalog.

4.1.3 Združitev zahtev množice in spremenjenega pojmovanja je povzročila večje povpraševanje po ambulantnem zdravljenju, s čimer se je zameglilo tradicionalno razlikovanje med zdravjem in boleznijo, saj se je poudarek preusmeril na kontinuiteto različnih kliničnih stanj, vse do duševnih motenj. Zaradi tega ni več mogoče ločevati med duševnimi motnjami in družbenim okoljem, v katerem se pojavijo, družbeni vpliv na duševne motnje pa je treba vključiti v oceno potreb. Danes je pomemben del psihiatrije natančno določiti razliko med psihiatričnimi in nepsihiatričnimi primeri in opredeliti, kateri primeri dejansko potrebujejo psihiatrično pomoč, ne da se pri tem

omeji samo na ta zorni kot, da tudi drugi partnerji lahko prevzamejo del bremena ali ponovno postanejo ključni akterji v okviru pomoči oziroma zdravljenja. Te dialektične napetosti med zdravstvenim, etičnim in organizacijskim področjem, ki so lahko včasih v konfliktu, pričajo o premiku psihiatričnega modela k duševnemu zdravju. Terminologija s tega področja je lahko včasih protislovna, tudi v javnih dokumentih. Kljub vsemu je razlikovanje med pojmom psihiatrija in duševno zdravje v mednarodni literaturi precej jasno.

4.1.4 Eden zadnjih (in nikakor ne najmanj pomembnih) vidikov je bila naraščajoča moč uporabnikov in družinskih predstavnikov. To priča o splošnem razvoju odnosa med bolnikom in zdravnikom, tako v Franciji kot drugod po svetu, ki se ne omejuje na psihiatrijo in ki so ga nekatera bolezenska stanja, kot je na primer aids, še okrepila. Najbolj očitni znak te spremembe je pojav zakonodaje o pravicah bolnikov, administrativni dokumenti v zvezi z organizacijo psihiatričnih storitev in odgovorov na potrebe ter njeno izvajanje.

4.1.5 Poleg tega se je povečala tudi vloga predstavnikov skupnosti in potencialnih uporabnikov, povezanost med politiko, politiko mest in duševnim zdravjem je postala vedno jasnejša. Izvoljeni politični predstavniki so bili vedno bolj vključeni v odzive razvoja psihiatrije, ki je vedno bolj potrebovala njihovo pomoč.

4.1.6 Ta razvoj je povzročil izjemno ostro neravnotežje med bolnišnico in ambulantno oskrbo ter težave s fleksibilnostjo v celotnem poteku oskrbe, od urgentnih posegov do zdravstveno-socialnih storitev. Poudaril je tudi pogoste primere neučinkovite deinstucionalizacije, in nedokončane vključitve psihiatrije v okvir splošne bolnišnice. Ker so meje med zdravstvenim in socialnim sektorjem ter med poklici in izobraževanjem prepustne, je začetno in nadaljevalno usposabljanje za nove poklice ključ za prihodnost. Poleg teh sprememb so se pojavile nove težave, na primer duševni bolniki med zaporniki in starejši ljudje z nevrodegenerativnimi obolenji, ki prehajajo v duševne motnje, ter posebno zapostavljene skupine prebivalstva.

4.1.7 Občutljive izkušnje koncentracijskih taborišč in na področju človekovih pravic, kritičen pogled na psihiatrično hospitalizacijo, kakršna se je izvajala v tistem času, prihod psihotropnih zdravil na trg, pojav gibanj bolnikov in proračunske omejitve so konec druge svetovne vojne v večini držav psihiatrijo potisnili v razvoj, ki ga mednarodna literatura anglosaksonske tradicije imenuje „proces deinstucionalizacije“, torej organiziranje zdravljenja in storitev, ki se izvaja manj v okviru institucij in bolj v obliki zdravljenja, pri katerem bolnik ostaja v svojem naravnem okolju.

4.1.8 Vendar so se vedno, ko je deinstitucionalizacija dala prednost dehospitalizaciji, pojavljale težave: sodno reševanje zadev ali težnja družbe in psihiatrije k temu, da se veliko številu duševnih bolnikov pošlje v zapor ali se jih tam obdrži; marginalni ali ranljivi bolniki, ki so prekinili z zdravljenjem, ostali brez doma in socialnih storitev, so bili prepuščeni samim sebi ter postali brezdomci; „sindrom vrtljivih vrat“ (revolving door), torej redna vračanja določenega števila bolnikov, ki so vedno znova, v nikoli končanem krogu prihajali in odhajali v bolnišnico. Sčasoma — in zaradi zmanjševanja finančnih sredstev — so zaradi kombinacije teh pojavov in zahtev množic urgence in bolnišnice postale prenasočene. Zato je bilo treba dati na voljo dodatne bolniške postelje za hospitalizacijo, ki bi se jim morda lahko izognili. K temu trendu so včasih prispevali resni incidenti, na primer agresivni napadi duševnih bolnikov ali napadi nanje. V teh okoliščinah je javno mnenje lahko vplivalo na akterje političnega odločanja in zahtevalo ukrepe glede javne varnosti ali pripravo strategij na področju duševnega zdravja.

4.2 Obveščanje in mediji

Mediji duševno zdravje najpogosteje obravnavajo v povezavi z nasilnimi dejanji duševnih bolnikov, čeprav ta niso pogostejša kot v primeru celotnega prebivalstva. Posledica tega je poudarjanje posledic, torej negativne slike duševnega področja, in potrebe po večji varnosti, kar vodi v povečevanje nestrpnosti in zavračanje duševnih bolnikov. Obveščanje v zvezi z duševnim zdravjem torej ne sme biti več neobvladljivo in vedno bolj občutljivo področje, temveč si moramo s pomočjo medijev ter medijskih strokovnjakov prizadevati doseči široko javnost in tako preprečiti hude posledice.

4.3 Pogoji in vsebina skupne strategije za spodbujanje duševnega zdravja

4.3.1 EESO podpira pobudo Komisije za oblikovanje integrirane evropske strategije na področju duševnega zdravja in meni, da mora razprava o raziskavah, opredelitvi in razvijanju takšne strategije potekati v okviru družbe znanja. To med drugim pomeni, da mora evropska družba:

- imeti jasno predstavo glede konceptov, povezanih z duševnim zdravjem, in njihovega pomena,
- natančno razumeti sedanji obseg problematike in njen možen prihodnji razvoj,
- trdno podpirati resnično sodelovanje evropske družbe pri oblikovanju pogojev, potrebnih za razvijanje integriranih rešitev.

4.3.2 Takšen obseg potreb zato zahteva ambiciozen program in opredelitev skupne strategije, ki bo temeljila na nekaj skupnih načelih. Poudariti je treba tudi, da so manj obsežne težave z zdravjem prav tako prednostno obravnavane. V evropskih državah situacija na področju duševnega zdravja ni

enaka, v prihodnosti pa bo poleg tega tudi obremenjena z zaostankom, ki se lahko še poveča v primeru držav, ki se kratkoročno še ne bodo pridružile Skupnosti.

Nekatere pogoje lahko določimo že na tej točki.

4.3.3 Preden opredelimo skupno strategijo, je treba oblikovati skupno definicijo strokovnih izrazov in konceptov, kot je na primer pojem „slabo duševno zdravje“ in „oseba z duševno boleznijo“.

4.3.4 Za učinkovito opredelitev strategije je pomembno tudi, da se duševno zdravje prizna kot prednostna naloga, v skladu z dejanskimi potrebami.

4.3.5 Po drugi strani potrebujemo tudi opis dejanskega stanja potreb in trenutnih odgovorov nanje.

4.3.6 Glede ukrepov so predlogi zelene knjige dobrodošli. Predlogi za spodbujanje duševnega zdravja se osredotočajo na otroke in mladoletnike, aktivno prebivalstvo in starejše ljudi.

4.4 Za pristop do duševnega zdravja, ki združuje osebo z njeno okolico

4.4.1 Duševno zdravje obravnava duševno motnjo osebe znotraj njene družine in življenjskega okolja v dani družbi. Na tem področju ločimo več pristopov:

- ukrepe za boj proti duševnim boleznim, ki morajo združevati preprečevanje, nego in ponovno vključitev v družbo,
- preventivne ukrepe za specifične skupine,
- zagotavljanje oskrbe za specifične skupine prebivalstva z duševnimi boleznimi,
- pozitivni ukrepi v zvezi z duševnim zdravjem, usmerjeni v zmanjševanje škodljivega obnašanja posameznikov, skupin ali same družbe.

4.4.2 S tega zornega kota se je treba osredotočiti na tri vidike preprečevanja (primarni, sekundarni in terciarni) v skladu z ustreznim področjem. Razviti je treba ukrepe za spodbujanje duševnega zdravja in za obveščanje javnosti, za privzemanje in ohranjanje zdravih življenjskih navad in ustvarjanja okolja, ki omogoča osebnostni razvoj. Enako velja za druge preventivne ukrepe, ki se s ciljem zmanjševanja posledic duševnih motenj usmerjajo v dejavnike tveganja in bolezenska stanja, na primer:

- zgodnje posredovanje pri materah in dojenčkih, ki kažejo simptome depresije ali občutka psihične šibkosti,
- ciljni ukrepi pri otrocih s šolskim neuspehom,
- obveščanje in podpora družin, ki so soočene s primeri duševne bolezni,

— študije dejavnikov tveganja ali dejavnikov duševne bolezni v različnih kulturnih in etničnih okoljih,

— vzpostavitev posvetovalne psihiatrične metode, ki omogoča bolj holističen pristop k psihosomatskim bolezenskim stanjem ter aktivno in pasivno vključitev družine (spoznavanje življenjskih strategij in načinov podpore bolnim, po potrebi tudi finančne). Psihološka podpora je bolj zaželen kot sama uporaba psihotropnih zdravil.

4.4.3 Odgovor na potrebe otrok in mladostnikov je nedvomno prednostna naloga. Zahteve po tem ne izražajo le družine, temveč tudi izobraževalne, sodne in socialne institucije, policija ali skupnost, ki se srečujejo z vedno bolj resnimi situacijami pri vedno mlajših otrocih in družinah z večplastnimi težavami. Družbene spremembe najbolj občutijo prav družine in otroci.

4.4.4 Koherentna in usklajena organizacija bi morala ponuditi vrsto usklajenih storitev, oblikovanih okrog treh osnovnih modulov ali programov:

— program, namenjen predšolskim otrokom, družinam in partnerjem, dejavnim s to starostno skupino na socialnem, vzgojnem in sodnem področju,

— program, namenjen otrokom v obdobju šolanja, družinam in partnerjem,

— program, namenjen mladostnikom, njihovim družinam in partnerjem.

4.4.5 Vsak modul bi moral poleg običajne ambulantne oskrbe omogočiti tudi bolj intenzivno oskrbo v institucijah, prilagojeno starosti, oskrbo v primerih akutne krize in dolgotrajno oskrbo. Za zagotovitev hitrosti in fleksibilnosti teh programov bi morala biti posvetovalna psihiatrična oskrba vključena v zgodnje odkrivanje bolezni, preprečevanje kriz in v ambulantno pomoč družinam in partnerjem.

4.4.6 Tem osnovnim programom bi morali dodati specializirane programe, namenjene rizičnim skupinam prebivalstva ali situacijam, s čimer bi lahko uresničili primarno in sekundarno preprečevanje pri zgodnjem diagnosticiranju razvojnih motenj, nekaterih bolezni v zgodnjem otroštvu, zgodnji disfunkcionalni starševski skrbi, mladih samskih materah, družinah z večplastnimi težavami, mladoletniški odvisnosti itd. Posebno pozornost je treba nameniti tudi socialnim, vzgojnim in sodnim institucijam (vključno s preventivnimi institucijami in zapori), ki sprejemajo osebe z resnimi socialnimi težavami, ki že imajo (ali pa lahko razvijejo) psihične motnje kot posledice ponavljajočih se težavnih osebnih situacij.

4.5 Odnosi med delom, brezposelnostjo in zdravjem

4.5.1 Pozornost je treba posvetiti tudi izboljšanju pogojev dela ali obdobja brezposelnosti, ki prav tako vplivata na duševno zdravje. Področje dela in duševnega zdravja se med

drugim dotika vprašanj vrednosti, namenjene delu, osebni ceni zanjo ali vplivu nezaposlenosti in invalidnosti.

4.5.2 Odgovori na ta vprašanja, ki sicer spadajo na področje družbene izključenosti, so pomembni tudi za duševno zdravje.

4.5.3 Pojem staranja prav tako zahteva ustrezne odgovore. Le 20 % starejših oseb lahko obdobje svojega staranja, kot to imenuje WHO, opiše kot „uspešno staranje“, kar pomeni, da jih 80 % trpi (za boleznimi ali izgubo samostojnosti). Duševne bolezni s starostjo ne izginejo, prav nasprotno. Senilna demenca je pri 60 letih redka (1 %), po 85 letu pa prizadene 30 % oseb te starostne skupine. Te osebe imajo v 70 % primerov vedenjske motnje.

4.6 Prosilci za azil

4.6.1 Problematika duševnega zdravja se pojavi tudi v primeru prosilcev za azil, in sicer ob začetku postopka, glede kraja bivanja in življenjskih pogojev ter njihovega osebnega življenja, ki zajema osebno zgodovino osebe in psihično temporalnost. Resnost doživetih travm, ki pogosto vključujejo skrajno, namensko in skupinsko krutost, priča o situacijah organiziranega nasilja. Pri tem delu prebivalstva post-travmatični stres pogosto spremlja še izguba več bližjih oseb in zelo boleča izkušnja izgnanstva.

4.7 Problematika duševnega zdravja

4.7.1 Vprašanje duševnega zdravja nastopi tudi pri velikem številu oseb v zaporu, ki ima na voljo le malo oskrbe.

4.7.2 Treba bi bilo podpreti programe za preprečevanje depresij, samomorov in odvisnosti.

4.7.3 Sprememba modela v okviru deinstitutionalizacije sega v začetek devetdesetih let. Zaznamuje jo konec obdobja upadanja hospitalizacije in iluzij o deinstitutionalizaciji ter potreba po kombinaciji učinkovite podpore v skupnosti in dnevne bolnišnične oskrbe. Če je hospitalizacija preveč poudarjena, sredstev ni mogoče nameniti za razvijanje cele vrste storitev v skupnosti, ki jih potrebujejo bolniki in njihove družine. Po drugi strani ambulantnemu zdravljenju ni mogoče dati prednost, če niso obenem ves čas na voljo tudi bolnišnične storitve. Te morajo biti v primerih nenadnega poslabšanja zdravstvenega stanja, ki ga ni mogoče zdraviti na drug način, dostopne takoj in za kratko obdobje. Poleg tega lahko bolnišnične storitve zmanjšamo le, če to omogočajo ustrezne možnosti ambulantnega zdravljenja, na primer s spremljanjem dolgoročno hospitaliziranih bolnikov in ustrezno pripravo na njihovo odpustitev iz bolnišnice, spremljanjem bolnikov, ki prejemajo oskrbo v okviru skupnosti (da zagotovimo, da je oskrba primerna in ustrežna za njihove potrebe), in, če je potrebno, z izmenično ambulantno in bolnišnično oskrbo.

4.7.4 Na odločitev, ali duševnega bolnika zdravimo na podlagi hospitalizacije ali ambulantnega zdravljenja, vplivajo različni dejavniki, kot je kultura in način izobraževanja strokovnjakov, stopnja bolnikove izolacije ali splošni družbeno-kulturni dejavniki (na primer strpnost družbe, dejavniki negotovosti na obravnavanem področju), ki povečujejo možnost izbire za eno ali drugo obliko zdravljenja. Tako je torej nemogoče podati kategorična priporočila glede števila postelj, potrebnih za bolnike v akutni fazi, ne da pri upoštevanju lokalne okolice.

4.7.5 Poleg tega je najpomembnejši dejavnik narava zdravljenja — kakšne so njegove prednosti, katerim potrebam je namenjen, kakšna je njegova učinkovitost — in ne le kraj, kjer se izvaja.

4.7.6 Bolnišnična oskrba ima običajno priznane prednosti, kot je usposobljeno osebje, varno in primerno okolje za bolnike in izvajanje dela v dovolj varnih okoliščinah. Vendar pa se s pomanjkanjem postelj te prednosti zmanjšajo, saj lahko nekateri težavnejši bolniki s hudim bolezenskim stanjem na nesprejemljiv ali nevaren način preveč zaustavljajo normalen potek dela.

4.7.7 Veliko število mednarodnih in francoskih raziskav kaže, da se lahko do 40 % bolnikov z akutnimi motnjami, ki samostojno ali na podlagi napotitve čakajo na hospitalizacijo, preusmeri v alternativne terapevtske oskrbe, pod pogojem, da se s tem sami strinjajo ali da privolijo ob podpori svojih bližnjih oziroma s pomočjo omrežij socialne podpore (pomoč v nujnih in kriznih primerih). Glede na to, da so alternativni pristopi vedno učinkovitejši, postaja hospitalizacija vedno bolj namenjena najbolj „neizogibnim“ primerom: bolnikom, ki nujno potrebujejo dvojen pregled, psihiatrični in telesni, bolnikom s posebno težkimi mešanimi akutnimi bolezenskimi

stanji, s hudimi ponovitvami znanih psihiatričnih bolezni ali z neobvladljivim nasilnim in samomorilskim vedenjem itd., pri katerih je hospitalizacija pogosto prisilna. Videli bomo, da to vpliva na organizacijo in na zdravljenje.

4.7.8 Z upoštevanjem zgoraj navedenega priporočajo te raziskave 0,5 postelje na 1 000 odraslih prebivalcev za bolnike v akutni fazi. Če želimo doseči cilj 80 do 85-odstotne zasedenosti služb, kot priporočamo, bo to število treba spremeniti. Ta minimalni prag seveda predvideva, da je alternativna oskrba pred in po hospitalizaciji na voljo zadovoljivo opremljena in učinkovita ter ne vključuje postelj za akutne bolnike, ki prejema psihiatrično pomoč v okviru kazenskega sodnega sistema, za mladoletnike ali za starejše osebe. Če ambulantni pogoji niso izpolnjeni, bi preveliko približanje temu pragu vodilo v potrebo po novih posteljah za psihiatrične ali zdravniške potrebe, kar bi bilo izjemno drago.

4.8 Okolje oskrbe

4.8.1 Prag števila postelj se lahko od države do države razlikuje, minimalni standardi namestitve pa so lahko bolj natančno določeni. Sobe morajo biti prilagojene namenu in, tudi če je oprema starejša, spoštovati sodobne vrednote dostojanstva in spoštovanja uporabnikov. Bolniki morajo nujno okrevati v primernem okolju. Oceniti je treba okoljska tveganja in jih upoštevati pri posebnih potrebah bolnikov.

4.8.2 Bolniki bi morali imeti dostop do različnih oblik zdravljenja, ki lahko prispevajo k njihovi oskrbi in zdravljenju ter ju dopolnjujejo. Ugodno okolje ustvarja tudi primerno usposobljeno, izkušeno osebje s človeškim pristopom, dejavno na področju duševnega zdravlja.

Bruselj, 17. maj 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o danskem sistemu fleksivarnosti

(2006/C 195/12)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 14. julija 2005 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje o naslednji temi: *danski sistem fleksivarnosti*.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela na tem področju, je mnenje sprejela 28. aprila 2006. Poročevalka je bila ga. VIUM.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja 2006) z 98 glasovi za, 1 glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Zaključki in priporočila — danski sistem fleksivarnosti

1.1 Danski sistem fleksivarnosti je primer, kako se lahko gospodarska rast, visoka stopnja zaposlovanja in zdrave javne finance dosežejo na socialno uravnovešen način. Tak razvoj je v skladu z lizbonskim procesom, ki sočasno zagotavlja trajnost rasti, visoke stopnje zaposlovanja in socialne države.

1.2 Jedro danskega sistema fleksivarnosti je prožen trg dela, ki se uresničuje z aktivno politiko trga dela in izobraževanja ter elementi, ki prispevajo k socialni varnosti — ta ureditev naj bi znatno prispevala h konkurenčnosti Danske. Skupaj z drugimi značilnostmi danske družbe je tudi fleksivarnost prispevala k nastanku trdnega in hkrati prožnega danskega trga dela, da se bo Danska lahko soočila z izzivi prihodnosti. Visoka stopnja zaposlovanja, visoka denarna nadomestila za brezposelne in optimistično razpoloženje so delodajalce in delojemalce pripravili do tega, da so sporazumno pripravljene vzeti v zakup nepredvidljivosti in pomanjkljivosti tega sistema, zaradi dobrih kompenzacij, ki jih nudi enim in drugim.

1.3 Ključ za razumevanje danskega sistema fleksivarnosti je sprejemanje dejstva, da si prožnost in varnost nista nujno v nasprotju. Delodajalci si lahko želijo stabilne in varne delovne odnose, obenem pa si delavci lahko želijo več prožnosti pri delovnem času, organizaciji dela in plačilnih sistemih.

1.4 V okviru globalizacije in selitev delovnih mest sistem fleksivarnosti prebivalcem daje visoko stopnjo ekonomske in socialne varnosti, in sicer s spremembo vzorca — „zagotovljenost zaposlitve“ namesto „varnosti delovnega mesta“ ter „nove osebne priložnosti, ki jih odpira pripravljenost na spremembe“ namesto „omejenega tveganja“. Tveganje izgube delovnega mesta zato seveda ni odpravljeno, toda kljub temu lahko mreža socialne varnosti kratkoročno zagotovi dohodek. Dolgoročneje pa aktivna politika trga dela in visoka stopnja zaposlovanja povečujeta možnost nove zaposlitve.

1.5 V danskem sistemu fleksivarnosti je varnost delovnega mesta za posameznega delojemalca majhna, zato lahko posameznik med delovno dobo večkrat izgubi zaposlitev. Ne glede na to pa varnostne lastnosti, ki jih sistem fleksivarnosti po eni strani vsebuje na osnovi visokega denarnega nadomestila za

brezposelne, ki se financira iz javnih sredstev, torej z davki vseh državljanov, po drugi strani pa z varnostjo zaposlitve, Dancem na splošno dajejo občutek varnosti in zadovoljstva — glej prilogo 2.

1.6 Če dansko fleksivarnost primerjamo na evropski ravni, postane jasno, da je zaradi drugačnih kulturnih, strukturnih in gospodarskih razmer ni mogoče „ena proti ena“ prenesti v druge države. Države članice in regije, ki so dosegle določen socialni standard, lahko nekatere splošne elemente prevzamejo kot politično strategijo in sicer ravno tiste, kjer je socialni kapital — tj. standardi, mreže in zaupanje med posamezniki in med organizacijami — strukturiran podobno kot na Danskem, tj. v obliki tradicije sodelovanja med vlado in socialnimi partnerji ter pripravljenosti državljanov na spremembe. Geografska prožnost lahko vsekakor povzroča tudi zelo resne probleme za družine, pare ter osnovno in višje izobraževanje otrok. To se zelo rado pojavi v državah z veliko površino in s federalnimi strukturami.

1.7 Danski sistem fleksivarnosti na splošno zbuja predstavo, da kombinacija prožnosti in varnosti za delojemalce lahko zagotovi socialno varnost in konkurenčnost. Danski sistem fleksivarnosti združuje relativno visoko raven denarnega nadomestila za primer brezposelnosti (vključno z drugimi socialnimi transfernimi dohodki) in prožnost na osnovi liberalnih pravil odpuščanja, kot je npr. kratek odpovedni rok. Razen socialne varnosti in visoke mobilnosti se poudarja vrednost aktivne politike trga dela, ki zagotavlja dejansko razpoložljivost brezposelnih na trgu dela in jih spodbuja k usposabljanju za opravljanje določene dejavnosti. Za dansko politiko trga dela so značilne „spodbude in zahteve“, slednje na primer v obliki obvezne dejavnosti brezposelnega (t. i. „aktiviranje“), ki pa pretežno temelji na kakovostni ponudbi usposabljanja. Aktivna politika trga dela je nujen instrument za učinkovito delovanje trga dela z visoko ravnjo denarnih nadomestil za brezposelne.

1.8 Danskega sistema fleksivarnosti seveda ni mogoče obravnavati ločeno od okvirnih pogojev socialne države in visoko razvitega organizacijskega sistema. Pogoj za delovanje danskega trga dela je vrsta drugih družbenih dejavnikov, npr. osrednja pozicija socialnih partnerjev pri sprejemanju političnih

odločitev in izvajanju politike trga dela in izobraževanja, široka, javno financirana socialna mreža, raven usposobljenosti prebivalstva in kombinacija makroekonomskih politik, ki se izvaja zadnjih deset let.

1.9 Socialni partnerji so imeli ključno vlogo pri oblikovanju danskega sistema fleksivnosti; bili so vključeni v postopke odločanja, izvajanje politike poklicnega izobraževanja in izvajanje strukturnih reform na trgu dela. Na številnih področjih razvoj določajo sporazumi med socialnimi partnerji, npr. pri uvedbi zasebnih pokojnin, ki so povezane s trgom dela. Vloga socialnih partnerjev je po eni strani povezana z zgodovinskim razvojem, po drugi pa z njihovo visoko stopnjo organizacije. Zaradi vpliva socialnih partnerjev je bilo mogoče izdelati ustvarjalne rešitve, ki so bile zelo dobro sprejete. Tesno soodločanje socialnih partnerjev in drugih udeležencev civilne družbe pa v zameno zahteva tudi njihovo pripravljenost na spremembe in sodelovanje ter obravnavanje vsakdanjih vprašanj na nove načine in s splošnimi pristopi. Večje sodelovanje in soodločanje socialnih partnerjev se lahko izkažeta za družbeno koristna pri prizadevanjih za konkurenčnost in prilagodljivost. V teh procesih je zlasti pomembna podpora in konstruktivna kritika, ki jo zagotavljajo druge organizacije civilne družbe, kot so npr. socialne organizacije, organizacije za usposabljanje itd.

1.10 Visoka raven denarnega nadomestila za brezposelne zahteva visoko raven usposobljenosti prebivalstva, ker bi sicer lahko nastala velika skupina ljudi, ki ne bi mogla doseči takega dohodka, ki bi presegel izplačila denarnih nadomestil. Visoka raven usposobljenosti in prilagodljivosti sta tudi pri delojemalcih z nizko ravno formalne izobrazbe eden od ključev za uspeh danskega sistema fleksivnosti.

1.11 Korenite strukturne reforme na Danskem v drugi polovici 90. let so skrčile trg dela in sledila je ekspanzivna gospodarska politika, ki je pospešila gospodarsko rast in izboljšala položaj zaposlovanja. Poleg zagotovljenega dohodka, ki ga omogoča visoka raven denarnega nadomestila za brezposelne, se Danska zavzema tudi za to, da bi prebivalcem zagotovila varnost delovnih mest. Nihče se ne more zanašati, da bo obdržal delovno mesto, vendar so možnosti za novo zaposlitev dobre, če pomoč ponuja tudi javni sektor. Razen tega so strukturne reforme lažje izvedljive in jih ljudje bolje sprejmejo, če se izvajajo v optimističnem vzdušju in z zaposlovanjem spodbujajo gospodarsko rast. Danski sistem fleksivnosti se opira na večplastne makroekonomske instrumente, ki spodbujajo rast in zaposlovanje.

1.12 O danskem sistemu fleksivnosti se nenehno razpravlja, sistem pa se spreminja. Sistem ima prednosti in pomanjkljivosti in kljub dejstvu, da med prožnostjo, varnostjo in aktivno politiko trga dela nedvomno obstaja tesna povezava,

se redno razpravlja to tem, kako doseči pravo „razmerje“ med temi elementi.

1.12.1 Visoki davki na dohodek so pogoj za danski sistem fleksivnosti in druge dejavnike, ki so pomembni za delovanje trga dela. Javna poraba za politiko trga dela je leta 2003 znašala 4,4 % BDP, kar je med evropskimi državami rekord (¹). Danci veliko davčno obremenitev, ki znaša 49 % BDP, po eni strani sprejemajo, po drugi pa se o davkih vedno znova razpravlja in se bo davek na delo v prihodnje morda znižal. Visoko davčno obremenitev po eni strani opravičuje visoka stopnja zaposlovanja, saj je s tem po svoje zagotovljen pozitiven prispevek k javnim sredstvom. Če se bo zaposlovanje še izboljšalo, bo mogoče še nadalje zvišati davčne prihodke.

1.13 Za Evropsko unijo je danski sistem fleksivnosti pomemben zato, ker predstavlja pripravljenost na proaktivno prilagoditev novim okoliščinam, ki jo ta pristop spodbuja z uravnovešeno spremembo družbenogospodarskega vzorca, ki so jo udeleženci skrbno dosegli s pogajanjem in pri tem upoštevali temeljne vrednote evropskega družbenega modela.

2. Konkurenčnost danskega sistema

2.1 Danska je lahko ponosna na stabilno rast in urejene javne finance. Od leta 2000 do 2005 je povprečna rast znašala 1,7 %, povprečna stopnja zaposlovanja 77,5 % in povprečni presežek javne bilance 1,4 % BDP. Celotni državni dolg je leta 2004 znašal 42,7 % BDP, celotni državni presežek proračuna pa 2,8 % BDP. Prvi razlog za presežek javnega proračuna je izredna stopnja zaposlovanja, ki z visokimi davki na dohodek omogoča velike davčne dohodke države.

2.2 Nihanje na danskem trgu dela je zelo visoko, ker se na leto ukine več kot 10 % vseh delovnih mest, ustvari pa se približno isto število novih. Približno 30 % zaposlenih vsako leto zamenja delovno mesto, za Veliko Britanijo je Danska na drugem mestu po najkrajšem povprečnem trajanju delovnih razmerij. Razlog za to je treba iskati v veljavnih predpisih in tudi danski strukturi podjetij, saj je mnogo malih in srednje velikih podjetij.

2.3 Vpliv kombinacije politik iz makroekonomskih spodbud in strukturnih reform, ki se na Danskem med drugim izvajajo na trgu dela, je mogoče ponazoriti tudi s Phillipsovo krivuljo, ki predstavlja povezavo med brezposelnostjo in višanjem stroškov dela. Krivulja za Dansko je prikazana v prilogi 1. Ta kaže, da se je brezposelnost od leta 1993 znatno zmanjšala brez povečane inflacije plač, ker je Philippsova krivulja v tem časovnem obdobju večinoma potekala vodoravno. Ukrepi na področju zaposlovanja in izobraževanja blažijo težave prilaganja in ovire, ki se sicer izražajo z zviševanjem dohodkov oz. cen.

(¹) Glej OECD employment Outlook 2005, preglednica H.

2.4 V študijah o privlačnosti držav za vlagatelje Danska pogosto dosega najvišja mesta. V raziskavi Economic Intelligence Units iz marca 2005 je Danska dosegla celo prvo mesto. V prilogi 2 je položaj Danske v primerjavi z drugimi državami članicami prikazan z vrsto parametrov.

3. Dansko pojmovanje fleksivarnosti

3.1 Izraz „fleksivarnost“ je znan že nekaj let, vendar njegov pomen še vedno ni jasen in se v različnih državah razlaga drugače.

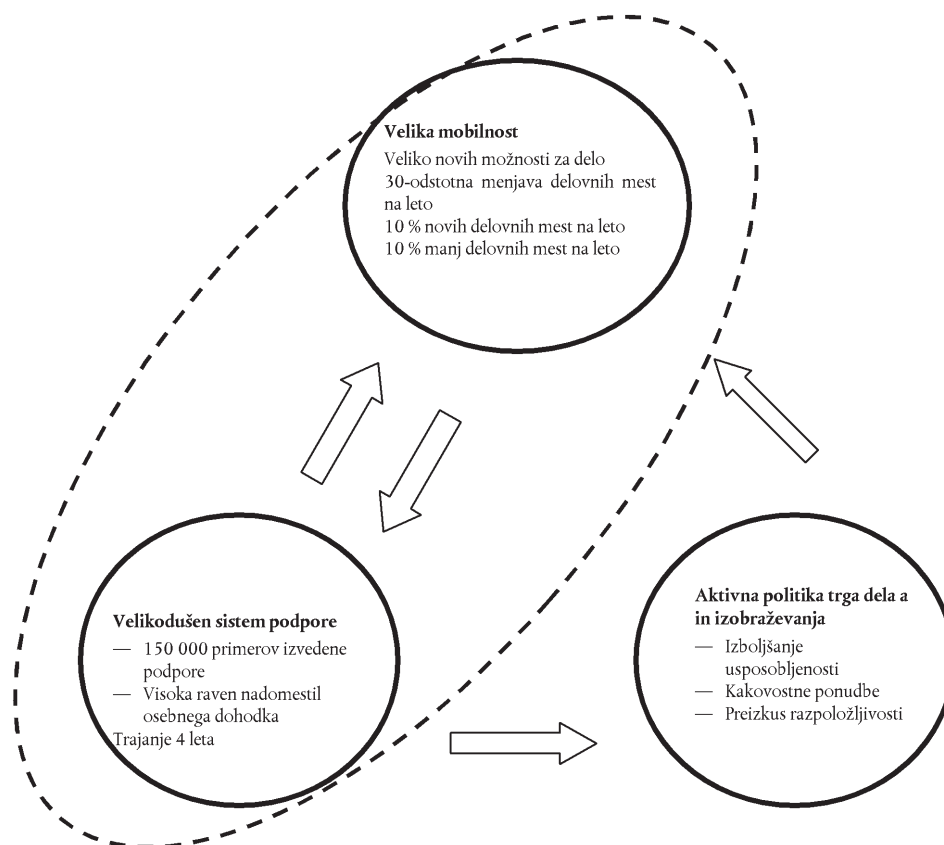
3.2 Na Danskem ureditev trga dela razumejo kot „zlati trikotnik“ prožnih pravil zaposlovanja (ki povzročajo visoko numerično prožnost), velikodušnega sistema podpore (ki

ponuja socialno varnost) ter številnih ukrepov „aktiviranja“ in izobraževanja (ki brezposelne motivira za iskanje dela in jih usposablja za ponovni vstop na odprti trg dela).

3.2.1 Danski sistem fleksivarnosti prispeva k ustvarjanju dostojnih, tj. kakovostnih delovnih mest. Podpora za brezposelne je lahko visoka, saj je tudi „prag“ mesečnega dohodka tako visok, da je na Danskem dejansko mogoče živeti od zaslužka. Na uradnem trgu dela so zato „revni zaposleni“ („*working poor*“) redki in neizraziti pojav, tudi med danskimi državljani drugačnega narodnostnega porekla.

3.3 Spodaj je prikazan „zlati trikotnik“. Danski sistem in aktivna politika trga dela sta prikazana v prilogi 3.

Težišča danskega sistema fleksivarnosti



3.4 Prožnost danskega trga dela medtem kaže številne razsežnosti, razlog zanjo pa ni le liberalno pravno varstvo v primeru odpustitve; zagotavljata jo tudi prožen delovni čas, ki lahko v skladu s kolektivno pogodbo v obdobju enega leta niha, in delitev delovnega mesta, ki se lahko uvede za krajše časovno obdobje. Usklajevanje plač na ravni podjetij načeloma poteka v okviru tarifnih pogodb, kar prav tako zagotavlja določeno prilagodljivost plač. Prožnost omogoča tudi visoka raven usposobljenosti delojemalcev, ki delajo samostojno, so dojemljivi za spremembe, odgovorni, in se tako lahko hitro preusmerijo na drugo delovno mesto ali poiščejo novo zaposlitev.

3.5 Varnost na danskem trgu dela ni odvisna izključno od relativno visoke ravni podpore za brezposelne, ampak tudi od visoke stopnje zaposlovanja in nihanja na trgu dela, ki omogočata določeno varnost delovnega mesta. Podpirajo jo mnogi ukrepi izpopolnjevanja in nadaljnega usposabljanja, ki jih skupaj omogočajo in upravljajo javni organi in socialni partnerji. Danska družba glede združljivosti družinskega in poklicnega življenja družinam hkrati zagotavlja določeno varnost, na primer v obliki ugodnih ureditev v zvezi s porodniškim dopustom, možnostmi varstva otrok itd.

3.6 Ključ za razumevanje izraza „fleksivarnosti“ je dejstvo, da prožnost in varnost nista nujno nasprotji. Običajno je bila želja delodajalcev po visoki ravni prožnosti na trgu dela nezdržljiva z željo delojemalcev po varnem delovnem mestu in visokih gospodarskih nadomestilih v primeru brezposelnosti in boleznih.

3.7 Ideja fleksivarnosti odpravlja to nasprotje. Delodajalci bi se morali zavzemati za stabilna in varna delovna razmerja in motiviranost sodelavcev, obratno pa se sme pričakovati, da bo tudi za delojemalce zanimiv prožen delovni čas, prožna organizacija dela in prožni sistemi nagrajevanja. Taki novi trgi dela bi lahko tako povzročili nov vzajemni vpliv med prožnostjo in varnostjo.

3.8 Na trgu dela danski sistem fleksivarnosti s pomočjo storitev splošnega pomena in uravnovešenja dohodkov zagotavlja kombinacijo dinamike prostega tržnega gospodarstva ter socialne varnosti in socialnega ravnovesja skandinavske socialne države. S širšega vidika je to eden izmed rezultatov političnega cilja omogočiti ljudem, da vstopijo v poklicno življenje, in z javnimi proračuni in ukrepi doseči prerazdelitev virov. To preko intenzivnega uravnovešenja dohodkov omogoča družbeno kohezijo in preprečuje močne družbene napetosti, kar delojemalcem daje varnost za nove usmeritve in prožnost.

4. Vloga socialnih partnerjev

4.1 Socialni partnerji imajo v skladu s tradicijo osrednjo pravico do soodločanja pri mehanizmih oblikovanja ter upravljanja politike trga dela in izobraževanja. Vpliv socialnih partnerjev je prispeval k iskanju ustvarjalnih in uravnovešenih rešitev tržnih težav in težav inovacij, ki so nadalje prispevale k temu, da je Danska dobro pripravljena na zahteve sprememb in razvoja, ki jih prinaša globalizacija. Pri tem je koristno tudi, da lahko partnerji po potrebi ocenijo, kdaj je treba ukrepati in zagotavljajo prilagoditve. Z nenehnimi dogovori med udeleženci se je sčasoma oblikoval socialni kapital, ki se izraža kot bolj zaupljiv odnos, večja odgovornost in skupno stališče o vprašanih.

4.2 Sedanji položaj ima zgodovinske vzroke, ki segajo več kot 100 let v preteklost. Poseben danski model za urejanje trga dela ima začetke v letu 1899, ko je bil sklenjen t. i. Septembrski kompromis med dansko zvezo sindikatov (LO — Landsorgani-

sationen) in danskim združenjem delodajalcev (DA — Dansk Arbejdsgiverforening), ki sta bila nekoliko pred tem ustanovljena kot državni organizaciji. V skladu s tem kompromisom je bila sklenjena prva kolektivna pogodba na svetu. Od takrat leta predstavlja okvir za sklepanje teh pogodb in za vzajemno sodelovanje socialnih partnerjev.

4.2.1 Medtem ko so delodajalci dansko zvezo sindikatov priznali kot pogajalsko stranko, je zveza sindikatov priznala pravico delodajalcev, da zaposlujejo in odpuščajo, in jim s tem priznala pravico upravljanja. Ta temeljna določba je prispevala k liberalnemu pogledu v zvezi z odpuščanjem na Danskem. Obveznost dobrih odnosov v času trajanja kolektivne pogodbe je bila pomemben element Septembrskega kompromisa. Še do leta 2003 je bila prostovoljna ureditev trga dela in samostojno reševanje sporov za socialne partnerje najboljše načelo. Šele ko EU ni hotela sprejeti, da bi socialni partnerji samostojno izvajali direktive, je na Danskem začela nastajati dodatna zakonodaja. Priloga 4 vsebuje nadaljnje informacije o zgodovinskem razvoju vloge socialnih partnerjev in ustalitvi danskega modela.

4.3 Po mnogih letih visoke stopnje inflacije in zelo nestalnem razvoju realnih dohodkov so socialni partnerji v letih 1987/88 spoznali, da bi bilo treba pri sporazumih upoštevati tudi višja družbenogospodarska stališča. Stališča delodajalcev, delojemalcev in vlade na Danskem se nedvomno razlikujejo, vendar hkrati obstaja pomembna kultura dialoga in soglasja, ki je del „socialnega kapitala“. Nizke hierarhije na vseh ravneh družbe prispevajo k ohranjanju te kulture soglasja.

4.4 S političnega vidika se je na Danskem od 60. let oblikoval obsežen javni sistem za poklicno izpopolnjevanje ter nadaljnje usposabljanje zaposlenih in brezposelnih. To se je izkazalo za koristno pri pripravljenosti na prilagoditve celotne delovne sile. Socialni partnerji so imeli v 20. stoletju ključne položaje v javnih strukturah odločanja in izvajanja. V nasprotju z večino evropskih držav se je njihova vloga pri tem od let 1993/94 celo povečala.

4.5 V politiki trga dela se je izvedlo vsebinsko preoblikovanje: medtem ko je bil njen pristop prej regulativen, se sedaj osredotoča na potrebe in uporablja strategije reševanja posameznih težav. Socialni partnerji so skupaj z občinami postali osrednji udeleženci v 14 regionalnih svetih za trg dela, katerim so bila dodeljena pooblastila in proračunska sredstva, da se težišče prenese na ukrepe za boj proti brezposelnosti in regionalno politiko trga dela.

4.6 Socialni partnerji so mnoga leta razvijali široko kolektivno socialno zavest glede svoje družbene odgovornosti, javni organi pa so se naučili izkoristiti njihove vire in vpliv. Socialni partnerji imajo posebne informacije in znanje o trgu dela, zato lahko hitro in zanesljivo ugotovijo potrebe. Tako lahko javni organi z vključitvijo socialnih partnerjev povečajo svoje vire, ne da bi se povečali tudi stroški. Ustvarjalne rešitve za skupne

probleme lahko poiščemo preko razprav in forumov. Organizacije so prav tako pomembne za to, da se politike sprejmejo in izvajajo, in nenazadnje — poskrbijo, da jih sprejmejo tudi državljani. Javni organi so pri ureditvah fleksivnosti torej odvisni od sodelovanja socialnih partnerjev.

5. Ustrezna kombinacija politik

5.1 Za razumevanje vseh razsežnosti danske fleksivnosti je treba upoštevati družbeno ozadje, ki je okvir tega sistema. Na delovanje trga dela vplivajo gospodarska politika in drugi vplivi javnih organov; ti elementi skupaj sestavljajo „danski model“. Ta medsebojni vpliv prikazuje priloga 7.

5.2 V drugi polovici 80. in na začetku 90. let se je dansko gospodarstvo znašlo v krizi. V povprečju je gospodarska rast v tem obdobju znašala le 0,8 % na leto, brezposelnost pa se je povzpela s 5,0 % leta 1987 na 9,6 % leta 1993. Ta kriza je bila med drugim tudi posledica toge gospodarske politike, ki je bila uvedena zaradi velikih proračunskih primanjkljajev v predhodnih letih.

5.3 Od leta 1993 se je okrepila aktivna politika trga dela, medtem ko so nižje obresti in ekspanzivna gospodarska politika pospešili gospodarstvo. Na začetku obdobja rasti sredi 90. let so na Danskem zabeležili tako velike proračunske primanjkljaje, da bi bila kršena pravila Pakta za stabilnost in rast, če bi takrat že obstajal. Razen tega so bile med drugim spremenjene določbe o financiranju nepremičnin (daljši roki odplačevanja posojil in reprogramiranje vračila dolgov), tako da so ljudje imeli na razpolago več denarja. Zaradi visoke rasti, manjše brezposelnosti in nastajajočega optimizma so ljudje lažje sprejeli zaostritev predpisov, ki urejajo trg dela.

5.4 Dodatni javni izdatki so se med drugim porabljali za intenzivne ukrepe, ki so omogočili boljše izpolnjevanje potreb po varstvu otrok, tako da so bile ženske z majhnimi otroki dejansko razpoložljive na trgu dela.

5.5 Okrepljena usmeritev v politiko trga dela je pomenila tudi okrepljene ukrepe na področju izobraževanja, izpopolnjevanja in nadaljnega usposabljanja, v okviru katerih je država zagotovila študijsko pomoč, da so se zaposleni in brezposelni lahko izpopolnjevali in nadalje usposabljali. Študijska pomoč je bila v obliki financiranja izobraževanja in deloma tudi kritja izpada osebnega dohodka. Sočasno se je na vseh ravneh izobraževanja povečalo število prostih mest za mlade.

