

Uradni list

Evropske unije

C 204

Zvezek 51

Slovenska izdaja

Informacije in objave

9. avgust 2008

Obvestilo št.

Vsebina

Stran

III Pripravljalni akti

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

443. plenarno zasedanje 12. in 13. marca 2008

2008/C 204/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o prihodnosti enotnega trga – Svetovna razsežnost	1
2008/C 204/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropa rezultatov – Uporaba prava Skupnosti COM(2007) 502 konč.	9
2008/C 204/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 76/769/EGS v zvezi z omejitvami pri trženju in uporabi nekaterih nevarnih snovi in pripravkov 2-(2-metoksietoksi) etanola, 2-(2-butoksietoksi) etanola, metilenedifenil diizocianata, cikloheksana in amonijevega nitrata COM(2007) 559 konč. – 2007/0200 (COD)	13
2008/C 204/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Sveta o ustanovitvi Skupnega podjetja za gorivne celice in vodik COM(2007) 571 konč. – 2007/0211 (CNS)	19
2008/C 204/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive .../.../ES Evropskega parlamenta in Sveta o pravnem varstvu računalniških programov (kodificirana različica) COM(2008) 23 konč. – 2008/0019 (COD)	24
2008/C 204/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o združitvi delniških družb (kodificirana različica) COM(2008) 26 konč. – 2008/0009 (COD)	24
2008/C 204/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v skladu z drugim pododstavkom člena 48 Pogodbe, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti (kodificirana različica) COM(2008) 39 konč. – 2008/0022 (COD)	25

SL

Cena:
22 EUR

(Nadaljevanje na naslednji strani)

2008/C 204/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije o vseevropskih omrežjih: Za celostni pristop COM(2007) 135 konč.	25
2008/C 204/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih za dostop do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga (prenovitev) COM(2007) 265 konč./3 – 2007/0099 (COD)	31
2008/C 204/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o novem načinu upravljanja letališč za zmanjšanje emisij CO ₂ (raziskovalno mnenje)	39
2008/C 204/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o smernicah o uporabi člena 81 Pogodbe ES za storitve pomorskega prometa (dodatno mnenje)	43
2008/C 204/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzajemnem priznavanju dovoljenj za plovbo za plovila, ki plujejo po celinskih plovnih poteh (kodificirana različica) COM(2008) 37 konč. – 2008/0021 (COD)	47
2008/C 204/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi in spremembi Direktive 67/548/EGS in Uredbe (ES) št. 1907/2006 COM(2007) 355 konč. – 2007/0121 COD	47
2008/C 204/14	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o geografskih označbah in označbah porekla	57
2008/C 204/15	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o izboljšanju mehanizma civilne zaščite Skupnosti – Odziv na naravne nesreče	66
2008/C 204/16	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o sankcijah zoper delodajalce državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU (mnenje na lastno pobudo)	70
2008/C 204/17	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi o prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu COM(2007) 301 konč.	77
2008/C 204/18	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu sklepa Evropskega Parlamenta in Sveta o akcijskem programu za izboljšanje kakovosti visokošolskega izobraževanja in spodbujanje medkulturnega razumevanja s sodelovanjem s tretjimi državami (Erasmus Mundus) (2009–2013) COM(2007) 395 konč.	85
2008/C 204/19	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Akcijski načrt za izobraževanje odraslih – Za učenje je vedno pravi čas COM(2007) 558 konč.	89
2008/C 204/20	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vlogi socialnih partnerjev pri izboljšanju položaja mladih na trgu dela (raziskovalno mnenje)	95
2008/C 204/21	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zagotavljanju splošnega dostopa do dolgotrajne oskrbe in finančni vzdržnosti sistemov dolgotrajne oskrbe starejših	103
2008/C 204/22	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2004/40/ES o minimalnih zdravstvenih in varnostnih zahtevah v zvezi z izpostavljenostjo delavcev tveganjem, ki nastajajo zaradi fizikalnih dejavnikov (elektromagnetnih sevanj) (18. posamična direktiva v smislu člena 16(1) Direktive 89/391/EGS) COM(2007) 669 konč. – 2007/0230 (COD)	110

2008/C 204/23	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o reformi proračuna EU in njegovem financiranju v prihodnosti	113
2008/C 204/24	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o spremembi nekaterih določb Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost COM(2007) 677 <i>konč.</i>	119
2008/C 204/25	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o odnosih med Evropsko unijo in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo: Vloga civilne družbe	120

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

443. PLENARNO ZASEDANJE 12. IN 13. MARCA 2008

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o prihodnosti enotnega trga – Svetovna razsežnost

(2008/C 204/01)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 27. septembra 2007 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje o:

Prihodnost enotnega trga – Svetovna razsežnost.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 27. februarja 2008. Poročevalec je bil g. CASSIDY.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) z 39 glasovi za, 9 glasovi proti in 12 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek sklepov in priporočil

1.1 EESO je za spremljanje napredka pri dokončnem oblikovanju enotnega trga ustanovil opazovalno skupino za enotni trg, ki je v preteklih letih na zaprosila drugih institucij, kot so Svet, Komisija in Parlament, ter predsedstev EU ⁽¹⁾, pripravila številna raziskovalna mnenja; zadnje je bilo odziv na poročilo Komisije o napredku o pregledu enotnega trga ⁽²⁾. Poleg tega je EESO v preteklih letih pripravil številna mnenja na lastno pobudo.

1.2 Mnenje na lastno pobudo se pripravlja pravočasno, saj se je Evropski svet na srečanju 18. in 19. oktobra 2007 odločil, da bo EU v mednarodnem okviru narekovala hitrost regulativnih zadev in odpiranja trgov. EU lahko sooblikuje proces globalizacije, če svoj model za razvoj poveže s trajnostno rastjo, socialno pravičnostjo in varstvom okolja. Lizbonska strategija za rast in delovna mesta je boljši odziv na globalizacijo, kot če bi se zatekli k protekcionizmu.

1.3 Delodajalci in sindikati se strinjajo, da med socialnimi partnerji dogovorjena „prožna varnost“ ⁽³⁾ lahko ustvari položaj, ki prinaša koristi tako za podjetja kot tudi za delavce. Zato zagotavlja ustrezen okvir

⁽¹⁾ UL C 24, 31.1.2006, poročevalec: g. Retureau, na zaprosilo britanskega predsedstva.

⁽²⁾ UL C 93, 27.4.2007, poročevalec: g. Cassidy.

⁽³⁾ Poročevalec: g. Janson, UL C 256, 27.10.2007.

Vmesno poročilo skupine strokovnjakov za prožno varnost z dne 20.4.2007: „Prožna varnost je politična strategija za hkratno in namerno povečanje prožnosti trgov dela, organizacije dela in delovnih razmerij na eni strani in varnosti – varnosti zaposlitve in socialne varnosti – na drugi. Glavno načelo, ki podpira strategijo prožne varnosti, je, da se prožnost in varnost lahko vzajemno podpirata in ju ne bi smeli obravnavati kot nasprotja. Spodbujanje prožnih trgov dela in zagotavljanje visoke stopnje varnosti bo učinkovito le, če bodo delavci imeli sredstva, da se prilagodijo spremembam, dobijo zaposlitev, ostanejo na trgu dela in napredujejo v poklicnem življenju. Zato pojem prožne varnosti vključuje močen poudarek na aktivnih politikah trga dela in spodbujanju vseživljenjskega učenja in usposabljanja, pa tudi na močnih sistemih socialne varnosti, ki zagotavljajo dohodkovno podporo in omogočajo ljudem, da združujejo delo z nego. To bi moralo prispevati tudi k enakim možnostim in enakosti spolov.“

za posodobitev evropskih trgov dela, ki zajema delovno pravo, učinkovite sisteme vseživljenjskega učenja in usposabljanja ter zagotovljeno in izboljšano socialno varstvo. Poleg tega bo učinkovit socialni dialog (predvsem na podlagi kolektivnih pogajanj) prispeval k nemotenemu delovanju trgov dela.

1.4 EESO je seznanjen s sporočilom Komisije *Evropski interes: uspeh v času globalizacije* ⁽⁴⁾, ki ga je ta predložila neformalnemu Evropskemu svetu v Lizboni.

1.5 Za večino državljanov je uspeh enotnega trga pri tako številnih notranjih dejavnostih EU sam po sebi umeven. Enotni trg ni zaključen proces, temveč je „delo v teku“, kot ga je opisal komisar McCREEVY. ⁽⁵⁾ Poleg tega, da je treba dokončno oblikovati enotni trg, se mora EU sedaj soočiti z izzivom globalizacije in spodbujati načela odprtega trga, na katerih temelji Unija, kjer ni prostora za protekcionizem in ni izkrivljanja konkurence.

1.6 Del svetovnega poslanstva EU je vzpostaviti usklajene standarde ter prost pretok kapitala, blaga, storitev in ljudi. To pomeni, da tretje države, ki želijo poslovati v EU, ne morejo obiti pravil, ki veljajo na notranjem trgu, bodisi na področju varstva potrošnikov, tehničnih standardov, delovnih razmer ali spoštovanja okolja.

1.7 Pomemben del izziva globalizacije so vloga Svetovne trgovinske organizacije, Mednarodne organizacije dela (ILO) in vse bolj med seboj odvisnih finančnih trgov, to soodvisnost pa je jasno pokazala finančna in borzna kriza v drugi polovici leta 2007.

1.8 Evropski enotni trg sam ne zadostuje. EU mora trgovati in razvijati odnose s preostalim svetom. Ostati mora tudi konkurenčna, da bodo od tega imeli koristi delavci, delodajalci in vsi državljani. Da bi to dosegli in da bi EU lahko postala najkonkurenčnejše gospodarstvo na svetu, je bila pripravljena lizbonska strategija. EU mora sama zagotoviti, da se odstranijo preostale notranje ovire.

1.9 Cilj tega mnenja na lastno pobudo je spodbuditi EU, da se sooči z globalizacijo in izkoristi priložnosti, ki jih ta prinaša. Gospodarski uspeh Evrope ne temelji na protekcionizmu, ampak na štirih svobodah, na katerih je bila zgrajena prvotna Evropska gospodarska skupnost. (EU mora še vedno odstraniti nekatere lastne trgovinske omejitve.)

1.10 EU mora biti tudi previdna, da se ne ujame v ameriško past subvencioniranja proizvodnje biogoriv. Če te negospodarne subvencije ne bodo pod nadzorom STO, bodo neizbežno povzročile višje cene živil in problem lakote v državah v razvoju in nerazvitih delih sveta ⁽⁶⁾.