5.6 Na splošno je treba opozoriti, da je za danski sistem z visoko ravno denarnih nadomestil za brezposelne in s tem z visokim pragom plač potrebna dobro usposobljena in učinkovita delovna sila. Če bi se oblikovala velika skupina nizkokvalificirane delovne sile, ki ne more doseči ravni dohodkov, ki upravičuje visoko denarno nadomestilo za brezposelne, bi to povzročilo preveliko brezposelnost.

5.7 Gospodarska strategija, ki se od sredine 90. let uspešno uporablja, je naložbena strategija, ki je z ostrimi reformami in naložbami v izobraževanje ter storitve splošnega pomena zagotovila dinamiko rasti. Zaupanje v prihodnost in visoka stopnja zagotovitvenosti dohodka spodbujajo potrošnjo in zagotavljajo veliko povpraševanje na domačem trgu.

5.8 Sedanja gospodarska strategija je odziv na gospodarsko krizo, ki je na Danskem vladala po letu 1987 in med katero je vlada velike primanjkljaje v javnem proračunu in plačilni bilanci izravnala z varčevanjem in zmanjševanjem. Ta varčevalna strategija je sicer rešila bilančne težave, vendar je povzročila nizko rast in vedno večjo brezposelnost. Sedanja strategija očitno zagotavlja rast in zaposlovanje, ne da bi obremenila javni proračun in plačilno bilanco. To je kombinacija, ki se je na Danskem nazadnje uporabljala pred naftno krizo v 70. letih.

6. Sedanji izzivi

6.1 Čeprav je danski sistem fleksivnosti v zadnjih letih prinesel pozitivne rezultate, še vedno obstajajo izzivi, s katerimi se je treba spopasti.

6.2 Zaradi globalizacije in tehnološkega razvoja je danski trg dela pod določenim vsesplošnim pritiskom. Velik pritisk občuti zlasti nekvalificirana delovna sila, saj jo ogroža konkurenca iz držav z nizkim prihodkom in avtomatizacija proizvodnje.

6.2.1 Doslej je Danska pritisk lahko uravnavala z zmanjšanjem nekvalificirane delovne sile na trgu dela, ker je med starejšo delovno silo, ki se umika s trga dela, več nekvalificiranih delavcev kot med mladimi, ki vstopajo na trg dela. Toda veliko mladih se sedaj ne usposablja za poklic, kar lahko dolgoročno ogrozi danski sistem fleksivnosti. Če ne bo poskrbljeno, da bosta ponudba in povpraševanje uravnotežena, bo javna poraba za podporo brezposelnih in druge transferne dohodke kmalu prevelika.

6.2.2 Danska mora spremljati selitve podjetij, ki svoje objekte zapirajo in proizvodnjo deloma ali v celoti selijo v države s cenejšo delovno silo. To je zlasti izziv za oddaljena območja, ki jih zapiranje obratov močno prizadene. Danski trg dela, ki ga sestavljajo mala in srednje velika podjetja, vseeno velja za dinamičen pojav. Namesto ohranjanja teh delovnih mest poskušajo Danci na politični ravni ter prek sodelovanja s socialnimi partnerji ustvariti nova in bolj konkurenčna delovna mesta.

6.3 Velika nihanja na trgu dela povzročajo, da so delodajalci manj naklonjeni financiranju izpopolnjevanja, ker ne vedo, kako dolgo bo osebje pri njih zaposleno. Problem pesti zlasti nekvalificirano delovno silo, saj delojemalci raje vlagajo v strokovno delovno silo, ki je primanjkuje, neusposobljeni delavci pa pogosto niso motivirani za udeležbo pri ukrepih usposabljanja. Tukaj priskoči na pomoč sistem z obveznim prispevkom delodajalcev; podpirajo ga javni organi in služi usposabljanju

neizkušenih delavcev in nadaljnemu izobraževanju strokovne delovne sile, ker je visoko usposobljena delovna sila pogoj za delovanje danskega sistema fleksivnosti in so intenzivna prizadevanja za usposabljanje politično zaželena.

6.4 Mnogi priseljenci naletijo na težave, ko se poskušajo ustaliti na danskem trgu dela, kar ovira njihovo integracijo. Njihove težave na trgu dela so med drugim povezane s tem, da nekatere skupine priseljencev in njihovi potomci nimajo potrebnega znanja, da bi dosegli na Danskem običajno visoko raven denarnega nadomestila za brezposelne in dohodka. Stopnja izobrazbe priseljencev in njihovih potomcev je v povprečju nižja kot danska, zaposlenost med njimi je nižja, brezposelnost pa večja. Težave so lahko jezikovne in socialne, lahko so povezane tudi z izobrazbo.

6.4.1 To je deloma mogoče razložiti s kulturnimi razlikami in globoko zakoreninjenimi vzorci vedenja. Izkušnje kažejo, da brezposelnost v teh skupinah niha bolj kot pri drugih. Če brezposelnost upade, delodajalci po izkušnjah sodeč poiščejo nove načine in zaposlijo ljudi iz drugih etničnih okolij. Visoka stopnja zaposlovanja in nizka brezposelnost lahko poskrbita za to, da bodo priseljenci in njihovi potomci lažje našli delo, kar pa seveda ne bo v celoti rešilo problema integracije. Demografski razvoj bi lahko povzročil, da bodo danska delovna mesta v prihodnje vedno bolj dostopna za priseljence.

6.5 Danski model socialne države bi bil brez visoke stopnje zaposlovanja žensk neizvedljiv — le tako je mogoče opraviti potrebne storitve splošnega pomena in zagotoviti visoke davčne dohodke. Po eni strani to omogoča večjo ekonomsko neodvisnost žensk, po drugi pa se oblikuje tudi izziv, kako združiti družino in poklic. V primerjavi z drugimi evropskimi državami je Danska na tem področju zelo daleč, kljub temu si bo morala še nadalje prizadevati, da bodo ženske imele enake poklicne možnosti kot moški.

6.6 Danski sistem je za državo stroškovno intenziven, ker financira velik del izplačil denarnega nadomestila. Izdatki za pasivno politiko trga dela so leta 2003 znašali 2,7 % BDP — kar je rekord v primerjavi z EU. V prihodnosti bo financiranje danske socialne države doživelo pritisk z več strani. Za financiranje socialne države brez zvišanja davkov so potrebne višje stopnje zaposlenosti prebivalstva v starosti, primerni za zaposlitev.

6.6.1 V primerjavi z državami EU je Danska država z največjo davčno obremenitvijo. Davčna obremenitev na Danskem znaša 49 % BDP, povprečje EU pa približno 40 %. To velja predvsem za zelo visoke trošarine, medtem ko obdavčitev dela ne spada med najvišje v EU. Davek na dohodek je visok in precej progresiven, medtem ko delodajalci na splošno plačujejo le malo socialnih prispevkov. Danska davčna struktura je obširneje opisana v prilogi 5. Nekateri davčni prihodki bodo v prihodnje pod pritiskom zaradi globalizacije.

6.6.2 Demografski razvoj je vzrok, da bo na trgu dela vedno več starejših in vedno manj zaposlenih državljanov. To je povezano s številčno šibkimi mlajšimi letniki, visoko stopnjo rodnosti generacij po vojni in starajočim se prebivalstvom. V razpravo o možnih reformah socialne države sodi tudi politika trga dela, torej tudi nadomestila za brezposelne. Danski pokojninski sistem pa je na te spremembe deloma pripravljen, kot je razvidno iz priloge 6. Bati se je pomanjkanja delovne sile in ker je na trgu dela v veliki meri že rezerva delovne sile, ki jo sestavljajo ženske, je treba najti druge načine za povečanje zaposlovanja. To je mogoče npr. z zvišanjem upokojitvene starosti ali spodbujanjem priseljevanja usposobljene delovne sile, po kateri je povpraševanje.

6.7 Približno četrtnina prebivalstva v starosti, primerni za zaposlitev, je brezposelna in se preživlja z različnimi načini pridobivanja javnih sredstev (brezposelnost, „aktiviranje“ (npr. ponudba izobraževanja) predčasno upokojevanje itd.). Približno polovica se zaradi zdravstvenih težav, brezposelnosti ali prostovoljno trajno umakne s trga dela, medtem ko je druga polovica le začasno brezposelna. Danski model sicer predvideva državno preskrbo teh ljudi, toda za prihodnje financiranje socialne države to pomeni izziv. Delež prebivalstva, ki se predčasno umakne s trga dela, je treba zmanjšati, da se tako zagotovi dolgoročno financiranje socialne države.

6.8 Postopoma se vedno večji del politike trga dela ureja v skladu z določbami in postopki, ki jih določa EU. Razmere na danskem trgu dela tradicionalno usklajujejo socialni partnerji in jih ne določa zakonodaja. Če bodo ureditve EU preveč posegale v podrobnosti, obstaja nevarnost, da se bo dovezetnost prebivalcev zmanjšala in se bo razvoj usmeril drugam, kot si želijo socialni partnerji. Metoda odprtega usklajevanja Evropske unije se zdi dober način za zagotavljanje nadaljnega razvoja danske tradicije ter uskladitve evropske politike zaposlovanja in trga dela.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremenjenem predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive 77/388/EGS glede kraja opravljanja storitev

COM(2005) 334 konč. — 2003/0329 (CNS)

(2006/C 195/13)

Komisija je 14. oktobra 2005 sklenila, da v skladu s členom 250 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 28. aprila 2006. Poročevalec je bil **g. METZLER**.

Odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja 2006) s 143 glasovi za in 4 vzdržanimi glasovi.

Povzetek in priporočila

Odbor pozdravlja pobudo kot korak v pravo smer. Cilj predloga, o katerem Odbor pripravlja mnenje, je poenostavitev in bolj transparentno oblikovanje nekaterih posebej spornih pravil glede kraja opravljanja storitev. Odbor pozdravlja to pobudo v okviru šeste direktive o DDV, ki predstavlja korak v pravo smer za uresničitev lizbonskega procesa in ciljev, navedenih v direktivi o notranjem trgu. Za uspešno delovanje civilna družba potrebuje delujoče in konkurenčno gospodarstvo. To je osnovni pogoj, ki ga je mogoče izpolniti le, če so na voljo primerljiva pravila. Spremenjen predlog direktive je dobrodošel, ker poskuša z razširitvijo pravila o kraju obdavčevanja na kraj potrošnje preprečiti izkrivljanje konkurence. Vendar je za to treba — kot je opisano v nadaljevanju — vzpostaviti ustrezne spremljevalne mehanizme, ki bodo tudi malim in srednje velikim podjetjem omogočala udeležbo v konkurenci znotraj Skupnosti, ne da bi se pri tem morala ukvarjati z dodatnimi birokratskimi postopki. Razmisliti je treba o učinkoviti vzpostavitvi mehanizma „vse na enem mestu.“

EESO je že v mnenju z dne 28. aprila 2004 opozoril na ranljivost DDV za davčne utaje in predlagal razvoj alternativnega sistema, ki bi omogočil učinkovitejše pobiranje davkov. Mnenje kritizira neenako obravnavanje državljanov in potrošnikov zaradi pomanjkljivosti obstoječega sistema DDV. Te pomanjkljivosti je treba čimprej odpraviti.

Enako velja za izkrivljanje konkurence, ki se kaže na primer v tem, da lahko podjetje na trgu ponuja storitve po nižji ceni zato, ker je na vmesni stopnji utajilo DDV in si tako zagotovilo neupravičeno konkurenčno prednost. Odbor izrecno opominja pristojne institucije, da takšno stanje zahteva njihovo ukrepanje.

Jezikovna zmešnjava pomeni konec skupne trgovine in skupnega trga. Za uspešno izvajanje enotne zakonodaje je nujno potrebna uskladitev njene razlage. Zato EESO poziva k odpravi zmešnjave pri opredelitvi osnovnih pojmov. Pojem „nepremičnine“, omenjen med drugim v členu 9 a spremenjenega pred-

loga, je dober primer za to, kako Sodišče Evropskih skupnosti poskuša odpraviti zmedo zaradi različnih razlag v državah članicah. Sodišče namreč izhaja iz dejstva, da so pojmi iz zakonodaje Skupnosti temelj šeste direktive o DDV (glej pojem „oddaja nepremičnin“, Maierhofer, C-315/00, sodba z dne 16. januarja 2003).

To tudi pomeni, da je treba pravne akte, ki so bili priznani kot nujni, uresničiti čimprej, kar bo zakonodajalcem omogočilo, da jih kar najhitreje prenesejo v nacionalno zakonodajo o DDV. Ostaja pa vprašanje, ali bo mogoče doseči uresničitev te direktive do 1. julija 2006.

Obrazložitev

1. Uvod

V skladu z lizbonskimi cilji namerava EU med drugim v naslednjih letih postati najbolj konkurenčen gospodarski prostor na svetu. Za doseg tega cilja EU in njene države članice potrebujejo stabilno, medsebojno usklajeno in konkurenčno davčno zakonodajo. Najbolj je usklajeno področje DDV in sicer s šesto direktivo ES, vendar še vedno obstajajo ovire in prepreke, ki znatno otežujejo poslovanje znotraj Skupnosti, na kar je EESO opozoril že v svojem mnenju o pravilih glede kraja obdavčitve storitev z dne 28. aprila 2004, ECO/128, predlog direktive z dne 23. decembra 2003.

Predloženi predlog za spremembo šeste direktive o DDV se navezuje na predlog direktive z dne 23. decembra 2003 in vsebuje povezano revizijo pravil glede kraja obdavčitve storitev za podjetja (B2B) in za fizične osebe (B2C).

2. Zgodovinsko ozadje

2.1 Že v prvi in drugi direktivi ES z dne 11. aprila 1967 si je Skupnost postavila cilj odpraviti davčne ovire med državami članicami. Za uresničitev tega cilja je bilo treba določiti enoten kraj obdavčitve. Načelo države izvora, ki ga želi uvesti direktiva, bi pomenilo, da bi bile vse obdavčljive dejavnosti, ki jih v

okviru Evropske skupnosti izvajajo nosilci gospodarske dejavnosti v državi, v kateri imajo poslovno enoto, obdavčene prav v tej državi. Tako bi bilo na primer za blago, dobavljeno iz Francije v drugo državo članico, treba v skladu s tem načelom plačati francoski DDV po davčni stopnji, veljavni v Franciji. Enako bi veljalo za storitve iz Francije.

2.2 Za preprečitev izkrivljanja konkurence pa načelo države izvora zahteva poenotene stopnje DDV v posameznih državah članicah. Zlasti bi bil potreben notranji klirinški sistem, saj DDV predstavlja bistveni del davčnih prihodkov evropskih držav in EU.

2.3 Zato se je EU — vsaj za daljše prehodno obdobje — odločila, da načela države izvora ne bo upoštevala.

2.4 Evropska komisija je kljub temu sprejela različne ukrepe za okrepitev poslovanja med posameznimi državami članicam EU, za zmanjševanje in po možnosti popolno odpravo birokratskih ovir in izkrivljanj konkurence, ki jih zlasti povzročajo različne davčne stopnje. K ohranjanju razlik je v preteklosti zlasti prispeval Svet. EESO še naprej podpira Komisijo pri vseh prizadevanjih za uskladitev, ki bi olajšale delovanje notranjega trga.

3. Smisel in namen nove ureditve

Podatek o kraju opravljanja storitev praviloma odloča o tem, kje bo za storitev potrebno plačati DDV. Ker se osnovne stopnje DDV v EU gibljejo od 15 odstotkov do 25 odstotkov, se s tem na področjih, ki jih ureja spremenjeni predlog, na široko odpirajo vrata izkrivljanju konkurence, tako med podjetji — davčnimi zavezanci — znotraj EU, kot tudi z vidika podjetij v tretjih državah. Sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti se vedno bolj nagiba k prepovedi izkrivljanja konkurence zaradi različnih obravnav DDV; to velja na primer zlasti za konkurenco med podjetji — davčnimi zavezanci — in izvajalci v javnem sektorju. Tako je na primer Sodišče Evropskih skupnosti v zadevi C-200/04 „Davčni urad Heidelberg proti iSt internationale Sprach- und Studienreisen GmbH“ (iSt — mednarodna jezikovna in študijska potovanja d.o.o.) v sodbi z dne 13. oktobra 2005 odločilo, da je v tem primeru jasno, da bi dodatni pogoji za uveljavljanje člena 26 šeste direktive ES lahko vodili k nedovoljeni diskriminaciji med nosilci gospodarskih dejavnosti in bi nedvomno povzročili izkrivljanje konkurence med vpletenimi strankami, kar bi škodovalo izvajanju te direktive.

4. Spremenjen predlog direktive Sveta z dne 20. julija 2005

4.1 Splošna ugotovitev

Eden od zgoraj omenjenih ukrepov je razviden iz spremenjenega predloga direktive Sveta z dne 20. julija 2005 (COM(2005) 334 konč.), ki je sledil predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive 77/388/EGS glede kraja opravljanja

storitev z dne 23. decembra 2003 (COM(2003) 822 konč. — 2003/0329(CNS)).

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 28. aprila 2004 o tem predlogu direktive sprejel mnenje, v katerem je poudaril, da so novi predpisi veliko premalo za doseg splošnega cilja Komisije, to je poenostavitev. Odbor je poudaril svoje stališče, da je treba kolikor mogoče zmanjšati možnosti za različne razlage uradov za samoodločanje. Zlasti pa se mu sistem za izmenjavo informacij o DDV (VIES — VAT Information Exchange System) kot nadzorni sistem zaradi sistemskih težav, ki nastajajo že danes, ne zdi ustrezna rešitev.

4.2 Posvetovalni dokument

Medtem je bilo na temo kraj opravljanja storitev organiziranih že več posvetovanj, ki so na splošno pokazala, da je treba pravila o kraju opravljanja storitev preveriti, saj sedanja veljajo za problematična. Poleg tega je bilo na splošno ugotovljeno, da mora kakršna koli sprememba na tem področju po eni strani ustrezati zahtevam nadzora, ki ga opravljajo davčni organi, in davčnim obveznostim podjetij, po drugi strani pa tudi biti v skladu z načelom, da mora DDV dobiti tista država, v kateri je kraj potrošnje. Udeleženci posvetovanj so pri tem vedno znova poudarili zahtevo po izvedljivih in ne predragih pravilih, ki ne bi ovirala poslovanja znotraj Skupnosti.

4.3 Splošna pravila v spremenjenem predlogu

4.3.1 Treba je strogo razlikovati med tem, ali gre za storitev, ki jo eno podjetje (davčni zavezanec) opravi za drugo podjetje (prav tako davčnega zavezanca) ⁽¹⁾, ali za storitev, ki jo podjetje opravi za potrošnika (ki ni davčni zavezanec) ⁽²⁾. Predloženi osnutek strogo razlikuje med obema zgoraj omenjenima primeroma.

4.3.2 Za opravljanje storitev za davčne zavezance mora splošno pravilo za določitev kraja opravljanja storitev temeljiti na kraju, kjer ima sedež naročnik, ne pa izvajalec.

4.3.3 Predloženi dokument predlaga ohranitev splošnega pravila, da sedež izvajalca velja kot kraj opravljanja storitve za naročnika, ki ni davčni zavezanec. Razlog za takšno odločitev je v tem, da obdavčitev storitev, opravljenih v drugi državi članici EU za naročnike, ki niso davčni zavezanci, vodi k temu, da izvajalec nosi nesorazmerno veliko upravno breme, recimo breme prijave kot zavezanec za plačilo DDV v tej državi.

4.3.4 Ker ni mehanizma, ki bi omogočal, da se davki zaračunajo v državah članicah potrošnje, ne da bi povzročil nepravilne upravne zaplete, je nemogoče obdavčiti vse dobave končnim naročnikom, ki niso davčni zavezanci, v kraju potrošnje.

⁽¹⁾ „Davčni zavezanec“ tukaj pomeni podjetje, ki mora za opravljene storitve plačati DDV, in praviloma pri tem lahko uveljavljadavčno olajšavo na osnovi plačanega DDV za prejete storitve.

⁽²⁾ „Ki ni davčni zavezanec“ v tem primeru pomeni osebe, ki niso podjetja, običajno fizične osebe in končne uporabnike, ki niso dolžni prijaviti obveznosti za plačilo DDV.

4.3.5 Kljub temu so pri opisanem splošnem pravilu potrebne nekatere izjeme.

5. Vsebina (spremembe) predloga direktive

5.1 Izjeme splošnega pravila

Veliko poznavalcev tega področja v EU podpira predlagane spremembe pravila o kraju obdavčitve storitev. Vendar je bilo tudi veliko pozivov k ohranitvi načela države izvora in trenutnih splošnih predpisov.

5.2 Podrobnosti nove ureditve

V nadaljevanju so na kratko opisane **le tiste spremembe**, ki izhajajo iz predloga direktive:

5.2.1 Člen 6 — storitve

— Doda se odstavek 6, ki določa, da se storitve, ki se opravljajo med posameznimi poslovnimi enotami, ne obravnavajo kot storitve v smislu te direktive.

5.2.2 Člen 9 d — posebne storitve za osebe, ki niso davčni zavezanci

— V člen je bil ponovno vključen odstavek 2, ki ureja kraj opravljanja restavracijskih in gostinskih storitev za davčne zavezance med storitvami potniškega prevoza z ladjami, letali ali vlaki. Kot kraj opravljanja storitve velja kraj odhoda oz. kraj začetka transportne storitve.

Tako so bile upoštewane zahteve po večji jasnosti, ki se jim je pridružil tudi EESO.

— Dodatek v odstavku 3 opredeljuje dolgoročni **najem ali lizing** kot dogovor, urejen s pogodbo, ki predvideva neprekinjeno posest ali uporabo premoženja v obdobju, daljšem od tridesetih dni. To pravilo naj bi preprečilo spore (npr. oddaja osebnega avtomobila v najem davčnemu zavezancu za takojšnjo potrošnjo/uporabo).

5.2.3 Člen 9 f — posebne storitve za osebe, ki niso davčni zavezanci

— S spremembo odstavka 1 črka c so storitve poučevanja na daljavo s sklicem na člen 9 g odstavek 1 d izključene in urejene s posebnim predpisom.

— Odstavek 1 d sedaj vključuje restavracijske in gostinske storitve, tako da so obdavčene v kraju, kjer so dejansko opravljene.

— Odstavek 2 navidezno postavlja kraj opravljanja restavracijskih in gostinskih storitev na krovu ladij, letal ali na vlakih

med storitvami potniškega prevoza v kraj odhoda oz. začetka prevozne storitve. Tako je bila upoštevana pobuda, izrečena v okviru posvetovalnega postopka.

— Pri dolgoročnih oddajah, torej dlje kot 30 dni, prevoznih sredstev osebam, ki niso davčni zavezanci, je kraj opravljanja storitev kraj, kjer ima naročnik sedež ali stalno bivališče ali običajno prebiva.

— Pri kratkoročnih najemih (npr. najem osebnega avtomobila za nekaj dni), je kraj opravljanja kraj, kjer se prevozno sredstvo dejansko da na razpolago naročniku. Tudi to pravilo je v okviru posvetovanj pozdravila večina sodelujočih.

5.2.4 Člen 9 g — storitve, ki se lahko opravljajo na daljavo za osebe, ki niso davčni zavezanci

— Ta člen je bil popolnoma predelan. Storitve iz člena 9 g odstavka 1 se opravijo v kraju, kjer ima naročnik sedež, stalno bivališče ali kjer običajno prebiva.

To pravilo je v okviru posvetovanj naletelo na pretežno zelo negativen odziv zaradi nesorazmerno velikih administrativnih težav, ki so povezane z izpolnjevanjem obveznosti glede DDV. Zaradi tega so bili udeleženci posvetovanja mnenja, da je uvedba mehanizma „vse na enem mestu“ pogoj za zgornje pravilo.

— EESO poziva k še jasnejši opredelitvi storitev iz tega člena.

5.2.5 Člen 9 h — storitve, ki jih opravlja posrednik za osebe, ki niso davčni zavezanci

— Sprememba pojasnjuje, da je kraj opravljanja storitev, ki jih izvaja posrednik, kraj, v katerem se izvede glavna transakcija v skladu s členi 9 a do 9 g ter členom 9 i.

5.2.6 Člen 9 i — storitve za osebe, ki niso davčni zavezanci zunaj Skupnosti

— Spremembe v tem členu temeljijo na spremembah člena 9 g, kot je navedeno zgoraj.

5.2.7 Člen 9 j — izogibanje dvojnemu obdavčevanju

— Pravila za določitev kraja opravljanja za storitve e-trgovine, telekomunikacijske storitve in storitve radijskega oddajanja, ki jih opravlja izvajalec s sedežem zunaj Skupnosti, ostanejo nespremenjena. Kraj opravljanja je torej še vedno država članica, v kateri ima sedež naročnik, ki ni davčni zavezanec, ali država članica, v kateri se storitev dejansko uporablja.

Ker so zadevni predpisi sedaj navedeni v členih 9 g in 9 h, se dosedanje črke h, j in l črtajo.

5.2.8 Člen 22 odstavek 6 črka b v verziji člena 28 h — razširitev rekapitulacijskega poročila

— Predlagana sprememba tega člena predvideva razširitev rekapitulacijskega poročila, ki ga mora predložiti vsak davčni zavezanec, identificiran za namene davka na dodano vrednost, na nekatere transakcije iz naslova opravljanja storitev. Pri tem gre za druge storitve za naročnike, identificirane za namene davka za dodano vrednost, za transakcije, navedene v pododstavku 5 in za naročnike, davčne zavezanke, za katere so opravljene storitve pod pogoji iz člena 9 odstavka 1.

5.2.9 Formalne spremembe

Ostale spremembe so večinoma formalne narave, v tem smislu se sklicujemo na točko 2.12 podrobne obrazložitve predloga.

6. Nekaj predlogov in pripomb

6.1 Kraj opravljanja storitev za osebe, ki so davčni zavezanci

6.1.1 Odbor pozdravlja načrtovano razširitev postopka obrnjene davčne obveznosti na raven podjetij, torej razširitev postopka na davčne zavezanke.

6.1.2 Pogoj za to je, da so zadevne osebe sposobne v celoti in brez težav izvesti postopek obrnjene davčne obveznosti. To bi se lahko izkazalo kot težavno takrat, ko bi podjetje, ki opravi storitev, lahko oceno transakcije z vidika davka na dodano vrednost, oceno kraja storitve, davčne obveznosti in davčne stopnje oz. možne davčne oprostitve, preneslo na prejemnika storitve, ne da bi le-ta imel možnost preveriti zanesljivost podatkov.

6.1.3 Podjetjem je treba prihraniti občutne dodatne zahteve za pojasnjevanje in poročanje. Vsakemu podjetju znotraj EU je treba omogočiti, da zanesljivo preveri, ali je podjetje oz. davčni zavezanec, za katerega se opravi storitev in ki ima sedež v drugi državi članici EU, dolžan za zadevno transakcijo uporabiti mehanizem obrnjene davčne obveznosti. Prekomerna odgovornost podjetja, ki opravi storitev, v primeru, da se mehanizem obrnjene davčne obveznosti kasneje izkaže za neuspešnega, bi bila za celoten sistem škodljiva in bi med udeleženci naletela na odpor.

6.2 Storitve za osebe, ki niso davčni zavezanci

6.2.1 Če podjetje, ki je davčni zavezanec, opravi storitve za osebe, ki niso davčni zavezanec, je uporaba mehanizma

obrnjene davčne obveznosti že vnaprej izključena. To bi pomenilo, da bi se v primeru, ko je kraj obdavčitve kraj potrošnje, podjetje iz druge države EU moralo registrirati kot zavezanec za DDV v državi, kjer je bila storitev opravljena, in tam izpolniti obveznosti, ki izhajajo iz davka na dodano vrednost. Za največje možno zmanjšanje teh upravnih postopkov in s tem ovir za trgovanje znotraj Skupnosti so potrebna nebirokratska pravila.

6.2.2 Obvezna registracija kot zavezanec za DDV vodi k precejšnji dodatni birokraciji, znatnim stroškom in v dvomljivih primerih k temu, da se bo podjetje, ki je davčni zavezanec, raje odpovedalo opravljanju storitev. Na ta način pa ni mogoče uresničiti odprtega notranjega trga in doseči enakega konkurenčnega položaja podjetij v vseh državah članicah EU. Podjetja v EU, ki nimajo sedeža v isti državi, pa bi bila poleg tega v primerjavi z domačimi ponudniki storitev v precej zapostavljenem položaju. To pa ne prispeva k odpravljanju trgovinskih ovir. Razširitev obdavčitve na osnovi kraja potrošnje na osebe, ki niso davčni zavezanci, bi bila zato izvedljiva le, če bo predlagani sistem „vse na enem mestu“ deloval hitro in nemoteno. Le v tem primeru bi od podjetnikov lahko pričakovali, da po možnosti v vseh 25 državah EU opravljajo obdavčljive storitve brez mehanizma obrnjene davčne obveznosti. Drugače obstaja nevarnost, da bo prišlo do ravno nasprotnega učinka, namreč da bodo mala in srednje velika podjetja izrinjena iz notranjega trga EU.

7. Povračilo vstopnega DDV

7.1 Enako velja za poenostavitev obveznosti glede DDV v okviru postopka vračila vstopnega DDV. Znane težave pri vračilu vstopnega DDV zlasti pri manjših zneskih vodijo k temu, da podjetja razmišljajo, ali se sploh „splača“ vlagati zahtevek pri tujem davčnem uradu oz. ali ni zanje veliko ceneje, da se že vnaprej v celoti odpovejo pravici do povračila. To pa je dejansko v nasprotju z načelom, na katerem temelji šesta direktiva o DDV, namreč možnostjo odbitka vstopnega DDV.

Obor meni, da bi bilo treba v nekaterih državah močno okrepiti prizadevanja za popolno in proporcionalno obdavčenje dodane vrednosti.

7.2 Zato bi bilo treba zagotoviti izvajanje in preverjanje učinkovitosti predlogov, ki jih je Komisija pripravila v okviru uvedbe sistema „vse na enem mestu.“

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o odpravljanju davčnih ovir pri obdavčitvi malih in srednje velikih podjetij na notranjem trgu — osnutek možnega pilotnega programa obdavčenja po pravilih matične države

COM(2005) 702 konč.

(2006/C 195/14)

Komisija je 23. decembra 2005 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 28. aprila 2006. Poročevalec je bil g. LEVAUX.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja) s 143 glasovi za, nobenim glasom proti in 6 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepne ugotovitve

ustvarjanju delovnih mest in blaginje EU je bil že večkrat omenjen, zlasti v lizbonskem akcijskem načrtu.

1.1 EESO poudarja, da dolgoročno odobrava uskladitev davčnih predpisov na evropski ravni. Vendar se, žal, še vedno pojavljajo številne ovire in zato EESO:

- ponovno podpira smernice in prizadevanja Komisije za lažji razvoj dejavnosti MSP, vendar se sprašuje o učinkovitosti predlaganega programa in njegovih omejitvah;
- meni, da bi bilo zaradi pilotnega programa ustrežnejše predlagati podrobnejše določbe na podlagi konkretnih izkušenj prostovoljne zaveze nekaterih držav članic in poklicnih združenj MSP ter omejiti dolžino poskusnega obdobja na 5 let, da bi lahko prišli do koristnih ugotovitev, ki bi jih lahko pozneje uporabili;
- Komisiji predlaga, naj upošteva spodaj navedena mnenja in s tem oblikuje dolgoročne smernice, ki bi za MSP predlagala koherentne rešitve, predvsem take, ki priporočajo pripravo statuta za evropska MSP.

2.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor je bil od konca 90. let večkrat zaprosen za mnenje o predlogih, priporočilih in sporočilih o tej in sorodnih temah. Spodaj so navedena novejša posvetovalna mnenja in mnenja na lastno pobudo, ki obravnavajo predvsem koncept „evropskega podjetja“ za MSP in davčne poenostavitve, ki so potrebne za hitro odpravljanje ovir, s katerimi se ta podjetja srečujejo.

- Leta 2000, mnenje na lastno pobudo EESO ⁽¹⁾: Evropska listina o malih podjetjih, ki poleg številnih predlogov zahteva „večjo poenostavitev davčnega sistema za MSP in izvzetje mikro podjetij z zelo nizkimi prihodki od čezmernih davčnih obveznosti“.
- Leta 2001, mnenje EESO ⁽²⁾ o sporočilu Komisije: Davčna politika Evropske unije –prednostne naloge v prihodnjih letih. EESO „podpira vse cilje Komisije na področju davčne politike in poudarja, da je treba uskladiti obdavčenje podjetij za odpravo težav, s katerimi se srečujejo MSP zaradi nacionalnih razlik“.

2. Pregled predhodnih mnenj EESO

2.1 Po več predlogih v zadnjih letih je Komisija predstavila obravnavano sporočilo. Ta nov prispevek davčnemu področju in predvsem obdavčenju podjetij ponuja nove možnosti za razvoj malih in srednje velikih podjetij (MSP). Pomen MSP pri

- Leta 2002, mnenje na lastno pobudo EESO ⁽³⁾: Evropski statut za MSP, ki bi omogočil „takšno obravnavo kot za velika podjetja in evropsko oznako za MSP, da se olajšajo njihove dejavnosti na notranjem trgu, odpravi možnost večkratnega obdavčenja, itd.“.

⁽¹⁾ UL C 204 z dne 18. 7. 2000, str. 57.

⁽²⁾ UL C 48/73 z dne 21. 2. 2002, str. 73.

⁽³⁾ UL C 125 z dne 27. 5. 2002, str. 100.

- Leta 2002, mnenje na lastno pobudo EESO ⁽⁴⁾: Neposredno obdavčenje podjetij. EESO je podprl „... predloge za pospešitev ukrepov, s katerimi bi se izognili dvojnemu obdavčenju [...]“, pozdravil „cilj notranjega trga brez davčnih ovir in sprejetje skupnih načel...“ in poudaril, „da je uvedba usklajenega obdavčenja za vsa podjetja v EU združljiva z davčno suverenostjo držav članic in regij EU, dokler to ne ogroža njihove pristojnosti pri določanju stopnje obdavčitve“.
- Leta 2003, mnenje EESO ⁽⁵⁾: Predlog direktive Sveta, ki spreminja direktivo 90/435/EGS Sveta z dne 23. julija 1990 o skupnem davčnem sistemu, ki se uporablja v matičnih in hčerinskih podjetjih držav članic. EESO podpira Komisijo pri njenem projektu, da „odpravi ali vsaj zmanjša dvojno ali večkratno obdavčenje dobička hčerinskega podjetja v državi sedeža matičnega podjetja ali stalne poslovne enote“.
- Leta 2003, mnenje na lastno pobudo EESO ⁽⁶⁾: Obdavčenje v Evropski uniji, skupna načela, konvergenca davčnih predpisov in možnost glasovanja s kvalificirano večino, „...zahteva poglobljeno obravnavo treh vprašanj: **uvedba skupne osnove za obdavčenje podjetij in s kvalificirano večino določitev najnižjih stopenj obdavčenja podjetij**“.
- Leta 2004, raziskovalno mnenje EESO ⁽⁷⁾ na podlagi zaprosila Komisije o sposobnosti prilagajanja malih in srednjih podjetij ter podjetij socialne ekonomije spremembam, ki jih prinaša gospodarska dinamika. V tem mnenju je EESO poudaril „zmanjševanje ovir za MSP in PSE predvsem z zmanjšanjem upravnih in pravnih bremen, s katerimi se srečujejo“.
- Leta 2004, mnenje EESO ⁽⁸⁾ o sporočilu Komisije — Notranji trg brez ovir glede obdavčevanja podjetij, v katerem je EESO poudaril:
- (v točki 3.2.) potrebo po izboljšanju nepravilnega delovanja notranjega trga s „konsolidacijo predpisov o obdavčenju podjetij (...), ker MSP nimajo potrebnih sredstev za soočenje s 15 in kmalu 25 različnimi predpisi“;
 - (v točki 3.3.) „ustreznost obdavčenja MSP po predpisih države sedeža, morda z določitvijo praga prihodkov“;
 - (v točki 3.3.), „da pilotni projekt Komisije o obdavčenju po predpisih države sedeža ponuja rešitev težav, povezanih s čezmejnimi dejavnostmi MSP, in lajša breme davčnih obveznosti. Sistem obdavčenja po predpisih države sedeža bi se lahko najprej poskusno izvajal na podlagi dvostranskih sporazumov, po pozitivni oceni pa bi se lahko razširil na celotno Evropsko unijo“;
- (v točki 3.4), „da je skupna davčna osnova v celotni Evropski uniji prvi pomemben korak“;
- (v točki 3.7) da „ponovno poziva države članice, ki imajo največji vpliv, da je treba doseči sporazum, ki bo predvsem MSP omogočal širitev dejavnosti v druge države za ustvarjanje novih delovnih mest. EESO MSP k temu spodbuja, saj ustvarjajo največ delovnih mest“.
- 2.3 EESO navaja nekatere odlomke 8 mnenj, ki jih je pripravil v petih letih:
- bolje poudariti pomen svojega prispevka,
 - opozoriti na ustrezne ukrepe, ki MSP dajejo večjo vlogo na notranjem trgu EU,
 - poudariti, da Komisija vztrajno poziva k iskanju možnih rešitev.
- 2.4 Vendar EESO obžaluje, da v petih letih ni prišlo do učinkovitega programa. Prav tako vztrajno zahteva, da se Parlament in Svet končno odločita za odpravo dobro znanih ovir.

3. Predlogi Komisije in prispevek EESO

3.1 EESO želi dodati še nekaj pripomb v zvezi z nekaterimi točkami, čeprav se zdi, da je o predlogih Komisije v svojih prejšnjih mnenjih že povedal podobno.

3.2 Komisija v svojem sporočilu navaja, da je sodelovanje MSP na notranjem trgu precej manjše v primerjavi s sodelovanjem večjih podjetij, in sicer ravno zaradi obdavčenja. Pravi, da bi bilo treba spodbujati čezmejno širitev MSP in priporoča obdavčenje po predpisih države sedeža. Za obdavčenje podjetij, zlasti za davek na pravne osebe, predlaga Komisija, da države članice in podjetja preizkusijo koncept „obdavčenja po predpisih države sedeža“ v obliki poskusnega pilotnega programa.

3.3 EESO je takšno pobudo že podprl in se načeloma z njo strinja. Vendar opozarja, da bolj malo SMP želi čezmejno širitev. Poleg tega bi bil takšen pilotni program možen samo z omejenim številom podjetij, ki se nameravajo zaradi svojega geografskega položaja ali iz poslovnih razlogov širiti v tujino. EESO se načelno strinja s tem, vendar želi, da bi Komisija bolj natančno določila:

- približno število MSP, ki bi bila morda v bližnji prihodnosti zainteresirana za predlagani projekt za izračun davčne osnove za pravne osebe;

⁽⁴⁾ UL C 241 z dne 7. 10. 2002, str. 75.

⁽⁵⁾ UL C 32 z dne 5. 2. 2004, str. 118.

⁽⁶⁾ UL C 80 z dne 30.3.2004, str. 139.

⁽⁷⁾ UL C 120 z dne 20. 5. 2005, str. 10.

⁽⁸⁾ UL C 117 z dne 30. 4. 2004, str. 38.

— njihovo gospodarsko „težo“ v EU;

— področja gospodarstva, ki jih to najbolj zadeva.

3.3.1 Cilj pobude je ravno izboljšanje gospodarske rasti in zaposlovanja, da bi olajšali poslovanje tudi MSP. Glede na omejena proračunska sredstva EU bi se bilo po mnenju EESO treba izogniti drobljenju sredstev in prednost nameniti nekaj ukrepom za spodbujanje učinkovitosti. Za to bi bilo treba glede na statistične podatke, ki so na voljo, preveriti učinkovitost predlaganih ukrepov in to primerjati z učinkovitostjo drugih ukrepov, ki bi bili lahko bolj primerni. EESO je presenečen, da Komisija kljub zadostnim podatkom o tej zadevi v svoji študiji vplivov ni ocenila stroškov, povezanih z izvedbo ukrepa, ki ga predlaga.

3.4 Komisija svoj predlog podpira z rezultati ankete, ki jo je opravila v drugi polovici leta 2004 med MSP in poklicnimi združenji v 25 državah članicah. Na Komisijo je bilo vrnjenih samo 194 vprašalnikov, od tega 168 s strani nemških podjetij (glej prilogo).

3.4.1 EESO meni, da v okviru EU s to anketo nismo prejeli dovolj velikega števila odgovorov, saj obstaja več milijonov MSP, dva milijona samo na področju „gradnje“. Ravno tako ga preseneča, da ni vedel za prispevek poklicnih združenj in socialnih partnerjev. Če ti podatki niso zaupni, bi jih EESO želel prejeti v vednost.

3.4.2 EESO meni, da ta anketa ni prinesla veliko koristnih informacij, zato Komisija na podlagi tega ne bi smela sklepati, saj so zaključki lahko neutemeljeni.

3.5 Po mnenju Odbora bi Komisija morala:

— poiskati vzroke premajhnega interesa podjetij v zvezi s to anketo;

— predvideti zadostni proračun, da bi takšne ankete opravili strokovnjaki. Ti strokovnjaki bi pred tem preučili, ali so predmet ankete, cilji in sama vprašanja vzrok za navidezno pomanjkljiv interes. Poleg tega bi določeni neposredni stiki z MSP, ki že imajo podružnice v drugih državah, pripomogli k boljši oceni dejanskih težav, s katerimi se srečujejo;

— vprašalnike objaviti še kako drugače, ne samo na internetu, saj ta način očitno ni najbolj primeren za MSP in bolj ustreza organizacijam, ki redno spremljajo spletno stran Komisije.

3.5.1 Morda se tudi MSP, ki resno razmišljajo o širitvi v druge države članice, z načinom obdavčenja ne ukvarjajo prav dosti, temveč želijo najti lokalne poslovne partnerje, vlagati v trženje in po možnosti ustvariti dobiček.

3.5.2 Morda pa druga MSP menijo, da se pri ustanavljanju podjetja v drugi državi srečujejo z mnogimi administrativnimi, pravosodnimi, družbenimi, davčnimi in drugimi težavami, ki so tako obsežne, da je način obdavčenja njihovega hčerinskega podjetja obrobne pomena ali pa o tem še ne razmišljajo in namesto tega želijo raje „skupno podjetje“ (joint venture) z lokalnim podjetjem (kar je pozitivna rešitev z vidika evropskega povezovanja).

3.6 Komisija določa naslednje področje uporabe in cilje pilotnega programa:

— pilotni program bi bil odprt vsem MSP, vključno z mikro podjetji z manj kot 10 zaposlenimi;

— izračun obdavčljivega dobička matičnega podjetja skupaj z vsemi njenimi upravičenimi hčerinskimi družbami in stalnimi poslovnimi enotami, ki delujejo v drugih državah članicah, po predpisih države sedeža;

— tako določena davčna osnova bi se razporedila med zadevne države članice glede na njihov posamezni delež vseh izplačanih plač in/ali celotnega prometa podjetja. Vsaka država članica bi potem uporabila svojo stopnjo obdavčenja;

— nadomestilo za čezmejne izgube.

S tem bi za MSP zmanjšali stroške, povezane s številnimi nacionalnimi pravili obdavčenja podjetij, zaradi katerih potrebujejo ta podjetja drage posebne storitve.

3.7 EESO ugotavlja, da predlagani cilji in področje uporabe ustrezajo prejšnjim. Zato ponavlja svojo podporo in v primeru uspešnega poskusa predlaga hitro ustanovitev evropskega instrumenta za nadzor in morebitno kontrolo davčnega dumpinga, da bi preprečili podjetjem selitev glavnega sedeža matičnega podjetja v državo članico, kjer bi bili pogoji v zvezi z izračunom davčne osnove za pravne osebe za njih ugodnejši.

3.8 Komisija poziva države članice k pogajanju in sklenitvi dvostranskih sporazumov, da bi določili praktične načine izvajanja tega pilotnega programa ob upoštevanju splošnih nezavezujočih smernic, ki jih predlaga. Za pripravo sporazumov in njihovo izvajanje bodo na voljo službe Komisije.

3.9 EESO se zaveda omejitev ukrepanja in poseganja Komisije in pozdravlja dejstvo, da bo njena vloga omejena na ponujanje predlogov in dajanje spodbude. To bo omogočilo zainteresiranim MSP, da preskusijo pilotni program kot del dvostranskega sporazuma med določenimi državami članicami EU. Glede na te rezultate bo Komisija takrat predlagala, da se podaljša najbolj uspešne pilotne programe.

3.10 EESO se strinja s Komisijo, da imajo MSP največ težav z različnostjo nacionalnih zakonodaj. V 25 državah članicah bo obilica dvostranskih sporazumov, ki se bodo načeloma med seboj razlikovali, MSP privedla do tega, da bodo uporabljali samo nekatera, kar pomeni, da ne bo prišlo do zelene poenostavitve.

3.11 Poleg tega se EESO sprašuje o posledicah, ki se bodo pokazale v praksi zaradi tega, ker Komisija ni predlagala bolj jasnih določil v zvezi s programom, ki ga želi uvesti. Kako bomo po uvedbi dvostranskih sporazumov prišli do usklajene

davčne zakonodaje (kar naj bi v določenem času dosegli), če nekatera konvergenčna merila niso bila določena že na samem začetku?

3.12 EESO opaža, da ni bila opravljena nobena podrobna raziskava, da bi preverili, če obstajajo v Evropi med določenimi državami ali regijami (na primer Švico, Liechtensteinom, Vatikanom, Monakom, San Marinom, Andoro itd.) določila, ki bi omogočila odpravo ali zmanjšanje posledic različnih davčnih sistemov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni za podjetja (zlasti za MSP).

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Sveta o ustanovitvi kohezijskega sklada (kodificirana različica)

COM(2006) 5 konč. — 2003/0129 (AVC)

(2006/C 195/15)

28. februarja 2006 je Svet Evropske unije sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 28. aprila 2006. Poročevalec je bil g. GRASSO.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja 2006) s 146 glasovi za, 1 glasom proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Evropski ekonomsko-socialni odbor odobrava pobudo Komisije za pripravo kodificirane različice Uredbe (CE) 1164/94, ki ustanavlja Kohezijski sklad.
2. EESO potrjuje že večkrat izraženo mnenje, da kodifikacija predpisov Skupnosti prispeva k približanju instrumentov Evropske unije njenim državljanom. To je še toliko bolj pomembno v primeru kohezijske politike, torej sektorju, ki ima v izgradnji Skupnosti ključen pomen.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zunanjih dejavnostih EU: Vloga organizirane civilne družbe

(2006/C 195/16)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 28. januarja 2004 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje o naslednji temi: Zunanje dejavnosti EU: Vloga organizirane civilne družbe.

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. maja 2006. Poročevalec je bil g. KORYFIDIS.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja 2006) s 140 glasovi za, 3 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Predloženo mnenje je pripravljeno na osnovi vprašalnika in študije. Oba dela sta rezultat dolgoročne teoretične analize, praktičnih raziskav in izkušenj, ki jih je EESO zbral v okviru svojih odnosov s posvetovalnimi organi in primerljivimi organizacijami civilne družbe v državah članicah ter tretjih državah. Ta proces, ki je trajal več let, je EESO prepričal, da je sedaj čas za prehod na naslednje obdobje, v katerem bo s tem povezane odnose oblikoval na bolj sistematični, rednejši in bolj obetavni osnovi.

2. EESO meni, da globalizacija gospodarstva v povezavi z razvojem znanosti in tehnologije, zlasti informacijske tehnologije, ustvarja močno dinamiko, ki jo je z današnjega vidika mogoče pravilno usmeriti le s spremembo težišča oblikovanja in razvoja sodobnih mednarodnih odnosov in sicer tako, da je treba odnose med različnimi skupnostmi vključiti v klasični odnos med državami.

3. Evropska unija kot sistem upravljanja in povezana celota mora torej čimprej priznati novo realnost, kar tudi pomeni, da mora načrtovati in razvijati politike za zunanje dejavnosti ter jih izvajati ob dejavni udeležbi in prispevku organizirane civilne družbe.

4. Kjer je to mogoče, morajo navedene politike delovati čim bolj preventivno, na vsak način pa morajo biti celostne. Demokratično življenje v Evropi, pravni red Skupnosti na gospodarskem in socialnem področju, strateški cilji Evropske unije in zanesljivo znanje so temelji za oblikovanje in razvoj teh politik znotraj in zunaj meja Unije.

5. V tej povezavi je treba poiskati novo ravnovesje v notranji organizaciji, pa tudi ustvarjalnejše ravnotežje med konkurenčnostjo in sodelovanjem, zlasti za tista področja in dejavnosti, ki so usmerjene v tretje države.

6. Kako naj se organizirana evropska civilna družba začne zavedati svoje nove vloge, pa je zapleteno vprašanje, na katerega je težko najti odgovor. Uporabiti bo treba sodobne metode, ki bodo vzpostavile tesno povezanost z učenjem in znanjem.

7. Če želimo ustvariti to povezanost, vendar tudi — v splošnem smislu — če želimo evropskim državljanom omogočiti, da dejavno sodelujejo v družbi in gospodarstvu, ki temelji na znanju, potrebujemo nov pristop k programom vseživljenjskega učenja. To v praksi pomeni, da morajo sedanji programi za vseživljenjsko učenje vključevati tudi znanje o globalizaciji in o zunanjih dejavnostih Unije.

8. Pri tem ima EESO kot predstavnik organizirane civilne družbe na evropski ravni trojno vlogo:

— kot glasnik organizirane civilne družbe jo zastopa pri političnih organih Evropske unije v zvezi z vprašanji s področja zunanjih ukrepov, pri tem pa deluje na podlagi demokratičnega pravnega reda in postopka demokratičnega usklajevanja različnih interesov;

— dejavno sodeluje pri načrtovanju in izvajanju politik Skupnosti, ki vključujejo tudi zunanje dejavnosti;

— zagotavlja spremljanje zunanje politike EU in njenih gospodarskih in socialnih posledic.

9. Opisana vloga EESO vključuje širok spekter tem, saj so vse težave, ki jih povzročajo novo globalno okolje, pomembne za posamezne vidike delovanja Odbora: to pomeni, da imajo gospodarsko, socialno, ekološko in kulturno razsežnost.

10. Najpomembnejši prispevek EESO k načrtovanju in razvoju politik Skupnosti, povezanih z zunanjimi dejavnostmi, je njegova sposobnost, da s svojimi stališči o posameznih vprašanih vzpostavlja ustvarjalno ravnovesje. Le-to nastaja z upoštevanjem različnih interesov, ki jih zastopajo člani Odbora, ter v okviru postopka in vidika, ki vključujeta navedene štiri razsežnosti.

11. EESO ima že veliko izkušenj z vprašanji s področja zunanjih dejavnosti Evropske unije. Vendar je po drugi strani treba ugotoviti, da te izkušnje niso dovolj izkoriščene v splošnejših mehanizmih in pristopih Skupnosti. Zlasti organi Skupnosti niso uspeli dovolj izkoristiti teh izkušenj in sklepov, ki izhajajo iz mnenj, informacijskih poročil in predlogov.

12. Po mnenju EESO je treba najti sredstva in možnosti, s katerimi bi te izkušnje neposredno in obojestransko povezali s centralnimi političnimi strukturami Unije. Ena izmed možnosti je podpis sporazumov o okrepljenem sodelovanju, kot je na primer sporazum, podpisan med Evropsko komisijo in EESO. Še boljša možnost pa bi bilo sodelovanje med vsemi političnimi organi Unije in EESO za razvoj celostnih in po možnosti preventivnih politik na področju zunanjih dejavnosti.

13. EESO se vsekakor zaveda nujnosti krepitve svoje vloge, pa tudi širše vloge, ki jo ima organizirana civilna družba v procesu globalizacije. Splošni razlog za to je potreba po promociji širših ciljev Evropske unije v 21. stoletju. Poseben razlog pa je — zlasti v primeru EESO — povezan z načinom, kako je te cilje mogoče uresničiti. Z drugimi besedami, gre za nov, še ne dokončno razvit način delovanja Odbora v okviru družbe znanja, ter za posebnost EESO: njegovo sposobnost, da zanesljivo deluje zunaj meja EU na ravni civilne družbe z uporabo pristopa, znanega kot „mehka diplomacija“.

14. EESO zahteva priznanje in podporo te edinstvene sposobnosti Odbora. Poleg tega zahteva priznanje vloge, ki jo ima kot globalni partner — institucionalni predstavnik organizirane civilne družbe v Evropi — zlasti v mednarodnih organizacijah. Nadalje zahteva krepitev položaja in vloge Odbora pri sklepanju pogodb s tretjimi državami ter podporo političnim prizadevanjem Odbora, usmerjenim v podporo civilne družbe v teh državah.

15. EESO prosi za podporo pri srednjeročnem razvoju najpomembnejših možnosti, ki jo potrebuje, če želi izvajati svojo trojno vlogo, opisano zgoraj. Te možnosti vključujejo:

- oblikovanje sodobnega in celostnega sistema za proaktivno komunikacijo, izmenjavo informacij in povezavo s partnerji v Evropi in po svetu, pa tudi z drugimi institucijami EU;
 - krepitev svoje prisotnosti in sodelovanja s posvetovalnimi organi vladnih organizacij in drugimi pomembnimi ustanovami, zlasti na področju odnosov z organizirano civilno družbo;
 - vzpostavitev „elektronske banke znanja“ o dejavnostih posvetovalnih organov in struktur povsod po svetu ter o mrežah organizirane civilne družbe v svetu in uporaba te banke podatkov kot instrumenta komunikacije, delovanja, razumevanja in posredovanja informacij o tem, kako civilna družba deluje, ter kot instrumenta za globalno seznanjanje z vrednotami in strateškimi cilji Evropske unije;
 - dveletno poročilo o razvoju globalnega delovanja posvetovalnih organov in struktur ter o njegovem vplivu na zunanje dejavnosti Evropske unije.
16. Na podlagi zgoraj naštetih sklepov in predlogov EESO poziva politične organe Evropske unije, da sprejmejo in izvajajo metodo neprekinjenega medinstitucionalnega dialoga, ki bo usmerjena v naslednje cilje:
- zagotavljati transparentne in pravočasne informacije ter zbrati zanesljivo skupno znanje o zunanjih dejavnostih Evropske unije in
 - glede predlaganih ukrepov doseči enoten in koherenten koncept o tem, katerih dejavnosti se je treba lotiti, *zakaj* in *kako*.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora Prispevek za Evropski svet 15. in 16. junija 2006 — Obdobje za razmislek

(2006/C 195/17)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 15. februarja 2006 v skladu s členom 29(2) poslovnika sklenil, da pripravi mnenje o naslednji temi: *Prispevek za Evropski svet 15. in 16. junija 2006 — Obdobje za razmislek*

in da v skladu s členom 20 poslovnika imenuje g. MALOSSA za glavnega poročevalca.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja) s 133 glasovi za, 1 glasom proti in 8 vzdržanimi glasovi.

1. EESO najprej pozdravlja izjavo predsedstva Sveta EU, da se ne bo omejilo na pregled pobud, ki so bile izpeljane v času obdobja za razmislek, temveč da bo sklenilo tudi dogovore glede nadaljnjih faz procesa.

2. V zvezi s tem EESO ponavlja svoje stališče iz mnenj z dne 24. septembra 2003 ⁽¹⁾ in 28. oktobra 2004 ⁽²⁾, da je ustavna pogodba bistven instrument, s pomočjo katerega se Unija lahko sooči s svojimi izzivi. Še posebej opozarja na pomen vključitve Listine o temeljnih pravicah, ki zagotavlja, da so državljanske pravice osnova politik Unije, ter določb o institucijah in upravljanju Unije, ki izboljšujejo njeno prepoznavnost in učinkovitost.

3. Upošteval je tudi resolucijo Evropskega parlamenta z dne 19. januarja 2006 o *obdobju za razmislek: potek, teme in okvir za ovrednotenje razprave o Evropski uniji*.

4. EESO meni, da:

— je pomanjkanje jasne vizije in soglasja o ciljih in namenih evropske integracije kljub uspehom in dosežkom v petdesletnem obdobju evropskega združevanja pripeljalo do dvomov;

— se skeptičnost državljanov nanaša bolj na delovanje in trenutne politike Unije, kot na samo ustavno pogodbo, katere inovativen značaj javnosti ni bil pojasnjen v zadostni meri;

— s trenutnim institucionalnim sistemom, ki temelji na Pogodbi iz Nice, Evropska unija ne bo mogla nadaljevati svoje poti združevanja. Obstoječe pogodbe ne izpolnjujejo potreb po sodobnem evropskem upravljanju in mnogo premalo prostora namenjajo predvsem vlogi organizacij civilne družbe v postopku oblikovanja politik in odločanja Skupnosti na vseh ravneh;

— je naloga Evropske komisije in Evropskega sveta v okviru njunih odgovornosti, da pripravita primerne predloge in z njimi položita temelje za vizijo prihodnosti Evrope, ki bo nosilka lepše prihodnosti za državljane, ter da izboljšata vsebino politik Unije, da bodo izpolnile pričakovanja prebivalcev Evrope. V tem okviru EESO pozdravlja dejstvo, da je v medinstitucionalnem dogovoru med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo z dne 4. aprila 2006 v finančni perspektivi 2007–2013 predvidenih več sredstev, kot jih je prvotno odobril Evropski svet. Vendar pa ugotavlja, da je to povišanje omejeno in zelo obžaluje, da zato ta finančna perspektiva ne bo omogočala sprostitve proračunskih sredstev v skladu z ambicijami, ki si jih je

Evropa postavila. V zvezi s tem opozarja na svoje mnenje o tej temi z dne 15. septembra 2004 ⁽³⁾;

— je za uspešno strategijo seznanjanja z Evropo treba

— določiti jasno vizijo prihodnosti Evrope;

— opredeliti in izvajati politike, ki imajo za državljane resnično dodano vrednost;

— zagotoviti večjo prepoznavnost in razumljivost evropske integracije in njenih ciljev;

— uresničiti bolj demokratično delovanje Unije, ki bo zagotavljalo zlasti večjo vključenost državljanov in bolj strukturiran dialog z organizirano civilno družbo.

5. EESO Evropskemu svetu, ki bo zasedal 15. in 16. junija 2006, podaja naslednja priporočila:

5.1 Odgovornosti

5.1.1 Odgovornost za hitro rešitev krize identitete, s katero se trenutno sooča Evropska unija, je v prvi vrsti v rokah držav članic in s tem Evropskega sveta. Letošnji junjski vrh mora zato sprejeti jasno sporočilo o prihodnosti Evrope in najti izhod iz sedanje politične slepe ulice. Glede na to EESO meni, da mora rešitev za „izhod iz krize“ ohraniti prednosti in ravnovesja, dosežena z ustavno pogodbo, in upoštevati dejstvo, da je pogodbo doslej ratificiralo 15 držav članic.

⁽¹⁾ Mnenje za medvladno konferenco 2003 (UL C 10, 14. 1. 2004).

⁽²⁾ Mnenje o Pogodbi o Ustavi za Evropo (UL C 120, 20. 5. 2005).

⁽³⁾ Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – naša skupna prihodnost: politični izzivi in proračunska sredstva razširjene Evrope 2007–2013 (COM(2004) konč.).

5.1.2 Glede na člen IV-443(4) omenjene ustavne pogodbe dve neuspešni ratifikaciji, katerih razlogov seveda ne smemo ignorirati, še ne pomenita opustitve te pogodbe.

5.2 Boljše upravljanje

5.2.1 Evropske institucije, Komisija, Evropski parlament in Svet, bi morale spodbujati najbolj inovativne elemente ustavne pogodbe na področju upravljanja. Tako EESO priporoča, da se brez odlašanja razširijo in okrepijo postopki posvetovanja z organizacijami civilne družbe pred vsako pomembno zakonodajno pobudo. Komisijo tudi poziva, da preuči pogoje za izvajanje pravice državljanov do pobude.

5.2.2 V tem pogledu bi morale institucije v večji meri izkoristiti zmožnost EESO, da s svojimi raziskovalnimi mnenji in informativnimi poročili, pa tudi v okviru presoj učinka, prispeva k vsebini politik EU.

5.2.3 Prav tako in v sodelovanju zlasti z nacionalnimi ekonomsko-socialnimi sveti in podobnimi ustanovami bo Odbor nadaljeval s pobudami za odločen prispevek k spodbujanju ter večji strukturiranosti dialoga in razprave med institucijami EU in organizirano civilno družbo.

5.2.4 Treba bi bilo razviti tudi načelo „funkcionalne subsidiarnosti“ in „v imenu Unije“ lokalnim in regionalnim skupnostim ter organizacijam civilne družbe dodeljevati vedno več odgovornosti, da se pospeši proces istovetenja državljanov z evropsko stvarnostjo. Razširiti bi bilo treba tudi nadzor subsidiarnosti, in sicer ne samo na lokalne in regionalne skupnosti temveč tudi na organizacije civilne družbe.

5.3 Izboljšanje vsebine politik Skupnosti in evropskega državljanstva

5.3.1 Institucije Unije morajo izboljšati vsebino evropskih politik in s tem dokazati njihovo učinkovitost ter pozitiven učinek na vsakdanje življenje državljanov: zaposlovanje, mobilnost, okolje, socialni napredek, mladinsko politiko, podjetništvo, boj proti diskriminacijam in izključenosti itd. Prav tako bi morale nadaljevati z izvajanjem velikih evropskih projektov, ki jih državljanji istovetijo z Unijo (vseevropska omrežja, vesoljska politika itd.), ter začeti z novimi, kot so evropska prostovoljna služba in evropski sistem za preprečevanje in upravljanje velikih tveganj.

5.3.2 Evropska komisija mora v skladu z vlogo in pristojnostmi, ki ji jih določajo pogodbe, pripravljati osnutke in predloge za pravo skupno politiko na področjih, kjer dodane vred-

nosti evropske razsežnosti ni več potrebno dokazovati (zlasti energetika, okolje, raziskave). V ta namen je treba izbrati najbolj pragmatične rešitve, pa naj gre bodisi za sofinanciranje EU/države članice ali okrepljeno sodelovanje, odvisno od političnega področja.

5.3.3 Na področju zunanje politike, in v skladu z obvezo, sprejeto na zasedanju Evropskega sveta na Dunaju leta 1998, je treba prav tako močno okrepiti kohezijo in solidarnost EU ter se s tem izogniti prevelikemu številu različnih pobud in stališč, ki vzbujajo dvome v resnično pripravljenost držav članic, da ukrepajo na ravni EU. Dosledno in prepričljivo predstavljanje zakonitih interesov EU po vsem svetu bi prav tako v veliki meri okrepilo zaupanje evropskih državljanov v Unijo in ji zagotovilo večjo prepoznavnost.

5.3.4 Če bi Komisija in Svet politikam Unije dala bistveno vsebino, bi izboljšala verodostojnost obnovljene lizbonske strategije in odprla pot k evropskemu projektu po letu 2010 v skladu s pričakovanji državljanov, pod pogojem, da bo tokrat temeljil na sredstvih, ki bodo resnično v skladu z napovedanimi ambicijami. Dejansko bo le s takšnim splošnim družbenim projektom, ki ga trenutno še nimamo, možno javnosti pomagati bolje razumeti ustavno pogodbo.

5.4 Polna uporaba obstoječih pogodb

5.4.1 Komisija in Svet bi morala takoj in brez čakanja na novo pogodbo v celoti začeti izvajati nekatere določbe Pogodbe iz Nice, kot na primer določbe, ki dopuščajo kvalificirano večino na nekaterih področjih socialne politike ter pravosodja in notranjih zadev.

5.4.2 Poleg tega EESO priporoča, da Komisija in države članice sprejmejo nove pobude na področju ekonomskega upravljanja Unije, da bo možno okrepiti proces koordinacije ekonomskih in proračunskih politik držav članic s ciljem povečati naložbe za uresničenje ciljev lizbonske strategije. Glede na to bi bilo koristno takoj okrepiti pristojnosti Evroskupine.

5.4.3 Poleg tega je naloga Sveta, da takoj odpravi zamude in pomanjkljivosti, celo vrzeli, ki obstajajo na številnih področjih, kot na primer pri uvedbi evropskih statutov za združenja, vzajemne družbe in majhna podjetja ter patenta Skupnosti. Treba je tudi hitro ukrepati in odstraniti ovire na področju prostega pretoka oseb, storitev in blaga. Te zamude in vrzeli so prispevale k temu, da so institucije Unije izgubile svojo verodostojnost, spodbujajo pa tudi izražanje nacionalnih egoizmov ter konkurenco med državami članicami.

5.4.4 Če se evropski zakonodajni akt, ki ga predloži Komisija kot institucija s pravico do pobude in varuhinja splošnega interesa, ne sprejme, mora Svet državljanom pojasniti odločitev za to blokado in jo celo upravičiti.

5.5 Verodostojno in koherentno obveščanje

5.5.1 EESO poziva države članice, da pripravijo ciljno naravnane in stalne obveščevalne kampanje o dosežkih evropske integracije in njeni dodani vrednosti ter da že v osnovni šoli začnejo z „evropsko državljsko vzgojo“. Da pa bi bile informacije verodostojne in se ne bi enačile s propagando, je treba vključiti mreže organizacij civilne družbe, da bodo vodile konkretno razpravo o vsebini politik. Tudi Evropska komisija ima bistveno vlogo pri zagotavljanju koherentnosti evropskih komunikacijskih ukrepov. Komisija bi se na tem področju morala bolj zavzemati za zagovarjanje politik in mehanizmov Unije in se ne bi smela zadovoljiti z nevtralnim položajem.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Predlogu odločbe Sveta o smernicah za politike zaposlovanja držav članic

COM(2006) 32 konč. — 2006/0010 (CNS)

(2006/C 195/18)

Svet je 10. februarja 2006 sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. maja 2006. Poročevalec je bil g. GREIF.

Odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja 2006) z 91 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Predlog odločbe Komisije

1.1 V začetku leta 2006 je Komisija Svetu predložila predlog odločbe o smernicah za politike zaposlovanja držav članic za leto 2006.

V njej predlaga, da se smernice 2005-2008, sprejete leta 2005, ne spremenijo in da se državam članicam priporoči, da svojo politiko trga dela in zaposlovanja še nadalje izvajajo v skladu s prednostnimi nalogami, navedenimi v smernicah.

6. Spodbujanje k sklenitvi novega pakta med Evropo in njenimi državljani

6.1 S podpisom in ratifikacijo evropskih pogodb so se vse države članice prostovoljno odločile za proces integracije, ki temelji na vedno tesnejši povezanosti med evropskimi narodi.

6.2 Obdobje za razmislek mora omogočiti, da bomo našli izhod iz trenutne institucionalne slepe ulice. Vendar pa ga je treba izkoristiti tudi, in predvsem, kot priložnost za spodbujanje dosege novega soglasja o ciljnih integracije in o realističnem ter hkrati ambicioznem političnem projektu, ki bi državljanom omogočil sanjati o Evropi, ki jim ne bi prinesla le resničnega miru temveč tudi več blaginje in demokracije. Evropski projekt mora znova pridobiti verodostojnost, proces integracije pa legitimnost, če želi EU prebroditi sedanjo krizo identitete.

1.2 S tem sklepom Komisija sledi novemu ciklusu upravljanja v teku reforme lizbonske strategije, po kateri naj bi smernice za politike zaposlovanja, sprejete v združenem paketu skupaj s širšimi smernicami gospodarske politike, odslej v celoti pregledovali v glavnem le še vsake tri leta.

1.3 Obenem so se države članice s tem za leto 2006 odpovedale možnosti, da v vmesnih letih po potrebi sprejmejo potrebne prilagoditve.

Pred tem sklepom Komisije je bila sprejeta ocena jeseni 2005 predloženih nacionalnih reformnih programov držav članic v njihovih letnih poročilih o napredku in v skupnem poročilu o zaposlovanju.

2. Ugotovitve Odbora

2.1 EESO je že v svojem mnenju o sprejetju smernic 2005-2008⁽¹⁾ izrazil zadovoljstvo s tem novim pristopom in z večletnim ciklusom, vendar je pri tem ugotovil, da

- je v nekaterih točkah mogoče ugotoviti pomanjkljivo skladnost med širšimi smernicami gospodarske politike in smernicami za politike zaposlovanja;
- je uspeh odvisen predvsem od tega, da države članice resno jemljejo obveznosti in da se dogovorjene prednostne naloge dejansko uresničujejo v nacionalnem okviru;
- mora biti pri tem zagotovljena resnična vključenost parlamentov, socialnih partnerjev in civilne družbe v vseh fazah usklajevanja politik zaposlovanja.

2.2 Odbor je poleg tega pri pripravi smernic 2005-2008 ugotovil, da so potrebne prilagoditve zlasti pri naslednjih prednostnih nalogah:

- pri političnih ukrepih za spodbujanje vključevanja mladih v trg dela, s ciljem, da se jim predvsem priskrbi prvo zaposlitev, ki ponuja tudi možnosti za prihodnost;
- pri ukrepih ob prehajanju h gospodarstvu, ki temelji na znanju, še zlasti z ozirom na izboljševanje kakovosti delovnega mesta in povečevanje produktivnosti;
- glede vprašanj o enaki obravnavi spolov na trgu dela in v tej zvezi tudi pri ukrepih za združljivost poklica in družine;
- glede izziva, ki ga predstavlja staranje delazmožnega prebivalstva, in
- glede potrebe po močnejšem boju proti diskriminaciji — na podlagi starosti, invalidnosti ali etničnega porekla — na trgu dela.

2.3 EESO se pridružuje presoji *Cambridge Review Report* o pregledu politike posameznih držav članic v odstavkih, ki v nacionalnih akcijskih načrtih za 2005 zadevajo politike zaposlovanja; v tej presoji, opravljeni po naročilu Komisije, se ugotavlja, da so prav pri teh — v točki 2 navedenih — „horizontalnih“ temah sicer vsakokrat navedeni posamezni ukrepi, da pa jih številne države članice v celoti niso obravnavale dovolj nujno.

Zaradi položaja na trgu dela v mnogih državah članicah, ki se skoraj ni izboljšal, in zaradi še naprej pomanjkljivega nacionalnega uresničevanja smernic na teh področjih bi bilo za EESO nujno, da se v letnih priporočilih državam članicam tem točkam namenja posebna teža in po potrebi izvedejo potrebne prilagoditve pri večletnih smernicah.

⁽¹⁾ Mnenje EESO z dne 31.5.2005 o Predlogu Sveta za smernice politike zaposlovanja držav članic (v skladu s členom 128 Pogodbe o ES) (poročevalec: g. Malosse). (UL C 286 z dne 17.11.2005).

2.4 To še zlasti drži, ker na evropski ravni v veliki meri cilji politik zaposlovanja in politik trga dela niso izrecno in obvezujoče določeni.

- S tem, da so pri sprejetju smernic 2005-2008 eksplicitne in tudi kvantificirane cilje oslabil v referenčne vrednosti, so se tendenčno odmaknili od pristopa, za katerega so si doslej prizadevali v Evropski strategiji zaposlovanja: da se državam članicam naloži jasen okvir z jasnimi obveznostmi.
- Nasprotno naj bi si vsaka država članica po posvetovanju z nacionalnim parlamentom in socialnimi partnerji zastavljala lastne cilje za uresničevanje smernic na ravni posameznih držav v okviru nacionalnih reformnih programov, ki jih je treba pripraviti.

2.5 Odbor je že pred letom dni opozoril, da to lahko vodi do nadaljnega slabljenja obvez pri nacionalnem uresničevanju evropsko dogovorjenih prednostnih nalog, ker ukrepov politik zaposlovanja držav članic ni več mogoče v enaki meri kot prej meriti na podlagi konkretnih in tudi kvantificiranih evropskih določitev ciljev.

Ta zaskrbljenost — zlasti glede tendenčnega zmanjšanja obvez za cilje — se leto pozneje, kot kaže prvi pregled tistega dela Nacionalnih reformnih načrtov, ki so jih predložile države članice in zadeva zaposlovanje, v veliki meri potrjuje. Kot že ugotavlja več strani, številni Nacionalni reformni načrti, predloženi Evropski komisiji, glede politike zaposlovanja, ki upošteva pravice in obveznosti delavcev, ne kažejo posebnih ambicij:

- po eni strani pogosto — kot že v minulih letih — predstavljajo tekoče ukrepe, ki so bili že tako del nacionalne vladne agende
- po drugi strani pa v številnih nacionalnih reformnih načrtih manjkajo konkretne informacije o tem, kdaj, kako, s kakšnimi viri in kdo naj bi jih uresničil.

Določena mera prožnosti pri uresničevanju smernic je spriču obstoječih različnih struktur politike trga dela in problemov v državah članicah načelno smiselna. Dokler obstajajo pogoji, navedeni v točki 2.4, bi se morali nujno izogibati temu, da se cilji prenovljene lizbonske strategije slabijo s premajhno stopnjo konkretizacije.

2.6 EESO se zato zavzema za sprejetje učinkovitih ukrepov, da se v prihodnosti Nacionalni programi kvalitativno izboljšajo tako, da bodo vsebovali več obvez glede časovnih določitev, odgovornosti in — če mogoče — ustrezne finančne podlage.

V nacionalnih reformnih načrtih so večinoma zgolj nacionalne ugotovitve glede nadrejenih lizbonskih ciljev zaposlovanja (celotna zaposlenost, ženske, starejši). EESO se opredeljuje za nadaljnje konkretne določitve ciljev, tako recimo v boju proti

brezposelnosti mladih, pri forsiranju enakega položaja in vseživljenjskega učenja, pri spodbujanju invalidov⁽²⁾ ter pri širjenju ustanov, ki skrbijo za otroke, in virov za aktivno politiko trga dela. Tu je ambiciozne predloge posredovalo le malo držav članic.

V tem okviru je treba resno okrepiti ponovno zavedanje in trdno usmeritev k evropskim ciljem v smernicah.

2.7 EESO je tudi že opozoril na to, da je bistven ključ za uspeh Nacionalnih reformnih načrtov v čim obsežnejši vključenosti vseh pomembnih socialnih akterjev — zlasti socialnih partnerjev — v vseh fazah procesa.

EESO v tej zvezi obžaluje, da pri pripravi Nacionalnih akcijskih načrtov pogosto ni prišlo do potrebnega posvetovanja s socialnimi partnerji in do resnične razprave s civilno družbo. To se je ne nazadnje dogajalo že zaradi zelo napetega rokovnega načrta pri pripravi reformnih načrtov, kot je pojasnjeno tudi v poročilu *Cambridge Review Report* odbora za zaposlovanje v neki analizi poročil posameznih držav.

Takšna vključenost vseh pomembnih socialnih akterjev je po mnenju EESO pogoj za to, da se, recimo, prek politike trga dela usklajujeta prožnost na trgu dela in v veliki meri zagotavljanje zaposlitvenih razmer.

Za EESO je nezadostna vključenost civilne družbe tudi eden od razlogov, zakaj so si v večini držav članic premalo prizadevali za vključitev stebra *socialne varnosti*.

2.8 V tej zvezi je treba ugotoviti tudi, da večina reformnih načrtov le nezadostno upošteva potrebo, da se poleg strukturnih reform na trgu dela sprejmejo tudi k povpraševanju usmerjeni ukrepi za pospeševanje rasti in zaposlovanja. EESO je s tem v zvezi v zadnjem času večkrat opozoril, da je za to potreben zdrav makroekonomski kontekst na evropski in nacionalni ravni.

Občutno izboljšanje položaja na področju politike zaposlovanja je v številnih državah mogoče doseči le s trajnim konjunktornim vzponom. Za izrabo potenciala za rast in polno zaposlenost je treba ustvariti ustrezne okvirne pogoje, ki pospešujejo tako zunanje kot notranje pospeševanje. Le malo držav članic v

svojih reformnih programih v tem smislu namenja zadosten poudarek gospodarskim spodbudam.

2.9 EESO je poleg tega že večkrat ugotovil, da prizadevanja na področju politik zaposlovanja brez ustreznih finančnih sredstev na nacionalni in evropski ravni ne morejo biti uspešna. Zato je treba ustrezne prednostne naloge upoštevati v načrtovanih proračunov. Tudi tu *Cambridge Review Report* pri večini držav članic ugotavlja razhajanje med predlogi za pobude na področju politike trga dela in pomanjkljivim proračunskim pokritjem.

Tako je treba npr. povečati proračunski manevrski prostor za ustrezne infrastrukturne naložbe v državah članicah. Nacionalni reformni načrti bi morali biti po možnosti zasnovani tako, da izkazujejo v celotni EU usklajen program za oživljanje konjunktura. Pomembna točka pristopa so pri tem tudi javne naložbe. V tej zvezi je treba umakniti in prerazporediti v prihodnjem proračunu EU predvideno veliko krčenje sredstev, predvidenih za projekte TEN.

EESO zahteva, da se te in druge omejitve, ki zavirajo rast in zaposlovanje, upoštevajo pri konkretnem oblikovanju finančnih perspektiv 2007-2013.

3. Spremljanje izvajanja

3.1 EESO poziva, da se načelu participativne demokracije namenja ustrezno mesto v okviru uresničevanja Nacionalnih reformnih načrtov v državah članicah, a tudi pri obravnavi smernic politik zaposlovanja v prihodnjih letih. Od tega bo še kako odvisen nujno potreben napredek v okviru stebra politik zaposlovanja v lizbonskem procesu.

3.2 EESO v tej zvezi ponavlja svojo pripravljenost, da skupaj z nacionalnimi ekonomskimi in socialnimi sveti ter primerljivimi organi v prihodnosti lahko igra aktivno vlogo predvsem glede opazovanja učinkovite uporabe smernic v državah članicah.

3.3 Glede potrebnih prilagoditev smernic v prihodnjih letih Odbor razmišlja o tem, da bi zavzel stališče v ločeni pobudi.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁾ Mnenje EESO z dne 20.04.2006 o Sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Položaj invalidov v razširjeni Evropski uniji: evropski akcijski načrt 2006-2007 (poročevalka: ga. Greif)

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije o akcijskem načrtu za biomaso

COM(2005) 628 konč.

(2006/C 195/19)

Komisija je 23. januarja 2006 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in Protokolom o sodelovanju med Evropsko komisijo in Evropskim ekonomsko-socialnim odborom z dne 7. novembra 2005 Odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu: *Sporočilo Komisije o akcijskem načrtu za biomaso*

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. maja 2006. Poročevalec je bil g. VOSS.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja) s 85 glasovi za in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozdravlja akcijski načrt Komisije za biomaso kot pomemben prispevek k trajnostnemu razvoju Evrope.

1.2 Analiza sedanje uporabe biomase in njenih potencialov prvič daje pregled možnosti in obstoječih ovir pri uporabi biomase v različnih energetskih sektorjih.

1.3 Povečanje deleža biomase v obnovljivih virih energije (OVE) je ključni pogoj za doseg cilja EU, v skladu s katerim naj bi delež obnovljivih virov energije v skupni porabi energije leta 2010 znašal 12 %. Zato je namen okrepljeno pospeševati uporabo biomase pravilen in nujno potreben.

1.4 EESO izrecno podpira odločitve, da se zapolni zakonodajna vrzel na področju uporabe obnovljivih virov energije pri proizvodnji toplote. Na evropski ravni doslej obstajata le direktiva o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov in direktiva o spodbujanju uporabe biogoriv. Ker delež toplotne energije znaša približno 50 % skupne porabe energije in ima biomasa na področju toplote velik potencial, pričakujemo, da bo Komisija še v tem letu pripravila ustrezen predlog.

1.5 Ta predlog pa se ne bi smel omejiti samo na biomaso, temveč bi moral upoštevati tudi druge tehnologije za proizvodnjo toplote in hlajenje iz obnovljivih virov. Določitev konkretnega in obvezujočega cilja Unije za leto 2020 bi omogočila varnost naložb. Določiti bi bilo treba obvezujoč cilj EU, v skladu s katerim mora delež obnovljivih energij v končni porabi energije do leta 2020 znašati najmanj 25 %.

1.6 Odbor kritično spremlja poročilo o uporabi biogoriv, ki ga je napovedala Komisija, in zahteva okrepljene ukrepe na tem področju. Biogoriva lahko načeloma bistveno prispevajo k

zmanjšanju odvisnosti Evrope od fosilnih virov energije. Hkrati pa ravno tukaj postane jasno, da sta razvoj učinkovitejših prometnih sistemov in bistveno izboljšanje energetske učinkovitosti odločilnega pomena tudi pri visoko zastavljeni strategiji nadomeščanja goriv.

1.7 Odbor zato poziva Komisijo, da še v tem letu vlagateljem omogoči dolgoročne perspektive in predlaga nove, obvezujoče cilje za delež biogoriv do 2020.

1.8 Sredstva, predvidena v 7. okvirnem programu za raziskovanje, bi bilo treba precej povečati. Potreben je zlasti nadaljnji razvoj uporabe biomase na osnovi lignoceluloze in njenih podizdelkov.

1.9 Sedanja direktivo o pospeševanju posebej učinkovite soproizvodnje toplote in električne energije⁽¹⁾ bi bilo treba razširiti tako, da bi bila uporaba biomase v soproizvodnji toplote in električne energije postavljena na prednostno mesto v primerih, ko to omogočajo okvirni pogoji.

1.10 Politika za večjo uporabo biomase v Evropski uniji mora slediti horizontalnemu načelu. Z usklajeno kmetijsko, strukturalno, regionalno in energetsko politiko lahko tudi kmetje bolj sodelujejo pri proizvodnji energije, kar bo v prihodnosti lahko koristilo evropski konkurenčnosti, okoljski zaščiti in oskrbi z energijo.

1.11 Odbor pozdravlja opozorilo Komisije glede nujnosti jasnih in zanesljivih trgovinskih sporazumov, vendar bi bilo treba v pogodbah v okviru STO določiti instrumente „pogojnega dostopa na trg“ (qualified market access). Le tako bo mlada evropska proizvodnja dobila priložnost za razvoj.

1.12 Evropski akcijski načrt bi moral obravnavati tudi uporabo biomase za proizvodnjo materialov.

⁽¹⁾ Direktiva 2004/8/ES o spodbujanju soproizvodnje, ki temelji na rabi koristne toplote. UL L 52 z dne 21. 2. 2004.

1.13 Odbor poziva Komisijo in države članice, da spremenijo šesto direktivo ⁽²⁾ o usklajevanju zakonodaje držav članic o prometnih davkih in sicer tako, da bodo države članice lahko uporabile nižnjo stopnjo davka na dodano vrednost za blago in storitve za uporabo toplote in hlajenja, pridobljenih iz obnovljivih virov energije.

1.14 Odbor poziva države članice in Komisijo, da zagotovi minimalen delež sredstev iz strukturnih skladov EU za investicije na področju biomase in drugih obnovljivih energij. Odbor podpira tudi določitev najmanjših deležev iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Delež sredstev za investicije na tem področju bi moral naraščati in na koncu obdobja načrtovanja 2013 obsegati 10 % strukturnih sredstev povprečja v državah članicah.

1.15 Po mnenju EESO je nevezanost neposrednih plačil v okviru zadnje agrarne reforme pomemben pogoj za okrepljeno pridelovanje energetskih rastlin. EESO vidi kratkoročne možnosti za ukrepanje tudi v okviru SKP in sicer v uskladitvi premije za energetske rastline. To bi bilo treba zlasti omogočiti tudi v novih državah članicah.

1.16 EESO meni, da so poleg stalnega preverjanja doseganja ciljev potrebni obvezni akcijski načrti za biomaso v državah članicah. Tako bi lahko prepoznali in izkoristili različne regionalne možnosti.

1.17 EESO predlaga zmanjšanje administrativnih ovir in upoštevanje obnovljivih virov energije, na primer v regionalnih načrtih.

1.18 Odbor pričakuje, da bodo zahteve za zanesljivo certificiranje izvora izdelkov opisane že v akcijskem načrtu za biomaso. Pri tem opozarja na naslednje zahteve: trajnostni kriteriji za izdelke z izvorom znotraj Evrope in neodvisnost na področju prehrane ter socialni in ekološki standardi za „pogojni dostop na trg“.

1.19 EESO pozdravlja dejstvo, da Komisija določa enake standarde emisij za obnovljive vire energije in fosilna goriva.

1.20 Odbor opazuje razvoj k enotni evropski energetski politiki. Čeprav je določena konkurenca na področju sistemov za uvedbo obnovljivih virov energije na trg smiselna, bi bilo treba sisteme, ki so se pri novih postopkih stroškovno in količinsko izkazali za posebno učinkovite, uporabiti v celi Evropi. Primer za to so dinamični modeli s fiksnimi cenami, ki jih številne države članice že uporabljajo v okviru zakonov o obnovljivih virih energije.

1.21 EESO meni, da cilj ukrepov za uvedbo na trg ne more biti trajno subvencioniranje, temveč konkurenčna in ekonomska uporaba ob hkratnem upoštevanju zunanjih stroškov.

⁽²⁾ Direktiva 77/388/EGS Sveta z dne 17. maja 1977 o usklajevanju zakonodaj držav članic o prometnih davkih (skupni sistem davka na dodano vrednost: enotna osnova za obdavčitev).

2. Obrazložitev

2.1 Z vidika zanesljivosti oskrbe, vedno večje odvisnosti Evrope od uvoza nafte in zemeljskega plina, naraščajočih cen nafte in obveznosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ostaja razvoj obnovljivih virov energije ena izmed prednostnih nalog EU in držav članic.

2.2 Predvidenih ciljev direktive o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije in direktive o uporabi biogoriv brez daljnosežnejših ukrepov ne bo mogoče doseči. Unija z običajnim ukrepanjem ravno tako ne bo uresničila skupnega cilja, v skladu s katerim naj bi podvojili delež obnovljivih virov energije, ki bi tako znašal 12 %. Eden izmed ključnih vzrokov je, da mora sektor biomase prispevati velik delež k izpolnitvi tega cilja, njegov tržni razvoj pa zaostaja za pričakovanji.

2.3 Delež obnovljivih energij še vedno ostaja na nizki ravni; delež obnovljivih virov energije v kombinaciji energetskih virov EU pa bo leta 2010 namesto zelenih 12 % po vsej verjetnosti znašal le 9 do 10 %, če ne bodo izpeljani ustrezni ukrepi. Komisija je zato predložila akcijski načrt za biomaso, ki vsaj v tem pomembnem in doslej strateško zapostavljenem področju napoveduje nadaljnje pobude.

2.4 Naložbe na področju uporabe energije imajo vedno dolgoročni značaj. Elektrarna, zgrajena danes na novo, bo obratovala več kot 30 let. Poleg učinkov, kot so podnebne spremembe, je negotovost glede razvoja cen nafte in zemeljskega plina v nasprotju z dobro predvidljivostjo cen surovin v sektorju biomase eden izmed najpomembnejših gospodarskih razlogov za pospeševanje te tehnologije. Pri tem ni cilj stalno subvencioniranje sistemov, temveč razvoj konkurenčnosti ob hkratnem upoštevanju zunanjih stroškov.

2.5 V nasprotju s pričakovano rastjo cen na področju tradicionalnih goriv bodo cene tehnologije za obnovljive energije zaradi nižjih investicijskih stroškov, ki bodo posledica tehničnega napredka in masovne proizvodnje, padle.

2.6 Stroškovne primerjave obnovljivih energij in uporabe tradicionalnih goriv ali jedrske energije so večinoma pomanjkljive. Pogosto se primerjajo odpisane elektrarne, ki so bile zgrajene nekoč v času državnega monopola, in njihovi stroški z na novo vzpostavljenimi tehnološkimi zmogljivostmi za uporabo obnovljivih virov energije. Poleg tega v cenah niso izraženi zunanji stroški tradicionalnih/jedrskih tehnologij, kot sta okoljska škoda ali državno zavarovanje za elektrarne.

2.7 Akcijski načrt predvideva več kot 20 ukrepov, ki naj bi jih večinoma pričeli izvajati leta 2006. K področju uporabe biogoriv v prometu spadajo priprave za uvedbo obveznosti, v skladu s katerimi morajo naftna podjetja komercializirana tradicionalna goriva kombinirati z določenim odstotkom biogoriv.