1.11 EESO se je seznanil s priporočili socialnih partnerjev v skupnem pregledu in analizi glavnih izzivov, pred katerimi so evropski trgi dela ⁽⁷⁾, ter poziva Komisijo in države članice, naj jih upoštevajo.

1.12 EESO pozdravlja sporočilo Komisije za neformalno zasedanje Sveta o lizbonski strategiji ⁽⁸⁾. Zlasti podpira štiri strategije, ki so bile takrat dogovorjene za Unijo in države članice: raziskave in razvoj ter inovacije, ugodno poslovno okolje, naložbe v človeški kapital ter energija in podnebne spremembe. Na vseh štirih področjih pa je treba poglobiti program reform, da bi dosegli pravi potencial za rast in delovna mesta.

1.13 EESO poziva Komisijo in Svet, naj zagotovita tesno sodelovanje socialnih partnerjev pri oblikovanju in izvajanju ukrepov politike prožne varnosti na nacionalni ravni.

⁽⁴⁾ COM(2007) 581 konč., 3.10.2007.

⁽⁵⁾ Glej paket za pregled notranjega trga, ki ga je Komisija sprejela novembra 2007, COM(2007) 724 konč.

⁽⁶⁾ UL C 44, 16.2.2008, poročevalec: g. Iozia.

⁽⁷⁾ Socialni partnerji: ETUC/CES, CEEP, UEAPME in BUSINESSEUROPE „Key challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners“ (Ključni izzivi, pred katerimi so evropski trgi dela: skupna analiza evropskih socialnih partnerjev), oktober 2007.

⁽⁸⁾ Glej opombo 4.

1.14 Podjetja in delavci v EU ne smejo biti v slabšem položaju kot njihovi konkurenti iz tretjih držav samo zato, ker EU želi biti vodilna na področju naprednih okoljskih praks.

1.15 Rešitev je v tem, da mora EU neprestano in dosledno govoriti z enim glasom v mednarodnih pogajanjih o svetovnem segrevanju ter da se na države, ki ne izpolnjujejo obveznosti, izvaja pritisk.

2. Uspeh v dobi globalizacije – glavni elementi

2.1 Sporočilo Komisije oktoborskemu srečanju voditeljev držav in vlad sledi neformalnemu srečanju v Hampton Courtu oktobra 2005, kjer so bili obravnavani izzivi globalizacije na področjih, kot so inovacije, energija, preseljevanje, izobraževanje in demografija. Leta 2007 je bil sklenjen dogovor, da bo Evropa prevzela vodilno vlogo v svetovnih prizadevanjih za spopadanje s podnebnimi spremembami in da bo oblikovana evropska politika za varno, trajnostno in konkurenčno oskrbo z energijo – pravzaprav, da bo Evropa na pragu tretje industrijske revolucije.

2.2 V javnosti se je povečala ozaveščenost o globalizaciji in njenih prednostih ter slabostih. Nekateri so je veseli, drugi se je bojijo – globalizacija je postavila pod vprašaj nekaj povojnih predstav o svetovnem gospodarstvu (na primer o prevladi ZDA) ter o tem, kako lahko vlade svojim državljanom pomagajo sprejeti spremembe. Globalizacija je tako priložnost kot izziv za EU.

2.3 Po 50 letih evropske integracije je gospodarska prihodnost držav članic povezana kot še nikoli doslej, kar prinaša izjemen socialni napredek. Cilj naslednje stopnje mora biti, da se zagotovi, da bo EU vodilna pri razvojnih trendih svetovnega gospodarstva in da bo vzpostavila mednarodne standarde na podlagi vrednot EU.

2.4 Monetarna unija in uspeh eura sta bila in bosta še naprej katalizator za močnejšo integracijo trgov in krepitev notranjega trga. Okolje, za katerega so značilne nizka inflacija, nizke obrestne mere, ugodne in pregledne transakcije ter močnejša finančna integracija, spodbuja čezmejno trgovino in naložbe v EU ter pomaga evropskim podjetjem pri soočanju s svetovno konkurenco. Navzven euro zagotavlja zaščito pred trenutnimi pretresi na finančnih trgih, njegova trdnost pa blaži nekatere učinke rasti cen na svetovnih trgih živil in energije, ki so posledica predvsem močnega povpraševanja novih nastajajočih velikanov. Toda trdnost eura mora odražati gospodarske temelje. Hitro povečanje vrednosti eura na trgih, ki ga spodbujajo previsoke referenčne mere ECB skupaj z monetarnimi politikami, podobnimi konkurenčnim devalvacijam, v drugih delih sveta, ogroža blaginjo EU. Ustvarja namreč veliko oviro za evropska podjetja, ki proizvajajo v eurih in prodajajo v dolarjih, kar povzroča nevarnost selitve podjetij.

3. Zunanja razsežnost enotnega trga

3.1 Liberalizacija trgovine

Svetovna trgovinska organizacija je najpomembnejši instrument za liberalizacijo mednarodne trgovine. Uspešen krog pogajanj iz Dohe bi lahko odprl trge za izvoz EU v več kot sto držav po svetu. Počasi napredek pri pogajanjih je veliko razočaranje. Poleg sporazumov STO se je povečalo tudi število dvostranskih trgovinskih sporazumov. Podjetja in delavci nujno potrebujejo nov dostop do trgov z močno rastjo v ključnih trgovinskih partnericah. Strategija EU za pogajanja o prostotgovinskih sporazumih s Korejo, državami ASEAN in Indijo je pozitiven korak. Ti sporazumi morajo biti čim širši in ambiciozni ter zajemati blago (med drugim netarifne ovire), storitve, naložbe, pravice intelektualne lastnine, olajšanje trgovine, politiko konkurence, okoljske standarde in standarde Mednarodne organizacije dela. Vredno je razmisliti tudi o modelu SOLVIT za te sporazume.

3.2 EESO meni, da poleg neposrednih prostotgovinskih sporazumov obstajajo drugi inovativni načini za spopadanje z neprestanimi praktičnimi težavami v bilateralnem okviru, kot kažejo razprave v čezatlantskem ekonomskem svetu, ki je bil ustanovljen po vrhu EU-ZDA 30. aprila. Na prvem srečanju sveta 9. novembra

je prišlo do dobrega začetnega napredka pri reševanju težav za izboljšanje pogojev za trgovino in naložbe v največji gospodarski partnerici EU. Odprta vprašanja niso nujno zanimiva za druge trgovinske bloke, zato so pomembni dvostranski sporazumi. (Od aprila naj bi obe strani dosegli velik napredek pri odstranjevanju trgovinskih ovir in ovir za naložbe ter pri lažšanju regulativnih bremen.)

Vprašanja in področja sporazuma se nanašajo na naslednje teme:

- sprejemljivi računovodski standardi v ZDA (GAAP), kjer podjetja EU, ki kotirajo na borzah v ZDA, lahko sedaj predložijo računovodske izkaze EU, pripravljene v skladu z Mednarodnimi standardi računovodskega poročanja;
- boljša varnost in olajševanje trgovine – načrt za doseg medsebojnega priznavanja programov trgovinskega partnerstva EU in ZDA leta 2009 bo pripravljen na podlagi ključnih faz, ki temeljijo na uspešnosti;
- manj bremen pri odobritvi novih zdravil za redke bolezni z dogovorom o uporabi skupnega obrazca pri označevanju „zdravil sirot“;
- ukrepi EU v zvezi z zakonodajnim predlogom, ki bolnikom dovoljuje dostop do informacij o zakonitih zdravilih;
- Komisija je predlagala, da EU še naprej dovoljuje uvoz proizvodov, označenih z imperialnimi (ZDA) in metričnimi merskimi enotami, da bi zmanjšala stroške čezatlantske trgovine;
- do naslednjega zasedanja čezatlantskega gospodarskega sveta bo ameriška Uprava za varnost in zdravje pri delu (Occupational Safety and Health Administration – OSHA) razpravljala s predstavniki Evropske komisije o napredku pri olajševanju trgovine z električnimi izdelki glede skladnosti postopkov ocenjevanja varnosti in opredelila področja, kjer je mogoč napredek v naslednjem letu;
- Zvezna komisija za komunikacije (Federal Communications Commission – FCC) bo pregledala izdelke, za katere je obvezno testiranje tretje strani, da se za izdelke, ki so doslej redno ustrezali potrebnim standardom, odobri deklaracija proizvajalca o skladnosti;
- poteka tudi dialog o urejanju finančnih trgov glede tega, kako in na katerih področjih vzpostaviti medsebojno priznavanje na področju vrednostnih papirjev, in da se ugotovijo drugi pristopi za olajšanje čezmejnne trgovine finančnih storitev. Delo se je šele začelo in na vrhunskih srečanjih ZDA-EU bo predvideno sodelovanje z zainteresiranimi stranmi pri ugotavljanju drugih prednostnih področij.

3.3 Poleg tega mora Evropska unija poglobiti in okrepiti gospodarsko sodelovanje s sosednjimi državami, kot je Ukrajina, in z Rusijo. Vstop Rusije v STO, skupni gospodarski prostor EU-Rusija in nov okvirni sporazum EU-Rusija so pomembni mejniki na poti k resnično strateškemu gospodarskemu partnerstvu. To okrepljeno sodelovanje naj bi bila priprava za prihodnja pogajanja o skupnem gospodarskem prostoru, ki bi spodbujal prost pretok blaga in storitev, kapitala in ljudi, znanja in tehnologije.

3.3.1 Ker je široka vprašanja strateškega gospodarskega partnerstva le deloma mogoče reševati s pristopom k STO, morata EU in Rusija razvijati prihodnje gospodarske odnose, kjer je to mogoče, na strukturnih, ki presegajo STO, da bi tako oblikovali skupni gospodarski prostor širše Evrope. Za to je potrebna močna zavezanost EU in Rusije, da se obravnava veliko širši in podrobnejši obseg vprašanj kot v tradicionalnih prototgovinskih sporazumih.

3.3.2 Sporazum EU-Rusija bi moral med drugim vključevati skupne določbe za nacionalno obravnavanje čezmejnih naložb, ukinitve carinskih dajatev, odstranitve netarifnih ovir, zbliževanje ureditev, medsebojno priznavanje standardov in ugotavljanje skladnosti, olajševanje trgovine in carine, sodelovanje na področju konkurence, liberalizacijo storitev, javna naročila, sanitarna in fitosanitarna pravila, varstvo pravic intelektualne lastnine, reševanje sporov in uporabo mednarodnih računovodskih standardov. Primere vprašanj, ki jih zajema tako širok sporazum, je mogoče najti npr. v Sporazumu o evropskem gospodarskem prostoru.