2.8 Komisija je za leto 2006 napovedala poročilo o možni reviziji direktive o biogorivih, kjer bo preučila uporabo direktive v državah članicah. Delež v EU trenutno znaša 0,8 %; tako je zelo malo verjetno, da bi do leta 2010 dosegli cilj 5,75 %, ki je bil leta 2003 določen za EU.

2.9 Načrt predvideva preučitev možnosti za izboljšanje standardov za goriva, s čimer bi spodbujali uporabo energije iz biomase v prometu in za proizvodnjo toplotne in električne energije. Nadalje predvideva spodbujanje naložb v raziskave, zlasti v izdelavo tekočih goriv iz lesa in odpadkov, ter kampanje za obveščanje kmetov in lastnikov gozdov o energetskih rastlinah. Poleg tega bo Komisija pripravila zakonodajne predloge za spodbujanje uporabe obnovljivih virov energije za ogrevanje.

2.10 Po ocenah Komisije bi lahko uporabo biomase z ukrepi, predvidenimi v akcijskem načrtu, brez intenziviranja kmetijstva ali omembe vrednih učinkov na domačo proizvodnjo hrane do leta 2010 povečali na približno 150 mtoe (v primerjavi z 69 mtoe v letu 2003). Po napovedih Komisije se bodo emisije toplogrednih plinov s tem zniževale za 209 milijonov ton ekvivalenta CO₂ letno. S tem bo nastalo 250.000 do 300.000 delovnih mest — večinoma na podeželju. Zmanjšala se bo odvisnost od uvoza energije z 48 % na 42 %.

2.11 Komisija ocenjuje, da pri ceni fosilnih goriv 60 \$ za sod neposredni merljivi stroški znašajo 9 milijard EUR letno — 6 milijard EUR za biogoriva in 3 milijarde EUR za uporabo biomase za proizvodnjo elektrike. To pomeni zvišanje za 1,5 centa za liter bencina in za 0,1 centa za kWh električne energije.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Evropska Unija ne bo dosegla ciljev glede širitve uporabe obnovljivih virov energije, ki si jih je sama določila, če ne bo nadaljnjih ukrepov. EESO pozdravlja akcijski načrt za biomaso in ugotavlja, da nadaljnji vmesni cilji, določeni na spomladanskem vrhu predsednikov držav in vlad, v skladu s katerimi naj bi delež obnovljivih energij do leta 2015 znašal 15 %, delež biogenih goriv pa 8 %, pomenijo, da je treba na področju obnovljivih virov energije nadaljevati politiko visoko zastavljenih ciljev. Tudi iz sklepa Evropskega parlamenta, da mora delež energije, pridobljene iz obnovljivih virov energije, do leta 2020 znašati 25 %, je razvidno, da se pripravljenost za novo usmeritev na področju energetske politike v EU veča.

3.2 Nadaljnjo oviro predstavlja dejstvo, da vlagatelji, vlade in potrošniki še vedno premalo zaupajo tehnologijam za obnovljive vire energije, kar velja tudi za mnoge druge inovativne tehnologije. Vzrok za to je iskati v nepoznavanju tehničnih in gospodarskih možnosti. Odbor meni, da je potrebno obsežno obveščanje in izobraževanje, tako uporabnikov in potrošnikov, kot tudi na področju raziskav in razvoja. V akcijskem načrtu bi bilo treba to temo izčrpnje obravnavati.

3.2.1 Odbor hkrati ugotavlja, da kopičenje podjetij, ki je na področju energije pogosto, ni vedno najbolj primerno za hitro uvajanje inovativnih tehnik in postopkov. EESO opozarja, da ob današnji strukturi podjetij nove pobude, ki pogosto nastajajo v malih in srednje velikih podjetjih, niso dovolj izkoriščene. Komisijo poziva, da pripravi predloge za izboljšanje.

3.3 Okrepljena uporaba biomase bi ne le bistveno prispevala k zmanjšanju odvisnosti od uvoza energije v EU, temveč poleg tega tudi k doseganju lizbonskih ciljev in ciljev glede varstva podnebja. Uporaba biomase običajno daje prednost decentralnim strukturam in s tem pospešuje razvoj podeželja. Zlasti z vidika novih držav članic, v katerih je delež zaposlenih v kmetijstvu precejšen, uporaba biomase prinaša velike možnosti za povečanje raznolikosti virov dohodka in zagotavljanje delovnih mest.

3.4 EESO ugotavlja, da je Evropa trenutno vodilna na nekaterih področjih tehnologij za uporabo obnovljivih virov energije. Gospodarstvo v EU je odvisno od razvoja in izvoza novih tehnologij. Inovativni postopki in proizvodi iz obnovljivih surovin EU ponujajo temelj za prevzem vodilne vloge v svetovni trgovini na področju tehnologij prihodnosti. Politični okvirni pogoji za razvoj obnovljivih surovin bodo zato osrednjega pomena za gospodarski razvoj v Evropski uniji. Vzpostavitev teh struktur morajo spremljati tudi ukrepi, ki bodo zagotovili izvoz tehnologij za uporabo obnovljivih virov energije na trg tretjih držav.

3.5 Odbor se zaveda velikih možnosti za trg dela, ki ga bo treba mobilizirati že pri izvajanju akcijskega načrta za biomaso. Poročilo MITRE Syntesis Report (Monitoring and Modelling Initiative on the Targets for Renewable Energy) iz leta 2003 v strategiji z visoko zastavljenimi cilji za uporabo obnovljivih virov surovin predvideva, da bo v EU-15 do leta 2020 nastalo skoraj 2,5 milijona dodatnih delovnih mest neto, od tega približno 2/3 na področju uporabe biomase. Tako se po eni strani zlasti na področju raziskav in razvoja kaže nova potreba po visoko usposobljeni delovni sili. Ocenjena je na 400.000. Sočasno pa nastaja tudi potreba po nižje ali manj usposobljeni delovni sili. Odbor poziva Komisijo, da preveri perspektive, ki jih ob intenzivni širitvi uporabe biomase in obnovljivih virov energije ponuja trg dela v EU do leta 2020.

3.6 EESO meni, da je za začetek naložb in prestrukturiranja nujno potrebna določitev obvezujočih dolgoročnih političnih ciljev. Teh v akcijskem načrtu za biomaso ni. Zato pozivamo Komisijo, da čimprej določi konkretne cilje za uporabo biomase oz. uporabo obnovljivih virov energije. Obvezujoči evropski cilji, določeni vsaj do leta 2020 za področja električne energije, toplote in prometa morajo biti realistični, vendar visoko zastavljeni. Kot obvezujoč cilj bi bilo treba določiti minimalni delež 25 % v končni porabi energije do leta 2020. Takšen razvoj lahko omogočita razpoložljivi potencial biomase v Evropi, zlasti pri podizdelkih in stranskih izdelkih, in možnosti, ki jih prinaša drugačna uporaba površin, ki bo posledica spremenjenega povpraševanja. Odbor opozarja, da Združene države Amerike uresničujejo podobno visoke cilje za dolgoročno uporabo biomase, določene v njihovem zakonu za zagotavljanje energije.

3.7 Odbor podpira previdno ugotavljanje surovinske osnove (potrebna biomasa), potrebne za uresničitev akcijskega načrta za biomaso. Ocenjuje se, da agrarne surovine v načrtovanem času še ne predstavljajo konkurence. Dolgoročno lahko računamo s povečanjem produktivnosti in nižjo porabo prehranskih izdelkov v Evropi. Hkrati pa je trenutno v Evropi velik del obdelovalnih površin namenjenih živinoreji. Po drugi strani se soočamo z globalnim zmanjševanjem obdelovalnih površin. Razvoju učinkovitih predelovalnih tehnologij in tehnologiji konverzije je torej treba postaviti velike zahteve. V tej povezavi EESO kritično ocenjuje t. i. uravnovešeni pristop Komisije za zagotavljanje zlasti surovin za biogoriva na mednarodni ravni. Poceni uvoz bi lahko ogrozil prehranjevalne temelje drugih svetovnih območij in hkrati zaviral tehnološki razvoj v Evropi.

3.8 Kljub raznovrstnim oblikam energetskih potreb in biomase v Evropi EESO pričakuje, da bo akcijski načrt za biomaso obravnaval tudi razvoj sistemov za uvajanje na trg. Kot podpora pri pospeševanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije, vključno z biomaso, sta se — na primer v Nemčiji — za najučinkovitejša izkazala sistem plačevanja tarif na dovajanje toka ali sistem izplačila premij, tako glede stroškov kot širitve uporabe. Na to je Komisija že opozorila v sporočilu o električni energiji iz obnovljivih virov energije⁽³⁾. Vendar pa finančni pogoji niso edini pogoj za širitev uporabe obnovljivih energij. Za zagotovitev uspešne širitve morajo biti izpolnjeni najmanj štirje pogoji.

3.9 Ti pogoji so: učinkovit sistem finančnih spodbud, zagotovljeni in pošteni pogoji za dostop do omrežja, transparentni administrativni postopki in strinjanje javnosti. Področje električne energije iz obnovljivih virov lahko vidno beleži rast le, če so ti štirje pogoji sočasno izpolnjeni. Električna energija pokriva približno 20 % energetskih potreb v Evropi.

3.10 Odbor podpira sklep v zgoraj navedenem sporočilu Komisije, da je sedaj prezgodaj za popolno usklajitev sistemov podpore za področje proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov, vendar poziva Komisijo in države članice, da izvedejo priprave za uvedbo najučinkovitejših elementov teh sistemov na evropski ravni.

3.11 V skladu z direktivo 2001/77⁽⁴⁾ pozivamo Komisijo, da nadzoruje ta postopek in po potrebi zahteva njegovo pripravo.

3.12 Odbor podpira oceno Komisije glede vloge, ki jo ima biomasa pri uresničevanju direktive 2001/77. Širitev soproizvodnje toplote in električne energije je v akcijskem načrtu predstavljena kot pomembna razvojna možnost, zlasti tudi glede uporabe biomase. EESO zahteva prilagoditev te direktive direktivi o soproizvodnji toplote in električne energije. Treba je še poudariti, da visoki stroški nadomestnih naložb, ki bodo nastali v naslednji dvajsetih letih pri izgradnji elektrarn, za Evropo predstavljajo možnost za večjo soproizvodnjo toplote in električne energije. Kot je znano, to pospešuje bolj decentralizirano proizvodnjo električne energije, ki je bližje potrošnikom. Vendar pa EESO v akcijskem načrtu pogrša podatke o tem, kako proizvajalcem električne energije, tudi s področja uporabe biomase, zagotoviti enakopraven dostop do omrežja.

3.13 Ker 50 % energetskih potreb v Evropi predstavlja toplotna energija in biomasa kljub velikim možnostim trenutno verjetno ne pokriva niti 10 % proizvodnih potreb, Odbor izrecno pozdravlja predloge akcijskega načrta. Naložbe v sisteme ogrevanja in hlajenja so zelo dolgoročne in deloma tudi drage, zato Odbor opozarja, da je treba predvidene ukrepe začeti izvajati čimprej. Predlog zakonodajne pobude na področju proizvodnje toplote in hlajenja bi bilo treba razširiti na direktivo o pospeševanju te proizvodnje na osnovi vseh obnovljivih virov energije, vključno torej s sončno termično in geotermalno energijo. Poleg ukrepov, ki jih predlaga Komisija, bi morala bodoča direktiva določiti tudi cilje, obvezujoče na nacionalni ravni, ki bi morali upoštevati različne naravne vire in že razpoložljive zmogljivosti.

3.14 Odbor z obžalovanjem ugotavlja, da za področje toplote skoraj ni zanesljivih statističnih podatkov. Enoten evropski sistem za spremljanje uporabe toplote bi Uniji na splošno omogočil, da bi učinkoviteje načrtovala uporabo virov. EESO poudarja oceno Komisije glede pomena, izgradnje in zagotavljanja toplovodnih omrežij pri prehodu na biomaso kot gorivo. Zlasti v novih državah članicah je na tem področju treba zagotoviti precejšnji inventar.

⁽⁴⁾ Direktiva 2001/77/ES z dne 27. septembra 2001 o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo.

⁽³⁾ 7. december 2005, COM(2005) 627 konč.

Sedanjo direktivo o energetski učinkovitosti stavb bi bilo treba čimprej uresničiti v vseh državah članicah in si prizadevati za njeno spremembo. Področje uporabe direktive bi bilo treba razširiti na vse stavbe, tudi tiste, katerih površina je manjša od 1 000 m². Decentraliziranim energetskim sistemom, ki temeljijo na biomasi, bi bilo treba dati prednost. Odbor podpira navedbe v akcijskem načrtu o izgradnji novih — in zagotavljanju obstoječih — toplovodnih sistemov z uporabo biomase za proizvodnjo toplote in zlasti soproizvodnjo toplote in električne energije.

3.15 Odbor pozdravlja izjave Komisije v akcijskem načrtu za biomaso glede veljavnih in prihodnjih standardov emisij (in glede direktive o prašnih delcih) pri uporabi biomase. Pri proizvodnji toplote in elektrike ter tudi na področju pogonskih goriv veljajo enaki standardi.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Goriva sicer predstavljajo le 20 % energetskih potreb, vendar temeljijo skoraj izključno na uvozu fosilnega izvora. To je razlog, da je to področje v akcijskem načrtu za biomaso zelo obsežno. Po oceni Odbora dejavnosti Komisije, navedene v akcijskem načrtu za biomaso, preveč zaznamuje pritisk za doseg hitrega uspeha. Preveč je poudarjen uvoz goriv, ki so konkurenčna na trgu; premalo pa je ocenjena nova odvisnost od uvoženih izdelkov in učinki na okoljsko in socialno ravnovesje v državah, ki so nove proizvajalke energije. Odbor prosi Komisijo, da preuči, ali ta strategija iz akcijskega načrta ne bo upočasnila razvoja trajnostnih evropskih rešitev.

4.2 Na področju biogoriv so se kot najučinkovitejši ukrepi za pospeševanje izkazali znižanje davkov in davčne oprostitve. Ti instrumenti so zlasti omogočili naložbe, prilagojene posameznim regijam. Državam članicam je treba to omogočiti še naprej. To pa iz akcijskega načrta ni razvidno.

4.2.1 V okviru raziskovanja in razvoja ter s tem uresničevanja prihodnje strategije EU o biogorivih je treba velik pomen pripisati usmeritvi v uporabo sintetičnega naravnega plina (Substitute Natural Gas, SNG — naravni plin ima v primerjavi z dizelskim gorivom iz oljnice 5-krat večji energetski donos na ha) in goriv BTL (biomass to liquid). Takšna usmeritev ima visoko produktivnost na površino, njen razvoj je že napredoval, načeloma pa odpira tudi možnost soproizvodnje goriv, električne energije in toplote v decentraliziranih napravah za proizvodnjo sintetičnega naravnega plina.

4.3 Odbor podpira prizadevanja Evropske komisije, da bi cilj, v skladu s katerim mora tržni delež biogoriv do leta 2010 znašati 5,75 %, postal obvezujoč. Odbor z odobravanjem opazuje, da je bilo na spomladanskem vrhu predsednikov držav in vlad 2006 kot vmesni cilj določenih 8 % za leto 2015. Vendar pa Odbor pogoša intenzivno zavzemanje vpletenih

podjetij, Komisije in držav članic za doseg nujno potrebnega količinskega napredka pri učinkovitosti prometnih sistemov. EESO pozdravlja predlog akcijskega načrta za odpravo različne diskriminacije biogoriv in predloge za standardizacijo.

4.4 Uporabo biomase je treba v 7. okvirnem programu za raziskave bistveno okrepiti s ciljem — med drugim — doseči konkurenčnost obnovljivih virov energije. EESO ugotavlja, da je sprememba vzorcev v raziskovalni politiki in usmeritev v raziskovanje obnovljivih virov odločilnega pomena za gospodarski razvoj Evrope. V tej povezavi pričakuje, da bodo tudi v akcijskem programu za biomaso opredeljene obveznosti. Odbor poudarja, da razvoj na področju zagotavljanja biomase ne zaostaja, temveč je krivo pomanjkanje tehnologij za proizvodnjo izdelkov, ki bi bili konkurenčni na trgu.

4.4.1 Tudi pri preučevanju uporabe biomase, vključno z uporabo izdelkov iz biomase, je pogosto smiselno ukrepati po delih in v skladu z načelom postopnosti. Načeloma pa so odločilnega pomena tržne cene in stroški proizvodnje ter njihova ocena v prihodnosti. Za izdelke iz lesa na primer ni trga, zato je večinoma bolj smiselna in bolj ciljno usmerjena njegova neposredna termična ali energetska uporaba, kot pa njegova predelava v gorivo na osnovi dolgotrajnega postopka BTL, kjer se izgublja energija. Po mnenju EESO bi moralo biti v akcijskem načrtu več razlikovanja. S tem bi tudi toplota na osnovi biomase dobila večji pomen.

4.5 Odbor pričakuje, da bosta Svet in Komisija tudi pri dodeljevanju in razdeljevanju sredstev iz strukturnih skladov v državah članicah namenila večjo pozornost razvoju naložb s področja obnovljivih virov energije, zlasti biomase. Temu bi bilo treba nameniti obvezni najmanjši delež sredstev iz strukturnih skladov v državah članicah EU. Delež strukturnih sredstev bi moral na koncu sedanjega obdobja načrtovanja v letu 2013 obsegati 10 % povprečja v državah članicah.

4.5.1 V okviru razdeljevanja sredstev iz 2. stebra za razvoj podeželja (EKSRP) se obnovljive energije omenjajo v načrtu strategije, ki ga je na splošno mogoče pozitivno oceniti. Ravno zaradi teh zelo omejenih sredstev in možnosti podeželja je treba zagotoviti, da se tudi tukaj na koncu obdobja načrtovanja v letu 2013 temu področju nameni povprečni najmanjši delež 10 % v državah članicah.

4.6 Odbor poudarja navedbe v akcijskem načrtu o učinku nevezanosti plačil na gojenje obnovljivih surovin. Vendar opozarja na naslednjo kratkoročno možnost za spremembo: premija za energetske rastline (45 EUR/ha) za 1,5 milijona ha, določena z luksemburškimi sklepi o reformi kmetijske politike EU (2003), bo pregledana že konec leta 2006. EESO poziva Komisijo, da preveri, ali je premija dovolj visoka. Po mnenju Odbora je sedanji postopek za pridobitev sredstev preveč

birokratski in predlaga nujne spremembe. Nove države članice, ki so izbrale poenostavljen postopek SKP, trenutno ne morejo zaprositi za premijo za energetske rastline (8 od 10 novih držav članic). Odbor poziva, da se v okviru prilagoditve od konca 2006 naprej tudi tem državam da možnost, da pridobijo to premijo na površino. Glede njene višine bi bilo treba preučiti posebno prilagoditev za tista območja, ki zaradi preobrazbenih procesov niso prejela pravice do plačil⁽⁵⁾.

4.7 Odbor predlaga, da se v akcijski načrt vključi zahteva po obveznih nacionalnih in regionalnih akcijskih načrtih v državah članicah. Zaradi raznovrstnosti evropskih držav in regij je to korak za prepoznavanje možnosti in ustrezno oblikovanje politike in upravljanja.

4.7.1 V akcijskem načrtu Odbor pogoša obravnavo možnosti, pomanjkljivosti in ovir v državah članicah in regijah pri širitvi uporabe biomase in obnovljivih energij. To je mogoče odpraviti z obveznim upoštevanjem in uveljavitvijo v regionalnih načrtih, prepoznavanjem in odpravo diskriminacij v upravljanju, osredotočenjem na eno upravno službo v fazi načrtovanja in izgradnje.

4.8 Odbor poziva Komisijo in države članice, da spremenijo šesto Direktivo o usklajevanju zakonodaje držav članic o prometnih davkih 77/388/EGS in sicer tako, da bodo države članice lahko uporabile zmanjšano stopnjo davka na dodano vrednost za blago in storitve za uporabo toplote in hlajenja, pridobljenih iz obnovljivih virov energije. Nekatere države članice na primer nimajo davkov za plinske in oljne gorilnike, za naložbe v obnovljivo obliko ogrevanja pa je treba plačati celotni davek.

4.9 EESO meni, da je evropska energetska politika nujno potrebna. Pri instrumentih za uvedbo obnovljivih energij na trg je treba najti takšen pristop, ki bo predstavljal ravnovesje med nacionalnimi sistemi, vendar bo tudi omogočal dinamičen nadaljnji razvoj v smeri razpoznavnih najučinkovitejših pravil.

4.10 Po mnenju EESO so potrebni hitri ukrepi v smeri sistema certificiranja izvora surovin za biomaso. Le tako lahko preprečimo negativne posledice za okolje in podnebje. Postaviti je treba naslednje zahteve⁽⁶⁾:

- za pridelovanje obnovljivih surovin veljajo ista načela dobre strokovne prakse kot za proizvodnjo živil;
- površine morajo tudi po pridelovanju surovin, ki niso namenjene za živila, ostati primerne za pridobivanje živil;
- za pridelovanje obnovljivih surovin bi bilo treba uporabiti kmetijsko že izkoriščene in opuščene površine. Sem sodijo tudi površine, ki na primer zaradi preoblikovanja začasno niso obdelane. Takšno pridelovanje pa ne sme povzročiti trajnega zmanjšanja zelenih površin; zaradi zmanjšanja prometa si je treba prizadevati za regionalni oz. lokalni krogotok proizvodnje;
- v okviru varstva narave je treba zaščititi ekološko dragocene površine in z njimi gospodariti v skladu s cilji varstva narave;
- spodbujati in pridelovati je treba predvsem tiste obnovljive surovine, ki zagotavljajo dobro ekološko ravnovesje;
- posebno pozornost je treba posvetiti zaprtju krogotoka živil.

4.11 Glede mednarodnega trgovanja z biomaso in izdelki iz biomase je treba v certificiranje vključiti naslednje točke: neodvisnost na področju prehrane (tj. zagotavljanje prehrane ima prednost pred pridelki, ki prinašajo dobiček), socialne in okoljske standarde proizvodnje ter zahtevo, da se pragozdov ne sme krčiti. EU mora te točke vključiti tudi v predpise STO.

4.12 Odbor poziva Komisijo, da v okviru akcijskega načrta za biomaso podpira ustanovitev mednarodne agencije za obnovljive energije (IRENA) in bolj upošteva vprašanje transparentnosti v mednarodnem gospodarjenju s surovinami.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁵⁾ Glej NAT/288, točka 3.2.4.2.

⁽⁶⁾ Glej NAT/288, točka 3.7.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o razvoju in pospeševanju uporabe alternativnih goriv v cestnem prometu v Evropski uniji

(2006/C 195/20)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 14. julija 2005 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje o naslednji temi: *Razvoj in pospeševanje uporabe alternativnih goriv v cestnem prometu v Evropski uniji*

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 24. marca 2006. Poročevalec je bil g. RANOCCHIARI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja 2006) z 82 glasovi za, 2 glasovoma proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 V prihodnjih desetletjih se pričakuje dramatično povečanje povpraševanja po energiji, narašča pa tudi zaskrbljenost javnosti zaradi odvisnosti od dobave energije iz zunanjih regij in okoljskega vprašanja.

1.2 EESO se popolnoma zaveda tega problema in je že sprejel nekatera pomembna raziskovalna mnenja ali mnenja na lastno pobudo o ključnih energetskih vprašanjih⁽¹⁾, o drugih pa še vedno potekajo razprave⁽²⁾.

1.3 Vsem mnenjem EESO so skupne nekatere temeljne domneve. Tradicionalni (fosilni) viri energije bodo v naslednjih dveh do treh desetletjih še naprej prevladovali. Hkrati bo tržni delež obnovljivih virov energije nedvomno naraščal, vendar ne bolj kot poraba energije. Njihov delež pri oskrbi z energijo bo ostal od 15 % do 20 % porabe energije. Kljub temu pa morajo obnovljivi viri energije igrati prednostno vlogo in zato je treba pospeševati in podpirati njihovo uporabo.

1.4 Enako velja za sektor cestnega prometa, ki je pravzaprav popolnoma odvisen od nafte (motorni bencin in dizelsko gorivo). Predloženo mnenje zato namerava prispevati k zahtevnim ciljem Evropske komisije, da se do leta 2020 20 % tradicionalnih goriv nadomesti z alternativnimi.

1.5 V okviru načrta Komisije bodo biogoriva, naravni plin (NG) in vodik (H₂) zamenjali goriva, pridobljena iz nafte. Zaradi fosilnega izvora naravnega plina pravzaprav ne bi smeli uvrščati med pravo alternativno gorivo, saj ni obnovljiv vir, vendar pa je njegov prispevek k ciljem Komisije temeljnega pomena,

⁽¹⁾ Pospeševanje obnovljivih virov energije: možnosti za akcije in instrumente financiranja. (UL C 108, 30. 4. 2004); Fuzijska energija (UL C 302, 7. 12. 2004); Stanje in obeti za klasične vire energije – premog, nafta in zemeljski plin – v prihodnji kombinaciji energetskih virov (UL C 28, 3. 2. 2006); Obnovljivi viri energije (UL C 65 z dne 17.3.2006); Energetska učinkovitost (UL C 110 z dne 9.5.2006).

⁽²⁾ Oskrba z energijo v EU – strategija za optimalno kombinacijo virov energije (CESE TEN/227).

ker je na voljo v velikih količinah in je okolju prijazen. Nobena od prvih dveh možnosti (biogorivo in naravni plin) ni popolna, izključno brez stranskih učinkov na okolje ter energetsko učinkovitost. Zdi se, da je pravi odgovor vodik, vendar pa je potrebno še veliko več raziskav in razvoja, da bomo razvili varno in stroškovno učinkovito „vodikovo ekonomijo“.

1.6 Biogoriva prinašajo okoljske koristi, kajti na podnebje praviloma vplivajo v bistveno manjši meri, v idealnem primeru pa sploh ne. Ker so goriva, pridobljena na rastlinski osnovi, kot na primer bioetanol in metilni ester maščobnih kislin (FAME), na razpolago v enakih količinah kot poljščine same, je primešavanje bioetanola v bencinsko gorivo in metilnega estra maščobnih kislin v dizelsko gorivo učinkovita in okolju prijazna strategija.

1.7 Za zagotavljanje nemotenega delovanja motorja in preprečevanje povečanja porabe goriva ter emisij izpušnih plinov morajo sestavine za mešanje ustrezati specifikacijam, ki jih določa Evropski odbor za standardizacijo (CEN). Za višjo koncentracijo metilnega estra maščobnih kislin v dizelskem gorivu je potrebna posebna predelava vozila. To je možno v primeru namenskega voznege parka, na primer mestnih avtobusov.

1.8 Komisija je objavila Direktivo 2003/30/ES o pospeševanju rabe biogoriv, v zvezi z naravnim plinom pa doslej še ni sprejela nobenih pobud; možnost znižanja davka je enaka kot pri biogorivih, čeprav od naravnega plina pričakuje največji posamezen prispevek k uresničitvi ciljev za leto 2020. Očitno je Evropska komisija želela videti, kako se bodo razvijale stvari na področju naravnega plina kot rezultat davčne ugodnosti.

1.9 Pet let po sporočilu Komisije in tri leta po direktivi o alternativnih gorivih je napredek pod pričakovanji, ker so države članice v zaostanku z izpolnjevanjem zastavljenih ciljev. To je morda eden od razlogov, da je Evropska komisija pred kratkim objavila sporočilo o akcijskem načrtu za biomaso⁽³⁾.

⁽³⁾ COM(2005) 628 konč. z dne 7. decembra 2005.

1.9.1 Akcijski načrt se nanaša na uporabo biomase v prometu, proizvodnji električne energije in toplote. Glavni predlogi za sektor prometa so: i) nova zakonodaja EU o uporabi obnovljivih virov energije; ii) možna revizija direktive o biogorivih v letu 2006, ki lahko določi nacionalne cilje za delež biogoriv in prisili dobavitelje goriva k uporabi biogoriv; iii) nacionalni akcijski načrti držav članic za biomaso; iv) raziskave v zvezi z drugo generacijo biogoriv (iz lesa in odpadkov).

1.9.2 Po pričakovanjih Komisije naj bi načrt zmanjšal uvoz nafte za 8 % in preprečil emisije toplogrednih plinov za 209 milijonov ton ekvivalenta CO₂ z neposrednimi stroški 9 milijard EUR letno. Od devetih milijard jih bo šest namenjenih transportu biogoriv, ki so precej dražja od goriv, pridobljenih na osnovi nafte (kar pomeni: za doseganje konkurenčnosti bi morale biodizelsko gorivo stati približno 95 USD/sodček, bioetanol pa približno 115 USD/sodček⁽⁴⁾).

1.9.3 EESO izrecno pozdravlja akcijski načrt, ker je v skladu s predloženim mnenjem, katerega cilj je pripraviti druge evropske institucije in države članice do tega, da bodo bolj spodbujale ustrezne ukrepe za pospeševanje uporabe alternativnih goriv.

1.9.4 EESO pozdravlja tudi zadnje sporočilo Komisije o strategiji EU za biogoriva⁽⁵⁾, ki poziva k novim spodbudam za povečanje proizvodnje biogoriv.

1.10 Medtem ko se biogoriva in naravni plin lahko razširijo na trgu zaradi tehnologije motorjev in sistema za distribucijo goriva in ta razširitev omogoča nadomestitev goriv na naftni osnovi do predvidenega obsega, so dolgoročno alternativna goriva, kot je vodik, odvisna od nadaljnjih prizadevanj za razvoj; z drugimi besedami, biogoriva in naravni plin predstavljajo most k trajnostni kombinaciji goriv za leto 2020 in dalje.

1.11 EESO priporoča, da Evropska komisija sprejme zavezujoče ukrepe, če bo revizija direktive o biogorivih, ki je predvidena v letu 2006, pokazala, da ukrepi držav članic niso bili zadovoljivi za uresničitev pričakovanih ciljev na področju biogoriv in naravnega plina.

1.12 EESO priznava, da je večja uporaba naravnega plina za pogon vozil smiselna kot alternativa nafte v prehodnem obdobju pred uvedbo vodikove tehnologije. Zato bi morale Evropska komisija in države članice to že danes gospodarno tehnologijo vedno znova omenjati v svojih strategijah obveščanja in tudi pri nakupu svojih vozil dajati dober zgled.

⁽⁴⁾ Opomba 16 akcijskega načrta za biomaso, COM(2005) 628 z dne 7. decembra 2005.

⁽⁵⁾ COM(2006) 34 konč., z dne 7. februarja 2006.

2. Obrazložitev

2.1 Evropska komisija je novembra 2001 objavila sporočilo v zvezi z alternativnimi gorivi za cestni promet⁽⁶⁾, ki je sledil zeleni knjigi z naslovom *K evropski strategiji za zagotovitev oskrbe z energijo*⁽⁷⁾ ter beli knjigi o *evropski prometni politiki za 2010*⁽⁸⁾. Sporočilo Komisije, objavljeno novembra 2001, je vsebovalo akcijski načrt z dvema predlogoma.

2.2 Cilj prvega predloga je bil razširitev uporabe biogoriv na podlagi dvojnega pristopa. Na eni strani je predvideval dajanje na trg vedno večje količine bencinskega in dizelskega goriva, mešanega z biogorivi, da bi utrli pot obveznemu mešanju z biogorivi. Na drugi strani pa je predlagal davčne spodbude, da bi biogoriva postala finančno privlačnejša; v predlog pa je bil vključen tudi naravni plin. EESO je svoje mnenje o prvem predlogu izrazil 25. aprila 2002⁽⁹⁾. Na koncu sta bila sprejeta oba predloga⁽¹⁰⁾.

2.3 Drugi predlog je predvideval ustanovitev *kontaktne skupine za biogoriva*, katere naloga je bila, da Evropski komisiji svetuje v zvezi s tržnim razvojem alternativnih goriv, zlasti pa z naravnim plinom (NG) in vodikom (H₂). Študija kontaktne skupine naj bi zajemala naslednjih 20 let v skladu s ciljem Komisije, razširiti trg za alternativna goriva do te mere, da bo do leta 2020 mogoče nadomestiti petino (20 %) goriv, pridobljenih iz nafte.

2.4 Decembra 2003 je kontaktna skupina objavila temeljito poročilo o dejanskem stanju⁽¹¹⁾.

3. Cilj za leto 2020 in način, kako ga uresničiti

3.1 Po akcijskem načrtu Komisije so biogoriva, naravni plin in vodik tri alternativna goriva, od katerih se pričakuje, da bodo pri uresničevanju cilja 20 % nadomestitve (tradicionalnih goriv z alternativnimi) igrala glavno vlogo, kot je navedeno spodaj:

Leto	Biogoriva	Naravni plin	Vodik	Skupaj
2005	2			2
2010	6	2		8
2015	7	5	2	14
2020	8	10	5	23

⁽⁶⁾ COM(2001) 547.

⁽⁷⁾ COM(2000) 769.

⁽⁸⁾ COM(2001) 370.

⁽⁹⁾ UL C 149, 21. 6. 2002.

⁽¹⁰⁾ Direktivi 2003/30/ES (UL L 123/42 z dne 8. maja 2003) in 2003/96/ES (UL L 283/51 z dne 27. oktobra 2003).

⁽¹¹⁾ Poročilo kontaktne skupine o tržnem razvoju alternativnih goriv, december 2003.

3.1.1 Delež biogoriv naj bi od leta 2005 dalje znašal 2 %, nato pa naj bi do leta 2020 narasel na 8 %. Vsa goriva, pridobljena iz biomase, so na splošno poznana kot biogoriva. Najpomembnejše vrste biogoriv za uporabo v cestnem prometu so trenutno:

3.1.1.1 Bioetanol je etanol (EtOH), poznan tudi kot etilni alkohol, proizveden s fermentacijo kmetijskih pridelkov, ki vsebujejo škrob, kot na primer žita in sladkorna pesa. Uporablja se v čisti obliki kot nadomestek bencina, na primer v Braziliji, vendar so potem potrebni prilagojeni motorji; ali pa se ga doda v bencinski rezervoar, in sicer čistega ali v obliki sintetične kemikalije ETBE (etil-terciarni-butileter). Glede na specifikacije, ki določajo vsebnost bencina, se bencinu lahko primeša do 5 % etanola, ne da bi bile za to potrebne modifikacije motorja.

3.1.1.2 Biodizel je alternativno dizelsko gorivo, ki se pridobiva iz najrazličnejših vrst rastlinskega olja s transesterifikacijo in je poznan kot FAME (metilni ester maščobnih kislin). Najbolj razširjena vrsta biodizla, ki se uporablja v Evropi, je metilni ester repičnega olja (RME). Evropski odbor za standardizacijo (CEN) je določil standard za metilni ester maščobnih kislin in proizvode, ki ustrezajo specifikacijam CEN, lahko uporablja že do 5 % dizelskih vozil. Proizvodnja metilnega estera maščobnih kislin iz surovin rastlinskega izvora, kot je oljna repica, je do nedavnega zadovoljevala potrebe povpraševanja, pri čemer je izkoriščala posebne fiskalne pobude. Komisija je v svojem sporočilu, objavljenem novembra 2001, izrazila zaskrbljenost glede obsežne proizvodnje goriv iz surovin rastlinskega izvora in njene izvedljivosti ⁽¹²⁾.

3.1.1.3 Bioplin je z metanom obogaten plin, proizveden z anaerobno fermentacijo organskih snovi kot so gnojevka, blato iz odpadnih voda ali komunalni trdni odpadki, in je soroden naravnemu plinu. Bioplin je treba nadgrajevati do takšne kakovosti kot jo ima naravni plin, da ga bo mogoče uporabljati v navadnih vozilih, izdelanih za uporabo naravnega plina. Na Švedskem je že več kot 5000 vozil s pogonom na bioplin. Švedska izkušnja kaže, da je metan v obliki bioplina ali naravnega plina ekonomično trajnostno gorivo, ki omogoča odločno zmanjšanje emisij v mestnem prometu.

3.2 V zvezi z naravnim plinom Evropska komisija ni bila tako dejavna kot naj bi zahteval prispevek naravnega plina k uresničitvi cilja za leto 2020, pa tudi nobenega posebnega predloga še ni predložila doslej.

3.3 Pomanjkanje pobud Komisije je problematično v tem smislu, da je kontaktna skupina za alternativna goriva, ki jo je imenovala Komisija, v poročilu, ki temelji na temeljitih t. i. analizi „od izvora do vozila“ (*Well-to-Wheels* ali WTW) alternativnih goriv, zaključila, da je naravni plin edino alternativno gorivo z možnostjo, da do leta 2020 doseže velik tržni delež, ki bi odločno presegal 5 %, in da lahko konkurira konvencio-

nalnim gorivom, pod pogojem ekonomske oskrbe na naprednem trgu.

3.4 Komisija je v sporočilu novembra 2001 naravni plin ocenila kot alternativno gorivo, ki lahko največ prispeva k uresničitvi cilja za leto 2020. Kontaktna skupina je s tem soglašala iz naslednjih razlogov:

3.4.1 Naravni plin zadovoljuje potrebo po boljši zanesljivosti oskrbe ne le zaradi raznovrstnosti goriva, ker ni odvisen od nafte, pač pa tudi zato, ker povpraševanje ni omejeno na primarno oskrbo. Medtem ko bi širjenje uporabe biogoriv morda lahko postalo omejeno na področju oskrbe, bi 10 % delež v cestnem prometu, v skladu s ciljem Komisije za leto 2020, predstavljal približno 5 % skupne porabe naravnega plina v EU, ki se pričakuje za tisto obdobje. Ta pripomba poudarja potrebo po sinergističnem razvoju za vsa tri alternativna goriva.

3.4.2 Naravni plin prispeva k uresničevanju strateškega cilja zmanjšanja emisij toplogrednih plinov. Iz kemične strukture metana (CH₄) je očitno, da naravni plin vsebuje manj ogljika kot druga fosilna goriva, na primer bencin in dizel. Analize WTW so pokazale, da so emisije toplogrednih plinov, ki jih povzročajo vozila na pogon stisnjene naravnega plina (CNGV) nižje od tistih, ki jih povzročajo vozila na bencinski pogon, ter so s pomočjo sodobne tehnologije primerljive s stopnjo emisij vozila na dizelski pogon. Pričakuje se, da bodo kot rezultat napredkov v tehnologiji motorjev CNGV emisije toplogrednih plinov nižje od tistih, ki jih bodo dizelski motorji povzročali leta 2010 in dalje.

3.4.3 Poleg nižjih emisij toplogrednih plinov prinaša naravni plin, kot motorno gorivo vozil, dodatne okoljske koristi na področju emisij izpušnih plinov. Vozila na naravni plin, ki se uporabljajo danes, povzročajo nizke emisije dušikovega oksida (NO_x) in ne prispevajo k emisiji trdnih delcev (PM), ki predstavljajo resen problem. Stroge mejne vrednosti delcev v zraku, ki jih določa Evropska unija, so ugodne za vozila na naravni plin. Mestni avtobusi na naravni plin so se izkazali za sprejemljiva mestna prevozna sredstva in Evropska komisija je s finančno podporo spodbudila uvedbo vzorčnih vozil. Mestno okolje bi lahko izboljšali na enostaven način s spodbujanjem uporabe naravnega plina v javnih avtobusih in vozilih za odvažanje odpadkov, kot del razumnega „ekološko usmerjenega načrta za javna naročila“.

3.4.4 Pomemben korak v tej smeri bi bil lahko storjen z nedavno predlagano direktivo o spodbujanju čistih vozil za cestni prevoz ⁽¹³⁾. Ko bo direktiva sprejeta, bo primorala države članice, da vsako leto kvoto 25 % težkih tovornih vozil (nad 3,5 t), ki jo kupijo ali zakupijo javni organi, namenijo za vozila na alternativna goriva, ki izpolnjujejo standarde EEV ⁽¹⁴⁾. Standardi EEV (do okolja bolj prijazna vozila) veljajo za vozila na biogoriva, stisnjen naravni plin (CNG), tekoči naftni plin (LPG), vodik, pa tudi za vozila na hibridni in električni pogon.

⁽¹²⁾ COM(2001) 547, Kmetijska politika, točka 2.2.

⁽¹³⁾ COM(2005) 634 konč. z dne 21. decembra 2005.

⁽¹⁴⁾ Glej direktivo 2005/55/ES.

3.5 Vodik ne obstaja v prosti obliki v naravi. V naravi obstajajo kemične spojine, ki vsebujejo vodik, na primer voda in ogljikovodiki. Teža vodika (H_2) v vodi (H_2O) je 11 % (2/18). Bencinsko in dizelsko gorivo sta mešanici ogljikovodikov. Ogljikovodik metan je glavna sestavina naravnega plina in bioplina.

Ker vodika v naravi ni, ga je treba proizvesti. Pravzaprav se komercialno proizvaja za uporabo v kemični in petrokemični industriji, rafinerijah nafte in drugih industrijah.

Za proizvodnjo vodika, torej z elektrolizo vode ali z reformiranjem naravnega plina s pomočjo vodne pare, je treba uporabiti energijo, in sicer električno pri elektrolizi in toplotno pri reformiranju s paro.

Analiza „od izvora do rezervoarja“ (*Well To Tank* ali *WTT*) je pripomoček pri razvrščanju proizvodnih možnosti od surovin do dejanskega vodika, glede na porabo energije in emisije toplogrednih plinov.

Vodik je že dolgo časa industrijska dobrina, ki ga proizvajajo in tržijo industrijska plinska podjetja ali pa ga rafinerije nafte proizvajajo za lastno uporabo. Vendar pa je njegova uporaba kot transportno gorivo še na začetku razvoja. Zato je cilj, da se v letu 2015 z vodikom nadomesti 2 % konvencionalnih goriv z nadaljnjo rastjo do 5 % do leta 2020, precejšen izziv.

3.5.1 Kontaktna skupina je opredelila več vprašanj glede razširjene uporabe vodika kot transportnega goriva, kot na primer:

- i) tekoči vodik, ki se shranjuje pri 252 °C pod nič v kriogenih rezervoarjih, na primer v vozilu z motorjem z notranjim izgorevanjem (ICE), ali plinasti vodik, ki je na primer stisnjen v steklenicah pod pritiskom 700 barov v vozilu s pogonom na gorivne celice;
- ii) centralizirana proizvodnja vodika v velikih napravah, ki jih je možno prilagoditi glede na porabo energije, ali razdeljena proizvodnja v majhnih enotah na bencinskih črpalkah;
- iii) ker so vozila s pogonom na gorivne celice najučinkovitejša pri srednji moči motorja, bi bilo morda priporočljivo razlikovati med vozili na gorivne celice za delovanje z manjšo močjo, na primer za mestno vožnjo, in tovornimi vozili z motorji notranjega izgorevanja za dolge proge, torej za velike razdalje, pri katerih mora motor delovati s polno močjo;
- iv) druge težave se pojavljajo v sami tehnologiji gorivnih celic, na primer v zvezi z napravo, v kateri vodik sprosti tok elektronov, to je električni tok, ki poganja električni motor in

preko njega nato kolesa. Ta vprašanja presegajo področje tega mnenja.

3.5.2 Če povzamemo, alternativno gorivo vodik ponuja dvojni izziv: i) distribucijo goriva; in ii) pogonsko tehniko. Smiselno je, da je Evropska unija v vodik in gorivne celice vlagala vedno višje zneske iz sredstev za R&R v okviru 5. in 6. okvirnega programa. Trenutno so v 6. okvirnem programu raziskave vodika in gorivnih celic uvrščene med podrejene prednostne naloge v okviru trajnostnega energetskega sistema s skupnim proračunom 890 milijonov EUR. V okviru trenutnih razprav o naslednjem 7. okvirnem programu Evropski parlament predlaga, da se ta tematika prerazporedi v novo prioriteto področje o „vseh obstoječih in prihodnjih virih energije, ki ne povzročajo emisij CO_2 “. Koristi za okolje izvirajo iz dejstva, da voda opravičuje ta prizadevanja; in pri oksidaciji vodika v gorivni celici nastane le voda.

4. Sklepne ugotovitve

4.1 Cilj, ki ga je Evropska komisija zastavila novembra 2001, namreč 20 % delež alternativnih goriv do leta 2020, temelji na dveh zanesljivih tehnologijah oz proizvodih: na biogorivih in naravnem plinu, ter na obetavnem razvoju, torej na vodik in gorivnih celicah.

4.2 Biogoriva in naravni plin so — kljub nekaterim težavam — na voljo tu in sedaj, hkrati pa se odlikujejo po tem, da so lahko kos izzivu v zvezi z logistiko distribucije goriva in tehnologijo motorjev.

4.2.1 Ker je naravni plin fosilnega izvora, kar pomeni da ni „obnovljiv“, ga ne bi smeli obravnavati kot popolnoma alternativno gorivo; vendar pa danes predstavlja eno najbolj uresničljivih možnosti za zamenjavo goriv, ki izvirajo iz surove nafte in je nepogrešljiva za uresničitev 20 % nadomestitve (tradicionalnih goriv z alternativnimi) v letu 2020. Razlogi, zakaj naravni plin lahko igra glavno vlogo kot alternativno gorivo:

- zaloge naravnega plina so obline in bodo trajale dlje kot zaloge surove nafte;
- kljub nedavnim težavam geopolitična distribucija zagotavlja relativno stabilen trg v primerjavi z nafto;
- ima najvišji delež H/C v ogljikovodikih z najnižjimi emisijami CO_2 ;
- naravni plin lahko predstavlja pot do vodika.

Močna mreža naravnega plina bo delovala kot oskrbovalec majhnih lokalnih vodikovih polnilnih črpalk. Vzrok trenutnih ovir za razširjenost vozil na naravni plin so večinoma nezadostne in neenakomerne distribucijske mreže.

4.2.2 Biogoriva združujejo pozitivno okoljsko uspešnost naravnega plina in prednost, da so obnovljiv vir energije, ter tako zmanjšujejo odvisnost od fosilnih goriv. Tudi če ni jasno dokazano, obstajajo uresničljive možnosti, da se bo število delovnih mest v kmetijskem sektorju povečalo ali vsaj ne bo zmanjšalo. Gozdarski viri lahko prispevajo k proizvodnji biogoriv, na primer z uplinjanjem črne lužine in s fermentacijo tehničnocelulozne biomase. Obe tehnologiji sta sedaj še v poskusni fazi in njun prispevek k proizvodnji biogoriv bo postal pomemben šele v srednjeročni prihodnosti. Če pa upoštevamo trenutno povpraševanje po gorivih za potrebe v prometu⁽¹⁵⁾, je treba oceniti ogromen porast uporabe biogoriv zaradi naslednjih okoljskih „stranskih učinkov“:

- Pridelovanje kmetijskih pridelkov za biodizel predstavlja proizvodnjo nišo, s katero ni mogoče zadovoljiti povpraševanja Evropske unije po gorivu.
- Da bi uresničili cilj, do leta 2010 nadomestiti 6 % goriv, pridobljenih iz nafte, z biogorivi, je treba do 13 % celotne kmetijske površine na območju EU-25 nameniti rastlinam za proizvodnjo biogoriv. To bi lahko privedlo do zahtevnih ukrepov, da bi zaščitili zemljišča, podtalnico in biološko raznolikost, pa tudi da bi preprečili nadaljnje emisije toplogrednih plinov⁽¹⁶⁾. Uvozi bi težavo le prevälil na druge države in povečali pomorski promet.

4.2.3 Zdi se, da sporočilo Komisije z dne 7. februarja 2006 skuša rešiti te težave in negotovosti⁽¹⁷⁾. Združeni so bili številni ukrepi za pospeševanje in podporo proizvodnje in uporabe biogoriv v državah članicah EU in tretjih državah. EESO bo z velikim zanimanjem spremljal izvajanje omenjene strategije.

4.3 Za uresničitev cilja-2020 o alternativnih gorivih je potreben sinergističen pristop, kar pomeni, da je vse tri vrste goriv treba spodbujati hkrati.

4.4 Razumljivo je pričakovati, da se bodo prizadevanja, povezana s tržnim razvojem teh alternativnih goriv, za katere je dokazano, da so donosna, soočala z manj težavami, ker sta strokovno znanje in tehnologija na razpolago že tu in sedaj.

4.5 Evropska komisija bi morala skupaj z gospodarstvom razmisliti, zakaj doslej sprejeti ukrepi niso zadoščali za razširjenost naravnega plina kot motornega goriva. Odbor meni, da bi morala vsaka država članica določiti najnižje cilje in pri tem upoštevati posamezne nacionalne razmere.

4.6 Ta predlog naj bi bil hkrati ponovni pregled tehničnih in varnostnih zahtev za polnilne črpalke naravnega plina. V mnogih primerih so te zahteve precej zastarele in ne upoštevajo nedavnega razvoja. Tovrsten ponovni pregled bo vsekakor lahko prispeval k večji razširjenosti polnilnih črpalk naravnega plina, skupaj s poenostavitvijo birokratskih postopkov. Zelo pogosto je izdajanje dovoljenj za izgradnjo polnilnih črpalk naravnega plina po nepotrebnem zapleteno in dolgotrajno.

4.7 Kot je navedeno v točki 4.2.1 zgoraj, bo tovrstni program prispeval k lažjemu prehodu na vozila prihodnosti na vodikov pogon. Pravzaprav bodo tehnološki napredki na področju rezervoarjev goriva v vozilu pomembni tudi za stisnjen vodik. Enako velja za napajanje z vodikom, merjenje in konstrukcijo polnilnih črpalk. Vsaka naložba v tehnologijo naravnega plina je korak naprej tudi za vodik.

4.8 Takojšen razvoj alternativnih goriv, za katere je dokazano, da so dobičkonosni, lahko zagotovi neko varnost, če pri izvajanju zahtevnega razvojnega načrta za vodik pride do nepredvidene zamude.

4.9 Nenazadnje EESO še enkrat ponavlja, da pravi razvoj na poti k čistejšim vozilom z nižjo porabo goriva ni povezan le z razvojem alternativnih goriv, temveč ga je mogoče doseči tako, da z boljšo infrastrukturo odpravimo preobremenitve, spodbujamo uporabo javnih prevoznih sredstev in, še bolj pomembno, spremenimo potrošniško vedenje. Trenutna priljubljenost športnih terenskih vozil (Sport Utility Vehicles, SUV) kaže, da se potrošniki niso pripravljene spremeniti. Večina tovrstnih vozil porabi velike količine goriva, emisije CO₂ pa so sorazmerne s porabo goriva. Naraščajoča potreba po tovrstnih vozilih izdelovalce ne spodbuja k razvijanju okolju prijaznejših vozil.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁵⁾ Biogoriva trenutno predstavljajo le približno 0,6 % porabe dizelskega in bencinskega goriva v EU.

⁽¹⁶⁾ Evropska agencija za okolje (EEA 2004/04). Nadaljnje študije skušajo oceniti, koliko biomase lahko Evropa uporabi, ne da bi pri tem škodovala okolju.

⁽¹⁷⁾ Strategija EU za biogoriva, COM(2006) 34 konč.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o obdavčitvi osebnih avtomobilov

COM(2005) 261 konč. — 2005/0130 (CNS)

(2006/C 195/21)

Svet je 6. septembra 2005 sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 23. marca 2006. Poročevalec je bil g. RANOCCHIARI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja) s 67 glasovi za, 4 glasovi proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO v celoti podpira predlog direktive, katere cilj je izboljšati delovanje notranjega trga in hkrati spodbujati okoljsko trajnost.

1.2 EESO zlasti pozdravlja prvo uporabo tretjega stebra (fiskalni ukrepi) za zmanjšanje emisij ogljikovega vodika (CO₂).

1.3 EESO se tudi strinja z oceno Evropske komisije o pozitivnih učinkih, ki bi jih predlog lahko imel za prosti pretok oseb in avtomobilsko industrijo.

1.4 EESO priznava, da Evropska komisija ne bi mogla širše in prepričljiveje uporabiti načela subsidiarnosti, kot je to naredila v predlogu, saj ta obravnava fiskalne zadeve, ki so predvsem v pristojnosti držav članic.

1.5 Vendar pa obstaja vrsta vidikov, ki jih predlog ne vključuje in bi lahko povzročili težave pri prenosu direktive v nacionalno zakonodajo, pri čemer bi tudi tvegali, da bodo države članice direktivo izvajale na različne načine. Za zmanjšanje tega tveganja bo morala Komisija pravočasno rešiti tudi nekatera tehnična vprašanja, ki v predlogu niso pojasnjena.

1.6 EESO se sicer strinja s cilji osnutka direktive, vendar meni, da jih bo mogoče doseči le, če bodo države članice uskladle razlago smernic in priporočil v direktivi. Drugače obstaja nevarnost, da se bo razdrobljenost enotnega trga povečala, namesto da bi se zmanjšala, kar je namen predloga.

1.7 EESO zato poziva Evropsko komisijo, da kot običajno skrbno nadzoruje izvedbene določbe direktive, pa tudi da izvaja stalne primerjave v sodelovanju z državami članicami, s čimer bo zagotovila usklajeno izvajanje novega sistema obdavčitve osebnih avtomobilov.

1.8 Poleg tega EESO verjame, da bo temu prvemu pomembnemu koraku kmalu sledil napredek v smeri sistema obdavčitve, ki bo temeljil predvsem — mogoče celo izključno — na uporabi avtomobila in ne na nakupu ali lastništvu. Le tako se bo načelo „onesnaževalec plača“, ki ga EESO trdno podpira, dejansko izvajalo tudi v praksi.

1.9 EESO ponovno poudarja potrebo po celostnem pristopu k večji okoljski trajnosti v cestnem prometu. Obdavčitev je nedvomno pomemben instrument, vendar jo morajo spremljati posodobitev infrastrukture, spodbujanje javnega prometa in — kar je prav tako pomembno — učinkoviti ukrepi za izobraževanje potrošnikov, ki bodo tako sprejemali bolj zavestne in okolju prijazne odločitve. V zvezi s tem se na primer ne zdi smiselno, da Evropska komisija spodbuja države članice k enakemu obdavčevanju dizelskega in bencinskega goriva za avtomobile, pri tem pa ne upošteva dejstva, da so emisije CO₂ iz dizelskih motorjev manjše kot iz bencinskih.

2. Obrazložitev

2.1 Ozadje in okvir predloga

2.1.1 Evropska komisija je avtomobilsko industrijo označila kot eno izmed gonilnih sil evropskega gospodarstva, ki ustvari 7,5 % dodane vrednosti celotne predelovalne industrije, in 3 % BDP. S 35 milijardami EUR avtomobilska industrija bistveno prispeva k trgovinski bilanci, zagotavlja pa tudi — kar ni najmanj pomembno — ogromno delovnih mest, saj neposredno zaposluje dva milijona delavcev, posredno pa celo 10 milijonov.

2.1.2 Nakupi in uporaba osebnih avtomobilov predstavljajo enega glavnih virov prihodka držav članic, saj prinašajo okrog 340 milijard eurov, to pa je 8 % vseh prihodkov EU od davkov⁽¹⁾

2.1.3 Ti ogromni zneski izhajajo predvsem iz treh posameznih vrst davka: davka ob registraciji vozil (DR); letnih taks za uporabo cest (LTUC) in davka na gorivo (DG). Poleg tega ima vsaka država članica na tem področju lastno davčno politiko, kar pomeni, da tako obstaja 25 različnih davčnih sistemov. To pa je v močnem nasprotju s ciljem zблиževanja politik, ki je temeljni pogoj za pravilno delovanje enotnega trga.

2.1.4 Davek ob registraciji je trenutno treba plačati v šestnajstih državah članicah⁽²⁾, davek na gorivo pa velja v 18 državah⁽³⁾. Kriteriji za izračun in davčna osnova se v posameznih državah močno razlikujejo, zlasti to velja za davke ob registraciji. Davek za motorno vozilo z delovno prostornino 2000 cm³ se na primer giblje od 1 % vrednosti vozila (v Italiji) do več kot 170 % (na Danskem). DG se giblje od 30 do približno 500 EUR na motorno vozilo.

2.1.5 V tem okviru je Evropska komisija leta 2002 izdala sporočilo Svetu in Evropskemu parlamentu o obdavčitvi osebnih avtomobilov⁽⁴⁾. V sporočilu je opisana strategija za revizijo sedanjega sistema, ki bi pospešila približevanje nacionalnih zakonodaj in vključila okoljske cilje.

2.1.6 Kot rezultat posvetovanj s Svetom in Evropskim parlamentom, pa tudi industrijo in drugimi zainteresiranimi stranmi, ki so sledila v naslednjih letih, Komisija sedaj lahko predloži ustrezen predlog direktive.

3. Predlog Komisije

3.1 Poudariti je treba, da predlog Komisije ne vključuje DDV ali davkov na gorivo in bolj kot usklajevanje obravnava prestrukturiranje ravni obdavčevanja. Izjema so zneski prihodkov.

3.2 Predlog temelji na treh osnovnih elementih:

3.2.1 Odprava davka ob registraciji

Odprava DR naj bi potekala postopoma in progresivno, davek naj bi bil popolnoma odpravljen čez 10 let, to je leta 2016. Postopen pristop naj bi tistim državam članicam, kjer velja DR, omogočil dovolj dolgo prehodno obdobje, v katerem bi lahko

⁽¹⁾ Podatki za leto 2003. Novejši, popolni podatki za EU-25 niso na voljo.

⁽²⁾ Države brez DR: Češka, Estonija, Francija (kjer pa je obvezna t.i. *carte grise*, ki je podoben instrument kot DR), Nemčija, Litva, Luksemburg, Slovaška, Švedska, Velika Britanija.

⁽³⁾ Države brez LTUC: Češka, Estonija, Francija, Litva, Poljska, Slovaška, Slovenija.

⁽⁴⁾ COM(2002) 431 z dne 6. 9. 2002.

sprejele ukrepe za nadomestitev izgube prihodka, mogoče s prenosom davčnega bremena na DDV.

3.2.2 Vzpostavitev sistema vračil DR in LTUC

3.2.2.1 Nov sistem, ki bi ga uvedla direktiva, bi veljal za osebna vozila, registrirana v eni državi članici in nato izvožena ali stalno prenesena v drugo državo članico ali državo zunaj EU.

3.2.2.2 Ta ukrep ima dvojen namen: preprečiti ponovno plačevanje DR, ki je bil že plačan ob nakupu avtomobila, in zahtevati plačilo LTUC v tisti državi članici, kjer se osebni avtomobil dejansko uporablja.

3.2.2.3 Znesek davka ob registraciji, ki ga je treba vrniti, je neposredno povezan s preostalo vrednostjo avtomobila in je enak preostalemu davku, vključenemu v to vrednost.

3.2.2.4 Države članice lahko za določitev preostale vrednosti osebnega avtomobila za vračilo DR uporabijo različne metode, vendar morajo zagotoviti transparentna in objektivna merila. Lastnik avtomobila mora imeti pri neodvisnem organu možnost ugovora zoper odločitev države članice o vračilu.

3.2.2.5 Glede LTUC — ki bi ga glede na davčna merila, veljavna v 18 državah članicah, ki je treba plačati ta davek, lahko natančneje opisali kot davek na lastništvo — osnutek direktive potrjuje, da lahko ta davek za posamezne avtomobile zahteva le država članica, v kateri je avtomobil registriran. Kot država registracije velja tista država članica, kjer je avtomobil stalno v uporabi, ker ima lastnik avtomobila v tej državi običajno prebivališče, ali ker se avtomobil uporablja v tej državi več kot 185 dni v obdobju enega leta. Iz tega sledi, da je treba v primeru stalnega prenosa avtomobila v drugo državo, tudi zunaj EU, lastniku povrniti preostali LTUC, ki se izračuna v skladu z načelom časovne sorazmernosti.

3.2.3 Preoblikovanje davčnih osnov za DR in LTUC za popolno ali delno upoštevanje emisij CO₂

3.2.3.1 Osnutek direktive uvaja sistem določanja LTUC in DR (za prehodno obdobje), ki vedno bolj temelji na emisijah ogljikovega dioksida.

3.2.3.2 Uvesti ga je treba postopoma in progresivno: skupni davčni prihodek od LTUC in DR na osnovi določil o emisijah CO₂ naj bi do leta 2008 znašal 25 %, do leta 2010 pa 50 %.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO najprej pozdravlja dvojni cilj, ki si ga je zastavila Evropska komisija: izboljšanje delovanja enotnega trga in nov zagon strategije za zmanjšanje emisij CO₂ na osnovi obdavčevanja. Poudariti je treba, da direktiva prvič neposredno uporablja „tretji (fiskalni) steber“ strategije Skupnosti za zmanjšanje emisij CO₂ in bolj varčno porabo goriv (?).

4.2 EESO se strinja, da predlog prinaša koristi potrošnikom (?), pa tudi evropski avtomobilski industriji.

Cilji predloga so popolnoma sprejemljivi in oblikovani tako, da bodo spodbujali:

4.2.1 zmanjšanje, mogoče celo popolno odpravo ovir za prost pretok državljanov EU na osnovi precejšnjega zniževanja stroškov in bistveno krajših administrativnih postopkov za izvoz ali premestitev avtomobila iz ene v drugo državo članico;

4.2.2 konkurenčnejšo avtomobilsko industrijo in bolj povezan notranji trg. S fiskalnega vidika razdrobljenost trga trenutno močno pritiska na končne cene avtomobilov in proizvajalce sili, da izključno iz davčnih razlogov v posameznih državah članicah proizvajajo in prodajajo različne verzije istega modela. To pomeni, da ne morejo izkoristiti ekonomije obsega, ki jo omogoča pravi notranji trg; hkrati pa takšna situacija tudi potrošnikom ne prinaša koristi. Nasprotno, visoki davki ob registraciji običajno negativno vplivajo na odločitev za nakup novega avtomobila in s tem zamenjavo starih za čistejše in varnejše avtomobile;

4.2.3 okoljsko trajnost, saj so avtomobili pomemben vir emisij CO₂. V tej povezavi je treba poudariti, da oba roka iz predloga za prestrukturiranje DR in LTUC ob upoštevanju emisij ogljikovega dioksida nista naključna, sta pa deloma tudi „simbolična“ — leto 2008 namreč pomeni začetek ciljnega obdobja za kjotski protokol in Svet ter Evropski parlament upata, da bodo emisije CO₂ iz novih vozil do 2010 padle pod 120 g/km.

4.3 EESO je prepričan, da bo cilje direktive mogoče uresničiti, če pri razlagi smernic in priporočil iz direktive v posameznih državah članicah ne bo odstopanj in variacij, ki bi lahko še okrepile že tako prekomerno razdrobljenost trga, ali celo — kar bi bilo še huje — povečale davčno obremenitev za lastnike osebnih avtomobilov.

4.4 Obdavčevanje je izredno občutljivo vprašanje, ki je v pristojnosti držav članic, in za katerega Evropska komisija ne bi

mogla širše ali prepričljiveje uporabiti načela subsidiarnosti, kot je to naredila v predlogu.

4.5 Predlog na primer prinaša strukturne spremembe v obdavčevanju, ki pa na prihodke ne vplivajo, to pomeni, da se skupni znesek davkov ne bo povečal. Tako je izgubo prihodkov od davkov zaradi odprave DR mogoče nadomestiti s hkratnim povečanjem LTUC za isti znesek in, kjer je to potrebno, z drugimi fiskalnimi ukrepi, ki jih dovoljuje direktiva o obdavčitvi energetskih izdelkov (?).

4.6 Vzpostavitev neposredne povezave med obdavčitvijo osebnih avtomobilov in CO₂ je le eden — čeprav pomemben — izmed vidikov, ki jih je treba vključiti v svetovno strategijo za zmanjševanje emisij ogljikovega vodika. Strategija mora temeljiti na celovitem pristopu in zagotavljati usklajenost z drugimi politikami Skupnosti.

4.7 Ob upoštevanju zgoraj navedenega EESO priporoča, da Evropska komisija, poleg običajnega spremljanja izvedbenih določb posameznih držav za direktivo in njihove usklajenosti s samo direktivo, spodbuja tudi izmenjavo informacij z državami članicami in med njimi in sicer pogosteje kot vsakih pet let, kot je predvideno za poročilo o izvajanju direktive.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Po mnenju EESO obstaja še vrsta drugih vidikov, ki bi se pri prenosu direktive lahko izkazali za problematične in tako ustvarili tveganje različnega izvajanja direktive v posameznih državah članicah. Zlasti velja omeniti naslednje:

5.1.1 Progresivne spremembe obdavčevanja je treba izvesti uravnovešeno in tako zagotoviti, da državljan, ki so kupili osebni avtomobil, za katerega je bilo treba plačati DR, ne bodo kaznovani še z nenadnim in precejšnjim zvišanjem LTUC.

5.1.2 Države članice morajo uskladiti upoštevanje „vidika CO₂“ pri obdavčevanju, da ne bi prišlo do še večje razdrobljenosti trga.

5.2 Zato bi Komisija morala v kratkem času državam članicam predlagati rešitve za dve težavi, ki bi se pojavili, če bi bila direktiva sprejeta v sedanji obliki.

(?) Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu COM(95) 689 ter sklepi Sveta z dne 25. junija 1996.

(?) Komisija je izračunala, da bodo - če bodo države članice z visokimi DR te znižale za 50 % - cene vozil padle za 10–25 %.

(?) UL L 283 z dne 31.10.2003, str. 51.

5.2.1 Prva težava je povezana z avtomobili, registriranimi pred januarjem 2001, in sicer iz naslednjih vzrokov:

- podatki o emisijah CO₂, izraženi v gramih na kilometer, so na voljo za vse avtomobile, registrirane od januarja 1997 dalje; pred tem se teh podatkov ni zbiralo;
- med 1997 in 2000 so meritve emisij CO₂ potekale na osnovi evropskega voznega cikla, kar je bilo spremenjeno januarja 2001; posledica tega je, da se podatki o emisijah za obe navedeni obdobji ne ujemajo popolnoma;
- davek, temelječ na objektivnem, enotnem parametru, bi torej lahko veljal le za avtomobile, ki so bili registrirani od januarja 2001 dalje.

5.2.2 Druga težava je povezana s tistimi državami članicam, kjer se LTUC trenutno zaračunava na osnovi zmogljivosti motorja, izražene v kilovatih. Zdi se, da bi takšen sistem zagotovil parametre, ki bi ustrezneje upoštevali načelo progresivnosti, kot pa davek, ki upošteva le CO₂. Če bi bil LTUC v teh državah odvisen le od emisij CO₂, bi to pomenilo večje stroške za majhna vozila in izrazito zmanjšanje stroškov za večja in

močnejša vozila, torej takšna, ki povzročajo večje onesnaženje. Rezultat bi bil ravno nasproten od načrtovanega. Zato je treba takoj pripraviti možnosti za spremembo sistema.

5.3 Zelo pomembno je, da države članice za tisti del davka, ki temelji na emisijah CO₂, vzpostavijo jasno, neposredno in transparentno povezavo med zaračunanem davkom in emisijami CO₂, ki jih izpušča posamezno vozilo. S tem bi preprečili samovoljno ustvarjanje dodatnih razlik zaradi različnih tehničnih parametrov, kot so zmogljivost cilindra, velikost, ipd., ki povzročajo izkrivljanja na trgu.

5.4 Prenos direktive mora torej biti tehnološko nevtralen in upoštevati lastnosti avtomobila glede emisij CO₂, pri čemer ena tehnologija ne sme imeti prednosti pred drugo. To bi se na primer lahko zgodilo, če bi nova pravila „kaznovala“ dizelske avtomobile, tehnologijo, v kateri ima Evropa še vedno konkurenčno prednost pred izdelovalci zunaj Evrope. Zato je presenetljivo, da Evropska komisija spodbuja države članice k enakemu obdavčevanju dizelskega goriva za avtomobile in bencina, pri tem pa ne upošteva dejstva, da so emisije CO₂ iz dizelskih motorjev manjše kot iz bencinskih.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti zunanje zraka in čistejšem zraku za Evropo

COM(2005) 447 konč. — 2005/0183 COD

(2006/C 195/22)

Svet je 2. decembra 2005 sklenil, da v skladu s členom 175 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 26. aprila 2006. Poročevalec je bil g. BUFFETAUT.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja) z 72 glasovi za, 5 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se povsem strinja s splošnimi cilji tematske strategije o onesnaževanju zraka in njenim prenosom v predlog direktive.

1.2 Glede tematske strategije, ki je neločljivo povezana s predlogom direktive, kot je jasno prikazano v točki 4.1.1,

— v celoti podpira namero, da se cilji za kakovost zraka vključijo v druga področja politike Skupnosti;

— Komisijo poziva k pregledu energetskega scenarija, oblikovanega v okviru modela PRIMES, saj vsebujejo nenatančnosti, kar bo po vsej verjetnosti pomenilo tudi spremembe referenčnega programa CAFE („Clean Air For Europe“).

1.3 Glede predloga direktive

— v celoti podpira željo Komisije, da poenostavi, pojasni in kodificira veljavno zakonodajo na področju kakovosti zraka;

— odobrava namero zagotoviti, da bodo države članice učinkovito izvajale veljavne zakonodajne določbe;

— predlaga podaljšanje predvidenih rokov za izpolnitev obveznosti iz direktive glede na čas in investicije, potrebne za zaključek zakonodajnega procesa in postavitev merilnih postaj v državah članicah, in sicer z leta 2010 na 2015 za zgornjo mejo koncentracije PM_{2,5} in z 2015 na 2020 za zmanjšanje človekove izpostavljenosti;

— meni, da bi bilo koristneje, če bi pred določitvijo obvezujočih zgornjih meja predvideli prehodno obdobje, v katerem bi se države članice lahko približale ciljnim vrednostim za koncentracijo;

— zahteva, da se drobni delci naravnega izvora izključijo iz področja uporabe direktive.

2. Uvod

2.1 Tematska strategija in predlog direktive spadata v okvir šestega okoljskega akcijskega programa Skupnosti (6. OAP, objavljen 10. 9. 2002⁽¹⁾) in sporočila Čistejši zrak za Evropo (CAFE) iz leta 2001. V 6. OAP si je Unija zastavila ambiciozen cilj doseči kakovost zraka, ki nima bistvenih negativnih posledic in ne predstavlja večjih nevarnosti za zdravje ljudi in za okolje.

Točka 4.1.1 strategije navaja: „Tej strategiji je priložen zakonski predlog [...]“. Torej je jasno, da sta obe besedili med seboj povezani in da je treba za mnenje o predlogu direktive oceniti tudi strategijo, ki je na nek način njegov splošni okvir in opredeljuje strateške cilje Komisije na področju kakovosti zraka.

2.2 Tematska strategija

2.2.1 V predlagani tematski strategiji so opredeljeni vmesni cilji glede onesnaženja zraka. Zahteva, da se veljavna zakonodaja posodobi in močnejše osredotoči na najnevarnejša onesnaževala ter da si je treba bolj prizadevati za vključitev okoljskih zadev v druge politike in programe.

2.2.2 Vendar pa kljub doseženemu napredku pri zmanjšanju emisij glavnih onesnaževal zraka in celo ob polni uporabi veljavne zakonodaje okoljskih in zdravstvenih problemov do 2020 ne bo možno rešiti brez dodatnih ukrepov.

2.2.3 Evropska komisija zato predlaga naslednje:

— poenostavitve veljavnih predpisov ter združitve okvirne direktive o kakovosti zraka (1996), prve, druge in tretje hčerinske direktive (1999, 2000 in 2003) ter odločbe o izmenjavi informacij (1997). Četrta hčerinska direktiva iz leta 2004 naj bi bila vključena kasneje v okviru kodifikacije;

⁽¹⁾ UL L 242, 10. 9. 2002.

- uvedbo novih standardov kakovosti zraka za drobne trdne delce ($PM_{2,5}$) v zraku;
- pregled direktive o nacionalnih zgornjih mejah emisij (iz leta 2002).

Ti ukrepi prispevajo k poenostavitvi in boljši razumljivosti zakonodaje, da se bo lahko učinkoviteje uporabljala.

2.2.4 Poleg tega je cilj strategije tudi večja vključenost zadev s področja kakovosti zraka v druge politike Skupnosti: energija, manjše sežigalnice, kopenski, zračni in pomorski promet, kmetijstvo in strukturni skladi.

2.2.5 Pregled strategije bo leta 2010, dobljeni rezultati pa bodo vključeni v končno oceno 6. OAP.

3. Predlog direktive o kakovosti zunanega zraka in čistejšem zraku za Evropo

3.1 Cilj predloga je uvesti praktičen pravni okvir za izvajanje strategije in sicer z združitvijo petih zgoraj imenovanih pravnih instrumentov v eno samo direktivo.

3.2 Poglavje III o upravljanju kakovosti zunanega zraka vsebuje najpomembnejše zakonodajne spremembe. Predlogi ne poskušajo spremeniti veljavnih mejnih vrednosti za kakovost zraka, temveč zaostri obstoječe predpise, da bodo države članice dolžne pripraviti in izvajati načrte za zagotavljanje upoštevanja teh mejnih vrednosti.

3.3 Druga ključna točka so drobni trdni delci ($PM_{2,5}$), ki so nevarnejši kot večji delci. Zato je potreben nov pristop za nadzor $PM_{2,5}$, da bo možno dopolniti obstoječe nadzore za PM_{10} .

3.4 Komisija predlaga določitev mejne vrednosti za koncentracijo $PM_{2,5}$ v zunanjem zraku, ki jo je treba doseči do 2010, da se preprečijo nesprijemljivo visoka tveganja za prebivalstvo. Hkrati predlaga neobvezujoče cilje za splošno zmanjšanje človekove izpostavljenosti drobnim trdnim delcem med 2010 in 2020 v vseh državah članicah.

3.5 Poglavje V določa, da morajo države članice zagotoviti obveščeno javnost in organizacij ter združenj, ki se ukvarjajo s kakovostjo zunanega zraka, in s tem izpolniti obveznosti Aarhuške konvencije. Države članice morajo poskrbeti tudi za to, da Komisija prejema potrebne informacije. Za poenostavitev prenosa teh podatkov Komisija predlaga prehod na elektronski sistem, ki temelji na sistemu izmenjave informacij v okviru infrastrukture INSPIRE.

3.6 Da bodo zbrani podatki dovolj reprezentativni in primerljivi, pa je za ocenjevanje kakovosti zunanega zraka predvideno, da se bodo uporabljale standardizirane merilne tehnike in skupna merila za število in postavitev merilnih postaj.

4. Splošne ugotovitve

A) Tematska strategija

4.1 Odbor izrecno podpira splošne cilje strategije in predloga direktive. Čeprav so ti cilji hvalevredni, pa se postavlja vprašanje stroškovne učinkovitosti, izvedljivosti predlaganih ukrepov — ki so za točkovne vire mnogo lažje izvedljivi kot za razpršene vire — in njihovega dejanskega učinka tako z vidika izboljšanja kakovosti zraka kot z ekonomskega vidika.

4.2 Komisija ocenjuje, da bodo stroški za uresničevanje ciljev strategije letno znašali 7,1 milijard evrov (poleg stroškov, ki so že namenjeni boju proti onesnaženju zraka, v višini približno 60 milijard evrov na leto) in prihranki z vidika stroškov za zdravstvo 42 milijard letno. To bi bil sicer izredno pozitiven makroekonomski učinek, vendar pa se gospodarski vsakdanjik odvija na mikroekonomski ravni. Komisija vseeno ocenjuje, da bodo koristi vedno večje od stroškov, tudi če se uporabijo vse razpoložljive tehnike. Težava je v tem, da je stroške sorazmerno lahko oceniti, medtem ko je neprimerno težje ovrednotiti pričakovane koristi, in da so metode izračuna prihrankov za javno zdravje nejasne. Kljub temu Komisija poudarja, da so stroški ameriških predpisov višji, kot bodo stroški prihodnjih evropskih določb.

4.3 Pozdraviti je treba prizadevanja za poenostavitev, boljše razumevanje in kodifikacijo zakonodaje. Zapletenost in nejasnost nekaterih predpisov namreč neizogibno vodita do razlik v uporabi, izkrivljanja konkurence in do tega, da si ne moremo ustvariti prave predstave o kakovosti zraka v Evropi.

4.4 Predlagani zakonodajni ukrep je torej treba podpreti.

4.5 Vendar pa obžalujemo, da Komisija ni upoštevala vloge, ki bi jo morale igrati lokalne skupnosti in zlasti mesta na področju prometa (spodbujanje alternativnih vrst prevoza, javni prevoz, preusmerjanje težkega tovornega prometa itd.). Lokalne skupnosti, predvsem občine, dejansko igrajo odločilno vlogo pri konkretnem izvajanju na evropski ravni sprejetih določb, zlasti pa ukrepov.

4.6 Zaželeno bi bilo tudi poudariti vlogo, ki jo lahko imajo nevladne organizacije s področja varstva okolja in nekatere ustanove, specializirane na zdravstvenem in socialnem področju, ter v širšem smislu organizirana civilna družba pri ozaveščanju o izzivih za javno zdravje in zdravje na delovnem mestu.

4.7 Na področju varstva ekosistemov je že prišlo do napredka pri dušikovem oksidu, žveplovem dioksidu in amoniaku. Boljša uporaba in poenostavitev zakonodaje bi prispevali k še boljšim rezultatom.

B) Predlog direktive

4.8 Želja nadzorovati vrednosti drobnih trdnih delcev v zunanjem zraku je zaradi njihovega vpliva na zdravje ljudi razumljiva. Vendar je pri določanju mejnih vrednosti prihajalo do temeljnega problema, saj Svetovna zdravstvena organizacija (WHO) ni bila zmožna opredeliti mejne vrednosti za varovanje zdravja ljudi⁽²⁾. Poleg tega obstajajo precejšnje negotovosti glede merjenja delcev in njihove kemične sestave ter s tem stopnje njihove škodljivosti za zdravje, ki je s trenutno razpoložljivimi tehničnimi metodami ni mogoče določiti.

4.9 Vprašanje je torej, ali ne bi bilo bolje določiti „ciljnih“ vrednosti namesto mejnih vrednosti. Poleg tega se zdi predviden rok (2010) precej kratek, saj se je zakonodajni postopek začel šele konec leta 2005. To pomeni, da bo državam članicam, glede na počasnost zakonodajnega postopka ostalo le malo časa, da izpolnijo določbe.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Tematska strategija

5.1.1 EESO pozdravlja izredno široko posvetovanje z zainteresiranimi stranmi, ki ga je izvedla Evropska komisija, in v celoti podpira namero, da se cilji za kakovost zraka vključijo v druga področja politike Skupnosti. Ker pa je delo potekalo pod velikim časovnim pritiskom, verjetno ni bilo mogoče preveriti vseh podatkov. To je posebej problematično glede izbranih strateških scenarijev.

5.1.2 Gre za scenarije, ki so bili oblikovani v okviru modela PRIMES, vendar vsebujejo določene nenatančnosti v zvezi z napovedmi rasti, tržno uveljavitev plina v primerjavi s premogom, neravnovesjem med uvozi in izvozi električne energije med državami članicami.

5.1.3 Evropska komisija se je s tem seznanila in Mednarodni inštitut za uporabne sistemske analize (IIASA) pozvala k organizaciji dvostranskih posvetovanj z vsemi državami članicami

⁽²⁾ Za človekovo izpostavljenost $PM_{2,5}$ je WHO pred kratkim predlagala mejno vrednost $10\mu g/m^3$.

med aprilom in septembrom 2005, da se izboljšajo predvsem energetski scenariji v okviru revizije direktive o nacionalnih zgornjih mejah emisij, ki se je pričela pred kratkim.

5.1.4 Trenutno poteka obsežna aktualizacija energetskih scenarijev modela PRIMES. Najpomembnejše spremembe so naslednje:

- manjša tržna uveljavitev plina in večji tržni delež premoga,
- večje ravnovesje med uvozi in izvozi elektrike med državami članicami,
- večji delež jedrske energije pri proizvodnji elektrike,
- uskladitev napovedi stroškov za goriva in razvoja gospodarske rasti.

5.1.5 Zato je treba revidirati energetske scenarije programa CAFE, kar bi pomenilo tudi spremembe referenčnega programa CAFE in zastavljenih ciljnih vrednosti.

5.1.6 Treba bi bilo zagotoviti tudi skladnost te strategije z drugimi politikami Evropske unije. Tako na primer Komisija spodbuja uporabo lesa kot alternativnega vira energije, čeprav se pri ogrevanju z lesom izločajo trdni delci $PM_{2,5}$. Zato bi bilo treba uporabiti tehnike filtriranja dima. Kot drug primer lahko navedemo premog.

5.1.7 Prednost tematske strategije pa je, da upošteva pogosto zapostavljene sektorje, kot sta kmetijstvo in pomorski promet. Vendar je presenetljivo, da se ne dotika vprašanja zračnega prometa ter izpustov ob vzletu in pristanku. Obstaja velika verjetnost, da bo pri izvajanju prihajalo do političnih težav. Za zmanjšanje ladijskih emisij SO_2 in NO_x bodo na primer potrebna dolga in težka mednarodna pogajanja. Paziti bo treba tudi na to, da ne bodo težave pri uresničevanju ciljev v nekaterih sektorjih (na primer v kmetijstvu glede emisij dušika in amoniaka) povzročile večjega pritiska na druge povzročitelje, ki jih je lažje identificirati, kot so na primer tovarne.

5.2 Predlog direktive

5.2.1 EESO odobrava poenostavitev veljavnih določb in združitve okvirne direktive iz leta 1996 s prvo, drugo in tretjo hčerinsko direktivo ter odločbo o izmenjavi informacij. Preveč posameznih določb ovira učinkovito uporabo določb, zato je nadomestitev teh petih zakonodajnih aktov z eno samo direktivo koristna pobuda.

5.2.2 Odbor prav tako podpira načrtovano uporabo standardiziranih merilnih tehnik in skupnih meril za število in postavitev merilnih postaj (Poglavje II). Vendar poudarja, da so nekatere lokalne skupnosti zaskrbljene zaradi stroškov namestitve teh merilnih instrumentov.

5.2.3 EESO podpira tudi predlog Evropske komisije, da se mejne vrednosti za kakovost zraka ne spremenijo, ampak veljavne določbe zaostrijo, da bodo države članice dolžne pripraviti in izvajati akcijske načrte in s tem zagotoviti upoštevanje teh mejnih vrednosti (člen 13). Učinkovita uporaba veljavnih standardov je prednostni cilj, ki bi lahko bistveno izboljšal kakovost zraka in okreplil varovanje zdravja ljudi.

5.2.4 EESO poudarja, da je ključna točka predloga direktive uvedba zgornje meje koncentracije drobnih trdnih delcev ($PM_{2,5}$) v zraku, ki jo je treba doseči do leta 2010. To določbo dopolnjujejo neobvezujoči cilji za zmanjšanje človekove izpostavljenosti drobnim trdnim delcem med 2010 in 2020 (za 20 %).

5.2.5 Opozarja, da so podatki, ki so na razpolago o drobnih trdnih delcih in njihovih vplivih, maloštevilni in nezanesljivi. Celo Svetovna zdravstvena organizacija priznava, da ni mogoče določiti primerne mejne vrednosti za varovanje zdravja ljudi. Tudi po mnenju Znanstvenega odbora za zdravstvena in okoljska tveganja so spoznanja o drobnih trdnih delcih in njihovem dolgoročnem vplivu na zdravje trenutno še pomanjkljiva.

5.2.6 EESO meni, da bi bilo bolj smotrno najprej določiti ciljne vrednosti namesto zgornjih mej koncentracije. V nasprotnem primeru izraža pomisleke glede prekratkih rokov, ki jih je določila Komisija, saj se je zakonodajni postopek začel šele konec leta 2005. Države članice bi torej imele le malo časa, da izpolnijo določbe, zlasti ker nekatere med njimi ne izpolnjujejo niti veljavnih standardov, deloma ker so jih začele izvajati pozno. Odbor opozarja tudi na dejstvo, da manjše države članice težje upoštevajo zgornje meje koncentracije, saj so zaradi manjše porazdelitve onesnaženosti zraka še dodatno v

slabšem položaju. Zato predlaga, da se namesto zgornjih mej koncentracije določijo ciljne vrednosti. Predlagani standardi bi zahtevali veliko prizadevanj držav članic in/ali lokalnih skupnosti pri nameščanju merilnih postaj pa tudi veliko časa ter investicij. PM_{10} se z lahkoto merijo in kvantificirajo, poleg tega še hitro padejo na tla. Vendar je treba te merilne rezultate ovrednotiti in preveriti, če jih je mogoče upoštevati v vseh državah članicah. $PM_{2,5}$ pa so dejansko težko merljivi in zelo hlapljivi. Prosto se gibljejo v ozračju in so zato čezmejni onesnaževalci. Poleg teh obstajajo tudi drobni delci naravnega izvora, kot je na primer morska sol, in logično bi bilo, da teh ne bi upoštevali.

5.2.7 Poleg tega merjenje $PM_{2,5}$ v Evropi še ni usklajeno. V prvi hčerinski direktivi je priporočena gravimetrična referenčna metoda za merjenje PM. Ker pa je ta metoda dolgotrajna in njena uporaba zapletena, direktiva dopušča tudi uporabo alternativnih metod merjenja, pod pogojem, da so zares enakovredne metodam, ki jih je objavila Komisija. V praksi te metode sistematično odstopajo od referenčne metode, države članice pa uporabljajo različne ali sploh nobenih korekcijskih faktorjev. Lahko se vprašamo, če je pri takšnih negotovostih z merilnimi metodami zares smotrno tako hitro opredeliti pravno obvezujoče mejne vrednosti.

5.2.8 EESO na koncu ugotavlja, da je težko oceniti stroškovno učinkovitost predlaganih ukrepov, saj je treba primerjati fiksne stroške s prednostmi za javno zdravje, ki jih je težko natančno ovrednotiti. Marginalni stroški za predlagane določbe bi se torej lahko izkazali kot visoki v primerjavi z manjšimi dejanskimi koristmi določb, zaradi česar je dodeljevanje sredstev problematično.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora položaju civilne družbe na Zahodnem Balkanu

(2006/C 195/23)

Gospa Margot Wallström, podpredsednica Evropske komisije, je s pismom z dne 14. junija 2005, v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosila za pripravo mnenja o naslednji temi: *Položaj civilne družbe na Zahodnem Balkanu*.

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 27. marca 2005. Poročevalec je bil g. Dimitriadis.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja 2006) s 95 glasovi za, brez glasov proti in 1 vzdržanim glasom.

Naslednje mnenje je v skladu s členom 9 Protokola o sodelovanju med Evropsko komisijo in Evropskim ekonomsko-socialnim odborom ter zahtevo podpredsednice Evropske komisije go. Margot Wallström, da Odbor pripravi mnenje o položaju civilne družbe na Zahodnem Balkanu in tako prispeva k strateški presoji v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega procesa (SPP).

Namen tega mnenja je:

- Komisiji in Svetu čim bolj pomagati pri oblikovanju in izvajanju ustreznih ukrepov za podporo konkretnim in merljivim ciljem;
- omogočiti evropski javnosti, da bolje razume te politike in s tem pozitivne vidike EU ter da jih na osnovi poznavanja tudi sprejme;
- olajšati ocenjevanje in s tem, kadar je to potrebno, preoblikovanje oziroma izboljšanje uporabljenih politik in ukrepov, zlasti če so njihovi cilji jasni in nesporni za neposredne udeležence;
- okrepiti ugled EU in njen pomen na mednarodnem prizorišču, zlasti na nemirnem območju Zahodnega Balkana, ter pokazati, da Unija prepozna resnične in nujne potrebe prebivalstva tega območja ter jim nudi znanje in izkušnje, ki jih potrebujejo pri doseganju napredka;
- pojasniti, kako lahko EESO v tej regiji prevzame vlogo mostu med evropskimi organizacijami civilne družbe in sorodnimi lokalnimi organizacijami.

1. Povzetek

1.1 Pripombe EESO

- V času jugoslovanske krize je EU na mednarodni in lokalni ravni izgubila precejšen del svoje verodostojnosti, zaradi česar na območju Zahodnega Balkana velja kot politično šibak mednarodni akter, ki se še vedno ne zaveda popol-

noma dejanskega položaja na Zahodnem Balkanu in še zmeraj ne zna uskladiti svojih različnih posredniških dejavnosti.