3.4 Raziskave in razvoj ter inovacije

Uspešno delovanje enotnega trga je tudi predpogoj za spodbujanje evropske zmogljivosti za inovacije. Resnični enotni trg zagotavlja največji učinek vzvoda in priložnost za inovativno blago, izdelke in storitve. Prizadevanja na področju raziskav in razvoja med grozdi MSP in velikimi podjetji, raziskovalnimi inštituti, univerzami in novim Evropskim inštitutom za inovacije in tehnologijo je treba usklajevati na evropski ravni. To bo na splošno okrepilo evropsko industrijo pri doseganju višje ravni tehnologije, ki se odraža v njenih izdelkih, kar služi skupnemu cilju preprečevanja odtekanja naložb iz EU in prispeva k večji konkurenčnosti industrije z izdelki in storitvami z višjo dodano vrednostjo.

3.5 Globalizacija je pospešila spremembe – v tehnologiji, idejah, načinu dela in življenja. EESO dosledno podpira te cilje in meni, da Evropa lahko oblikuje smer svetovnih sprememb s posebnim poudarkom na evropskih vrednotah in kulturni raznolikosti, če ji uspe izkoristiti potencial za inovacije in ustvarjalnost.

3.6 Ukrepi za varstvo intelektualne lastnine

Evropska prizadevanja na področju inovacij je treba podpreti z ustreznimi pogoji za varstvo tako nastale intelektualne lastnine, za kar so potrebne pomembne finančne naložbe in človeški viri. Med drugimi pobudami je zaželeno enotno varstvo patenta Skupnosti ⁽⁹⁾, ki bi moralo biti že zdavnaj vzpostavljeno. Uspeh na tem področju pomeni tržne prednosti za izdelke EU na svetovnem trgu.

Poleg tega je ključnega pomena zagotavljanje odločnega uveljavljanja pravic intelektualne lastnine in za učinkovit boj proti ponarejanju in piratstvu. Nujen pogoj za to je še vedno dokončna vzpostavitev pravnega okvira EU. Za obravnavanje problema v mednarodnem okviru je potrebno tudi večje mednarodno sodelovanje. Dvostranski dialog o intelektualni lastnini, ki ga Evropska komisija vodi s Kitajsko, Rusijo in drugimi regijami, je uporaben instrument za obravnavo problema, toda prinese mora konkretne rezultate. Tudi predlagan novi trgovinski sporazum o preprečevanju ponarejanja je pozitiven korak v pravo smer.

3.7 Pogoji dela

Najmanj kar lahko stori EU, da pomaga evropski industriji konkurirati v globalnem okolju ob pravičnih pogojih, je, da zagotovi, da ostale države spoštujejo minimalne pogoje dela, ki so jih opredelile ILO in druge mednarodne konvencije o pravicah posameznika, svobodi združevanja, pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja, enakosti, odpravi dela otrok in prisilnega dela.

3.8 Tržni nadzor uvoženih izdelkov

Nedavna poročila o uvoženih proizvodih, ki ne ustrezajo standardom in so škodljivi za zdravje, so pokazala pomanjkanje učinkovitega tržnega nadzora v EU. To je še en primer, kako nepravični pogoji trgovine dodatno izkrivljajo konkurenčnost podjetij EU. Države članice bi s krepitvijo tržnega nadzora zagotovile, da se podatki o standardih kakovosti proizvajalcev zunaj EU preverjajo in da se ustvari pravično obravnavanje s proizvajalci EU in varuje potrošnike EU pred izdelki, ki ne ustrezajo standardom in niso varni.

3.9 Zanesljiva oskrba z energijo – skupna zunanja energetska politika EU

Zaradi nedavnih dogodkov na področju energetike so države EU združile moči in se dogovorile o strateški energetske politiki, podprti z bilateralnimi sporazumi med EU in drugimi državami, o katerih se je treba pogajati, da bo industrija lahko načrtovala prihodnje naložbe v okviru EU. Tovrstna politika bo pomagala zaščititi tudi življenjski standard potrošnikov EU. Države članice EU bodo morale razviti alternativno oskrbo

⁽⁹⁾ Za dodatne informacije o delu GD za podjetništvo in industrijo na področju varstva intelektualne lastnine glej http://ec.europa.eu/enterprise/library/ee_online/art34_en.htm.

z energijo, kot so obnovljivi viri ali jedrska energija ⁽¹⁰⁾, ter zmanjšati odvisnost od Rusije in Bližnjega vzhoda za oskrbo s plinom in nafto ⁽¹¹⁾. EESO poziva Komisijo, naj zagotovi, da bo nedavno objavljen paket o energiji in podnebnih spremembah ⁽¹²⁾ zagotovil predvidljivost, se izognil negativnim gospodarskim posledicam, zlasti za konkurenčnost energetske intenzivne industrije EU, spodbudil razvoj evropskih vodilnih trgov na tem področju in okrepil ekološke inovacije.

3.10 Okoljska vprašanja

Podjetja in delavci v EU ne smejo biti v slabšem položaju kot njihovi konkurenti iz tretjih držav samo zato, ker EU želi biti vodilna na področju naprednih okoljskih praks. Strategija, v skladu s katero EU prehiteva druge države pri doseganju višjih okoljskih standardov, ni gospodarsko smiselna iz treh razlogov:

1. globalnega segrevanja ne more zaustaviti EU sama in končni učinek ukrepov EU bo vsekakor nevtraliziran, če druge države ne bodo sprejele ukrepov za nadzor uporabe energije in emisij;
2. EU bi se morala izogniti neravnovesju v konkurenčnosti proizvajalcev blaga EU, katerih stroški poslovanja bi se zaradi višjih okoljskih davkov povečali, zaradi česar bi bili mednarodno manj konkurenčni. Poleg tega bi to povzročilo odliv naložb, ki bi lahko bile strateškega pomena za enotni trg EU;
3. EESO ne prepriča argument, da višji okoljski standardi sprožijo nove zahteve po več raziskavah na področju okolju prijaznih izdelkov. Preden se bodo zaključile raziskave in bodo izdelki na trgu, bo gotovo preteklo veliko časa. Medtem lahko druge proizvajalce energetske intenzivnih izdelkov v EU s trga izrine neloyalna konkurenca proizvajalcev v državah, ki si ne prizadevajo tako zelo za ukrepe za nadzor emisij.

3.10.1 Rešitev je v tem, da mora EU neprestano in dosledno govoriti z enim glasom v mednarodnih pogajanjih o svetovnem segrevanju ter da se na države, ki ne izpolnjujejo obveznosti, izvaja pritisk. Če EU želi sama nadaljevati z dviganjem določenih višjih okoljskih standardov, mora razmisliti o uvedbi mejnih ukrepov, ki so v skladu s STO, za proizvode iz držav, ki so znane po svojem okolju neprijaznem ravnanju, tako da to ne bo škodilo konkurenčnosti evropskih proizvajalcev.

3.10.2 Odprt svetovni trgovinski sistem je v interesu EU. Nekoč je morala EU zaščititi svoje državljane, njihove interese in vrednote. Danes protekcionizem ne more biti rešitev. Kot vodilni sili na področju trgovine in vlaganja nam naša odprtost omogoča cenejše proizvodne dejavnike za industrijo, nižje cene za potrošnike, konkurenčno spodbudo za podjetja in nove naložbe. Hkrati je pomembno, da EU uporabi svoj vpliv v mednarodnih pogajanjih in zahteva odprtost tudi od drugih: odprtost je politično mogoče upravičiti le, če se drugi nanjo odzovejo pozitivno.

3.10.3 Komisija mora zagotoviti, da tretje države ponudijo sorazmerno stopnjo odprtosti izvoznikom in vlagateljem iz EU in da obstajajo temeljna pravila, ki ne spodkopavajo naše zmogljivosti za zaščito svojih interesov in ohranjanje visoke ravni varstva na področju zdravstva, varnosti, sociale, okolja in potrošnikov.

4. Večja zaposljivost in naložbe v ljudi: ustvarjanje več in boljših delovnih mest

4.1 Globalizacija in tehnološke spremembe prinašajo nevarnost vse večje neenakosti in povečanja vrzeli med usposobljenimi in neusposobljenimi delavci ter med bogatimi in revnimi državami. Najboljša rešitev je pomagati posamezniku in državam, da se prilagodijo, z izboljšanjem kakovosti in dostopnosti izobraževanja in usposabljanja za vse starosti.

⁽¹⁰⁾ Nekatere države so se opredelile proti vsem oblikam jedrske energije in na svojem ozemlju ne dopuščajo izgradnje jedrskih elektrarn. Toda uvažajo velike količine električne energije iz jedrskih elektrarn, npr. Italija.

⁽¹¹⁾ UL C 318, 23.12.2006, poročevalka: ga. Sirkeinen.

⁽¹²⁾ Paket Komisije o energiji in podnebnih spremembah je bil objavljen 23. januarja 2008. Glej: http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/index_en.htm.

4.2 EESO in socialni partnerji so izrazili svoje mnenje o tem, kako oblikovati prožno varnost, da bi ljudem pomagali uspešneje premagovati prehode med zaposlitvami v času večjih gospodarskih sprememb.

4.3 Svet za zaposlovanje in socialne zadeve ⁽¹³⁾ je 5. decembra sprejel skupna načela prožne varnosti, ki utirajo pot vključevanju prožne varnosti v nacionalne programe reform držav članic in posledičnemu izvajanju v tesnem sodelovanju z nacionalnimi socialnimi partnerji.

4.4 EESO bi želel, da se več pozornosti nameni aktivnim politikam za spodbujanje vključenosti in zagotavljanje enakih možnosti skupinam, ki se soočajo z diskriminacijo na trgu dela: starejšim od 50 let, ženskam, etničnim manjšinam in osebam, ki so šolo zapustile z nepopolnimi kvalifikacijami.

5. Nestabilnost na svetovnem finančnem trgu

5.1 EU trenutno čuti posledice svetovne finančne in borzne krize. Monetarna unija in hiter odziv ECB na pretese sta imela pozitivno vlogo. S tem ko je ECB povečala likvidnost na denarnem trgu, je zmanjšala nezaupanje v bančni sektor ter nevarnost bistvenega zaostrovanja kreditnih pogojev za podjetja in gospodarstva. Odsotnost nevarnosti valutnih tveganj in nizke premije za tveganje za posamezne države pa pomenijo, da šibkejših gospodarstev EU pretresi na finančnem trgu niso bistveno prizadeli.