- V nekaterih regijah Zahodnega Balkana, predvsem na Kosovu, še vedno ni občutka varnosti in miru, etnični konflikti pa lahko na tem območju povzročijo skrajno sovraštvo.
- Zveza Srbije in Črne gore še vedno ne izpolnjuje pričakovanj v zvezi z vzpostavitvijo demokratične zveze držav.
- Bosna in Hercegovina ter Kosovo sta politični tvorbi (konstrukciji), ki so ju vsilile mednarodne organizacije, ni pa nikakršnega zagotovila, da se bosta tudi ohranili.
- Za kopenhagenska merila velja, da so temeljnega pomena in da se o njih ni mogoče pogajati.
- Najprimernejši način oblikovanja ustrezne integrirane evropske strategije je povezan z organizirano civilno družbo, ki je počasi začela opravljati svojo vlogo, in njenimi organizacijami.
- Države Zahodnega Balkana potrebujejo stalno neposredno in izdatno podporo na gospodarskem področju ter na področju znanja in izkušenj (podporo posrednih in neposrednih tujih naložb).
- Okrepiti je treba mnogovrstni in večstranski družbeni dialog ter ustvariti demokratični pravni okvir za delovanje civilne družbe.
- Nujni prednostni nalogi sta boj proti korupciji in uveljavitev sodne oblasti kot opornega stebra družbe.
- Treba je financirati organizacije civilne družbe.
- EESO meni, da je treba v vseh državah Zahodnega Balkana ustanoviti skupne posvetovalne odbore, ko se za to ustvarijo ugodne razmere.

1.2 Vloga in odgovornosti Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

- Ob upoštevanju svojih človeških virov in precejšnjega znanja in izkušenj, EESO meni, da je še posebej pripravljen za aktivnejšo vlogo pri oblikovanju omenjenih politik, kar je dokazal s svojo pomembno pobudo za organizacijo Foruma leta 2006 na svojem sedežu, v katerem bodo sodelovale organizacije civilne družbe Zahodnega Balkana.
- EESO je pripravljen nuditi vso potrebno pomoč za vzpostavitev stikov med organizacijami civilne družbe Zahodnega Balkana in sorodnimi organizacijami EU.
- EESO lahko Komisiji pomaga pri organizaciji lokalnih informativnih sej s civilno družbo o vprašanih posebnega pomena ter deluje kot most za komunikacijo med civilno družbo in mednarodnimi organizacijami, kot denimo Mednarodnim denarnim skladom, Svetovno banko, Evropsko investicijsko banko in drugimi.
- EESO mora v sodelovanju z Evropsko komisijo načrtovati, izvajati in podpirati sistematične analize in študije socialnih razmer na Zahodnem Balkanu ter napredka civilne družbe.

1.3 Priporočila in predlogi Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

A) Nacionalnim in regionalnim političnim silam držav Zahodnega Balkana:

- EESO priporoča, da se aktivneje približajo pravnemu redu Skupnosti, in da njihove vlade pospešijo svoja prizadevanja za demokratizacijo;
- poziva tudi vse udeležene strani, da spoštujejo zlasti pravice etničnih in verskih manjšin.

B) Političnim organom EU:

- EESO poziva Komisijo, da okrepi svoja prizadevanja za dokončanje postopkov v zvezi s stabilizacijsko-pridružitvenimi sporazumi tudi z ostalimi državami na območju Zahodnega Balkana ter da pokaže bolj odločno politično voljo in boljše usklajevanje na vseh področjih agende iz Soluna;
- EESO meni, da mora EU podpirati družbo na Zahodnem Balkanu zlasti na področju izobraževanja;
- EESO zastopa stališče, da je dokončna ureditev ustavnega statusa Kosova bistvenega pomena za varnost, mir in stabilnost na Zahodnem Balkanu;

- EESO meni, da mora EU ocenjevati statute in cilje organizacije delodajalcev in delojemalcev.

C) Državam članicam EU iz soseščine Zahodnega Balkana in evropskim organizacijam civilne družbe:

- države članice EU bi morale izvajati ukrepe za krepitev civilne družbe.

2. Zgodovinsko ozadje položaja civilne družbe na Zahodnem Balkanu

2.1 Mnenje obravnava civilno družbo⁽¹⁾ na Balkanu in se osredotoča na Albanijo, Bosno in Hercegovino, Hrvaško, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo ter Srbijo in Črno goro, vključno s Kosovom v skladu z Resolucijo 1244 Varnostnega sveta Združenih narodov.

2.2 Evropska unija je na vrhu v Solunu (junija 2003) ponovno potrdila svojo zavezanost, da bo podpirala vključevanje držav Zahodnega Balkana⁽²⁾ v Unijo, ko bodo razmere to dovoljevale. V stabilizacijsko-pridružitveni proces (SPP) so bili vključeni novi instrumenti za podporo reformnim procesom. Določene so bile kratkoročne in srednjeročne prednostne naloge, leta 2004 pa je potrjen prvi niz evropskih partnerstev.

2.3 Vendar so politične razmere v regiji še zmeraj nestabilne: vprašanje končnega statusa Kosova še ni rešeno, odnosi med Srbijo in Črno goro se nenehno spreminjajo, počasni napredek v Bosni in Hercegovini pa se lahko ustavi vsak trenutek.

2.4 Misije kontaktne skupine EESO za Hrvaško, Bosno in Hercegovino (21. in 22. marca 2005), Srbijo in Črno goro (26. maja 2005) ter Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo in Albanijo pričajo o pozitivnem odzivu na Forum civilne družbe v organizaciji EESO. Hkrati pa so misije poudarile tudi težave v zvezi s konstruktivnim socialnim dialogom in dialogom, ki vključuje organizacije civilne družbe. Resničnih predstavnikov socialnih partnerjev namreč ni, nekatere organizacije, ki zastopajo civilno družbo, pa niso legitimne⁽³⁾. Sodelovanje med vladami in civilno družbo se postopoma povečuje, vendar še ni doseglo potrebnih ravni za doseganje pomembnejših rezultatov in sodelovanja.

⁽¹⁾ Mnenje pojem civilne družbe opredeljuje enako kot predhodna mnenja EESO, t.j.: (1) organizacije delodajalcev in delojemalcev, (2) organizacije, ki predstavljajo druge gospodarske in socialne interese, (3) nevladne organizacije, (4) temeljne organizacije, (5) verske skupnosti.

⁽²⁾ Mnenje EESO o pospeševanju vključevanja civilno-druženih organizacij v jugovzhodni Evropi (JVE) – Pretekle izkušnje in bodoči izzivi. Poročevalec: g. Wilkinson. (UL C 208 z dne 3.9.2003, str. 82).

⁽³⁾ Mnenje EESO o vlogi in prispevku organizacij civilne družbe k izgradnji Evrope (UL C 329 z dne 11.11.1999) in o organizirani civilni družbi in evropski upravi – prispevek Odbora k pripravi bele knjige (UL C 193 z dne 10.7.2001).

2.5 Slabosti demokratičnih institucij, politično okolje in varnostni položaj v državah tega območja so doslej onemogočali strukturirani socialni dialog z neodvisnimi in reprezentativnimi socialni partnerji, ki mora temeljiti na internih razpravah med socialnimi partnerji, EU pa jih mora s svojimi bogatimi izkušnjami in znanjem še naprej podpirati.

2.6 Mnenje temelji na dogovorih zagrebškega srečanja na vrhu (novembra 2000), agende iz Soluna (junija 2003) in vseh drugih pobud EU v zvezi s to regijo, ki se osredotočajo na ekonomska, politična, socialna in kulturna vprašanja.

2.7 Trenutni položaj organizacij socialne družbe se ni bistveno spremenil od tistega, ki ga EESO opisuje v mnenju o vlogi civilne družbe in novi evropski strategiji za Zahodni Balkan (⁴). Povzeti ga je mogoče v naslednjih točkah:

- sindikati si stalno in vztrajno prizadevajo, da bi se uveljavili v svobodnem tržnem gospodarstvu in družbi, v kateri zasebni sektor prispeva k sodobnemu razvoju;
- opazna so prizadevanja, da se organizacije delodajalcev osvobodijo državnega nadzora prejšnjega sistema javne oblasti; razmere so se spremenile, kajti po razpadu prejšnjih režimov je imela država posebno vlogo pri ustanavljanju novih podjetij in pri spodbujanju državljanov, da postanejo podjetniki, ki so jim izdatno pomagali mednarodni investitorji;
- obstajajo različna, vendar v nekaterih primerih neučinkovita prizadevanja, ki zahtevajo boljše usklajevanje sodelovanja.

2.8 Splošne socialne razmere na Balkanu so še zmeraj problematične. Socialne in politične institucije ter strukture so kljub doseženemu napredku še vedno nestabilne. Vojna je ustvarila globok prepad, ki še vedno ni premoščen. To pomeni, da prizadevanja mednarodnih in evropskih organizacij niso dala pričakovanih rezultatov, kar si lahko razlagamo tudi s pomanjkanjem enotnega modela socialnega dialoga in dialoga, ki vključuje organizacije civilne družbe in v katerem bi imele različne skupine in organizacije civilne družbe različne, zelo jasne vloge glede svojih pravic, pristojnosti in dolžnosti.

3. Splošni položaj organizacij civilne družbe

3.1 Socialni partnerji

S sklenitvijo sporazumov o prosti trgovini na Balkanu je treba zagotoviti zastopanost socialnih partnerjev v tej regiji in hkrati

(⁴) Mnenje EESO o vlogi civilne družbe v okviru nove evropske strategije za Zahodni Balkan (poročevalec: g. Confalonieri), objavljeno v UL C 80 z dne 30.3. 2004, str. 158, in mnenje o pospeševanju vključevanja civilno-družbenih organizacij v jugovzhodni Evropi (JVE) – Preteklo izkušnje in bodoči izzivi (poročevalec: g. Wilkinson), objavljeno v UL C 208 z dne 3.9.2003, str. 82).

ustanoviti integrirane predstavniške strukture na nacionalni ravni.

Evropski programi za povečanje zmogljivosti (⁵) so osrednjega pomena predvsem za sindikalna in delodajalska združenja, dejavna na obrobju. Pri medregionalnem sodelovanju se je treba ravnati v skladu z najboljšo prakso, saj se morajo na prehodu k enotnemu sporazumu o prosti trgovini leta 2006 socialni partnerji ob medsebojnem sodelovanju posvečati regionalnim vprašanjem.

Vključevanje javnega sektorja je v zadevnih državah pogosto težavna naloga, omogočiti pa je treba ter spodbuditi dialog med javnim in zasebnim sektorjem.

3.2 Druge organizacije

Obstoječe organizacije civilne družbe na Balkanu lahko na splošno razvrstimo v tri skupine: (a) organizacije, ki so bile ustanovljene zaradi nasprotovanja prejšnjim režimom, (2) nevladne organizacije, ki so pri svojem delovanju popolnoma odvisne od donatorjev in so bile ustanovljene zaradi izvajanja programov mednarodne razvojne pomoči, (3) visoko specializirane organizacije, ki praviloma delajo z ranljivimi skupinami, in (4) združenja kmetovalcev.

Trajnost finančnih sredstev in neodvisnost od donatorjev sta najpomembnejši vprašanji, ki ju bo treba obravnavati v bližnji prihodnosti. Organizacije iz prve skupine v večini primerov delujejo že dalj časa in so neposredno vključene v politične razprave ter so zato postale splošno priznane, vendar pa imajo velike težave pri zagotavljanju stalnega financiranja. Organizacije druge skupine so veliko manj opazne, so pa številčnejše. Zdi se, kot da so bile ustanovljene zato, da bi izpolnjevale želje donatorjev. Brez donatorjev bo večina teh organizacij zagotovo izginila s prizorišča.

Obravnavati je treba povečanje zmogljivosti, sodelovanje med nevladnimi organizacijami in regionalno sodelovanje, vendar pa je najpomembnejše vprašanje, kako premostiti kritično vrzel, ki bo nastala, ko bodo mednarodni finančni viri plahneli, domačih pa še zmeraj ne bo. Obstaja nevarnost izgube velikega dela socialnega kapitala, ki je nastal z delovanjem civilne družbe, in ponovnega zatekanja k nasilju.

(⁵) CARDS (Pomoč Skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo), Uredba Sveta (ES) št. 2666/2000 z dne 5. decembra 2000.

4. Strukturne težave Zahodnega Balkana in njihov vpliv na razvoj organizirane civilne družbe

4.1 Korupcija

Korupcija je najresnejši strukturni problem, ki izvira iz neučinkovite javne uprave, pomanjkanja resnih in učinkovitih institucionalnih in pravnih okvirov ter neodvisne sodne oblasti, neugodnih gospodarskih razmer, revščine ter pomanjkanja resničnega delovanja organizacij civilne družbe.

4.2 Kršitve človekovih, osebnih in socialnih pravic

Kljub prizadevanjem mednarodnih organizacij — ki niso bila zmeraj uspešna — se še zmeraj pogosto dogaja, da oblasti kršijo človekove pravice. Glavna težava pri tem je, da se sodna oblast ne zaveda vloge, ki bi jo na tem področju morala imeti.

Pristop držav k institucionalnem okviru Sveta Evrope je načeloma pozitiven premik. Pogosto primanjkuje politične volje za resno izvajanje tega okvira, vdor manjšinskih ter verskih razlik v socialni dialog pa še posebej otežuje ustvarjanje vzdušja zблиževanja in sprave.

4.3 Neučinkovito upravljanje — javna uprava

Politična in socialna nestabilnost, ki je nastala zaradi notranjih političnih sporov, je glavni razlog za slabo upravljanje v regiji, ki se jasno kaže v resnih napakah v delovanju javne uprave, kar po drugi strani spodbuja nezakonito ravnanje in korupcijo. Mednarodna in evropska prizadevanja za posodobitev javne uprave še niso privedla do bistvenih izboljšav.

4.4 Odsotnost dialoga s civilno družbo

Socialni dialog ⁽⁶⁾ z organizacijami civilne družbe ne zahteva le pravnega okvira, temveč tudi vzajemno spoštovanje med udeleženi stranmi in pripravljenost za razumevanje nasprotujočih si stališč ter ustrezno popuščanje, predvsem pa kulturo reševanja sporov. Na Zahodnem Balkanu nikoli ni bilo pravega socialnega dialoga zaradi avtoritarnih režimov in marionetnih organizacij, ki jih je država strogo nadzorovala. Ni pa dvoma, da je potrebno nekaj časa za doseganje potrebne kakovosti in poglobljenega socialnega dialoga.

4.5 Potreba po potrjenih, reprezentativnih organizacij civilne družbe

Obilica organizacij civilne družbe poraja legitimna vprašanja o dejanskih socialnih razmerah v regiji. Številne organizacije so bile ustanovljene na zahtevo oziroma ob vztrajanju mednarodnih institucij, ki jih financirajo ter jim pogosto zagotavljajo socialno varnost in pomoč, kar je pravzaprav naloga države.

⁽⁶⁾ Konferenca o krepitvi socialnega dialoga v državah Zahodnega Balkana, GD za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti, 6.-7. oktober 2005 v Skopju.

Druge organizacije so bile ustanovljene na pobudo mednarodnih organizacij civilne družbe in drugih nevladnih organizacij, ki imajo tudi neposreden vpliv na njihove dejavnosti. Nekatere pa so nastale na podlagi lokalnih pobud, za katerimi se skrivajo strankarsko politični, etnični, manjšinski in verski interesi.

5. Pripombe EESO glede socialnega, političnega in ekonomskega položaja na Zahodnem Balkanu ter glede evropske strategije

5.1 EU je v času jugoslovanske krize ter med vojno v nekdanji združeni Jugoslaviji na mednarodni in lokalni ravni izgubila pomemben del svoje verodostojnosti, ker ni oblikovala konkretne intervencijske politike.

5.2 Evropska komisija bo morala v okviru stabilizacijskega in pridružitvenega procesa oblikovati jasnejšo politično strategijo, ki bi potrdila njeno prisotnost v tej regiji, ter povečati prizadevanja za izboljšanje kakovosti svojih ukrepov in svoje podoobe v tej regiji.

5.3 Poudariti je treba, da zaradi etničnih napetosti v številnih regijah Zahodnega Balkana, predvsem na Kosovu, ⁽⁷⁾ še vedno ni občutka varnosti in miru; tudi Srbija in Črna gora še ne izpolnjujeta meril za vzpostavitev demokratične zveze držav ⁽⁸⁾.

5.4 Bosna in Hercegovina ter Kosovo sta politični tvorbi (konstrukciji), ki so ju vsilile mednarodne organizacije, in nikakršnega zagotovila ni, da sta sposobni dolgoročno preživeti. Zato je nujno treba te politične probleme temeljito reševati tako, da se zagotovi gospodarski napredek, varstvo pravic manjšin in verskih skupin ter krepitev demokratičnih struktur v skladu z jamstvi mednarodnih organizacij. Večstranska pogajanja o prihodnosti Kosova, ki so se začela pred koncem leta 2005 v okviru Združenih narodov, predstavljajo edino upanje za rešitev tega perečega problema.

5.5 EESO meni, da bi morala EU z močno, praktično politiko informiranja in komuniciranja okrepiti svojo prisotnost v regiji, ter da mora razjasniti svojo politiko v regiji in stroške vključitve teh držav v EU ⁽⁹⁾.

5.5.1 V zvezi z državami Zahodnega Balkana, ki želijo pristopiti k EU, je treba kopenhagenska merila obravnavati kot merila, ki so temeljnega pomena in se o njih ni mogoče pogajati. Vendar pa bo EU za bistven napredek v tem procesu ter za izpolnitev teh meril morala neposredno ukrepati in uporabiti svoje mehanizme, ne samo v institucionalnem okviru teh držav, temveč tudi pri dejanskem izvajanju pravnega reda Skupnosti.

⁽⁷⁾ Resolucija EP P6_TA(2005)0131: Regionalna integracija na Zahodnem Balkanu – Resolucija Evropskega parlamenta o regionalni integraciji na Zahodnem Balkanu.

⁽⁸⁾ Avstrijsko predsedovanje EU 2006 – Zvezno ministrstvo za zunanje zadeve – 23. novembra 2005 – evropska zunanja politika

⁽⁹⁾ Mnenje EESO o vlogi civilne družbe in novi evropski strategiji za Zahodni Balkan. Poročevalec: g. Confalonieri (UL C 80 z dne 30.3.2004, str. 158).

5.6 V tem okviru je najprimernejši način oblikovanja ustrezne integrirane evropske strategije povezan z organizirano civilno družbo in njenimi organizacijami. Natančneje, organizirana civilna družba predstavlja enkratno priložnost za zagotovitev reda v dolgoročnem procesu tranzicije ter za jamstvo, da bodo programi sodelovanja in posredovanja resnično učinkoviti za končne uporabnike.

5.7 Informacije, s katerimi razpolaga EESO, in znanje, ki ga je pridobil o regiji — predvsem po ustanovitvi skupine za stike z Zahodnim Balkanom — so ga vodile do naslednjih zaključkov in pripomb:

5.7.1 Rasna in etična nesoglasja lahko na Zahodnem Balkanu v vsakem trenutku povzročijo izbruhe skrajnega sovraštva; napetosti se skrivajo pod površjem, vendar lahko v hipu izbruhnejo.

5.7.2 Civilna družba⁽¹⁰⁾ je počasi že začela opravljati svojo vlogo, ki pa je ponavadi odvisna od tujih finančnih sredstev, medtem ko ji v nekaterih primerih primanjkuje znanja in izkušenj ter verodostojnosti.

5.7.3 Vse države regije, ki se želijo priključiti EU, morajo najprej sprejeti Listino Evropske unije o temeljnih pravicah.

5.7.4 Države Zahodnega Balkana potrebujejo stalno neposredno in znatno gospodarsko podporo ter pomoč v obliki znanja in izkušenj, da lahko okrepijo svoje novoustanovljene institucije in pridobijo ustrezen občutek za demokracijo. Treba bo zagotoviti boljše usklajevanje te pomoči ter tesnejše sodelovanje med Evropsko agencijo za obnovo in delegacijami EU na tem območju.

5.7.5 Osnovni pogoji za normalizacijo socialnega in gospodarskega življenja v teh državah so krepitev mnogovrstnega in večstranskega socialnega dialoga ter oblikovanje demokratičnega pravnega okvira za delovanje organizirane civilne družbe, ki se bo izvajala v praksi.

Krepitev socialnega dialoga zahteva predvsem:

- a) priznanje vloge socialnih partnerjev;
- b) priznanje neodvisne vloge socialnih partnerjev;
- c) spoštovanje pravice predstavniških organizacij do dobre obveščenosti, posvetovanja ter izražanja mnenja o vseh gospodarskih in socialnih temah.

5.7.6 Prav tako je treba s sprejetjem strožjih, vendar čim bolj enostavnih pravil, odpraviti korupcijo, pravila pa ob uporabi novih tehnologij natančno upoštevati.

5.7.7 Organizacije civilne družbe je seveda treba financirati; to je najpomembnejši problem v zvezi z njihovim razvojem, zlasti razvojem dialoga.

5.7.8 Sodna oblast mora postati temelj družbe. V ta namen jo je treba še posebej podpirati in krepiti, da bi uskladila svojo institucionalno vlogo z evropskimi modeli.

5.7.9 Gospodarsko sodelovanje med državami na tem območju je ključ do popolnega in integriranega prehoda na evropski pravni red. To sodelovanje bo prispevalo tudi k znatnemu zmanjšanju napetosti ter k ustvarjanju dodatnih možnosti za razvoj in blaginjo.

5.7.10 Medkulturni, medregionalni in medetnični dialog bo olajšal oblikovanje poti za približevanje in komunikacijo med državami Zahodnega Balkana. Verske voditelje na tem območju pozivamo, da prevzamejo pomembno vlogo pri odpravljanju napetosti in podprejo prizadevanja za krepitev socialnega dialoga.

5.7.11 EESO meni, da je gospodarski razvoj tega območja mogoče doseči s podporo neposrednim tujim naložbam in potrebno privatizacijo, ki bo prispevala k prenosu kapitala in znanja, zmanjšanju javnega sektorja ter bo pomenila začetek znatnega pozitivnega razvoja v smeri odpravljanja vseh ostalih socialnih in političnih težav. Za doseg tega cilja morata bančni sektor in institucionalni sistem delovati zanesljivo ter upoštevati priznana in potrjena mednarodna pravila, da bi se odpravile vse oblike korupcije (pranje denarja, tihotapljenje in drugo).

EESO poziva Evropsko centralno banko ter Evropsko banko za obnovo in razvoj, da na tem območju prevzameta posebno usklajevalno vlogo.

5.7.12 Mednarodne organizacije (Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka, Mednarodna organizacija dela, OZN in druge) morajo tesneje sodelovati z reprezentativnimi organizacijami civilne družbe zaradi krepitve njihove vloge v vseh družbah na območju Zahodnega Balkana.

5.7.13 EESO opaža, da se postopoma izboljšuje usklajevanje med različnimi organi EU na tem območju. Evropska agencija za obnovo in razvoj izvaja programe, pri katerih gre za stotine milijonov evrov. Nekateri od teh programov zahtevajo ali imajo za posledico razvoj človeških virov oz. usposabljanje delovne sile. Omeniti je treba tudi delo Evropskega sklada za poklicno usposabljanje in Evropskega centra za razvoj poklicnega usposabljanja (CEDEFOP), ki bi lahko — glede na svoje odlično sodelovanje z Evropskim skladom za poklicno usposabljanje ter glede na njegovo neposredno bližino — državam regije ponudil svoje bogate izkušnje in znanje. Poleg agencij EU bi bilo treba poudariti tudi vlogo Pakta stabilnosti, čeprav je njegova prihodnost nejasna, to pa bi lahko zmanjšalo njegov vpliv v tej regiji.

⁽¹⁰⁾ Resolucija P6_TA(2005)0131.

6. Predlogi in priporočila EESO

6.1 Vloga in pristojnosti Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Da bi z vidika civilne družbe ekonomsko, socialno in kulturno realnost na Zahodnem Balkanu približali pravnemu redu Skupnosti, je potrebno novo razumevanje razvojnega procesa. Pravilno moramo uporabiti izkušnje, ki smo jih pridobili pri zadnji veliki širitvi s skupnimi posvetovalnimi odbori, ter evropsko organizirano civilno družbo močneje vključiti v vse faze oblikovanja in razvoja ustreznih politik. Organizirano civilno družbo obeh strani je treba v politična pogajanja med EU in vladami na Balkanu vključevati bolj sistematično ter na jasni institucionalni podlagi. Potrebni pa so tudi integrirani ukrepi za posamezne regije in cilje.

6.1.1 Ob upoštevanju precejšnjih človeških virov ter pomembnega znanja in izkušenj⁽¹⁾, pridobljenega v času pristopnih pogajanj med desetimi novimi državami članicami in skupnimi posvetovalnimi odbori ter tudi skupnimi posvetovalnimi odbori Bolgarije, Romunije in Turčije, ki še vedno delujejo, EESO meni, da lahko aktivneje prispeva k razvoju omenjenih politik, in sicer v povezavi in sodelovanju z Odborom regij ter s skupnim organiziranjem pobud v regiji.

6.1.2 EESO ima dobre informacije in stike, zlasti odkar je bila ustanovljena kontaktna skupina za Zahodni Balkan in odkar so nekateri njegovi člani obiskali države Zahodnega Balkana. Zato lahko prispeva k uresničevanju ciljev agende iz Soluna v zvezi s pomembnimi ekonomskimi, socialnimi in kulturnimi temami, kjer je potrebno aktivnejše in hitrejše sprejemanje evropskih pravil in stališč v državah Zahodnega Balkana.

6.1.3 Zato EESO poudarja pomen svoje pobude za forum organizacij civilne družbe Zahodnega Balkana, ki naj bi ga pripravili na sedežu Odbora leta 2006, saj bodo EESO in druge evropske institucije prek foruma vzpostavile neposreden stik z vsemi pomembnimi organizacijami civilne družbe na Zahodnem Balkanu. Odbor poziva Komisijo, da z vsemi ustreznimi

⁽¹⁾ Dosedanji prispevki EESO o Zahodnem Balkanu so: 1) informacijsko poročilo o odnosih med Evropsko unijo in nekaterimi državami jugovzhodne Evrope, sprejeto 23.7.1998 (CESE 1025/98); poročevalec je bil g. Sklavounos, 2) mnenje na lastno pobudo o razvoju človeških virov na Zahodnem Balkanu; poročevalec je bil g. Sklavounos (UL C 193 z dne 10.7.2001, str. 99), 3) akcijski načrt za spodbujanje duha in prakse socialnega dialoga ter udeležbe civilne družbe in ustreznih mrež v jugovzhodni Evropi v sodelovanju z Evropskim skladom za poklicno usposabljanje (ETF) in Mednarodno organizacijo dela (ILO), 4) mnenje na lastno pobudo o spodbujanju vključevanja organizacij civilne družbe v jugovzhodni Evropi – izkušnje iz preteklosti in izzivi prihodnosti; poročevalec je bil g. Wilkinson (UL C 208 z dne 3.9.2003, str. 82), 5) raziskovalno mnenje o vlogi civilne družbe v novi evropski strategiji za Zahodni Balkan; poročevalec je bil g. Confalonieri (UL C 80 z dne 30.3.2004, str. 158), 6) mnenje EESO: Razširjena Evropa – sosesčina: nov okvir za odnose s sosedi na jugu in vzhodu; poročevalec je bil g. K. Alleweldt (UL C 80 z dne 30.3.2004, str. 148).

nimi sredstvi podpre to pobudo — kakor tudi njegove pobude za podporo reprezentativnim organizacijam civilne družbe na nacionalni in regionalni ravni — ter da upošteva rezultate foruma.

6.1.3.1 EESO je pripravljen nuditi svoje storitve pri vzpostavljanju stikov med organizacijami civilne družbe in sorodnimi evropskimi organizacijami, ki bi omogočili prenos znanja in učinkovitejše izvajanje njihove dejavnosti na Zahodnem Balkanu.

6.1.3.2 EESO se še posebej zanima za organizacije civilne družbe, ki imajo finančne težave ali težave pri kritju operativnih stroškov iz lastnih sredstev. V pomoč bi jim bilo tudi povečanje sredstev v okviru izvajanja Pakta stabilnosti.

6.1.3.3 EESO se zdi problematika združenj kmetovalcev na Zahodnem Balkanu ravno tako zanima. Zato Komisijo poziva, da se posveti tudi tem vprašanjem ter ponudi ustrezno znanje in izkušnje, potrebne za posodobitev primarnega sektorja.

6.1.3.4 EESO meni, da je spodbujanje gospodarskih reform in gospodarskega razvoja v regiji temeljni dejavnik pri reševanju strukturnih problemov. Podpora malim in srednje velikim podjetjem (MSP)⁽²⁾ v okviru njihovih reprezentativnih organizacij je osnovni pogoj za gospodarski napredek regije; doseči ga je mogoče z uporabo najboljših praks, ki jih države članice EU že izvajajo. EESO ima potrebno znanje in človeške vire za podporo tovrstnim prizadevanjem.

6.1.3.5 EESO bi se lahko v tem okviru in ob sodelovanju s Komisijo udeležil lokalnih informativnih srečanj s civilno družbo.

6.1.3.6 EESO bi lahko sodeloval pri razširjanju informacij o dejavnostih mednarodnih organizacij v tej regiji, povezanih z organizacijami civilne družbe. Poleg tega bi lahko, v smislu skupne izjave generalnega direktorja Mednarodne organizacije dela in predsednika EESO, s to organizacijo pripravljala skupne ukrepe v regiji, zlasti z namenom spodbuditi socialni dialog.

⁽²⁾ Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Zahodni Balkan in evropska integracija. COM(2003) 285 konč., z dne 21.05.2003

6.1.3.7 EU in EESO morata načrtovati, dajati pobude ter podpirati sistematične analize socialnih razmer na Zahodnem Balkanu in napredka civilne družbe, pri tem pa se osredotočiti zlasti na razmerje med vložkom in učinkom. V te namene lahko uporabimo „kazalnike učinka“ (oz. določimo nove, kjer jih še ni), tako za „težke“ in „mehke“ naložbe („hard and soft investment“) kot tudi za natančno določitev slabosti in vrzeli v politikah in ukrepih EU, ki so se doslej izvajali, ter za določitev potrebnih izboljšav ali prilagoditev; denimo razvrščanje različnih organizacij civilne družbe glede na osnovne lastnosti (npr. razlog njihovega nastanka, cilje, status, geografsko območje delovanja, način dela in nadzora, vire in obseg financiranja, itd.).

6.2 EESO je pripravljen ustanoviti skupne posvetovalne odbore v vseh državah na Zahodnem Balkanu, takoj ko bodo razmere to dopuščale.

6.3 Odbor na podlagi ustreznih izkušenj in znanja, ki jih je pridobil s svojimi stiki z organizacijami civilne družbe v državah Zahodnega Balkana, predlaga in priporoča naslednje:

6.3.1 Nacionalnim in regionalnim političnim silam držav Zahodnega Balkana:

6.3.1.1 EESO državam Zahodnega Balkana priporoča, da se predvsem na področju individualnih, socialnih in kolektivnih pravic aktivneje približujejo pravnemu redu Skupnosti, in sicer z začasnimi nacionalnimi razvojnimi načrti, podobnimi tistemu, ki ga je pripravila Turčija v okviru priprav za prejetje pomoči iz EU.

6.3.1.2 EESO poziva vlade teh držav, da okrepijo svoja prizadevanja za demokratizacijo in da podpirajo socialno kohezijo s poglobljanjem dialoga z organizacijami civilne družbe.

6.3.1.3 EESO poziva vse udeležene strani, da spoštujejo zlasti nacionalne in verske manjšine, varujejo njihove individualne, verske in politične pravice ter zaščitijo verske in kulturne spomenike.

6.3.1.4 EESO pozdravlja napredek v smeri zaključevanja postopkov za sklenitev stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov z vsemi državami.

6.3.2 Političnim organom Unije:

6.3.2.1 Zaradi manjkajočega znanja in izkušenj ter pravnega okvira nastajajo težave zlasti v zvezi z enakostjo spolov, varstvom okolja, manjšin in potrošnikov; EESO zato Komisijo poziva, naj državam Zahodnega Balkana pomaga, da čim prej izvedejo nujno modernizacijo.

6.3.2.2 EESO Komisijo poziva, da po sklenitvi posameznih stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov z Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo in Hrvaško sproži postopke za nadaljnjo krepitev povezav med EU in državami regije ter okrepi prizadevanja za dokončanje postopkov tudi z ostalimi državami regije in da z bolj odločno politično voljo in boljšim usklajevanjem okrepi vse vidike agende iz Soluna ⁽¹³⁾.

6.3.2.3 EESO meni, da je agenda iz Soluna pomemben dokument o sodelovanju, ki pa ga je treba redno aktualizirati.

6.3.2.4 EESO meni, da je izobraževanje najpomembnejše področje, na katerem mora EU pomagati družbam na območju Zahodnega Balkana. Boljše izobraževanje in zmanjšanje nepismenosti bi lahko znatno ublažilo velike etnične, verske in manjšinske razlike ter bi skupaj z gospodarskim napredkom in krepitvijo demokratičnih institucij narodom Zahodnega Balkana pomagalo ustvariti boljšo upravo. Komisija ima lahko izredno pomembno vlogo na področju izobraževanja in kulture, zlasti s pripravo programov pomoči za izmenjavo znanstvenikov in usposabljanje novih znanstvenikov.

6.3.2.5 S tem v zvezi je treba posebej opozoriti na vedno večjo geopolitično, ekonomsko in socialno vrzel v EU, ki nastaja zaradi odsotnosti držav Zahodnega Balkana v njenih strukturah.

6.3.2.6 EESO zato priporoča popolno vključitev Zahodnega Balkana v razvojno strategijo EU, in sicer s krepitvijo stabilizacijsko-pridružitvenega procesa in nadaljnjimi ukrepi, ki bi bili potrebni zaradi težav, specifičnih za regijo.

6.3.2.7 Iz istega razloga Odbor priporoča boljše usklajevanje med političnimi institucijami Unije ter med njenimi posvetovalnimi organi (EESO in Odborom regij), da bi se ustvarili pogoji za učinkovitejšo pripravo omenjenega programa.

6.3.2.8 EESO zastopa stališče, da je dokončna ureditev državnega statusa Kosova bistvenega pomena za varnost, mir in stabilnost v regiji, ter Svet, Komisijo in Evropski parlament poziva, da v skladu s svojimi pristojnostmi prispevajo k prizadevanjem Združenih narodov in posebnega odposlanca njihovega generalnega sekretarja.

6.3.2.9 EU mora poskrbeti za posebne vizume za predstavnike organizirane civilne družbe in reprezentativnih organizacij ter na splošno delovati prožneje. ⁽¹⁴⁾

⁽¹³⁾ Agenda iz Soluna za Zahodni Balkan: izvlečki iz zaporednih zasedanj svetov ministrov za splošne zadeve in za zunanje odnose, 16. junij 2003.

⁽¹⁴⁾ Resolucija P6_TA(2005)0131.

6.3.2.10 EU mora nadaljevati ocenjevanje organizacij socialnih partnerjev glede na njihov statut, cilje, organizacijo in način delovanja, področje dejavnosti (javni ali zasebni sektor), stopnjo zastopanosti (med vsemi podjetji in delodajalci ali glede na sektor) itd., da bi se povezovala z zanesljivimi organizacijami in z njimi sodelovala. Tovrstne analize je mogoče še dodatno poenostaviti, če EU kot pogoj za potrditev javnih in zasebnih organizacij ter reprezentativnih organov civilne družbe postavi zbiranje in objavo potrebnih podatkov (t.j. transparentnost).

To dejavnost bi bilo mogoče izvajati interno, t.j. v okviru institucij EU (Komisije, EESO, itd), lahko pa bi jo v celoti oz. delno izvajali zunanji akterji, kadar bi to bilo potrebno.

6.3.3 *Državam članicam EU, ki mejijo na Zahodni Balkan, in evropskim organizacijam civilne družbe*

6.3.3.1 EESO priporoča, da države članice (denimo Italija, Madžarska, Slovenija in Grčija) krepijo civilno družbo v državah Zahodnega Balkana, predvsem na področju strategije, razvoja človeških virov, upravljanja in evropeizacije institucionalnih in pravnih struktur.

6.3.3.2 EESO hkrati poziva k močnejšemu ozaveščanju in informiranju evropskih organizacij delodajalcev in delojemalcev ter evropske organizirane družbe v zvezi s potrebo po vključevanju ustreznih organizacij na območju Zahodnega Balkana v evropske strukture in dejavnosti.

6.3.3.3 To pomeni, da je treba ukrepe držav članic, ki mejijo na države Zahodnega Balkana, in ustrezno delo evropskih organizacij civilne družbe usklajevati z omenjenim srednje- in dolgoročnim programom gospodarskega, socialnega in političnega razvoja.

6.4 **Financiranje**

6.4.1 EU ima vrsto finančnih instrumentov, namenjenih krepitvi civilne družbe na Zahodnem Balkanu. Hkrati nudijo razvojno pomoč številnim organizacijam civilne družbe v regiji tudi druge mednarodne organizacije in države. Čeprav je tovrstna pomoč na splošno pozitivna, se v njej skrivajo številne nevarnosti, v glavnem povezane z načinom dodeljevanja te pomoči. Glavni problemi pri uporabi tuje razvojne pomoči na Zahodnem Balkanu so:

6.4.1.1 Mednarodna pomoč državam Zahodnega Balkana je lahko v gospodarskem smislu zelo izdatna, vendar pa je pogosto povezana s prednostnimi nalogami, ki so jih določili donatorji, ki pa ne upoštevajo resničnih lokalnih potreb.

Pobude za institucionalne spremembe nadomeščajo izolirane pobude, ki niso povezane z obstoječimi strukturami oblasti in socialnimi strukturami ali interesi ter tradicijami držav prejemnic pomoči. Za izvajanje nalog so pogosto izbrane nevladne organizacije v državah prejemnicah pomoči, ki so v celoti odvisne od mednarodnih programov in ki pripravljajo pobude, prej povezane s prednostnimi nalogami donatorjev kot pa s potrebami prejemnikov pomoči.

6.4.1.2 Učinkovitost mednarodnih programov razvojne pomoči na Zahodnem Balkanu je zelo zmanjšana, predvsem zaradi slabega usklajevanja med različnimi donatorji in skrajno omejenega časa izvajanja programov, v okviru katerih se financirajo pobude, ki se izvajajo samo enkrat. Pogosto se dogaja, da se pobude, ki začenjajo kazati pozitivne rezultate, opustijo, ker donatorji nenadoma spremenijo svoja prednostna področja financiranja, pri čemer pripravljajo načrte za precej krajše časovnih ovire, kot bi jih v državah Zahodnega Balkana potrebovali. Mehanizmi financiranja EU in drugih mednarodnih organizacij morajo upoštevati dejstvo, da je pogosto spreminjanje prednostnih področij financiranja neučinkovito. To praviloma velja za programe usposabljanja in povečevanje zmogljivosti. Tudi pomoč institucijam je vse bolj neznatna, saj je pogosto namenjena konferencam in manjšim seminarjem, ne pomeni pa resnične tehnične pomoči.

6.4.1.3 Veliko je nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo s socialnimi pobudami zaradi prihodkov. To je zmanjšalo sposobnost takšnih nevladnih organizacij za oblikovanje resničnih vezi z družbo in doseganje zastavljenih ciljev. Mnoge nevladne organizacije svojo vlogo napačno pojmujejo kot vlogo vodij programov tehnične pomoči, delujejo pa na podlagi gospodarskih meril zasebnega sektorja, katerega cilj je večji zaslužek.

6.4.2 Ob upoštevanju potreb, ki se nanašajo na omenjene probleme v zvezi z nudenjem večje praktične podpore organizacijam civilne družbe, EESO glede financiranja takšnih del predlaga naslednje:

6.4.2.1 EU mora usmerjati svoje programe razvojne pomoči in tiste, ki so načrtovani za obdobje 2007–2013, predvsem na področja demokratičnega, gospodarskega in okoljevarstvenega upravljanja.

6.4.2.2 Vlade Zahodnega Balkana morajo razviti jasne operativne programe za krepitev civilne družbe. Ti programi morajo biti dogovorjeni z EU. Med Komisijo, EESO in lokalnimi vladami je treba vzpostaviti stalne stike zaradi priprave teh programov.

6.4.2.3 Za spremljanje rezultatov programov razvojne pomoči na področju civilne družbe je treba vzpostaviti izredno obsežen sistem. V tem sistemu bi lahko EESO imel zelo pomembno vlogo.

6.4.2.4 Načrtovanje programov razvojne pomoči mora biti v skladu s praktičnimi potrebami civilne družbe. Razvojna pomoč, namenjena vzpostavljanju novih institucij civilne družbe, se lahko veliki meri opira na tehnično pomoč EESO.

6.4.2.5 Po forumu o Zahodnem Balkanu v organizaciji EESO se lahko med kontaktno skupino EESO in predstavniki organizirane civilne družbe na Zahodnem Balkanu ustanovi stalna delovna skupina za upravljanje. Ta skupina bi organizacijam civilne družbe pomagala pri oblikovanju strategij in agend delovanja, jim posredovala najboljše prakse in znanje ter

tako krepila civilno družbo v državah članicah EU in državah Zahodnega Balkana.

6.4.2.6 V finančnih perspektivah EU za obdobje 2007-2013 je treba v okviru cilja *Teritorialno sodelovanje* upoštevati finančna sredstva, namenjena pomoči tretjim državam. Finančne mehanizme za tretje države je treba poenostaviti (seveda ne na račun sedanje preglednosti) in jih okrepiti v sosedskih politikah. Uporabiti in razširjati je treba izkušnje programov, kot je program CADSES.

6.4.2.7 EU mora pri načrtovanju programov razvojne pomoči za civilno družbo upoštevati razvojne programe drugih mednarodnih organizacij. Sodelovanje s programi in posebnimi službami Združenih narodov je treba poglobiti ter razširiti na operativno raven.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o kampanji EU za ohranitev biotske raznovrstnosti — položaj in prispevek civilne družbe

(2006/C 195/24)

V skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti je avstrijsko predsedstvo EU v dopisu z dne 13. septembra 2005 Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosilo za pripravo raziskovalnega mnenja o temi: *Kampanja EU za ohranitev biotske raznovrstnosti — položaj in prispevek civilne družbe*

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 26. aprila 2006. Poročevalec je bil g. RIBBE.

Odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 18. maja) s 125 glasovi za, brez glasov proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek zaključkov in priporočil Odbora

1.1 Biotska raznovrstnost je temelj in porok za življenje na našem planetu. Človek si mora že zaradi lastnih gospodarskih interesov prizadevati za stabilnost ekosistemov. Poleg tega z ohranjanjem raznovrstnosti izkazuje tudi svojo odgovornost do narave. Varstvo biotske raznovrstnosti ni „razkošje“, ki si ga lahko privoščimo ali ki se mu lahko odpovemo.

1.2 Človeku biotska raznovrstnost prinaša največ koristi, vendar je prav on trenutno tudi glavni povzročitelj njenega upadanja.

1.3 EESO opaža, da je biotska raznovrstnost v Evropi še vedno zelo ogrožena. Do sedaj z ukrepi EU ni uspelo zaustaviti negativnega razvoja zadnjih desetletij.

1.4 EESO pozdravlja, da se niso samo vse evropske institucije temveč tudi države članice kot podpisnice Konvencije o biološki raznovrstnosti obvezale, da bodo ne le zaustavile negativni razvoj, temveč ga tudi spreobrnilo.

1.5 Vendar pa EESO obžaluje, da so med prizadevanji in resničnostjo velike vrzeli: prispevek javnih oblasti k varstvu biotske raznovrstnosti je bil do sedaj manjši od pričakovanega. Pri varstvu biotske raznovrstnosti bi pravzaprav morale dajati zgled, namesto tega pa planske odločitve in spodbujevalni programi biotsko raznovrstnost pogosto še dodatno ogrožajo. Poleg tega je v finančnem obdobju 2007–2013 predvideno varčevanje ravno na tistih političnih področjih EU, ki so posebej pomembna za varstvo biotske raznovrstnosti.

1.6 Upadanje biotske raznovrstnosti je postopen proces, ki traja že mnogo let. Ker ima vedno manj ljudi neposreden stik z naravnim okoljem, sta neposredna prizadetost in s tem tudi politični pritisk, ki iz tega izhaja, relativno majhna. Politika se s tem ne sme zadovoljiti, ampak mora oblikovati nasprotne strategije.

1.7 Civilno družbo je treba bolje obveščati o razlogih in pomenu varstva biotske raznovrstnosti, obenem pa pripraviti tudi ukrepe za usposabljanje in izobraževanje lokalnih, regionalnih in nacionalnih uradnikov in javnih uslužbencev — mnogi namreč sploh ne vedo, za kaj gre, pogosto pa jim primanjkuje motivacije.

1.8 EESO meni, da bi bila kampanja za ohranitev biotske raznovrstnosti, o kateri razmišlja predsedstvo EU, smiselna in da bi lahko civilna družba prispevala k tej kampanji s praktičnega vidika, pa tudi — kar je še posebej pomembno — k osveščanju. Vendar pa takšna kampanja ne more kompenzirati obstoječih pomanjkljivosti, ki jih je EU tudi sama ugotovila. Prav tako nikakor ne sme vzbuditi občutka, da se težave pojavljajo samo ali predvsem zaradi premajhne zavzetosti civilne družbe.

1.9 Potrebni je več pozitivnih praktičnih primerov in vzorčnih projektov, več prikazovanja velikega pomena in koristi krajin in biotske raznovrstnosti, ki lahko na splošno okrepijo zavest, ter večja zavzetost javnih osebnosti, po katerih se ljudje zgledejejo. Nenazadnje gre za ohranitev osnove za življenje ljudi.

2. Ključne točke in ozadje mnenja

2.1 Avstrijsko predsedstvo je v dopisu z dne 13. septembra 2005 EESO zaprosilo za pripravo raziskovalnega mnenja na temo *Kampanja EU za ohranitev biotske raznovrstnosti — položaj in prispevek civilne družbe*. V dopisu je navedeno, da bi takšno mnenje Svet in Komisijo lahko podprlo pri njunih prizadevanjih za zaustavitev upadanja biotske raznovrstnosti do leta 2010 (1).

2.2 V dopisu avstrijsko predsedstvo predlaga, da EESO prouči

- razloge za zmanjševanje biotske raznovrstnosti,
- ali trenutni ukrepi Sveta in Komisije zadostujejo za uresničitev cilja,
- skladnost različnih politik EU,
- kakšni nadaljnji ukrepi Komisije in držav članic so potrebni,
- kakšne so posledice za lizbonsko in trajnostno strategijo in
- kakšen mora biti prispevek civilne družbe.

2.3 Razlog za zaprosilo avstrijskega predsedstva bi lahko bilo v dopisu omenjeno dejstvo, da trenutni podatki različnih raziskovalnih ustanov in institutov, kot je na primer EURO-STAT, kažejo, da se, kljub dosedanjim prizadevanjem, raznoliki

vrst v Evropi in povsod po svetu nenehno zmanjšuje ter da ne kaže, da se bo ta trend spremenil. Tudi Komisija je v svojih sporočilih med pregledom trajnostne strategije EU ugotovila negativen razvoj na tem področju.

2.4 EESO se predsedstvu zahvaljuje, da mu je predložilo to pomembno vprašanje. V nadaljevanju mnenja EESO obravnava vsako od teh vprašanj posebej, poda k vsaki temi svoje odgovore in oblikuje zamisli za „kampanjo“.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Biotska raznovrstnost je temelj življenja na našem planetu. Človek nima nobenih možnosti za preživetje brez biotske raznovrstnosti: rastline, ki pretvarjajo sončno svetlobo v biomaso, so temelj energijskih in snovnih tokov na našem planetu, v katere je človek vključen vsak dan, na primer, ko diha, se prehranjuje ali gospodari. Človeško življenje in delovanje bi bilo nemogoče tudi brez vrst, ki odpadke, ki jih „proizvaja“ človek, reciklirajo in pretvarjajo.

3.2 Biotska raznovrstnost torej ni nekaj, kar si družba lahko „privošči“, če se ji zdi pomembno, in čemur se lahko odpove, če meni, da si mora zastaviti druge prednostne naloge. Biotska raznovrstnost je nuja.

3.3 V Pregledu okoljske politike 2003 (2) je Komisija pojasnila vprašanje biotske raznovrstnosti (biodiverzitete). Biotska raznovrstnost je „izraz za kompleksnost, ravnovesje in stanje različnih ekosistemov. [...] Biološka raznolikost ne izpolnjuje le bistvenih funkcij za osnovo življenja, temveč je tudi temelj za pomembne dejavnosti na področju gospodarstva, rekreacije in kulture.“

3.4 Biotska raznovrstnost pomeni „raznolikost življenja“, vendar pa se pojem lahko uporablja na različnih ravneh. Označuje lahko genetsko raznolikost neke populacije, pa tudi stop bogastva vrst v nekem habitatu.

3.5 Človek je kot razumno bitje glavni koristnik biotske raznovrstnosti: nobena druga živa vrsta ne izkorišča ali uporablja toliko drugih vrst kot človek. Človek pa je trenutno tudi njen glavni uničevalec. Njegova delitev vrst na „koristne“ in „škodljive“ temelji izključno na gospodarskih in antropocentričnih vidikih. Narava takšne delitve ne pozna. Pozna le ravnovesja, ki so v veliki meri samoreglativna. Biotska raznovrstnost je eden odločilih kazalcev za trajnost.

3.6 Ravnovesja, ki uidejo nadzoru, povzročajo težave tistim, ki se zavzemajo za stabilne razmere. Človek s svojimi različnimi, v glavnem gospodarskimi dejavnostmi posega v ekološka ravnovesja in na njih vpliva. To počne že tisočletja, v preteklosti je tako pogosto — na primer z ekstenzivnim obdelovanjem tal — ustvaril nove pretežno stabilne sisteme. Vendar je človeški vpliv na biotsko raznovrstnost danes večji kot kadar koli prej. S številnimi možnostmi, ki si jih je ustvaril človek, se sestava vrst ne le spreminja, temveč se lahko vrsta pogosto celo popolnoma uniči.

(1) Glej odločbo Evropskega sveta iz Göteborga, 15. in 16. junija 2001.

(2) COM(2003) 745/2 (op. prev.: dokument ni preveden v slovenščino).

Trenutno stanje in vzroki za upadanje biotske raznovrstnosti

3.7 Trenutno stanje na področju ohranjanja biotske raznovrstnosti je predsedstvo jasno in nedvoumno opisalo v svojem dopisu EESO (gl. točko 2.3). Analiza predsedstva se med drugim ujema s poročilom Programa Združenih narodov za okolje (UNEP) o biotski raznovrstnosti, ki ugotavlja, da se raznovrstnost povsod po svetu zmanjšuje hitreje kot kadar koli prej.

3.8 EU je že v svoji strategiji biotske raznovrstnosti iz leta 1998⁽³⁾ opozorila na to, da je tudi položaj v Evropi izredno zaskrbljujoč: „Bogata biotska raznovrstnost v Evropski uniji se je v teku stoletij zaradi človeških posegov postopoma zmanjševala. V zadnjih desetletjih so ti posegi dobili ogromen obseg. Poročilo UNEP-a navaja, da je na celotnem področju nekaterih evropskih držav izumrlo že do 24 % vrst, kot so metulji, ptice in sesalci“.

3.9 Göteborgska strategija iz leta 2001⁽⁴⁾ (trajnostna strategija) pravi: „V zadnjih desetletjih se je upadanje biotske raznovrstnosti v Evropi dramatično stopnjevalo“. EESO opozarja, da je stopnja izumiranja vrst danes 100 in 1000 krat večja kot naravna stopnja, novejša študija Univerze Utrecht govori celo o dejavniku 1000 do 10.000.

3.10 Vzroki za upadanje biotske raznovrstnosti so različni. Na splošno lahko trdimo, da je vzrok za upadanje biotske raznovrstnosti izginjanje habitatov živalskega in rastlinskega sveta oziroma vpliv snovi nanje. Dejanski vzroki za to so fragmentacija naravnih habitatov zaradi infrastrukture in urbanizacije, vnos hranil, pozidava, masovni turizem in onesnaževanje vode ter zraka.

3.11 Posebno, tako rekoč dvojno vlogo ima v Evropi kmetijstvo, ki je včasih s svojimi ekstenzivnimi in izredno raznolikimi oblikami obdelovanja tal prispevalo k povečevanju biotske raznolikosti. Mnoge od teh ekstenzivnih oblik obdelovanja tal pa že zdavnaj niso več gospodarne, zato jih je zamenjalo intenzivnejše obdelovanje, ki močneje vpliva na naravne procese. To ima dvojen učinek na biotsko raznovrstnost: intenzivno kmetijstvo v veliki meri prispeva k zmanjševanju biotske raznovrstnosti, zaradi opuščanja in trajnega neobdelovanja ali spremembe namembnosti tal, ki so se dolga leta obdelovala ekstenzivno ali okolju prijazno, pa se izgubljajo dragoceni biotopi. Kmetijstvo lahko torej biotsko raznovrstnost spodbuja ali pa jo ogroža, odvisno od načina obdelovanja.

3.12 Gozdne sukcesije, premik konkurenčnega ravnovesja (na primer zaradi vnosa hranil), pogozdovanje negozdskih površin, vnos tujerodnih vrst in prelov rib so drugi pomembni vzroki.

3.12.1 Novi, doslej manj pomembni vzroki, bi v prihodnosti lahko stanje še bistveno poslabšali. Evropska agencija za okolje v svojem novem poročilu⁽⁵⁾ govori o predvidljivih spremembah podnebja kot o skrajni, v prihodnosti mogoče celo prevladujoči nevarnosti za nepopravljive spremembe v biotski raznovrstnosti.

3.12.2 Uporaba zelene genske tehnike bi lahko predstavljala še eno novo nevarnost za biotsko raznovrstnost v Evropi. Komercialno gojenje gensko spremenjenih rastlin bi lahko imelo po mnenju raziskovalcev velik vpliv na okoliške rastline in s tem tudi na metulje in čebele. To je rezultat ene od triletnih študij, ki jih je naročila britanska vlada in pri kateri je sodelovalo več kot 150 raziskovalcev⁽⁶⁾. EESO poziva Komisijo, da intenzivno spodbuja raziskave na tem področju.

3.13 Možne posledice izgube biotske raznovrstnosti lahko prikažemo na konkretnem primeru. Pri oprasovalcih, na primer, je opaziti očitno upadanje populacije in sicer po mnenju FAO po vsem svetu. Oploditveni sistemi cvetnic so se razvili in se hkrati prilagodili razvoju oprasovalcev, ki pa so zopet razvili učinkovitejše mehanizme za nabiranje nektarja in peloda in s tem prispevajo k boljši proizvodnji in razširjanju semen oprasanih rastlin. Navzkrižno oprasovanje žuželk večja genetsko raznovrstnost in vodi k odpornejšim semenom in večji kakovosti plodov. Med 70 in 95 % oprasovalcev spada v red kožokrilcev (Hymenoptera), h kateremu sodi tudi rod človeku koristnih domačih čebel. Upadanje populacije, ki jo opažamo pri oprasovalcih, lahko ima usodne (tudi gospodarske) posledice.

3.14 Glede na to, da obstajajo številne študije in izjave o očitnem upadu biotske raznovrstnosti, EESO v tem mnenju ne bo proučeval posameznih vzrokov ali propagiral ustrezno zavest na splošno. Vsem politikom mora biti jasno, kakšen je trenutni položaj. Informacij, ki ga ustrezno opisujejo, je dovolj.

3.15 EESO pozdravlja, da so se vse institucije EU vedno znova opredelile za ohranitev biotske raznovrstnosti. Vendar pa se biotska raznovrstnost, navkljub najrazličnejšim političnim opredelitvam in izjavam ter podpisu Konvencije o biološki raznovrstnosti, ki jo je ratificiralo vseh 25 držav članic in EU, navkljub tehtnim predpisom o varstvu narave na ravni EU, kot sta na primer direktivi o varstvu ptic iz leta 1979⁽⁷⁾ in direktivi o habitatih iz leta 1992⁽⁸⁾, še vedno zmanjšuje

⁽³⁾ Primerjaj COM(1998) 42 konč. (op. prev.: dokument ni preveden v slovenščino).

⁽⁴⁾ COM(2001) 264 konč. (op. prev.: dokument ni preveden v slovenščino).

⁽⁵⁾ *The European Environment – State and outlook 2005*, Evropska agencija za okolje, november 2005.

⁽⁶⁾ Znanstvena revija *Nature*, izdaja 22. 3. 2005.

⁽⁷⁾ UL L 103, 25. 4. 1979, str. 1.

⁽⁸⁾ UL L 206, 22. 7. 1992, str. 7.

3.16 Na vrhu Združenih narodov v Johannesburgu so se strani obvezale, da bodo stopnjo zmanjševanja biotske raznovrstnosti do leta 2010 občutno znižale. EU je šla še dlje in se obvezala, da bo zmanjševanje biotske raznovrstnosti do leta 2010 ⁽⁹⁾ zaustavila.

3.17 Ohranjanje biotske raznovrstnosti je torej priznana, smiselna, potrebna pa tudi zelo kompleksna naloga, pri kateri morajo sodelovati vse politične ravni (od EU do občin) in civilna družba ter biti zgled družbi.

Politično-socialno ozadje upadanja biotske raznovrstnosti

3.18 Zanimivo vprašanje, ki se na žalost preredko postavlja, a ga je treba nujno rešiti, se glasi: Kateri so politični vzroki za desetletja trajajoče, deloma dramatično, izgubljanje vrst in zato, da niso bili oblikovani in izvedeni primerni politični ukrepi?

3.19 Razlogov je mnogo. Eden izmed problemov je prav gotovo ta, da gre pri upadanju biotske raznovrstnosti za zelo počasen, postopen in s tem komaj zaznaven proces (ki ga vsekakor lahko primerjamo s podnebnimi spremembami). Ni možno opredeliti „enega ukrepa“, s katerim bi lahko ugotovili, kaj povzroča problem, pa tudi ne nasprotnega ukrepa, s katerim bi problem lahko rešili. Ugotovljeno upadanje biotske raznovrstnosti je vsota več milijonov dejanj in odločitev zadnjih let in desetletij, pri čemer se posledice vsake posamezne odločitve zdijo nepomembne ali samo postranske.

3.20 Zato je pred sprejemanjem odločitev zmeraj izredno težko opozarjati na ohranjanje biotske raznovrstnosti in odločitve uspešno preprečiti ali zavrniti, zlasti ker se tako imenovane „intervencijske uprave“ sklicujejo na to, da se bo poseg v naravo na nekem mestu poravnal z izravnalnimi ali nadomestnimi ukrepi na drugem mestu (kar pogosto ne uspe).

3.21 Drug razlog bi lahko bil, da je v relativno kratkem časovnem obdobju prišlo do razvoja, ki je pripeljal do tega, da vedno manj ljudi lahko neposredno izkusi in zazna pomen biotske raznovrstnosti in krajin ter njihovih sprememb. Doživljamo neke vrste odtujitev od narave, ki se prične s tem, da ljudje vedno manj poznajo ali spoznavajo **uporabno** ⁽¹⁰⁾ **in pomensko vrednost** ⁽¹¹⁾ **krajin**.

⁽⁹⁾ Glej točko 31, zaključki predsedstva, Evropski svet v Göteborgu.

⁽¹⁰⁾ Uporabna vrednost krajine, njena ekonomska vrednost, presega njen pomen kot kmetijski in gozdarski „obrat“. Turizem in rekreacija sta dober primer za to. Turizem temelji na vrstno bogatih, raznolikih, na splošno „lepih“ krajinah.

⁽¹¹⁾ „Pomenska vrednost“ krajine obsega dvojje: lastno vrednost narave, ki jo je treba priznati in ohraniti in ki se ne sme razbliniti v nič zaradi enostranske tehnološke in gospodarske rabe. Vrednost krajine pa je treba obravnavati tudi z vidika fizične, posebej pa še psihične regeneracije človeka, z vidika njegove uvrstitve v naravno življenjsko okolje.

3.22 Izgleda, da se večina ljudi (pa tudi politikov) ne zaveda popolnoma pomena in pomembnosti dejanske naloge „varstva biotske raznovrstnosti“ (vključno z veliko etično in moralno odgovornostjo). So sicer „uporabniki“ krajin, veselijo se njihove lepote in v njih vizualno uživajo, preživijo svoj prosti čas, se športno udeležujejo, preživljajo dopust. Vendar pa se skorajda ne zavedajo več, kako biotski dejavniki v krajini, posamezne živalske in rastlinske vrste v interakciji znotraj vrst in z drugimi vrstami prispevajo k oblikovanju krajin, kako skrbijo za njihovo stabilnost in kako velik pomen ima ta krhka stabilnost kot temeljno ogrodje našega življenjskega in gospodarskega sistema. Večji del družbe naravo doživlja le sporadično, včasih celo bolj preko televizije kot „v živo“, v posnetkih, ki sicer prikazujejo lepote Afrike, Galapaškega otočja ali drugih daljnih krajev, vendar pa se ne ukvarjajo s problemi evropske naravne dediščine.

3.23 To tudi pojasnjuje presenetljive ugotovitve organizacij za varstvo okolja, da so se ljudje v Evropi pogosto prej pripravljani zavzeti za ohranitev slonov ali sibirskega tigra, kot pa za zaščito poljskega hrčka.

3.24 Z izgubljanjem biotske raznovrstnosti se seznanjajo iz pripovedovanj, poročanj, političnih dokumentov. Z negativnimi posledicami pa se ne soočajo neposredno. Deloma gre za to, da tega, kar se nekje zunaj v krajini izgublja, sami še nikoli niso videli. Znano je, da se ljudje zavzemamo le za nekaj, kar zares poznamo, imamo radi in od česar pričakujemo kakšno korist.

3.25 Biotska raznovrstnost je na osnovi vsakdanjih izkušenj sicer nekaj splošno priznanega, vendar pa hkrati tudi nekaj, kar je vedno bolj oddaljeno od tega, da bi prizadelo večino prebivalstva. Šele osebna prizadetost ji da določeno vrednost. Mnogo ljudi meni, da jih biotska raznovrstnost ne zadeva neposredno, zato tudi odgovornost za varstvo biotske raznovrstnosti raje prepustijo državi, kot da bi jo razumeli kot nalogo vsakega posameznika.

3.26 Varstvo biotske raznovrstnosti na svetovni ravni bo odvisno od tega ali bo politikom uspelo znova vzbuditi občutek „prizadetosti“. Ljudem je treba pojasniti, da se ne sme vsega, kar je izvedljivo, tudi izpeljati. Znova morajo priti do spoznanja, da se je iz spoštovanja do narave pač treba nečemu odpovedati, vendar da nas to odpovedovanje bogati. To spoznanje bi moralo biti glavni cilj morebitne kampanje EU na temo upadanja biotske raznovrstnosti.

3.27 In ker je stanje takšno, kot smo ga opisali, danes vedno znova opažamo situacije, v katerih se vsak od nas povsem samoumevno opredeljuje za ohranitev biotske raznovrstnosti, hkrati pa sprašuje

— ali je treba naravo varovati ravno tam, kjer se načrtuje nova obvoznica,

— ali je potrebno, da se zaradi živalske vrste, ki je v Evropi zaščitena s habitatno direktivo, na primer prepreči gradnja poslovne cone

— in ali varstvo narave zares mora (toliko) stati?

3.28 Še več: v domnevno gospodarsko težkih časih se varstvo narave ne dojema kot osnova za življenje in gospodarstvo, temveč velja za grešnega kozla, ki ovira ta ali oni za gospodarstvo pomemben razvoj. Naj samo mimogrede omenimo, da so argumenti za to pogosto izredno nesmiselni: Če zaradi predpisov o varstvu narave ne bo prišlo do gradnje ceste, ki se nekemu osebo zdi pomembna, ta oseba samo zmajuje z glavo. Če pa bi bila cesta speljana čez območje, v katerem neka oseba preživlja dopust ali prosti čas, pa za zaščito le-tega z veseljem utemeljujejo z razlogi za ohranitev krajine.

3.29 Narava trenutno velja kot „prosto razpoložljiva dobrina“, ki se lahko bolj ali manj poljubno oblikuje in spreminja glede na gospodarske zahteve industrijsko zaznamovane, vedno bolj urbanizirane družbe z njenimi visokimi zahtevami glede prostega časa. Politika pa nas pri tem zavaja s trditvami, da lahko zahteve s področja varstva biotske raznovrstnosti zadovoljimo z izravnalnimi in nadomestnimi ukrepi.

Učinek dosedanjih ukrepov Sveta in Komisije

3.30 Trenutno stanje dokazuje, da dosednji ukrepi Sveta in Komisije nikakor ne niso bili dovolj učinkoviti. Vendar pa je bil pristop, ki ga je Komisija uporabila za zaščito življenjskih prostorov evropskega živalskega in rastlinskega sveta v okviru direktive o zaščiti ptic iz leta 1979 in direktive o habitatih iz leta 1992, pravilen in smiseln. Glavno težavo predstavlja politična volja pri uresničevanju in izvajanju, kar sama ugotavlja tudi Komisija: „Uresničevanje **direktiv o zaščiti ptic in o habitatih** se je izkazalo za težavno. Kršitve teh dveh direktiv so predstavljale četrtno vseh primerov, v katerih je Evropska komisija morala sprožiti sodni postopek“⁽¹²⁾.

3.31 EESO vidi tukaj dve različni ravni odgovornosti:

3.31.1 Prva raven je politična in jo zaznamuje pomanjkanje osveščenosti. Za EESO je na primer popolnoma nerazumljivo, da so države članice v Svetu sprejele ustrezne direktive za varstvo narave, ki pa jih potem same sploh ne ali premalo uresničujejo. EESO meni, da je to popolnoma nesprejemljivo: politika s tem ko se odpove izvajanju varstva narave namreč izgublja verodostojnost.

3.31.2 Neverodostojna je tudi politika, ki zahteva ustavitve upadanja biotske raznovrstnosti do leta 2010, kljub temu, da se

⁽¹²⁾ Glej COM(2003) 745/2 (op. prev.: dokument ni preveden v slovensko) in podobno v COM(2005) 17.

zaveda, da to veliko stane, in ki istočasno v okviru finančne perspektive zniža odločilno proračunsko postavko⁽¹³⁾ za stare države članice EU za več kot 30 %. Predsedniki vlad in držav članic EU so s tem položili temelje politiki, ki ne more izpolnjevati svojih lastnih zahtev. Politika daje slab zgled.

3.31.3 Drugo raven odgovornosti nosijo države članice, ki ne smejo valiti krivde za neuspeh njihove lastne politike na uporabnike narave. EESO je že v več mnenjih obravnaval pojav slabega izvajanja direktiv, ki so pomembne za ohranjanje biotske raznovrstnosti. Lahko le ponovi: dokler bodo ukrepi za varstvo ali izboljšanje biotske raznovrstnosti na primer v nasprotju z (razumljivimi) gospodarskimi interesi uporabnikov zemljišč, je treba morebitne gospodarske izgube vsaj nadomestiti; bolje bi seveda bilo spodbuditi k oblikovanju ustreznih ukrepov za biotsko raznovrstnost. Po sklepu Evropskega sveta z dne 16. decembra 2005 je velika ovira nezagotovljeno financiranje ukrepov mreže Natura 2000 v okviru prihodnjega finančnega obdobja EU. Vsaka, še tako resno mišljena opredelitev za ohranitev in izboljšanje biotske raznovrstnosti ne pomaga nič, če niso urejeni okvirni gospodarski pogoji!

3.32 Dokler vprašanje financiranja mreže Natura 2000 ne bo rešeno tako, kot to zahtevata EESO in Evropski parlament (posebna finančna postavka za kompenzacije v okviru mreže Natura 2000), neučinkovitosti pristopa EU ne bo mogoče spremeniti. Pri tem tudi še tako dobro mišljene javne kampanje ne bodo mogle nič spremeniti.

3.33 Eden od ukrepov v okviru trajnostne strategije za ohranitev biotske raznovrstnosti je bilo „*izboljšanje kmetijsko okoljskih ukrepov v okviru vmesnega pregleda skupne kmetijske politike, da bo možno uvesti pregleden sistem neposrednih plačil za zagotavljanje okoljskih storitev*“. EESO obžaluje, da tudi ta pomembna in ustrezna obljuba ni bila izpolnjena, kar je kontraproduktivno. Za to ni bila toliko kriva Komisija kot stališče držav članic predvsem glede financiranja.

Ali so različne politike EU dovolj koherentne?

3.34 EESO ugotavlja, da različna politična področja EU med seboj še niso usklajena v takšni meri, da bi lahko ustavili upadanje biotske raznovrstnosti. Nasprotno: tudi iz političnih področij, za katere je odgovorna EU, izhajajo nevarnosti, ki jih ni mogoče kompenzirati s skromnimi ukrepi za varstvo narave. Tega tudi tekoči akcijski programi ne morejo spremeniti⁽¹⁴⁾, pa tudi tematske strategije, ki so trenutno v pripravi, na ta položaj ne bodo mogle odločilno vplivati⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Razvoj podeželja v rubriki 2 finančne perspektive za obdobje 2007–2013.

⁽¹⁴⁾ Na primer za ekološko poljedelstvo.

⁽¹⁵⁾ EESO opozarja na ločena mnenja, ki jih pripravlja o posameznih strategijah.

3.35 Kot primer — razen kmetijske politike, ki jo je Odbor obravnaval že v več mnenjih — naj omenimo projekt s področja vseevropskih prometnih omrežij. Donavo, ki je dolga 2880 km in teče skozi 10 evropskih držav, lahko opišemo kot najpomembnejšo evropsko reko. Na tej življenjski žili se je ohranilo nešteto naravnih rajev, ki bi jih bilo treba vključiti v mrežo Natura 2000. Vendar predstavlja po mnenju EU okrog 1400 km (torej polovica) reke za plovbo ožine, ki jih je treba odstraniti. Pri tem gre pretežno za zadnje odseke s prostim rečnim tokom, na primer Straubing-Vilshofen v Nemčiji, pri Hainburgu in v pokrajini Wachau v Avstriji, veliki predeli reke na Madžarskem in skoraj celoten odsek v Bolgariji in Romuniji. S takšno politiko, ki pomeni konfrontacijo med gospodarsko rastjo in varstvom narave, se konflikti, ki naj bi jih EU v okviru svoje trajnostne strategije in strategije za biotsko raznovrstnost ter s tem v okviru koherentne politike pravzaprav reševala, spodbujajo in so vnaprej programirani.

3.36 Izjava EESO, da politika EU ni dovolj koherentna, ne velja le za sektorje, ki lahko v „klasičnem smislu“ povzročajo težave za varstvo narave in zaščito vrst — kot na primer omenjena prometna in infrastrukturna politika ali preveč intenzivno kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo —, temveč tudi za politična področja, pri katerih neposredna povezava z biotsko raznovrstnostjo ni popolnoma očitna.

3.36.1 Kot primer naj navedemo ukrepe za boj proti BSE. V ta namen velja v večini držav dokončna prepoved puščanja ali odlaganja živalskih trupel v prosti naravi⁽¹⁶⁾. Kmetje morajo mrtve živali prepustiti pristojnim službam za prevoz in ravnanje z živalskimi odpadki, kar je povezano z visokimi stroški.

3.36.2 V območjih Evrope s še nedotaknjenimi populacijami prostoživečih mrhovinarjev, kot so jastrebi, volkovi ali medvedi, je zaradi tega prišlo do velikih problemov pri varstvu biotske raznovrstnosti: v devetdesetih letih in do 2003 so na primer v Asturiji obrati za prevoz in ravnanje z živalskimi odpadki na leto prejeli v povprečju približno 3 000 domačih živali. V letu 2004 — po doslednem izvajanju uredbe EU — se je število povečalo na približno 20 000.

3.36.3 V Asturiji (površina 10 604 km²) torej sedaj v prosti naravi manjka približno 17 000 mrtvih živali, ki so bile do takrat pomemben vir prehrane za jastrebe, medvede, volkove in mnoge druge mrhovinarje. To je — pri 200 kg na žival — 3 400 ton proteinske biomase v krajini⁽¹⁷⁾. Treba je počakati, če bo španski kraljevi dekret iz novembra 2002, ki ureja hranjenje mrhovinarjev z določenimi poginulimi živalmi ali

⁽¹⁶⁾ To je možno samo pod določenimi pogoji, ki pa so tako zapleteni, da se skoraj ne uporabljajo.

⁽¹⁷⁾ Naj samo na kratko opišemo posledice: Španska organizacija za varstvo narave FAPAS že mnoga leta spremlja beloglavega jastreba v dolini Valle del Trubia. Do leta 2003 je bilo ponavadi 10 parov, ki so večinoma zredili od 8 do 9 mladičev. Beloglavi jastreb ima vedno samo enega mladiča. V letu 2004 so bili le še štirje mladiči. Varstveniki medvedov poročajo tudi o velikem številu najdenih mrtvih medvedjih mladičev, ki so poginuli zaradi pomanjkanja osnovne hrane.

njihovi stranskimi proizvodi, pri tem kaj spremenil. V drugih državah članicah EU ustrezni nacionalni ukrepi ne obstajajo!

Kakšni nadaljnji ukrepi Komisije in držav članic so potrebni?

3.37 Komisija omenja v Pregledu okoljske politike 2003⁽¹⁸⁾, da so potrebni naslednji prednostni ukrepi:

- ukrepi za bolj trajnostno kmetijsko politiko,
- prehod skupne ribiške politike na tehniko, prijazno okolju,
- boljše varstvo tal in morskega okolja,
- izboljšanje izvajanja na področju varstva narave,
- natančnejša določitev teženj na področju biotske raznovrstnosti,
- okrepitev varstva biotske raznovrstnosti na mednarodni ravni.

3.38 Komisija je razen tega v svoji strategiji politik za leto 2007 napovedala, da bo pregledala direktivo o habitatih in direktivo o zaščiti ptic in ju uskladila z „novimi znanstvenimi dognanji“⁽¹⁹⁾. EESO bi bil zelo zadovoljen, če bi Komisija čimprej pojasnila, kakšna nova znanstvena dognanja ima v mislih in kako obširen bo pregled, ki lahko po mnenju EESO vodi le do izboljšanja evropskega varstva okolja.

3.39 Za EESO je samoumevno, da je treba okrepiti varstvo življenjskih prostorov in temu nameniti potrebna finančna sredstva. Direktivam o habitatih in zaščiti ptic še ni uspelo v celoti zagotoviti varstva vrst in življenjskih prostorov, ki jih je potrebno zaščititi po vsej Evropi. Poleg tega države članice (vse do lokalne oblasti) deloma ravnajo po načelu: kar nima evropskega temveč mogoče le nacionalni status zaščite, je tako rekoč drugorzredna narava. EESO kritizira to stališče. Če ne financira EU, potem mi tudi ne bomo. Še slabše pa je stanje biotske raznovrstnosti zunaj zavarovanih območij, tukaj skoraj ni več zaznati nobenih dejavnosti javne oblasti. Varstvo biotske raznovrstnosti pa je naloga, ki je ne moremo omejiti le na nekaj redkih zavarovanih območij.

3.40 Tak odnos in pojmovanje več kot jasno kaže, da večina prebivalstva, pa tudi odgovornih politikov, še vedno ne razume splošnih ekoloških povezav in posebnih potreb na področju varstva biotske raznovrstnosti. Poziv velja predvsem javnim ustanovam, ki bi morale dajati dober zgled. Javnost morajo prepričati, da jim je varstvo biotske raznovrstnosti pomembno in da so pripravljene izvajati ustrezne ukrepe na njihovem teritoriju; čeprav mogoče obstajajo gospodarsko „učinkovitejše“ kratkoročne možnosti.

⁽¹⁸⁾ COM(2003) 745/2 (op. prev.: dokument ni preveden v slovenščino).

⁽¹⁹⁾ COM (2006) 122.

3.41 Zato bi bilo treba izkoristiti „desetletje izobraževanja za trajnostni razvoj (2005–2015)“ Združenih narodov in začeti široko kampanjo s ciljem ustaviti in spreobrniti erozijo znanja in izkušenj, ki jo opažamo na področju biotske raznovrstnosti. Potrebna je množična pozitivna kampanja, ki mora posredovati sporočilo, da narava ni razkošje, ki si ga družbe lahko privoščijo v časih gospodarske blaginje in ki se mu lahko odpovejo v težkih časih. Družbe morajo biotsko raznovrstnost znova prepoznati kot gospodarski in kulturno-duhovni zaklad. Varstvo narave je treba dojemati kot nekaj pozitivnega (ali sploh obstaja kaj bolj pozitivnega kot ohranitev osnov za življenje?), moralo bi biti v veselje in zabavo in v njem ne bi smeli videti dodatnega bremena. Pri tem je treba podati tudi dejstvo, da bodo stroški, ki jih bo povzročila nadaljnja erozija naših naravnih osnov za življenje, veliko večji, kot bi bili stroški varstva, in da izgubljam vrednote, ki jih ni mogoče izraziti v vrlih ali centih.

3.42 EESO je jasno, da lahko EU s svojo politiko varstva okolja poskrbi le za izvajanje ciljev, ki se lahko dosežejo samo na ravni več držav. Potrebna pa je ustrezna politika „varstva biotske raznovrstnosti“, ki zajema nacionalno, regionalno in lokalno raven ter sega celo v zasebno področje. Torej so k ukrepanju v isti, če ne celo v večji meri kot EU pozvane tudi države članice.

3.43 Zato bi bil EESO zelo navdušen, če bi Komisija v okviru primerne kampanje — v sodelovanju z okoljevarstvenimi skupinami in zadevnimi združenji uporabnikov zemljišč — podpirala in javnost množično seznanjala z vzorčnimi projekti za varstvo okolja, ki med drugim na evropski ravni vzbujajo občutek identitete. Za takšno dejavnost bi bila na primer ustrezna pobuda „Zeleni pas Evrope“ nevladnih organizacij, ki jo deloma tudi že podpirajo javne oblasti⁽²⁰⁾ in ki si je zadala cilj zaščititi življenjske prostore, ki so se razvili v zaščiti deloma celo nehumanih državnih meja. „Zeleni pas Evrope“, ki sega od Skandinavije do Balkana, je (še) najdaljši biotop v Evropi.

3.44 EESO v zvezi z izboljšanjem varstva biotske raznovrstnosti na mednarodni ravni meni, da mora postati biotska raznovrstnost kot tako imenovani „non-trade-concern“ sestavni del trgovinskega sistema (med drugim STO).

Posledice za lizbonsko in trajnostno strategijo

3.45 Izjave EESO v tem mnenju se nanašajo samo na lizbonsko strategijo. Komentarji k trajnostni strategiji v tem dokumentu niso potrebni, saj so izjave Komisije v njenem sporočilu o tej temi⁽²¹⁾ tako nedoločne in neobvezujoče, da od njih ne moremo pričakovati skoraj nobenih koristi za striktno varstvo biotske raznovrstnosti, razen tega pa bo EESO svoje stališče o tem sporočilu izrazil v posebnem mnenju.

3.46 Če drži, kar je Evropski svet ugotovil na spomladanskem vrhu 2005 v Bruslju, da je lizbonska strategija del strate-

gije trajnostnega razvoja, bi morala biti usmerjena tako, da se ne poskuša ozirati samo na okoljske interese, temveč da poskuša doseči gospodarske cilje, ki se ocenjujejo kot primerni, ter istočasno med drugim zavestno pospeševati varstvo biotske raznovrstnosti. V dokumentih k lizbonski strategiji pa ni o tem pristopu ne duha ne sluha.

3.47 Komisija bi morala čimprej izvesti celovito oceno o pomenu varstva biotske raznovrstnosti v Evropi izključno z vidika narodnega gospodarstva. Treba bi bilo opisati in javnosti prikazati več pozitivnih primerov, ki kažejo, da varstvo biotske raznovrstnosti in gospodarski razvoj drug drugega spodbujata. Poleg tega je treba končno začeti družbeno potrebno razpravo o konkretnih možnostih internalizacije zunanjih stroškov.

Prispevek civilne družbe

3.48 Prispevek civilne družbe k ohranjanju biotske raznovrstnosti je pomemben in zagotovo se lahko naredi še mnogo pozitivnega. Vendar pa prispevek civilne družbe ne more odpraviti napak oblasti ali kompenzirati njihovega neukrepanja. Prav je, da se od civilne družbe zahteva večji prispevek, vendar pa to ne sme odvrniti pozornosti od pomanjkljivega ukrepanja oblasti.

3.49 EESO pozdravlja novo kampanjo, ki jo predsedstvo omenja v svojem dopisu EESO z dne 13. septembra 2005. Njen namen bi moral biti spodbujanje motivacije in razumevanja varstva narave in biotske raznovrstnosti. Ustrezna vzgoja bi se morala začeti zelo zgodaj, v vrtcih in šolah, in si med drugim prizadevati, da bodo ljudje razumeli, da mora vsak posameznik prispevati svoj delež k ohranjanju osnov človeštva. Varstvo biotske raznovrstnosti se prične v lastnem življenjskem okolju, pri nakupovanju, oblikovanju vrta itd.

3.50 Posameznik se lažje angažira, če ve, zakaj to počne in če čuti, da je njegova zavzetost zelena in cenjena ter če mu politika služi kot zgled. Ustrezna kampanja bi lahko bila med drugim namenjena posredovanju osnovnega znanja, pa tudi pridobivanju „ambasadorjev“ za ohranjanje biotske raznovrstnosti, kot so na primer glasbeniki, književniki, igralci, politiki in novinarji.

3.51 Nevladne organizacije pa tudi mnogi državljani, ki niso dejavni v nobenih združenjih ali skupinah, opravljajo priznanja vredno delo na področju varstva narave in biotske raznovrstnosti. Kmetje se udeležujejo v okviru kmetijskih okoljskih programov in prostovoljnih pobud. Mnoge druge družbene skupine se zavzemajo za varstvo biotske raznovrstnosti in deloma prevzemajo celo naloge, za katere so jasno pristojne države. Mnogi uspehi na področju varstva biotske raznovrstnosti brez te angažiranosti ne bi bili možni. Stanje ravno tudi po zaslugi zavzetosti zasebnih naravovarstvenikov in mnogih uporabnikov narave ni še slabše, kot trenutno je. Politika bi morala to zavzetost podpirati, ne samo finančno, temveč tudi po drugih poteh.

⁽²⁰⁾ na primer nemški zvezni urad za varstvo narave.

⁽²¹⁾ COM(2005) 658 z dne 13. 12. 2005 *Pregled strategije trajnostnega razvoja – Izhodišča za ukrepanje*.

3.52 Vendar to ne pomeni samo praktičnega dela v krajini. Če oblikovalci politike zares želijo zaustaviti upadanje biotske raznovrstnosti, mora biti v njihovem interesu, da v družbi obstaja primerno povpraševanje po ustrezni politiki; govorimo lahko tudi o političnem pritisku. Ni dvoma, da se evropska javnost načeloma strinja s tem, da je treba ukrepati. Devet od deset državljanov EU meni, da bi morali politiki pri pomembnih odločitvah okoljskim vprašanjem posvetiti enako pozornost kot gospodarskim in socialnim zadevam (*Attitudes of Europeans towards the Environment*, ES Eurobarometer, 2004).

3.53 Nujno je treba spodbujati izobraževanje javnosti in s tem vzbuditi razumevanje za politične ukrepe (vključno z

njihovimi stroški). Civilna družba lahko in mora k temu prispevati svoj delež, vendar pri tem potrebuje podporo javne oblasti. Ta mora na primer poskrbeti za to, da se varstvo narave ne bo več blatilo kot „sovražnik napredka“, temveč da bo na zastavljena vprašanja našla primerne odgovore, ki bodo vodili do večjega in ne manjšega varstva biotske raznovrstnosti.

3.54 V povezavi s tem EESO pozdravlja pobudo „Countdown 2010“⁽²²⁾ številnih nevladnih organizacij, katere cilj je, da vse evropske vlade sprejmejo potrebne ukrepe za dejansko zaustavitev upadanja biotske raznovrstnosti do leta 2010 in da političnemu cilju sledijo tudi potrebna dejanja. Kampanja kaže, da morajo civilna družba in vlade skupaj opraviti še veliko nalog.

V Bruslju, 18. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

⁽²²⁾ Glej tudi: <http://www.countdown2010.net/>.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Afriki, nujni prioriteti: stališče evropske civilne družbe

(2006/C 195/25)

14. julija 2005 je Evropski ekonomsko-socialni odbor sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje: *Afrika, nujna prioriteta: stališče evropske civilne družbe*

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. maja 2006. Poročevalec je bil g. BEDOSSA.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 18. maja) s 125 glasovi za, z nobenim glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

Povzetek

Evropski ekonomsko-socialni odbor je to mnenje na lastno pobudo pripravil na podlagi izkušenj svojega odbora za spremljanje AKP/EU, ki že več let spremlja izvajanje Kotonovskega sporazuma in dejavno sodeluje pri pripravah in ustanavljanju sporazumov o gospodarskem sodelovanju (SGP) z organizacijami civilne družbe držav AKP.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je na podlagi sporočila ⁽¹⁾ Evropske komisije pripravil oceno teh politik, predvsem glede nedržavnih akterjev, izvajanja Kotonovskega sporazuma in razvojne politike EU. Evropski ekonomsko-socialni odbor z obžalovanjem ugotavlja, da te politike prepogosto niso držale svojih obljub, tako na evropski kot na afriški strani. Med zastavljenimi nameni in prakso na terenu je bilo v preteklosti določeno neskladje; politike pomoči pa niso učinkovite, če se ne pripravljajo na terenu.

Kotonovski sporazum je predvsem meddržavni sporazum, ki dejavnostim civilne družbe na terenu ne dopušča dovolj prostora. Poleg tega so predvidene pomoči in instrumenti redko držali obljube.

Zaradi tega, in z upoštevanjem zaostankov v zmožnostih učinkovite in avtonomne pomoči organizacij civilne družbe, nas ne sme presenetiti, da približevanje SGP sproža dvome, strahove in vprašanja.

Evropski ekonomsko-socialni odbor se zaveda, da mora pri izpolnjevanju zastavljenih ciljev upoštevati močno ukoreninjeno družbeno politične posebnosti organizacijskega modela afriške družbe. Hkrati meni, da mora za zagotovitev uspešnega izvajanja te nove in ambiciozne evropske strategije za Afriko podpirati civilno družbo, ki je ključni akter v razvojni politiki, in sicer s poudarjanjem dveh ključnih področij, kjer lahko organizacije civilne družbe učinkovito ukrepajo:

⁽¹⁾ Strategija EU za Afriko: k Evro-afriškemu paktu za pospešitev razvoja Afrike, COM(2005) 489 konč.

— Upravljanje, ki ustreza človekovemu razvoju te celine. Takšno upravljanje mora izpolnjevati predvsem naslednje zahteve:

- spoštovanje človekovih pravic,
- zagotavljanje pravice do svobodnih in decentraliziranih informacij,
- transparentnost organizacij in uprav v teh državah,
- boj proti korupciji, ki je največja ovira za dobro upravljanje,
- pravica do vode, zdravja in izobraževanja za vse,
- pravica do prehranske varnosti.

Za doseg te ciljev priporoča EESO predvsem večji in lažji dostop organizacij afriške civilne družbe do finančnih sredstev Skupnosti ter sistematizacijo njegovega sodelovanja glede na definicijo in izvajanje politik in strategij sodelovanja.

— Boj proti aidsu

Na tem področju (preprečevanje, diagnosticiranje, zdravljenje itd.) je vloga civilne družbe ključnega pomena, saj imajo dostop na teren. Za vse tri pandemije je potreben integriran pristop, pomemben člen v tem boju pa so tudi združenja bolnikov.

Evropska unija mora prispevati k reševanju krize s človeškimi viri in povečati tehnične in izobraževalne zmogljivosti vseh akterjev. Evropski ekonomsko-socialni odbor poziva vse politične, gospodarske in socialne voditelje, da združijo svoje moči.

Evropski ekonomsko-socialni odbor izjavlja, da je izredno nujno zagotoviti zdravila „vse v enem“, katerih ceno nadzorujejo mednarodni organi, in da bi Evropska unija morala uporabiti svoj vpliv pri razvijanju univerzalnega cepiva in hitrejšem poteku raziskav v zvezi z njim.

1. Uvod

1.1 Evropska komisija je 12. oktobra 2005 sprejela sporočilo z naslovom *Strategija EU za Afriko: k Evro-afriškemu paktu za pospešitev razvoja Afrike*, naslovljeno na Evropski svet, Evropski parlament in Evropski ekonomsko-socialni odbor.