5.2 Pretresi na svetovnem finančnem trgu in šibkejši ameriški dolar vplivajo na Evropo, med drugim z bistvenim povečanjem vrednosti eura zaradi ohranjanja previsoke referenčne mere ECB in monetarnih politik, podobnih konkurenčnim devalvacijam, v drugih delih sveta, kar bo imelo hude posledice za gospodarstvo EU in njegov srednjeročni razvoj.

5.3 Nedavni dogodki na svetovnih finančnih trgih kažejo na potrebo po krepitvi bonitetnih pravil, izboljšanju usklajevanja in komunikacije med organi nadzora in centralnimi bankami ter povečanju preglednosti in poročanja.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹³⁾ Sporočilo za javnost Sveta 16139/07, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SL/lisa/98162.pdf.

PRILOGA

k mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

O naslednjih amandmajih, ki sta prejela več kot četrtino glasov, se je glasovalo skupaj in sta bila v razpravi zavrnjena:

1. Točka 2.4

Predzadnji stavek se spremeni tako:

(...) Hitro povečanje vrednosti eura na trgih, ki ga spodbujajo ~~previsoke referenčne mere ECB skupaj z monetarnimi politikami~~, podobnim konkurenčnim devalvacijam, v drugih delih sveta, ogroža blaginjo EU. (...).

Obrazložitev

Tako odprte in ostre kritike politike ECB, skoraj kot da bi šlo za „preciziranje“, ni mogoče podati brez predhodnega sprejetja ustreznega mnenja EESO o tej konkretni zadevi. Vprašanje obrestnih mer je predmet živahnih razprav in mnenja si – čeprav so vsa vredna spoštovanja – močno nasprotujejo, vendar velja opozoriti, da ECB z uravnavanjem obrestnih mer izpolnjuje nalogo, ki ji je bila zaupana s Pogodbo: obrambo pred inflacijo.

2. Točka 5.2

Spremeni se tako:

Pretresi na svetovnem finančnem trgu in šibkejši ameriški dolar vplivajo na Evropo, med drugim z bistvenim povečanjem vrednosti eura zaradi ~~ohranjanja previsoke referenčne mere ECB in monetarnih politik~~, podobnih konkurenčnim devalvacijam, v drugih delih sveta, kar bo imelo hude posledice za gospodarstvo EU in njegov srednjeročni razvoj.

Obrazložitev

Enako kot velja za točko 2.4, vendar iz še bolj utemeljenega razloga: najprej je bilo rečeno, da politika ECB „spodbuja“ rast vrednosti eura, tu pa je zapisano, da jo celo povzroča. Tako trdo stališče EESO ni sprejemljivo, poleg tega pa ni korektno z vidika postopka.

Izid glasovanja

ZA 22 PROTI 29 VZDRŽANI 8

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropa rezultatov – Uporaba prava Skupnosti

COM(2007) 502 konč.

(2008/C 204/02)

Komisija je 5. septembra 2007 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije: Evropa rezultatov – Uporaba prava Skupnosti

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 27. februarja 2008. Poročevalec je bil g. RETUREAU.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) z 59 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Uvod

1.1 Komisija je v sporočilu *Evropa rezultatov – uporaba prava Skupnosti* z dne 5. septembra 2007 (COM(2007) 502 konč.) navedla, da je od več kot 9000 zakonodajnih ukrepov skoraj 2000 direktiv, vsaka pa zahteva, da se v zakonodajo prenese od 40 do več kot 300 ukrepov in da bi bilo glede na veliko število Evropejcev, ki imajo možnost, da se pozanimajo o svojih pravicah iz zakonodaje Skupnosti, za uresničitev cilja „boljše pravne ureditve“ treba dajati večjo prednost uporabi prava in opredeliti, zakaj se pri izvajanju in izvrševanju še vedno pojavljajo težave.

Zato predlaga, da se izboljša trenutni pristop k obravnavanju vprašanj glede uporabe in izvrševanja prava Skupnosti.

1.2 Tako Komisija opredeljuje štiri možnosti za izboljšanje uporabe prava:

- a) preprečevanje: boljše ocene učinka, ocene tveganj v predlogih Komisije, korelacijske tabele v vsakem predlogu, usposabljanje nacionalnih organov na področju prava Skupnosti;
- b) uspešen in učinkovit odgovor: boljša izmenjava informacij s podjetji in državljanji ter tudi z nacionalnimi organi; pri tem ima posebno vlogo posploševanje „paketnih zasedanj“;
- c) izboljšanje delovnih metod: uvedba osrednje kontaktne točke v vsaki državi članici, ki bi bila zadolžena za povezave med pristojnimi nacionalnimi organi in Komisijo, izboljšanje upravljanja postopkov kršitve, predvsem z opredelitvijo prednostnih nalog;
- d) krepitev dialoga in preglednosti: izboljšanje medinstitucionalnega dialoga, objavljanje splošnih informacij o uspešnosti „novega pristopa“.

1.3 Odbor se strinja z namenom Komisije, da izboljša instrumente, ki bodo državam članicam omogočili boljšo uporabo prava Skupnosti.

S tem v zvezi navaja naslednje ugotovitve:

2. Opredelitev problema

2.1 Večina težav pomanjkljive uporabe in izvajanja prava Skupnosti nastane zaradi pomanjkljivega prenosa direktive v nacionalno zakonodajo. Prenos bi lahko opredelili kot postopek, pri katerem država članica, na katero je direktiva naslovljena, sprejme vse ukrepe, ki so potrebni, da z ustreznimi regulativnimi instrumenti direktivo uspešno vključi v nacionalni pravni red.

2.2 Države članice morajo za prenos direktive izpolniti dve obveznosti:

- vključiti celotno pravno vsebino direktive v nacionalno pravo;
- razveljaviti ali spremeniti vse nacionalne predpise, ki ne bi bili v skladu z direktivo.

2.3 Enako velja za vključitev okvirnih sklepov iz člena 34 Pogodbe o Evropski uniji (PEU), ki so tako kot direktive, navedene v členu 249 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES), „za vsako državo članico zavezujoči glede cilja, ki ga je treba doseči, nacionalnim organom pa prepuščajo izbiro oblike in metod“.

2.4 Prenos okvirnih sklepov lahko prav tako povzroča težave. Vendar za razliko od postopka zaradi neizpolnjevanja obveznosti iz členov 226 in 228 PES Pogodba o Evropski uniji ne določa takega mehanizma nadzora na pobudo Komisije v primeru neprenosa ali nepravilnega prenosa. Seveda pa to nikakor ne spremeni dejstva, da morajo države članice spoštovati obveznost prenosa okvirnih sklepov.

2.5 Ugotovimo lahko, da imajo države članice še vedno težave pri prilagajanju svojih postopkov priprave določb o prenosu, ki kljub temu, da to morda ni opazno, ustvarjajo zapletene pravne omejitve in včasih celo negativno vplivajo na nacionalne zakonodajne tradicije.

3. Pregled obveznosti prenosa in težav, s katerimi se srečuje države članice

3.1 Države članice imajo izključno pristojnost, da se odločijo za način prenosa direktiv in da same pod nadzorom državnega sodnika na rednem sodišču, ki je pristojen za uporabo prava Skupnosti, določijo sredstva, s katerimi se bodo učinki direktive prenesli v nacionalno pravo. Poudariti je treba, da mora Komisija kot varuhinja pogodb skrbeti za pravilno uporabo prava Skupnosti in dobro delovanje enotnega trga z izvajanjem, po potrebi, stopnjevanih ukrepov, ki jih ima v ta namen na voljo proti državam članicam (utemeljeno mnenje, pritožba na Sodišče Evropskih skupnosti, denarne kazni). Zamude pri prenosu, napačni ali nepopolni prenos ne preprečujejo državljanom, na katere se to nanaša, uporabo pravnih sredstev, zato da bi direktiva prevladala nad nacionalnim pravom v skladu z načelom primarnosti prava EU.

3.2 Za pravilni prenos je tako potrebno sprejetje obvezujočih nacionalnih predpisov, ki morajo biti uradno objavljeni ⁽¹⁾. Sodišče zato splošnega sklicevanja na pravo Skupnosti ne sprejema kot prenos ⁽²⁾.

3.3 Možno je sicer, da je zaradi splošnih načel ustavnega ali upravnega prava prenos, ki se izvaja s sprejetjem posebnih zakonodajnih ali regulativnih ukrepov, nepotreben, vendar pa morajo ta splošna načela vseeno zagotavljati, da nacionalna uprava v celoti izvaja to direktivo.

3.4 Prenos direktiv mora torej biti čim bolj natančen. Direktive, ki usklajujejo nacionalne zakonodaje, morajo biti prenesene čim bolj dobesedno, da se zagotovi enotnost razlage in uporabe prava Skupnosti ⁽³⁾.

3.5 To se zdi sicer preprosto v teoriji, vendar pa se v praksi dogaja, da avtonomni pojmi, ki so značilni za pravo Skupnosti ⁽⁴⁾, nimajo ustreznice v nacionalni pravni terminologiji, ali pa da se za določitev pomena in področja uporabe te vrste pojma ni mogoče sklicevati na pravo držav članic ⁽⁵⁾.

3.6 Prav tako so primeri, ko direktiva vsebuje člen, v skladu s katerim se morajo nacionalne določbe za prenos direktive sklicevati na direktivo ali pa mora biti tako sklicevanje navedeno pri njihovi objavi. Nepoznavanje te „klavzule o sklicevanju“

Sodišče sankcionira. Sodišče namreč ne želi upoštevati izjeme, ko države članice trdijo, da je njihovo veljavno nacionalno pravo že v skladu z direktivo ⁽⁶⁾.

3.7 Težave pri pravilnem prenosu direktiv so povezane tudi z njihovo različno normativnostjo. Tako obstajata dve glavni kategoriji določb v direktivah:

- „neobvezne“ določbe, ki so omejene na splošne cilje in državam članicam puščajo precej širok manevrski prostor pri izbiri nacionalnih ukrepov prenosa;
- „obvezujoče/brezpogojne“ določbe, ki države članice zavezujejo k temu, da so nacionalni ukrepi prenosa v skladu z določbami direktive, kot so opredelitve, „obvezujoče/brezpogojne“ določbe, v skladu s katerimi imajo države članice točno določene obveznosti, priloge direktiv, ki lahko vsebujejo sezname ali preglednice s pregledom snovi, predmetov ali proizvodov in vzorce obrazcev, ki se uporabljajo v celotni Evropski uniji.

3.8 V primeru „neobveznih določb“ ocena popolnega, natančnega in uspešnega prenosa ni povezana s samim oblikovanjem nacionalnih ukrepov, temveč z njihovo vsebino, ki mora omogočiti uresničitev ciljev direktive.

3.9 V primeru „obvezujočih/brezpogojnih določb“ se Komisija in Sodišče bolj osredotočita na skladnost oblikovanja nacionalnih ukrepov in določb direktive.

3.10 Vendar pa se nekatere države članice srečujejo z resnimi težavami pri zadovoljivem oblikovanju pravil za prenos „obvezujočih/brezpogojnih določb“, ki bi jih lahko povzeli tako: „Priprava novih določb mora zaradi pravne jasnosti zajemati sistematične ‚kozmetične popravke‘ besedil, da bi odstranili odvečne določbe ali, kar je še huje, protislovne določbe. Zato je treba najti pravo ravnotežje med preveč ‚slepim‘ prepisovanjem in preveč svobodno revizijo zadevnih določb, kar pa je lahko težavno ⁽⁷⁾“.

4. Metode prenosa, ki jih uporabljajo države članice

4.1 Izbira tehnik pri oblikovanju ukrepov prenosa se razlikuje glede na to, ali so določbe „neobvezne“ ali „obvezujoče/brezpogojne“.

- Države članice se, kot se zdi, vse bolj odločajo za *dobesedni prenos* „obvezujočih/brezpogojnih določb“ direktiv, ker

⁽¹⁾ Študija francoskega državnega sveta *Za boljšo vključitev predpisov Skupnosti v nacionalno pravo* (*Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national*), ki jo je sprejela generalna skupščina državnega sveta 22. februarja 2007, Documentation française, Pariz, 2007.

⁽²⁾ Sodišče Evropskih skupnosti, 20. marec 1997, Komisija Evropskih skupnosti proti Zvezni republiki Nemčiji, C-96/95, poročila Evropskega sodišča, str. I-01653.

⁽³⁾ Poročevalec g. Van Iersel, UL C 24, 31.1.2006.

⁽⁴⁾ Glej na primer: Sodišče Evropskih skupnosti, 26. junij 2003, Komisija Evropskih skupnosti proti Francoski republiki, C-233/00, poročila Evropskega sodišča, str. I-06625.

⁽⁵⁾ Sodišče Evropskih skupnosti, 19. september 2000, Veliko vojvodstvo Luksemburg proti Berthe Linster, Aloyse Linster in Yvonne Linster C 287/98, poročila Evropskega sodišča, str. I-06917.

⁽⁶⁾ Veljavna sodna praksa, Sodišče Evropskih skupnosti, 23. maj 1985, Komisija Evropskih skupnosti proti Zvezni republiki Nemčiji, 29/84, poročila Evropskega sodišča, str. 01661, Sodišče Evropskih skupnosti, 8. julij 1987, Komisija Evropskih skupnosti proti Italijanski republiki, 262/85, poročila Evropskega sodišča str. 03073, Sodišče Evropskih skupnosti, 10. maj 2001, Komisija Evropskih skupnosti proti Kraljevini Nizozemski, C-144/99, poročila Evropskega sodišča, str. I-03541.

⁽⁷⁾ Prispevek francoskega državnega sveta k 19. konferenci Združenja državnih svetov in vrhovnih upravnih sodišč Evropske unije, Haag, 14. in 15. junij 2004.

prenos takih določb ne pušča državam članicam manevrskega prostora; Komisija in Sodišče sta tako bolj pozorna na to, da so ukrepi prenosa skladni ali celo identični z brezpo-
gojnimi določbami direktive. Vendar pa Sodišče ni nikoli šlo tako daleč, da bi razsodilo, da obveznost natančnega prenosa direktive zahteva povsem dobesedni prenos.

— Komisija je precej naklonjena temu postopku dobesednega prenosa, še posebej pa je pozorna na to, da so opredelitve iz direktive natančno prenesene v besedilo prenosa, da se prepreči vsaka terminološka ali pojmovna razlika, ki bi lahko preprečila enotno uporabo prava Skupnosti v državah članicah in njegovo učinkovitost.

— Nadzor nad prenosom „neobveznih določb“ je v nasprotju s tem veliko bolj problematičen. Spomnimo naj, da se izhaja iz predpostavke, da direktiva v skladu z besedilom člena 249 PES določa samo splošne cilje, državam članicam pa prepušča izbiro oblike in metod za doseg te ciljev. Ocena tega, ali je bila direktiva prenesena v celoti in natančno, mora tako temeljiti na vsebini nacionalnih ukrepov, ne pa samo na besedilu teh ukrepov. Sodišče zato priporoča, naj se nadzor nad ukrepi prenosa izvaja pragmatično po posameznih primerih, v skladu s cilji direktive in glede na sektor, na katerega se direktiva nanaša, kar pa lahko zavede Komisijo ⁽⁸⁾.

4.2 Države članice lahko prav tako uporabijo prenos s sklicevanjem, ko gre za določbe tehničnega značaja, kot so na primer priloge direktiv, ki vključujejo seznam predmetov ali vzorcev obrazcev, ali pa so pogosto spremenjene.

4.3 Nizozemska, Slovaška, Avstrija, Finska in Estonija uporabljajo prenos s sklicevanjem za tehnične priloge direktiv, ki jih pogosto spreminjajo direktive, sprejete s postopkom komitologije.

4.4 Brez težav lahko ugotovimo, da prenos ni tako preprost, kot se morda zdi, in sicer zaradi različne normativne vsebine direktiv, kar ustvarja razlike med nacionalnimi postopki prenosa.

4.5 Združeno kraljestvo uporablja pospešen postopek sprejemanja zakonov za prenos t. i. *negative declaration*, pri katerem vlada predloži parlamentu besedilo za prenos, ki je rezultat medministrskega posvetovanja in ni predmet razprave, razen v primeru nasprotne zahteve.

⁽⁸⁾ Sodišče Evropskih skupnosti, 15. junij 2006, Komisija Evropskih skupnosti proti Kraljevini Švedski, C 459/04: Sodišče je zavrnilo tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je vložila Komisija, ker je menila, da Švedska ni izpolnila obveznosti v skladu z Direktivo Sveta 89/391/EGS z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu. Sodišče je ugotovilo, da je treba direktivo obravnavati kot „okvirno direktivo“, ki kot taka države članice ne obvezuje k popolni uskladitvi predpisov v zvezi z delovnim okoljem.

4.6 Belgija uporablja nujni postopek, ki velja za vse zakone v primeru, ko je treba zakon sprejeti hitro zaradi izteka roka za prenos.

4.7 V nasprotju s tem pa v nekaterih državah članicah, kot so Nemčija, Avstrija in Finska, taki pospešeni zakonodajni postopki za sprejemanje zakonov za prenos ne obstajajo.

4.8 V Franciji se direktive za prenos ne obravnavajo različno glede na njihov pomen, tako v poenostavljenem zakonodajnem postopku kot v regulativnem postopku.

5. Kakšne rešitve so priporočljive za boljši prenos direktiv?

— Bistveno je določiti, kako naj se na ravni Skupnosti pripravi zakonodaja, ki se bo lažje prenesla, in ki bo zagotovila pojmovno skladnost in relativno stalnost, ki sta nujni za dejavnost podjetij in življenje državljanov.

— Predvideti je treba izbiro regulativnega instrumenta prenosa in že na začetku razprav o osnutku direktive pripraviti natančno in stalno aktualizirano korelacijsko tabelo po zgledu Združenega kraljestva.

— Pospešiti je treba postopek prenosa takoj po objavi direktive v Uradnem listu Evropske unije, tako da notranjo koordinacijo prevzame kontaktna točka v državi članici, ki bo imela v ta namen oblikovano podatkovno bazo, kot to priporoča Komisija v svojem sporočilu. Kontaktna točka bi lahko imela na voljo celo mehanizem zgodnjega opozarjanja, ki bi se sprožil nekaj mesecev pred iztekom roka za prenos. Belgija, Madžarska in Nizozemska že imajo tako ureditev.

— Spodbujati je treba dobesedni prenos v primeru natančnih in brezpogojnih določb ali opredelitev.

— Dopustiti je treba prenos z natančnim sklicevanjem na obvezujoče/brezpogojne določbe direktive, kot so sezname, tabele s pregledom proizvodov, snovi, predmetov, obravnavanih v direktivi, ter vzorci obrazcev in potrdila v prilogi direktive. Sklicevanje mora biti ciljno usmerjeno, ker Sodišče meni, da nacionalno pravno besedilo, ki se na splošno sklicuje na direktivo, ne more biti obravnavano kot veljaven način prenosa ⁽⁹⁾. Nizozemska, Slovaška, Avstrija, Finska in Estonija zagovarjajo ta način prenosa tehničnih prilog direktiv.

⁽⁹⁾ Sodišče Evropskih skupnosti, 20. marec 1997, Komisija Evropskih skupnosti proti Zvezni republiki Nemčiji, C-96/65, poročila Evropskega sodišča, str. 1653, že prej navedeno.

— Prilagoditi je treba nacionalne postopke prenosa v skladu s področjem uporabe direktive, in sicer z uporabo pospešenih postopkov, pri tem pa se ne sme pozabiti na obvezna posvetovanja v državah članicah, povezana s sprejetjem normativnih besedil.

6. Sklepne ugotovitve

6.1 Boljša uporaba prava Skupnosti, h kateri poziva Komisija, je smiselni cilj, za uresničevanje tega cilja pa so večinoma odgovorne države članice, ki se – kot ugotavljamo – srečujejo z bolj zapletenimi težavami, kot se morda zdi na prvi pogled.

6.2 Državam članicam prenos direktiv ne sme biti izgovor, da pregledajo nekatere dele nacionalne zakonodaje, ki jih zakonodaja Skupnosti neposredno ne obravnava (t. i. *gold plating*), ali „navzdol popravijo“ nekatere določbe nacionalnega prava, s katerimi bi zmanjšale pravice državljanov ali podjetij (t. i. *downgrading*), pri tem pa za spremembe krivijo „Bruselj“.

6.3 Države članice bi morale bolj sistematično uporabljati možnost, ki jo ponuja primarna zakonodaja/pogodbe, da direktive prenesejo na podlagi kolektivnega pogajanja, predvsem direktive s socialno in ekonomsko vsebino. Glede na to, da bi se bilo treba z organizacijami civilne družbe že med pripravami na prenos ⁽¹⁰⁾ posvetovati o spremembah ali dodatkih k nacionalni zakonodaji ob tej priložnosti. Postopki pogajanja in posvetovanja spodbujajo in olajšujejo nadaljnjo uporabo prava Skupnosti, pri tem pa je vključena tudi civilna družba. Posvetovanje s civilno družbo pred sprejetjem nacionalnih ukrepov prenosa spodbuja javno sprejemanje odločitev in s tem državni upravi omogoča, da zbere stališča socialnih partnerjev, strokovnjakov in predstavnikov sektorja, na katerega se izvajanje ukrepov prenosa nanaša. Posvetovanje ima tudi pozitivno pedagoško funkcijo, saj tem akterjem omogoča, da se bolje seznani z vsebino prihodnjih reform. Združeno kraljestvo, Danska, Finska in Švedska se na primer s svojimi socialnimi partnerji in posve-

tovalnimi organi posvetujejo tako, da jim pošljejo besedilo prenosa in točno določena vprašanja o tem besedilu.

6.4 Bolj bi bilo treba upoštevati ustavno ureditev več držav članic (federalne države, regionalna decentralizacija in drugi načini prenosa suverenih pristojnosti na poddržavno raven). Roke za prenos bi morali včasih podaljšati za določbe Skupnosti, ki obravnavajo predvsem pristojnosti, prenesene na lokalne in regionalne oblasti (regionalna politika, najbolj oddaljene regije in otoki, ...).

6.5 Nacionalni in regionalni parlamenti ali skupščine (na primer Škotske, Belgije ali nemških zveznih dežel) so še posebej vključeni in odgovorni za prenos prava Skupnosti na zakonodajnih področjih, na katerih imajo stvarno ali posvetovalno pristojnost. Komisije ali odbori, ki jih v ta namen ustanovijo, bi morali organizirati posvetovanja s strokovnjaki in predstavniki ustreznih sektorjev civilne družbe in imeti posebne pristojnosti za načrtovanje obravnave predlogov zakonov za prenos, da bi se izognili temu, da bi se zaradi „nujnih primerov“ nacionalne zakonodaje prestavil časovni razpored obravnav nacionalnih določb za prenos čez predpisane roke. Nasprotno pa bi se „nujni“ ukrepi (prenos zakonodajnih pristojnosti na izvršilno oblast) lahko izvajali za številne predloge, ki so v časovnem zaostanku in v osnovi ne ustvarjajo konfliktov med političnimi strankami; s tem bi močno zmanjšali „zalogo“ direktiv, ki niso bile prenesene v rokih.

6.6 Nekaterе države so že vzpostavile sisteme za pospešitev postopkov sprejemanja ukrepov za prenos, druge so razvile tehnike za izboljšanje kakovosti prenosov, spet druge pa so še v začetni fazi in se morajo še prilagoditi. Ministrstva in parlamenti bi na primer lahko ustanovili službo za prenos, ki bi vodila/usmerjala delo na področju prenosa. To je priložnost, da se posodobi javno delovanje in da se ni treba več podrežati omejitvam, ki jih zahtevajo institucije Skupnosti, predvsem Komisija. Z drugimi besedami gre za to, da vsaka država v celoti prevzame vlogo in odgovornost pri evropskem povezovanju ⁽¹¹⁾.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Poročevalec g. Retureau, UL C 24, 31.1.2006 in poročevalec g. Van Iersel, UL C 24, 31.1.2006.

⁽¹¹⁾ Povzetek sklepa že omenjene študije francoskega državnega sveta *Za boljše vključitev predpisov Skupnosti v nacionalno pravo*.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 76/769/EGS v zvezi z omejitvami pri trženju in uporabi nekaterih nevarnih snovi in pripravkov 2-(2-metoksietoksi) etanola, 2-(2-butoksietoksi) etanola, metilenedifenil diizocianata, cikloheksana in amonijevega nitrata

COM(2007) 559 konč. – 2007/0200 (COD)

(2008/C 204/03)

Svet je 23. oktobra 2007 sklenil, da bo v skladu s členom 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 76/769/EGS v zvezi z omejitvami pri trženju in uporabi nekaterih nevarnih snovi in pripravkov 2-(2-metoksietoksi) etanola, 2-(2-butoksietoksi) etanola, metilenedifenil diizocianata, cikloheksana in amonijevega nitrata

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 27. februarja 2008. Poročevalec je bil g. SEARS.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 125 glasovi za, brez glasov proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi in priporočila

obveznost, da med ocenjevanjem tveganja pravočasno zagotovijo ustrezne informacije. Brez takšne discipliniranosti rezultati hitro postanejo nesmiselni.

1.1 Komisija želi s predlogom odločbe Evropskega parlamenta in Sveta spremeniti Direktivo Sveta 76/769/EGS z dodatnimi omejitvami pri trženju in uporabi petih nesorodnih snovi. Štiri od teh so bile navedene na prvotnih prednostnih seznamih, sestavljenih med letoma 1994 in 2000. Predlagani ukrepi obravnavajo le tveganje za širšo javnost. Zadnja snov, amonijev nitrat, je dodana temu poglavju z namenom povečati varnost gnojil na osnovi amonijevega nitrata v običajnih postopkih, ki jih izvajajo kmetje in distributerji, ter v okviru boja proti terorizmu omejiti zlasti dostop do eksplozivnih predhodnih sestavin. Slednje bo vplivalo tudi na prodajo trgovcem na drobno in potrošnikom.

1.4 EESO jasno podpira Deklaracijo Sveta o boju proti terorizmu in številne posamezne ukrepe, ki iz nje izhajajo. Poleg tega EESO meni, da ima ključno vlogo v tem procesu, in trenutno pripravlja nekaj mnenj o tej temi. Dogovor o tem, kateri ukrepi so sorazmerni in katere zakonodajne poti je treba ubrati, da se zagotovijo pravočasni in ustrezni odzivi vseh tistih, ki jih to zadeva, bo bistvenega pomena za doseganje dolgoročne varnosti.

1.2 EESO podpira nekatere predloge, vendar ne vseh. Podrobna obrazložitev za vse snovi in pripravke, ki jih vsebujejo, je navedena v točkah 5–9.9.

1.3 EESO priznava, da je to verjetno zadnja sprememba Direktive Sveta 76/769/EGS, preden bo 1. junija 2009 nadomeščena z Uredbo (ES) 1907/2006 (REACH). Vendar – tako kot pri prejšnjih spremembah – obžaluje, da so bile nesorodne snovi in pripravki združeni na tak način, ter opozarja na dolge zamude, ki so se pojavile potem, ko so bile prvič omenjene kot „prednostne“ snovi v Uredbi Sveta (EGS) 793/93. Če je do tega prišlo zaradi omejitev glede virov ali večšin v Komisiji ali drugih ustreznih organih, vključno z novoustanovljeno Agencijo za kemikalije v Helsinkih, je to treba obravnavati čim prej, vsekakor pa pred 1. junijem 2009. Tudi proizvajalci morajo priznati svojo

2. Uvod

2.1 Uredba (ES) št. 1907/2006 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) bo začela veljati 1. junija 2009. Ta uredba bo razveljavila in nadomestila nekaj sedanjih uredb in direktiv Sveta, vključno z Direktivo Sveta 76/769/EGS z dne 27. julija 1976 o trženju in uporabi nekaterih nevarnih snovi in pripravkov. Namen te direktive, ki jo ta predlog spreminja, je ohranitev notranjega trga in sočasno zagotavljanje visoke ravni varovanja okolja in zdravja ljudi.

2.2 Priloga I k Direktivi Sveta 76/769/EGS z dne 27. julija 1976 določa omejitve pri trženju in uporabi nekaterih nevarnih snovi in pripravkov, o katerih je bil dosežen dogovor in ki so

bile uvedene v zadnjih 30 letih. Te bodo 1. junija 2009 postale temeljni kamen priloge XVII k Uredbi (ES) št. 1907/2006 (REACH).

2.3 Prejšnje spremembe Direktive Sveta 76/769/EEC (tj. dodajanje omejitvenih ukrepov) so imele obliko direktiv, ki so jih države članice morale izvajati. Ta predlog Komisije je pripravljen za odločbo, zaradi katere ne bo potreben prenos v nacionalno zakonodajo, ki bi se sicer morala razveljaviti 1. junija 2009, ko začne veljati Uredba (ES) št. 1907/2006 (REACH).

2.4 Jasno je, da bo končni predlog v okviru Direktive Sveta 76/769/EEC predstavljen v naslednjih mesecih (tudi za odločbo), nanašal pa se bo na omejitve pri trženju in uporabi diklorometana. Vsi poznejši predlogi za omejitve pri trženju in uporabi nevarnih snovi ali pripravkov bodo pripravljani v okviru Uredbe ES št. 1907/2006 (REACH).

2.5 Snovi (in vsi pripravki, ki jih vsebujejo), v zvezi s katerimi je ocenjeno, da je treba omejiti njihovo trženje in uporabo na splošno temeljijo na oceni nekaterih „prednostnih snovi“ v skladu z Direktivo (EGS) 793/93. Sprejeti so bili štirje prednostni seznam za ocenjevanje (zadnji med njimi 30. oktobra 2002), ki jih uporabljajo pristojni organi oblasti v državah članicah. Za 83 od 141 snovi na seznamu so pripravljena poročila o oceni tveganja. 39 snovi so ocenili ustrezni znanstveni odbori EU, rezultati pa so bili objavljeni v Uradnem listu. Doseženi so bili dogovori o omejitvenih ukrepih za 22 od teh snovi. V ta predlog so vključeni omejitveni ukrepi za 4 dodatne snovi (ki so bile ugotovljene in o katerih razpravljamo v točkah 5 do 9.12; tj. DEGME, DEGBE, MDI in cikloheksan).

2.6 Počasen napredek v okviru te uredbe je naveden kot eden od glavnih razlogov za uvedbo novega pristopa za vse „obstoječe“ snovi iz Uredbe št. 1907/2006 (REACH). Zato bo 1. junija 2009 razveljavljena tudi Uredba Sveta (EGS) št. 793/93.

2.7 Tudi nekaj snovi, ki niso navedene v prvotnih štirih prednostnih seznamih, je bilo ocenjenih glede na njihov vpliv na zdravje ljudi in okolje oziroma so bili pripravljeni predlogi za omejitve njihovega trženja in uporabe, ker so bile na zahtevo držav članic obravnavane nove težave. Amonijev nitrat je vključen v to poglavje.

2.8 Amonijev nitrat je poseben in samosvoj primer, saj so njegove lastnosti dobro znane in zato ni potrebna ocena njegovih učinkov na zdravje ljudi in okolje. Uporablja se kot gnojilo na osnovi dušika že veliko let po vsem svetu in v zelo velikih količinah ter ne predstavlja nobene nepričakovane nevarnosti na delovnem mestu za poklicne uporabnike ali za potrošnike pri domači uporabi. Žal je to tudi učinkovita in cenena sestavina eksploziva, ki se zakonito uporablja v industriji in za

vojaško miniranje, nezakonito pa ga uporabljajo teroristi. Zaradi tega je namen Direktive Sveta 76/769/EGS omejiti njegovo trženje in uporabo.

2.9 Lahko bi izbrali tudi druge podlage za zakonodajo, ki obravnava terorizem ali eksplozivne predhodne sestavine, vendar bi bilo po sedanji Pogodbi EU potrebno soglasje držav članic. Postopek se bo spremenil z Lizbonsko pogodbo, ko bo zaključen proces ratifikacije, vendar to ne bo tako kmalu.

2.10 Jasno je, da bodo verjetno tudi druge predhodne sestavine zdravil in eksploziva vključene v prilogo XVII k Uredbi (ES) št. 1907/2006 (REACH), zato se to ukrepanje v tem trenutku zdi primerno.

2.11 Vse, kar je navedeno zgoraj, se nanaša na snovi, tj. na 100 195 snovi, ki so domnevno bile na trgu Evropske skupnosti med 1. januarjem 1971 in 18. septembrom 1981. Te so uvrščene na Evropski seznam obstoječih komercialnih kemičnih snovi (EINECS), ki je bil leta 1990 objavljen v Uradnem listu EU. Snovi, ki so dane na trg po 18. septembru 1981, so opredeljene kot „nove“ in je za njih potrebno podrobno podtržno obvestilo, da bi se zavarovalo zdravje ljudi in okolje.

3. Povzetek predloga Komisije

3.1 Namen predloga Komisije je zavarovati zdravje ljudi, predvsem potrošnikov, hkrati pa ohraniti notranji trg za tri snovi (DEGME, DEGBE in cikloheksan), ki so na prvem prednostnem seznamu z dne 25. maja 1994, ter za eno snov (MDI), ki je na tretjem prednostnem seznamu z dne 27. januarja 1997, kakor predvideva Uredba Sveta (EGS) 793/93.

3.2 V skladu s priporočilom Komisije 1999/721/EGS z dne 12. oktobra 1999 in poznejšimi priporočili glede rezultatov ocene tveganja in strategij zmanjšanja tveganja za nekatere snovi je predlaganih nekaj posebnih in zelo podrobnih omejitev, ki se bodo uporabljale le za prodajo širši javnosti in ne bodo vplivale na razmere na delovnem mestu ali okolje. Zdi se, da bodo stroški industrije in širše družbe minimalni in da so zaradi tega predlagani ukrepi sorazmerni glede na ugotovljeno tveganje. V primeru pripravkov z vsebnostjo MDI so potrebni dodatni zdravstveni podatki.

3.3 Peta snov, amonijev nitrat, ki se veliko uporablja kot gnojilo, je dodana, ker lahko deluje kot oksidant, in zlasti zato, ker lahko eksplodira, kadar se zmeša z nekaterimi drugimi snovmi. Namen predlaganih omejitev je zagotoviti, da vsa gnojila iz amonijevega nitrata izpolnjujejo varnostni standard, poleg tega pa omejiti obseg proizvodov na osnovi amonijevega

nitrata za prodajo širši javnosti, da bi zmanjšali količine, ki se zlahka uporabijo za nezakonite namene. Lahko bi rekli, da ta omejitev koristi zdravju in varnosti širše javnosti. Ta omejitev ne bo vplivala na poklicne uporabnike (kmete in zakonite proizvajalce eksplozivov). Čeprav je vedno bolj jasno, da je stroške (in koristi) težko izmeriti, se zdi, da so sorazmerni z ugotovljenim tveganjem (in predlaganimi ukrepi).

3.4 Ta odločba naj bi začela veljati tretji dan po objavi v Uradnem listu EU.

3.5 Predlogu je dodan obrazložiten memorandum, delovni dokument služb Komisije (poročilo o oceni učinka), za štiri snovi, ocenjene po Uredbi Sveta (EGS) št. 793/93, pa obširna poročila o oceni tveganja, ki jih je objavil Evropski urad za kemikalije, in dodatno gradivo (zagovori in kritika) različnih znanstvenih odborov in drugih organov, ki so pomagali pri pripravi in oceni ustreznih podatkov.

4. Splošne ugotovitve Odbora

4.1 Ta predlog – tako kot veliko prejšnjih sprememb Direktive Sveta 76/769/EGS – se nanaša na nesorodne snovi, ki bodo zaradi jasnosti obravnavane ločeno.

5. 2-(2-metoksietoksi)etanol (DEGME)

5.1 DEGME je glikol eter z visokim vreliščem, ki se meša z vodo in običajno uporablja kot intermediat v sintezni kemiji, kot sotopilo pri različnih gospodinskih okrasnih izdelkih ali kot nizkotemperaturna snov proti zaledenitvi, na primer v letalskem gorivu. Po poročilu o oceni tveganja, pripravljenem za nizozemsko vlado, ki so ga dokončali julija 1999, je v Evropi na začetku devetdesetih let celotna proizvodnja znašala približno 20 000 ton – nekaj več kot polovica je bila namenjena izvozu.

5.2 Potrošniki so bili izpostavljeni zaradi njegove uporabe v barvah in odstranjevalcih barv za nepoklicno domačo uporabo („naredi si sam“). Kot bi lahko predvidevali na podlagi njegovih fizikalnih lastnosti, se DEGME brez težav absorbira skozi kožo in, če ni redne in zagotovljene uporabe varovalne obleke, je zdravje potrošnikov ogroženo zaradi dermalne izpostavljenosti.

5.3 Po najnovejših raziskavah je DEGME že nadomeščen z drugimi topili v vseh barvah in odstranjevalcih barv, ki se prodajo širši javnosti. Zato bi bilo primerno zagotoviti, da bo to veljalo tudi v prihodnje za proizvode, ki se proizvajajo ali uvažajo v EU. Predlog zato zagotavlja, da se 18 mesecev po začetku veljavnosti te odločbe, DOGME ne bo smel več dajati na trg niti kot snov niti kot sestavina barv ali odstranjevalcev barv v koncentracijah, ki so enake ali večje od masnega deleža 0,1 % (tj. vsaka večja raven, ki nastane zaradi kontaminacije ali součinkovanja z drugimi dovoljenimi sestavinami). Zdi se, da je to

primeren odziv zadevnih industrijskih panog. EESO zato podpira to omejitev trženja in uporabe DEGME.

6. 2-(2-butoksietoksi)etanol (DEGBE)

6.1 DEGME spada v skupino glikol etrov in ima malo višje vrelišče kakor DOGME, vendar ima enake fizikalne lastnosti, tudi glede sposobnosti mešanja z vodo. Pogosto se uporablja kot topilo v barvah na vodni osnovi, ker pripomore k tvorbi filma in povečuje trajnost. To zmanjšuje pogostnost barvanja in omejuje splošno izpostavljenost. Po poročilu o oceni tveganja je skupna proizvodnja v Evropi leta 1994 znašala približno 46 000 ton; do leta 2000 se je povečala na 58 000 ton, od katerih je bilo 33 000 uporabljenih za barve.

6.2 V poročilu o oceni tveganja je ugotovljeno, da obstaja tveganje za potrošnike, ker lahko pride do draženja dihalnih poti zaradi vdihavanja drobnih kapljic med uporabo razpršilca z barvo na vodni osnovi, ki vsebuje DEGBE. Vdihavanje hlapov, ki nastajajo pri pleskanju s čopičem ali valjčkom, s toksikološkega vidika ni sporno.

6.3 Na podlagi dokazov, predloženih po dokončanju poročila o oceni tveganja leta 1999, in ob priznavanju težav, ki izhajajo iz nadomeščanja DEGBE kot bistvene sestavine barv na vodni osnovi, je bilo sklenjeno, da bi bila določitev najvišje dovoljene ravni na 3 % masnega deleža DEGBE v barvah, ki se uporabljajo v razpršilcih, primerna za varovanje zdravja potrošnikov. Barve z večjimi koncentracijami DEGBE se lahko dajejo na trg za oskrbo širše javnosti, vendar le z oznako „Ne uporabljati z razpršilci barv“. To ne bo vplivalo na prodajo poklicnim uporabnikom, za katere je bolj verjetno, da bodo uporabljali varovalno opremo. Zdi se, da so distribucijski kanali dovolj raznoliki in da je zato to mogoče.

6.4 Ti ukrepi naj bi začeli veljati 18–24 mesecev po začetku veljavnosti Odločbe, da bi tako imeli na voljo dovolj časa za potrebno preoblikovanje in spreminjanje oznak. Zdi se, da je to primeren odziv zadevnih industrijskih panog. EESO zato podpira to omejitev trženja in uporabe DEGBE kot ustrezen način varovanja zdravja potrošnikov in ohranitve notranjega trga.

7. Metilenedifenil diizocianat (MDI)

7.1 MDI je ime za mešanico podobnih proizvodov (izomerov), ki bi bile v čistem stanju voščene trdne snovi, vendar so bolj pogosto na voljo kot visoko reaktivna rjava viskozna tekočina. Po poročilu o oceni tveganja je svetovna proizvodnja leta 1996 preseгла 2 500 000 ton, od tega je bilo vsaj 500 000 proizvedenih v EU. Reakcija MDI v prisotnosti

ustreznih lahkih poliolov ali glikolov (ali celo vode) in vzhajalnega sredstva je zelo hitra pri proizvodnji poliuretanske pene, ki je lahko trdna ali fleksibilna in se v gradbeništvu in na drugih področjih pogosto uporablja kot strukturna komponenta, tesnilo, polnilo, kalup in lepilo.

7.2 Do izpostavljenosti potrošnikov pride predvsem pri uporabi enokomponentne pene, prodaja pa se v pločevinkah amaterjem („naredi si sam“) za zapolnitev neravnin v mavcu ali opeki ali za zatesnitev novih vrat ali oken. Skupna prodaja temu sektorju znaša približno 10 000 ton MDI na leto. To zadostuje za proizvodnjo približno 36 milijonov pločevink na leto za potrošnike in 134 milijonov pločevink na leto za poklicne uporabnike. Alternativni proizvodi – na primer steklena vlakna za zatesnitev oken – so manj primerni za uporabo in bi povzročali drugačne skrbi.

7.3 Na podlagi dokazov, pridobljenih na izpostavljenih delovnih mestih, se je izkazalo, da kvantifikacija tveganja zaradi izpostavljenosti in draženja dihalnih poti potrošnikov ni preprosta. Čiste vzorce izomerov je težko pridobiti. Zelo hitra reakcija MDI z vodo pri pridobivanju inertnega netopnega trdnega telesa otežuje standardno testiranje tveganja. Praktični način, kako potrošnik uporablja razpršilec z usmeritveno cevko iz majhne prenosne pločevinke, lahko omeji skupno razpoložljivo količino. Standardna pločevinka se izprazni v 2–4 minutah. Hitro strjevanje v prisotnosti vodne pare v zraku odstrani MDI. Trden končni izdelek je inerten in ni nevaren. Uporaba je običajno enkratna (za zapolnitev ali zatesnitev posamezne neravnine, vrat ali okna) in (za večino uporabnikov) redka ter gotovo ni primerljiva z dnevnim izpostavljanjem na delovnem mestu. Osebna varovalna oprema se, kakor pri vseh drugih naredi-si-sam dejavnostih, ne uporablja redno.

7.4 Glede na povedano ni presenetljivo, da je kljub teoretični nevarnosti težko ali celo nemogoče v širši javnosti najti primere dejanskega draženja kože ali dihalnih poti (pa tudi na delovnem mestu ne, če se lahko izvajajo varovalni ukrepi). To otežuje iskanje sorazmerne, stroškovno učinkovite in praktične rešitve.

7.5 S tem v zvezi ocena vpliva upravičeno opozarja, da se lahko (in bi se morale) peresno lahke, poceni in popolnoma primerne polietilenske rokavice zagotovijo ob prodaji vsake pločevinke za enkratno občasno uporabo širše javnosti, kar pa ne velja za neoprenske ali nitrilne rokavice, ki so potrebne pri industrijski uporabi. Nasprotno pa se peresno lahke bombažne protiprašne maske ne morejo zagotoviti z vsako pločevinko, saj bi bile neučinkovite v primeru dejanskega tveganja, medtem ko bi kompletna plinska maska proti izpostavljenosti hlapom vseh

vrst stala desetkrat več kakor pločevinka, pri tem pa ni nobene garancije, da jo bodo ljudje tudi dejansko uporabljali.

7.6 Komisija zato predlaga, da bi morale biti k vsem pločevinkam, ki se prodajajo širši javnosti, dodane polietilenske rokavice (na primer zvite v pokrov) in ustrezne oznake glede nevarnosti alergičnih reakcij na MDI, ki se lahko pojavijo pri občutljivih osebah, ali astmatičnih reakcij (pri astmatikih) ali kožnih reakcij (pri tistih, ki že imajo težave s kožo).

7.7 EESO podpira prvega od teh ukrepov, tj. zagotovitev polietilenskih rokavic, ki bi se vsekakor morale nositi pri večini uporab v okviru naredi-si-sam dejavnosti. Vsako zahtevo po uskladitvi teh s strožjimi standardi, kar bi onemogočilo zagotavljanje rokavic ob prodaji, je treba zavrnilo, če naj bo ta pomemben in sorazmeren ukrep izvedljiv.

7.8 EESO pa je v dvomih glede podrobnosti predlaganih dodatnih oznak, tudi če se za uvedbo ob sorazmernih stroških določi dovolj časa. Ni jasno na primer, kako bi lahko nekdo iz širše javnosti vedel, da je preobčutljiv „na diizocianate, druge kot MDI“, ali zakaj je to sploh pomembno. Kronični (dolgotrajni) bolniki z astmo ali dermatitisom vedo, da lahko skoraj vsak izdelek za gospodinjstvo ali naredi-si-sam izdelek povzroči (kratkotrajne) nezaželene reakcije. V takih okoliščinah je pomembno ne samo dobro prezračevanje in uporaba varovalne obleke (rokavic), ampak tudi nasvet, da je treba nemudoma prenehati uporabljati izdelek, če se pojavijo simptomi. To je primeren nasvet za vse uporabnike – ne glede na morebitne pretekle zdravstvene težave –, zato mora biti naveden na proizvodu. Glede na to, da so pločevinke in posledično njihove oznake male, mora biti ta nasvet jasen, natančen in berljiv v običajnih razmerah uporabe. Če so potrebni dodatni postopki ali varnostna navodila, jih je treba vključiti v spremljajoča navodila za uporabo.

7.9 EESO dvomi tudi v predlog iz alinee (6): „Fizične ali pravne osebe, ki dajo prvič v promet pripravke, ki vsebujejo MDI, v treh letih od datuma izvajanja omejitev iz odstavka (1) zberejo podatke o morebitnih primerih oseb, ki trpijo zaradi alergije dihalnih organov pri uporabi pripravkov, ki vsebujejo MDI, in dajo zbrane podatke na razpolago Komisiji. Podatki se zbirajo v skladu s študijskim protokolom, ki vključuje specializirane centre, ter ga odobri Komisija“. Glede na to, da se MDI od sedemdesetih let rutinsko uporablja in da, kakor smo navedli zgoraj, sedanji proizvajalci, ki so izvzeti od te zahteve, letno prodajo več kakor 36 milijonov pločevink, je težko reči, da gre za karkoli drugega kot za slabo utemeljeno oviro za vstop na trg.

7.10 Poročilo Komisije o oceni učinka pojasnjuje, da to izhaja iz zaskrbljenosti, izražene v poročilu o oceni tveganja, da bi lahko nekatere nevarnosti za delavce glede alergije dihalnih organov to lahko potencialno bile tudi za potrošnike. V nadaljevanju istega odstavka navaja, da se zdi, da informacije, ki jih ponujajo centri za zastrupitve, kažejo, da ni oziroma da je zelo malo primerov alergije dihalnih organov potrošnikov, katerih povzročitelji bi bili proizvodi z vsebnostjo MDI. Ne glede na domnevne omejitve tega načina poročanja ni razvidno, da bi bil predlog Komisije kaj bolj določen. Zato se zdi, da je ta predlog nesorazmeren glede na tveganje, za katerega se priznava, da je hipotetično, in ga ne podpira noben dokaz, ki bi izhajal iz dejanske široke uporabe.

7.11 Zato EESO priporoča, da se ta omejitev trženja in uporabe umakne. Če obstajajo utemeljeni dvomi glede varnosti teh proizvodov, ki jih kratkoročno ni mogoče nadomestiti, jih je treba obravnavati s proizvajalci ob uporabi ustreznih postopkov za zbiranje podatkov in njihovo poznejše ovrednotenje.

8. Cikloheksan

8.1 Cikloheksan je brezbarvna tekočina, ki se v velikih količinah pridobiva s hidrogeniranjem benzena. Skoraj v celoti (> 95 %) se uporablja pri sintezi adipinske kisline in nato najlona. Svetovne proizvodne zmogljivosti trenutno presegajo 5 000 000 ton, od katerih 1 500 000 v EU. Ti postopki potekajo v zaprtih sistemih in so ravni izpostavljenosti nizke. Cikloheksan se običajno pojavlja v produktih izogrevanja, vključno s tobačnim dimom, v surovi nafti in rastlinah ter bencinskih hlapih.

8.2 Cikloheksan se uporablja kot topilo za, med drugim, kontaktna lepila na osnovi neoprena, ki se uporabljajo v usnjarski (čevljarstvo) in avtomobilski industriji ter v gradbeništvu. To vključuje široko uporabo poklicnih delavcev pri postavljanju preprog in v manjši meri podobna popravila ali druge uporabe pri naredi-si-sam dejavnostih širše javnosti. Skupna letna poraba lepil v EU je manjša od 10 000 ton.

8.3 Dobro prezračevanje in uporaba primerne varovalne obleke ali dihalne opreme sta, tako kot pri ogljikovih vodikih, bistvenega pomena. Primerno je, če se to zagotovi za poklicne uporabnike, ne pa za vsakega posameznika. Res pa je, da podobno kot pri pripravkih z vsebnostjo MDI fizikalne lastnosti trženih proizvodov precej omejujejo tveganje. Hitro delujoča kontaktna lepila so idealna za manjšo uporabo, vendar so pri

zadovoljivi večji uporabi izjemno težavna za amaterje. Omejitev velikosti embalaže za proizvode, ki se prodajajo širši javnosti, bi se zato zdela primerna in splošno sprejemljiva.

8.4 Komisija zato predlaga, da se prepove dajanje na trg cikloheksana kot sestavine lepila na osnovi neoprena za prodajo širši javnosti v embalaži, večji od 650 g. Vsak prodan kos mora imeti oznako „Ne uporabljati za polaganje talnih oblog“ in opozorilo „Ne uporabljati pri slabih prezračevalnih pogojih“.

8.5 Praktični testi za najhujše primere, na primer lepljenje velikih plutovinastih oblog na notranje stene, kažejo, da bi to ustrezno omejilo izpostavljenost potrošnikov, ki bi bila po pričakovanjih kakor v drugih primerih, ki jih obravnavamo zgoraj, redka in kratkotrajna. Zdi se, da ni nobenih dokazov o dejanskih nesrečah, ki bi izhajale iz uporabe lepil na osnovi neoprena, kljub pogosti in dolgoročni uporabi. Ukrepi se lahko uvedejo brez nepotrebnih motenj proizvajalcev ali potrošnikov. EESO zato meni, da je ta omejitev trženja in uporabe cikloheksana, sorazmerna glede na obravnavano tveganje.

9. Amonijev nitrat

9.1 Amonijev nitrat je bela trdna snov, ki se prodaja v majhnih peletih in že več kot 100 let proizvaja iz amonija in zemeljskega plina. Svetovna proizvodnja presega 20 000 000 ton. Pomemben je kot dušikovo gnojilo, uporablja pa se lahko tudi kot surovina za eksploziv in je zaradi te možnosti ter zaradi razpoložljivosti in cenenosti pritegnil zanimanje teroristov. Potrebne so še druge sestavine, na primer dizelsko gorivo, vendar so tudi te zlahka dostopne. Amonijev nitrat je dolgo časa kot glavni eksploziv uporabljala IRA, uporabljen pa je bil tudi v velikih bombnih napadih v Oklahomi, na svetovni trgovinski center v New Yorku in na Baliu. Nedavno je bil uporabljen v napadih skrajnih skupin, ki delujejo v Londonu in drugih evropskih prestolnicah. Recepti za izdelavo takih sredstev so na voljo na internetu. Že 2 kg imata lahko uničevalni