1.2 EESO se strinja z vodilno mislijo in željo po koherentnosti tega Evro-afriškega pakta, o katerem govori sporočilo. Ambiciozen projekt pa so afriške nevladne organizacije (NVO) sprejele z mešanimi občutki. Trezno se namreč sprašujejo, zakaj bi bil ta načrt uspešen na področju, na katerem so drugi propadli.

1.3 Dokument, plod dolgotrajnega projekta, ki ga je pričel izvajati komisar Luis Michel takoj ob nastopu funkcije v evropski izvršni oblasti novembra 2004, predlaga 25 članicam Evropske unije zavzetje skupne politike sodelovanja z Afriko. Opozarja tudi na veliko število političnih okvirov in ravni razvoja, ukoreninjenih v tradicionalne odnose, ki zahtevajo nov pristop.

1.4 Strategija je ambiciozna predvsem zato, ker zajema številna (vendar ne vsa) prednostna področja, ki lahko vplivajo na razvoj afriške celine.

1.5 Zaradi tega je izjemno navdihujoča in v središče razvoja ponovno vpeljuje politično razsežnost, na podlagi katere lahko Evropska unija ostane najvplivnejši partner v Afriki.

1.6 Predlagana metoda spodbuja tudi boljše evropsko usklajevanje in harmonizacijo praks na evropski ravni. S tem si prizadeva za krepitev Evropske unije, in to v trenutku, ko se širijo kritike o slabšanju razmer na tem področju.

2. Splošne ugotovitve

2.1 Opozorila, da se Afriki, če Evropa in svet ne bosta ukrepala, obeta najslabše, prihajajo z vseh strani.

2.2 Če Afrika ne bo dosegla stopnje samostojnega razvoja, bodo posledice na področju migracij, bolezni, pa tudi okolja vedno hujše — če to želimo ali ne.

2.3 Zaključimo torej lahko, da morajo industrializirane države razmisliti o novih načinih pomoči Afriki. Tega opozorila ne slišimo prvič; nekateri politični ali gospodarski voditelji celo jasno govorijo o „hinavščini“ industrializiranih držav.

2.4 Predvideva se, da bodo nepretrgane migracije povzročile „pritisk, [ki] se bo v naslednjih letih povečeval. Afriško prebivalstvo bo močno naraslo, napovedi gospodarskega razvoja pa ostajajo slabe“. Prebivalstvo ima pravico iskati določeno stopnjo

blaginje, dokler problemi z vodo, zdravjem, izobraževanjem in prehrabno varnostjo ne bodo dolgoročno urejeni. Predsednik Komisije se te problematike zaveda, saj je izjavil, da „se je treba spopasti s strukturnimi vzroki za afriško nerazvitost“. Več mesecev napovedana strategija je bila oznanjena istočasno s krizo v Ceuti in Melilli.

2.5 Evropski ekonomsko-socialni odbor razume cilje tega sporočila:

— izboljšanje povezanosti razvojne politike v Afriki;

— ponovna potrditev želje, da se do leta 2015 izpolnijo razvojni cilji novega tisočletja, v kar je treba vložiti posebna prizadevanja in opredeliti ključne cilje. Evropa in Afrika morata doseči sporazum, če želita priti do rezultatov; ukrepati pa pomeni najti rešitve za ključne težave, kot so bolezni, voda, izobraževanje ali zaposlovanje. Komisija je izrazila upanje, da bo nova strategija hitro prinesla pozitivne rezultate, saj je bila njena ključna novost pripravljena z Afričani.

2.6 Vendar se Evropski ekonomsko-socialni odbor kljub temu sprašuje, če ni to preveč ambiciozno, predvsem glede naslednjih točk:

— veliko število neizpolnjenih obljub. Med zastavljenimi nameni in praktičnim izvajanjem na terenu se ves čas pojavljajo neskladja, saj politike pomoči niso učinkovite, če niso oblikovane z dejavnimi organizacijami na terenu. Neposredna pomoč civilni družbi, predvidena s Kotonovskim sporazumom, je ostala neizpolnjena obljuba, saj je Kotonovski sporazum izključno državni sporazum, ki le delno upošteva prisotnost in dejavnost civilne družbe;

— aids, ključno težavo na tem kontinentu: potrebnih je bilo petnajst let, da smo lahko ocenili našo sposobnost (resnične) pomoči Afriki;

— vsi problematični elementi, ki povzročajo potrebo po upravljanju v teh državah, predvsem prezadolženost, ki jo pogosto lahko pripišemo vladam brez demokratične legitimnosti.

2.7 Za skladnost z začetnimi ambicijami je torej treba izpolniti tri pogoje:

— potreba po večji varnosti državljanov, v širšem pomenu besede,

— zadovoljiva gospodarska rast, dosežena predvsem na podlagi Kotonovskega sporazuma in sporazumov o gospodarskem partnerstvu, in

— vsesplošno izboljšanje upravljanja.

2.8 Poudariti je treba, da je treba za to skupna sredstva Evropske unije in G8 precej povečati. V 10 letih se bodo podvojila; polovica teh sredstev bo namenjena Afriki. Neizpolnjene obljube na obeh straneh pa kličejo k previdnosti; obljub je sicer res več, toda dejanski znesek pomoči nekaterih industrializiranih držav je v zadnjih letih manjši!

2.9 Evropski ekonomsko-socialni odbor se strinja z duhom tega sporočila, še posebej z opisano opredelitvijo politike človekovih pravic. Od leta 2001 je v nekaterih državah na področju človekovih pravic in procesa demokratizacije prišlo do napredka, vendar želi EESO še enkrat poudariti, da je treba človekove pravice in proces demokratizacije še naprej krepiti. Za zagotovitev pravice in pravne države je treba podpirati krepitev in organiziranje civilne družbe, zlasti socialne partnerje, katerih dialog je treba zagotoviti v skladu s predpisi ILO.

2.10 Evropski ekonomsko-socialni odbor kljub vsemu meni, da je treba prednostne naloge opredeliti, za kar moramo poglobiti analizo s tem povezanih ključnih vprašanj, predvsem pa:

- Enakost spolov
 - Zagotavljanje pravice do svobodnih in decentraliziranih informacij
 - Transparentnost vladnih organizacij in njihovega upravljanja
 - Boj proti korupciji, ki je največja ovira za dobro upravljanje
 - Pravica do vode, zdravja in izobraževanja za vse
 - Postopno zmanjševanje neformalnega gospodarstva, ki lahko v nekaterih državah doseže tudi 80 % dejavnosti
- 2.11 Evropski ekonomsko-socialni odbor opozarja tudi, da je nesporno treba nameniti prednost vprašanju razvoja podeželja. To vprašanje je bilo dolgo časa podcenjevano, a moramo nanj ostati pozorni. V Afriki je pomen kmetijstva zaradi vseh naštetih razlogov namreč jasen: prehrabna samozadostnost je ključna za razvoj in stabilizacijo prebivalstva. Velik delež participativne civilne družbe sestavljajo kmetje in rejci, zato je ključnega pomena, da jim pri oblikovanju podeželske politike prisluhnemo in jih vključimo v njeno izvajanje ter tako povečamo možnosti za njeno učinkovitost.
- 2.12 Evropski ekonomsko-socialni odbor ponovno opozarja na pomen vprašanja infrastrukture, ki ostaja aktualno zaradi odsotnosti infrastrukture ali pomanjkanja ustvarjalnosti na tem področju, pa naj gre za nacionalne ali medregijske komunikacijske sisteme ali dostop do vode, ki ima jasno geopolitično razsežnost.
- 2.13 Evropski ekonomsko-socialni odbor zahteva tudi prekinitev vse neposredne proračunske podpore.
- 2.14 Vsega tega brez okrepljenega sodelovanja civilne družbe v okviru splošno izboljšane upravljanja, ki je pomembno za vse javne, gospodarske in družbene oblasti, ni možno izvesti.
- uskladiti politike Skupnosti in opredeliti zlasti usklajevanje politik držav članic;
 - razmisliti o novih oblikah financiranja solidarnosti in jih tudi izvesti, predvsem v obliki podpore skupini za spremljanje raziskav o novih finančnih sredstvih, ki bodo dodana javni pomoči (skupina, ki je bila ustanovljena na pariški konferenci februarja 2006);
 - pregledati in organizirati potrebno regionalno integracijo ter medregionalne politike; najprej bi bilo treba oblikovati medregionalno infrastrukturo na podlagi javnih naročil, ki ustrezajo družbenim in natančnim okoljskim standardom, s čimer bi pripomogli k vzpostavitvi regionalnih institucij;
 - resno se je treba osredotočiti na izseljensko problematiko in oblikovati možnosti stabilizacije prebivalstva v Afriki. Za doseg tega mora EU jasno in odločno pokazati svojo ozaveščenost glede tega problema, saj podsaharsko izseljevanje zajema najprej podeželska območja, kar pomeni, da si mora Evropska unija v polnem sodelovanju z organizacijami civilne družbe močno prizadevati za opredelitev in izvajanje podeželske politike, ki bi težila k zagotovitvi prehrabne samozadostnosti teh regij;
 - poleg tega mora biti sodelovanje civilne družbe učinkovito, če želimo doseči izboljšanje vloge upravljanja. Priznati moramo, da je Kotonovski sporazum na tem področju razočaral, forum Evro-Afrika pa ni prinesel vidnih rezultatov. Spoštovanje dobrega upravljanja v državah partnericah bi moralo ustrezati naslednjim večplastnim zahtevam:
 - Spoštovanje človekovih pravic

3. Posebne ugotovitve

V tem splošnem okviru je bila Afrika leta 2005 v središču mednarodne pozornosti. Vrha G8 na Škotskem julija 2005, svečanosti ob 60. obletnici ZN v New Yorku, nedavnega letnega srečanja institucij Bretton Woods so se udeležile številne osebnosti, od Tonyja Blaira, Horsta Kohlerja in Paula Wolfowitza, novega predsednika Svetovne banke, ki so izkoristili priložnost in opozorili na potrebo po obvarovanju Afrike pred najhujšim.

Zato želi Evropski ekonomsko-socialni odbor usmeriti pozornost na nujna vprašanja, ki jih je že večkrat poudaril:

- Afriki je nedvomno treba dati prednost, vendar je treba v ta namen v okviru novega upravljanja močno povečati dostop civilne družbe v vsej svoji raznolikosti in dejanskosti.
- boj proti aidsu mora biti najnujnejša prednostna naloga, saj se pred našimi očmi odvija še ena tragedija več — in to v ozračju relativnega ravnodušja.

3.1 Afrika kot nujna prioriteta

3.1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor podpira namen Evropske komisije, da v podsaharski Afriki ustvari prednostno območje razvojne pomoči Evropske unije. Vendar mora ta pristop, če želi biti učinkovit, upoštevati tudi boljše upravljanje v Afriki, tako na nacionalni kot na regionalni ravni, kar vključuje afriške meddržavne organizacije, posamezne države in organizacije civilne družbe. Te organizacije lahko zaradi svoje neodvisnosti — ki jo je treba spodbujati —, bližine z državljani in svoje odzivnosti pomagajo državljanom, ki so neposredno potrebni pomoči. Razlogi za afriško zaostajanje v razvoju so nedvomno različni, toda delno je zagotovo odgovorna tudi premajhna neodvisnost civilne družbe in pomanjkanje njene krepitve, kar ima precejšen vpliv na položaj. Koncept delegacije, ki ga Kotonovski sporazum predvideva posebej za reševanje te težave, ni uspešen, saj je izvajanje neposredne pomoči združenjem — seveda pod določenimi pogoji — težko uresničiti.

3.1.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor zato predlaga:

- večji in lažji dostop organizacij afriške civilne družbe do finančnih sredstev Skupnosti. Zagotoviti bi bilo treba neposreden dostop do sredstev na nacionalni ravni. Poleg tega bi morali ustanoviti tudi horizontalni program za financiranje nedržavnih akterjev, ki bi dopolnil programe na nacionalni ravni.
- sodelovanje civilne družbe pri opredelitvi in izvajanju politik in strategij sodelovanja bi morali poglobiti in sistematizirati, da bi se civilna družba lahko bolje poistovetila z razvojnim procesom in tako prispevala k oblikovanju dobrega upravljanja. Če lahko tu in tam opazimo napredek, je to zato, ker ljudstvo počasi, a vztrajno izraža svoja stališča prek vseh kanalov: socialnih partnerjev, zanesljivih in spoštovanih združenj, predvsem takih, ki spodbujajo enakost spolov, razvoj lokalnega gospodarstva, izobraževanja in obveščanja.

3.1.3 Evropska unija zagovarja nedotakljivost človekovih pravic. Evropski ekonomsko-socialni odbor poziva Evropsko unijo, da udejanji podporo civilni družbi in pri tem upošteva vprašanja človekovih pravic:

- v opredelitev je treba vključiti pragmatičen pristop;
- za stike z vladnimi predstavniki je treba najti usposobljene sogovornike, predvsem z vzpostavitvijo mreže neodvisnih nevladnih organizacij;
- treba je uvesti projektne razpise in izvedbo lokalnih mikro projektov, da se jim omogoči dostop do finančnih sredstev.

3.1.4 Enaka težava se lahko pojavi pri uresničevanju sporazumov o gospodarskem sodelovanju (SGP). Za uresničitev pravega programa enotnega trga, torej za resnični program reforme, je treba upoštevati:

- razvijanje človeških in tehničnih virov civilne družbe in afriškega prebivalstva je še vedno zelo nezadovoljivo, predvsem pri ženskah;
- če je usmeritev pomoči EU potrebna za podporo proizvodnim dejavnikom, bi moralo biti njeno izvajanje bolj učinkovito, v programih SGP pa je treba zagotoviti bolj povezana čezmejna omrežja.

3.1.5 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozorno spremlja odpiranje pogajanj pri sklepanju SGP z različnimi regionalnimi bloki in izraža upanje, da bo ta proces pripeljal do ugodnega izida za trajnostni razvoj in do izkoreninjenja revščine. Da bi bili ti sporazumi zares ugodni za prebivalstvo, Evropski ekonomsko-socialni odbor zahteva, uresničitev naslednjih točk:

- treba je zagotoviti čimbolj izčrpno širjenje informacij, ki bo zagotovilo sistematično vključevanje organizacij civilne družbe v pogajanja in v izvajanje ocen učinkov, tako na nacionalni kot na regionalni ravni;
- zasebni sektor je treba vključiti v pogajanja in zagotoviti podporo pri razvijanju njegove zmogljivosti usposobljenosti;
- v ocene učinkov je treba vključiti družbene posledice in problematiko spolov;
- prožnost trgovinskih sporazumov bi se morala udejanjati v obliki prehodnih obdobj izvajanja, kar bi omogočilo zaščito podjetij v državah podpisnicah, in posebne zaščite nastajajočih industrij ter zaščitnih ukrepov za obvladovanje konkurence novih razvitih držav;

— države morajo po tem, ko so porabile začasna finančna nadomestila, ponovno ustvariti lastne vire, po možnosti na podlagi manj strogih ukrepov, da bi lahko obdržali minimalno finančno avtonomijo v gospodarskem sektorju. V državah, v katerih se bodo javna sredstva znižala zaradi zmanjšanja prehodnih carin, je finančna situacija pogosto že sedaj negotova, zato se minimalno javno financiranje šolstva in zdravstva le s težavo zagotavlja.

3.1.6 Da bi zagotovili, da ugodnosti gospodarskega razvoja pomagajo čim več ljudem in da ne bi prišlo do zlorab, Evropski ekonomsko-socialni odbor želi, da dejavnosti pomoči upoštevajo načela socialne kohezije in dostojnega dela za vse. Če se vzpostavi pristen socialni dialog in na splošno dialog s predstavniki civilne družbe, bodo ta načela še v večji meri zagotovljena.

3.1.7 Evropski ekonomsko-socialni odbor zato predlaga: sodelovanje z afriškimi ekonomskimi, socialnimi in kulturnimi odbori za izmenjavo izkušenj in znanj, kot predlaga sporočilo Evropske komisije (2) še posebno za to, da za sektorsko ali geografsko usmerjevanje investicij in pomoči dobimo afriške partnerje;

— da prispeva svoje izkušnje in znanje na nacionalni ravni in ko se pokaže potreba spodbuja oblikovanje ekonomskih in socialnih svetov, ki ustrezajo afriškim kulturam v vseh državah, kjer še ne obstajajo, ter obnavlja tiste ESS, ki so izgubili svojo prepoznavnost in kredibilnost; Evropski ekonomsko-socialni odbor opaža spodbudne znake: pozitiven razvoj vedno večjega vpliva organizacije Afriške unije, Evropsko soglasje o razvojni politiki Sveta EU, Evropskega parlamenta in Evropske komisije, vzpostavitev mreže organizacij civilne družbe v določenih regijah, na primer kmetov, MSP, socialnih partnerjev itd.

Morda je to znak, da se Evropska unija zaveda, da civilna družba ni dovolj prisotna in da jo je treba v okviru te nove strategije upoštevati.

3.2 Boj proti pandemijam

3.2.1 V zvezi z vprašanjem aidsa Evropski ekonomsko-socialni odbor poziva vse politične, ekonomske in socialne voditelje, da se združijo. Pozdravlja tudi nedaven obisk Odbora s strani ključnih odgovornih predstavnikov Mednarodne organizacije delodajalcev (OIE) in Mednarodne konfederacije svobodnih sindikatov (ICFTU), ki so Odbor zaprosili za sodelovanje pri različnih načrtih boja, začete leta 2003 v osmih državah južne Afrike.

3.2.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor mora biti glasnik tega boja na vseh ravneh — na regionalnih in lokalnih posvetih ter na plenarnih zasedanjih. Izobraževalni sistem in pritegnitev družine, ki jo izvajajo akterji civilne družbe, dajejo iskrico upanja, saj je v Senegalu, Ugandi, Zimbabveju prvič potrjeno upadanje širjenja aidsa, pričakovana življenjska doba pa se viša.

(2) Pospeševanje napredka v smeri uresničevanja razvojnih ciljev novega tisočletja (COM(2005) 132 konč.), april 2005.

Toda zaradi tega ne smemo na tej točki odnehati. Komisija napoveduje programski načrt boja proti aidsu, ki jih bo zaupala nacionalnim partnerjem.

3.2.3 Evropski ekonomsko-socialni odbor poudarja, da so za ta boj potrebna velika finančna sredstva, če želimo izvajati stalne preventivne politike in zdravljenje na podlagi učinkovitih in bolj preprostih terapij. Stroški teh terapij in podpora raziskav glede zanesljivega in univerzalnega cepiva morajo biti v celoti vključeni v sporazume TRIP (Sporazum o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine) Svetovne trgovinske organizacije.

3.2.4 Človeške, družbene in gospodarske posledice pandemij držav v razvoju, predvsem virusa HIV in aidsa v podsaharski Afriki, so že sedaj pogubne in zahtevajo izjemno veliko pomoč. Ta je skrajno nujna, saj se v državah z veliko razširjenostjo aidsa (45 % — 49 %), uveljavlja lakota. Evropski ekonomsko-socialni odbor priporoča ukrepanje Evropske unije na dveh ravneh:

— Na svetovni ravni,

v okviru kroga pogajanj v Dohi za razvoj Svetovne trgovinske organizacije (STO), je Evropski ekonomsko-socialni odbor zagovarjal — in še vedno zagovarja — stališče Evropske komisije, da bi morale imeti države, ki so jih prizadele te pandemije, lažji dostop do zdravil. Poleg tega novi instrumenti omogočajo Evropski uniji sodelovanje v splošnem dialogu s programom UNAIDS, Svetovnim sklodom, Visokim komisariatom za begunce in Svetovno zdravstveno organizacijo.

— Na nacionalni ravni:

Evropski ekonomsko-socialni odbor izhaja s stališča, da lahko organizacije civilne družbe zelo učinkovito dosežejo prebivalstvo na podeželskih območjih v državah s pomanjkanjem infrastrukture, kjer javne oblasti nimajo dovolj sredstev za zagotovitev minimalnih storitev na celotnem območju.

Zaradi tega — tu se EESO navezuje na zahtevo socialnih in ekonomskih partnerjev držav AKP — Evropski ekonomsko-socialni odbor poziva k zagotovitvi posebnih evropskih sredstev, namenjenih organizacijam civilne družbe za širjenje informacij v zvezi s pandemijami med prebivalstvom.

Evropski ekonomsko-socialni odbor meni, da mora integriran pristop glede vseh treh pandemij (aids, malarija in tuberkuloza) temeljiti na civilni družbi, predvsem na združenjih bolnikov, ki zastopajo osebe, obbolele za temi boleznimi, saj predstavljajo vključevanje civilne družbe držav prejemnic pomoči.

Evropska unija mora pomagati rešiti krizo s človeškimi viri, za kar mora povečati tehnične in izobraževalne kapacitete.

Te organizacije bo, ko bodo imele dovolj sredstev in potrebnih človeških virov, treba spodbuditi, da se bodo povezale in sklenile partnerstva z vsemi akterji, vključenimi v boj proti pandemijam.

Evropski ekonomsko-socialni odbor zahteva, da evropska sredstva učinkovito podpirajo preventivne dejavnosti — predvsem dostop žensk do storitev načrtovanja družine — in spremljanje bolnikov ter njihove okolice.

3.2.5 Evropski ekonomsko-socialni odbor meni, da je treba povečati mobilizacijo vseh akterjev — NVO, socialnih partnerjev, političnih voditeljev — in da mora sam v tem ključnem boju igrati povezovalno vlogo med vsemi vključenimi oblastmi. Evropski ekonomsko-socialni odbor želi biti varuh tega boja,

saj gre za prednostno in ključno nalogo za vse prizadete države. Ne smemo si zakrivati oči — poleg aidsa se zaradi pomanjkanja vključenosti akterjev že povečuje lakota.

3.2.6 Evropska unija se mora osredotočiti na znižanje farmacevtskih stroškov in v ta namen ustvariti posebno partnerstvo s STO. Odbor poziva države članice EU, da se pridružijo pobudi za obsežna dolgotrajna in financiranja zdravil (pariška konferenca, februar 2006). Odbor ugotavlja, da bi to financiranje lahko okrepilo sodelovanje nacionalnih ESS in jih vključilo v izvajanje, oceno in tudi nadzorovanje, da bi pripomogli k zagotovitvi resničnega spremljanja tega novega instrumenta.

V Bruslju, 18. maja 2006

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o ključnih sposobnostih za vseživljenjsko učenje

COM(2005) 548 konč. — 2005/0221 COD

(2006/C 195/26)

Svet je 28. novembra 2005 sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. maja 2006. Poročevalka je bila ga. **HERCZOG**.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. (seja z dne 18. maja) s 124 glasovi za, 2 glasovoma proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor brez omahovanja podpira priporočila Komisije o ključnih sposobnostih za vseživljenjsko učenje, ki so povsem v skladu z lizbonsko strategijo, ki si prizadeva za oblikovanje družbe, ki temelji na znanju, in s ključnimi smernicami politik zaposlovanja v obdobju 2005-2008.

1.2 EESO ocenjuje, da lahko predlog — če se bo uresničil — olajša težave, s katerimi se trenutno srečuje trg dela. Zmanjšal bi lahko predvsem neuravnoteženost med pripravo razpoložljive delovne sile in gospodarskimi zahtevami.

1.3 Podpiranje opredelitve ključnih sposobnosti v izobraževanju lahko prispeva k uresničitvi pomembnega skupnega cilja,

da mladi do konca osnovnega izobraževanja in usposabljanja razvijejo ključne sposobnosti na ravni, ki jim daje podlago za poklicno življenje in uspešno udeležbo na trgu dela, bodisi kot delavci bodisi kot delodajalci; to prispeva tudi k temu, da odrasli lahko vse življenje razvijajo in obnavljajo te sposobnosti na podlagi trdnega temelja splošnega znanja, ki je eden ključnih elementov za zmožnost stalnega prilagajanja.

1.4 EESO meni, da je med instrumenti, ki omogočajo uresničitev tega cilja, še posebno pomembno, da so učitelji — tako v okviru javnega in poklicnega izobraževanja kot v izobraževanju odraslih — pripravljani na to, da svojim učencem učinkovito pomagajo pri pridobivanju ključnih sposobnosti, in da tudi sami pridobijo ter nato ves čas izpopolnjujejo ključne sposobnosti, potrebne za njihovo poklicno dejavnost.

1.5 EESO poleg izražanja podpore splošnim ciljem meni, da je še posebno pomembno mladim, ki so predčasno opustili šolanje, zagotoviti možnost, da s pomočjo programov neformalnega usposabljanja pridobijo ključne sposobnosti, omenjene v tem predlogu.

1.6 Glede na staranje prebivalstva je treba podaljšati aktivno življenje starejših delavcev. EESO meni tudi, da imeti morajo starejši delavci v državah članicah možnost pridobiti manjka-joče sposobnosti. Države članice bi morale vzpostaviti izobraževalno infrastrukturo, ki bo omogočala ohranitev in razvoj že pridobljenih sposobnosti.

1.7 EESO meni, da imajo socialni partnerji kot ključni akterji na trgu dela osrednjo vlogo. Pri uresničevanju in spremljanju zastavljenih ciljev. Plod skupnih prizadevanj evropskih socialnih partnerjev na področju vseživljenjskega izobraževanja in usposabljanja v okviru njihovega prvega večletnega delovnega programa za leto 2003-2005 je okvir dejavnosti za razvoj sposobnosti in kvalifikacij skozi vse življenje. Predvidene so tudi druge dejavnosti, predvsem za naslednji večletni program za obdobje 2006-2008, v okviru katerega bodo potekala pogajanja z evropskimi socialnimi partnerji za doseg morebitnega prostovoljnega sporazuma.

1.8 EESO prav tako priporoča aktivnejše sodelovanje nevladnih organizacij v celotnem procesu in okrepitev dialoga s civilno družbo.

1.9 Izredno pomembno je tudi, da so na voljo zanesljivi statistični podatki, da se lahko spremlja in oceni uresničevanje ciljev za vseživljenjsko učenje. Zato EESO podpira predlog uredbe Evropske komisije o zbiranju statističnih podatkov v zvezi z vseživljenjskim učenjem. Ta predlog vzpostavlja okvir za zagotavljanje približevanja ali celo poenotenja metod, ki jih države članice uporabljajo za zbiranje podatkov, in povečanje zanesljivosti in primerljivosti podatkov. Treba si je prizadevati, da bodo na razpolago zanesljivi in redno posodobljeni podatki, ki bodo omogočali analizo glavnih vidikov političnih ciljev EU.

2. Uvod ⁽¹⁾

2.1 Po dolgotrajnem postopku raziskovanja, priprave in posvetovanja je Komisija predložila svoj predlog o uvedbi *integriranega akcijskega programa na področju vseživljenjskega učenja*. Evropski ekonomsko-socialni odbor z zadovoljstvom

⁽¹⁾ Mnenje EESO o celotnem programu dejavnosti na področju vseživljenjskega učenja – SOC/176 – poročevalec: g. KORYFIDIS – UL C 221, 8. 9. 2005.

pozdravlja predlog in poudarja, da je namen zamisli v tem mnenju prizadevati si, da bo predlog Komisije čim bolj učinkovit in praktičen.

2.2 Stališče EESO glede predloga Komisije temelji zlasti na znanju in izkušnjah v zvezi z:

2.3 zamudami pri izpolnjevanju lizbonskih ciljev;

2.4 zamudami pri usklajevanju usposabljanja in izobraževanja s produktivnostjo ⁽²⁾

2.5 demografskim položajem v Evropi;

2.6 zaskrbljenostjo, ki se je pojavila nedavno na evropski in mednarodni ravni, kako najti rešitev za te težave ⁽³⁾.

3. Predstavitev predloga Komisije in pripombe Odbora

3.1 Delovna skupina za „temeljne sposobnosti“ ⁽⁴⁾, ki je bila ustanovljena leta 2001 v okviru delovnega programa Izobraževanje in usposabljanje 2010, je izoblikovala okvir za ključne sposobnosti, ki so potrebne v družbi, temelječi na znanju, in predstavila številna priporočila, kako zagotoviti, da bodo vsi državljani imeli možnost pridobiti te sposobnosti ⁽⁵⁾.

3.2 Glavni skupni cilj je zagotoviti, da mladi do konca osnovnega izobraževanja in usposabljanja razvijejo ključne sposobnosti na ravni, ki jim daje podlago za poklicno življenje, odrasli pa lahko te sposobnosti razvijajo in obnavljajo vse življenje.

3.3 Priporočilo navaja naslednje ključne sposobnosti: 1. Sporazumevanje v maternem jeziku; 2. Sporazumevanje v tujem jeziku; 3. Znanje matematike in osnovno poznavanje znanosti in tehnologije; 4. Računalniška pismenost; 5. Učenje učenja; 6. Medosebne, medkulturne in družbene sposobnosti; 7. Podjetništvo; 8. Kulturno izražanje. Priporočilo opredeljuje sposobnosti kot kombinacijo znanj, sposobnosti in odnosov, ki ustrezajo vsakemu od naštetih področij.

3.4 Začeto delo na področjih ključnih sposobnosti, je tesno povezano s številnimi drugimi pobudami ali tekočimi dejavnostmi, na primer s pripravo vzpostavitve evropskega okvira kvalifikacij ali prizadevanji za večjo transparentnost sistemov kvalifikacij (na primer priznanje znanj, pridobljenih z neformalnim učenjem).

⁽²⁾ Mnenje CESE o usposabljanju in produktivnosti (SOC/183) z 28. oktobra 2004 – poročevalec: g. KORYFIDIS – UL C 120, 20. 5. 2005.

⁽³⁾ Glej poročilo Kok o vmesni oceni lizbonske strategije marca 2005 (http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-FR-complet.pdf).

⁽⁴⁾ Delovna skupina se je odločila za uporabo izraza „sposobnosti“, ki povezuje pojme znanja, sposobnosti in odnosov. Prav tako je uporabila pojem „ključne sposobnosti“ za oznako sposobnosti, ki so potrebne za vse. Ta pojem torej ne pokriva le osnovnega znanja, ampak gre še dlje od tega.

⁽⁵⁾ Delovna skupina za „temeljne sposobnosti“, poročila o doseženem napredku za leta 2003 in 2004: http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html - basic

3.5 Predlog podaja referenčno orodje za določitev ključnih sposobnosti, potrebnih za vse, in tako podpira prizadevanja držav članic, ki želijo te sposobnosti vključiti v svoje strategije vzpostavitve vseživljenjskega izobraževanja in usposabljanja.

3.6 Cilj tega referenčnega orodja je pomagati političnim organom odločanja, ponudnikom storitev na področju izobraževanja, delodajalcem in učencem, da na nacionalni in evropski ravni sami uresničijo skupne cilje.

3.7 Priporočilo opredeljuje ključne sposobnosti, ki jih v gospodarstvu in družbi, ki temelji na znanju, potrebujejo vsi državljani. Ugotavlja tudi, da je treba odločitve glede izvajanja sprejeti na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Države članice poziva, naj poskrbijo, da bodo vsi državljani ob zaključku osnovnega izobraževanja in usposabljanja pridobili ključne sposobnosti, ter jih spodbuja, da se ob upoštevanju evropskih referenčnih stopenj borijo proti neenakostim v izobraževanju.

3.8 Glede odraslih oseb priporočilo poziva k oblikovanju splošne infrastrukture, ki bi starejšim državljanom zagotavljala dostop do instrumentov razvijanja znanj. V ta proces morajo biti vključeni tudi socialni partnerji.

3.9 Priporočilo poziva tudi Komisijo k spodbujanju reform na nacionalni ravni, in sicer prek vzajemnega učenja, izmenjave dobrih praks in sistematičnega spremljanja napredka, dosežene pri uresničevanju ciljev.

3.10 Priporočilo ne obravnava vprašanj, povezanih s proračunom Skupnosti.

4. Splošne ugotovitve EESO

4.1 Predlagano priporočilo želi podpreti prizadevanja držav članic pri razvijanju njihovih sistemov osnovnega izobraževanja in usposabljanja, ponudbe izobraževanja in usposabljanja odraslih in celotnega sistema vseživljenjskega učenja z oblikovanjem referenčnega orodja za ključne sposobnosti. Čeprav bodo razprave strokovnjakov glede natančne vsebinske opredelitve teh sposobnosti v prihodnosti še vedno upravičene (in tudi nepogrešljive), priporočilo kot celota jasno nakazuje zaželeno smer osnovnega usposabljanja v okviru šolskega sistema in izobraževanja odraslih.

4.2 EESO je v enem svojih prejšnjih mnenj, namenjenem usposabljanju in produktivnosti⁽⁶⁾, izrazil kritično stališče do vseh držav članic glede nezadovoljive koordinacije in pomanjkanja usklajenosti sistemov usposabljanja. V skladu s kritiko je nadaljevalno poklicno izobraževanje v posamezni državi odre-

zno od izobraževalnega sistema in ni dovolj povezano z gospodarskim in družbenim okoljem. Večinoma je vsebina teh usposabljanj preveč neposredno osredotočena na kratkoročne potrebe, dolgoročno pa se lahko izkaže kot napačna usmeritev. Na podlagi te analize Odbor meni, da lahko priporočila glede ključnih sposobnosti predstavljajo skupne in splošne smernice za različne izobraževalne programe in tvorijo potencialno vodilno merilo za doseg bolj usklajenega delovanja različnih izobraževalnih podsistemov.

4.3 Ocena izvajanja strategije Skupnosti nazorno priča o različnih interpretacijah ključnih sposobnosti in tudi o različnih praktičnih programih, ki so posledica tega. Razprave o oblikovanju znanstvene, obenem pa tudi konkretne definicije pojma sposobnosti potekajo že leta, tako v Evropski uniji kot zunaj nje. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj je tako v okviru samostojnega projekta DeSeCo opredelila ključne sposobnosti, ki jih ocenjuje kot najpomembnejše (in ki le delno ustrezajo sposobnostim, navedenim v predlogu).

4.4 Pridobivanje znanj, ki so lahko uporabna na trgu dela in v skladu z osnovno logiko t. i. družbe znanja zagotavljajo družbeno uspešnost, poteka v okviru tekmovanja med različnimi skupinami in posamezniki v družbi. Cilji državnih ukrepov in vladnih strateških programov na področju izobraževanja bi lahko tako vključevali prav enak dostop in enake možnosti za vse.

4.5 Glede vseživljenjskega izobraževanja in vprašanja sposobnosti je treba v skladu z besedilom priporočila poudariti ne le pomena okrepljenega pridobivanja različnih sposobnosti, ampak tudi potrebe po ohranjanju tistih, ki so že pridobljene na podlagi različnih specifičnih programov.

4.6 Za izobraževalne sisteme držav članic pomeni izvajanje priporočil o ključnih sposobnostih enega poglobitnih izzivov. Za vključitev teh priporočil, predvsem v osnovno izobraževanje in zlasti v izobraževalne sisteme, ki še vedno temeljijo na togi organizaciji izobraževanja in predmetnem sistemu, bo treba razviti popolnoma nov pristop.

4.7 Priporočilo ne predstavlja nič manjšega izziva tudi na področju sprememb pristopov učiteljev v izobraževalnih sistemih in priprav nanje. Zato EESO meni, da je še posebno pomembno, da so učitelji, tako v okviru javnega in poklicnega izobraževanja kot izobraževanja odraslih, pripravljeni na to, da svojim učencem učinkovito pomagajo pri pridobivanju ključnih sposobnosti, in da tudi sami pridobijo ter nato ves čas izpopolnjujejo ključne sposobnosti, potrebne za njihovo poklicno dejavnost.

⁽⁶⁾ Mnenje CESE o usposabljanju in produktivnosti (SOC/183) z 28. oktobra 2004 – poročevalec: g. KORYFIDIS – UL C 120, 20. 5. 2005.

4.8 Predlog obravnava podporo spodbujanju starejših oseb (⁷), da pridobijo ustrezne sposobnosti, saj je to pomembno vprašanje v okviru socialne kohezije. V okviru uresničevanja prednostnega cilja Evropske Unije, torej ustvarjanja delovnih mest, države članice usmerjajo pozornost in sredstva za izobraževanje v starostne razrede v osnovnem izobraževanju in v aktivno prebivalstvo. Toda pomanjkanje usposobljenosti starejših starostnih razredov upravičeno zastavlja številna vprašanja. Medgeneracijski prepad je močno opazen že na drugih področjih, na primer pri računalniškem opismenjevanju. Večina držav si je zastavila nacionalne strateške cilje, na primer na področju elektronske uprave ali elektronske dostopnosti informacij in za državljane pomembnih storitev, ki kot pogoj za uživanje pravice do informacij in možnost sodelovanja v družbi postavljajo obvladanje ključnih sposobnosti (na primer poznavanje osnov računalništva). Glede na to, da so starejše osebe — in tudi druge zapostavljene skupine — izključene iz programov, ki spodbujajo pridobivanje glavnih sposobnosti, lahko uresničevanje teh ciljev spremljajo negativne posledice za socialno kohezijo.

4.9 Ker ima uvedba sistema izobraževanja, ki temelji na sposobnostih, zelo kompleksne posledice na področju izobraževalne politike, bi bilo izjemno pomembno v celotni Evropski uniji vzpostaviti stalni dialog med strokovnjaki na tem področju in sklepne ugotovitve teh izmenjav predstaviti širši javnosti. Glede na kompleksnost vprašanja in z upoštevanjem pristožnosti, določenih s pogodbo o Ustavi za Evropo, ter načela subsidiarnosti, bi bilo zaželeno, da Komisija nudi podporo strokovnjakom držav članic na področju politike izobraževanja, in sicer ne samo pri določanju ciljev, temveč tudi pri opredelitvi različnih načinov delovanja in sredstev za izvajanje ter tudi možnih kamnov spotike. (Poleg poudarjanja primerov dobre prakse bi izmenjave izkušenj lahko prav tako omogočale možnosti za nova spoznanja prek analize neuspehov).

5. Zbiranje statističnih podatkov v zvezi z vseživljenjskim učenjem

5.1 V tem okviru je vprašanje vseživljenjskega učenja tesno povezano s predlogom uredbe o zbiranju statističnih podatkov v zvezi z vseživljenjskim učenjem (⁸).

5.2 Predlog uredbe predvideva, da so primerljivi statistični podatki in kazalniki izobraževanja, usposabljanja in vseživljenjskega učenja za Evropsko unijo vedno bolj pomembni, saj podpirajo odprto metodo koordinacije na področju politike izobraževanja in usposabljanja.

5.2.1 Trenutno sodelovanje in izmenjava podatkov med državami članicami temeljita na neformalnem dogovoru. Namen predloga uredbe je oblikovati pravno podlago za traj-

(⁷) Opredelitev kategorije „starejših oseb“: ali gre za osebe izven dejavnosti, ali osebe, ki so dokončno zapustile vsakršno fazo dejavnosti?

(⁸) Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pripravi in razvoju statističnih podatkov o izobraževanju in vseživljenjskem učenju, COM(2005) 625 konč. – 2005/0248 (COD).

nostni sistem priprave podatkov o izobraževanju za podporo političnim razpravam na različnih področjih na ravni EU.

5.2.2 Cilj je vzpostaviti okvir za vse obstoječe in predvidene dejavnosti na področju statističnih podatkov o vseživljenjskem učenju, z izjemo usposabljanja v podjetjih, ki ga zajema raziskava Eurostata o poklicnem usposabljanju (raziskava CVTS). To temo obravnava druga, nedavno sprejeta uredba.

5.2.3 Predlog se nanaša le na statistične podatke o izobraževanju, usposabljanju in vseživljenjskem učenju, ki so predloženi Komisiji za pripravo statističnih podatkov Skupnosti.

5.2.4 Glavni cilj uredbe je oblikovanje skupnih statističnih standardov, ki omogočajo pripravo usklajenih podatkov in tako vzpostavitev skupnega okvira za sistematično pripravo statističnih podatkov Skupnosti na področju izobraževanja in vseživljenjskega učenja.

5.3 Za strateške cilje Evropske unije je izjemno pomembno, da so oblikovani tako, da odražajo celovit in realističen pregled tega procesa. Vsaj tako pomembno je tudi, da se bodo ocene, ki se bodo izkazale kot ustrezne med izvajanjem strategij, lahko opirale na podatke, ki so z metodološkega vidika zanesljivi in se redno izvajajo, ter na sklepne ugotovitve, ki izhajajo iz njih. Pomembno je, da so podatki in kazalniki, ki omogočajo mednarodne primerjave, na razpolago.

5.3.1 V praksi so viri za izobraževanje porazdeljeni izjemno neenakomerno. Poleg tega nadaljevalno izobraževanje odraslih v večini primerov ne omogoča ponovne vzpostavitve ravnovesja obstoječih neenakosti, temveč jih še poudarja (kot kažejo zbrani podatki o tem vprašanju). Spremljanje in oceno tega vidika lahko izboljša redno zagotavljanje podatkov, ki temeljijo na temeljnih načelih in enotnih metodoloških osnovah..

5.4 Več aktualnih statističnih raziskav, ki se izvajajo vzporedno in v veliki meri neodvisno, pokriva razna področja izobraževanja, usposabljanja in izobraževanja odraslih. Toda statistični sistemi EU na podlagi teh in tudi nekaterih novih statističnih raziskav, ki se trenutno izvajajo, ne morejo pokriti celotnega področja. Med Eurostatom in drugimi organizacijami za zbiranje podatkov obstaja določena razlika glede statističnih raziskav, njihovo vsebino in smernicami.

5.5 Za najbolj smotrno uporabo virov se je treba v okviru rednega zbiranja podatkov izogibati neutemeljenemu prekrievanju znanstvenih vidikov, vendar pa si je istočasno treba sistematično prizadevati za to, da se rezultati različnih raziskav lahko na tak ali drugačen način ujema. To lahko zagotavlja samo tesno znanstveno sodelovanje s specializiranimi organizacijami zunaj Evropske unije (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj — OECD, Mednarodno združenje za oceno dosežkov v izobraževanju (IEA)) in primerjanje z njihovimi statističnimi raziskavami.

5.6 Trenutno je tesno tehnično sodelovanje z organizacijami zunaj Evropske unije ključnega pomena, saj merjenje ključnih sposobnosti trenutno ne sodi med naloge Eurostata, Statističnega urada Evropskih skupnosti. (Na področju merjenja sposobnosti bi lahko imele vodilno vlogo raziskave, ki jih vodi OECD, predvsem program PISA, in program za merjenje sposobnosti odraslih — trenutno namreč poteka priprava programa za mednarodno oceno sposobnosti odraslih (PIAAC)).

5.7 Zelo velike potrebe so na področju statistike potrebne pri pripravi politik in podatkov, ki prispevajo k oceni doseženega napredka. Povpraševanje po statistikah je celo vsak dan večje. Ključnega pomena je, da države članice zbirajo podatke v skladu s podobnimi metodologijami ter da sta pri tem prednostni nalogi zanesljivost in primerljivost podatkov.

6. Posebne ugotovitve

6.1 Delovanje sistemov zbiranja podatkov je še posebno drago. EESO se te težave zaveda in meni, da bi bilo glede na zmogljivost držav članic smotrno preučiti dolgoročno možnost

skrajšanja petletnih ciklov zbiranja podatkov v zvezi z vseživljenjskim učenjem, kar pomeni, da bi se pogostost izvajanja raziskav povečala. Kratkoročno rešitev na področju zbiranja podatkov bi lahko predstavljala dopolnitev obširnih statističnih raziskav o politično najpomembnejših področjih z bolj pogostimi, npr. letnimi ciljno usmerjenimi študijami in manjšimi raziskavami. Take ciljno usmerjene raziskave in analize, ki temeljijo na sklepnih ugotovitvah, bodo lahko omogočile spremljanje najpomembnejših procesov s političnega vidika in oceno izpolnjevanja ciljev Skupnosti na področju vseživljenjskega učenja.

6.2 Upravičeno bi bilo tudi, da bi predlagana uredba vključevala tudi zbiranje podatkov o usposabljanju v podjetjih, ker le-ti zajemajo velik segment vseživljenjskega učenja. Del tega usposabljanja (usposabljanje v podjetjih z deset ali več zaposlenimi) trenutno pokriva petletna raziskava o poklicnem usposabljanju (CVTS –Continuing Vocational Training Survey), ki pa ne ponuja nobenih podatkov o usposabljanju v podjetjih z manj kot desetimi zaposlenimi.

V Bruslju, 18. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND
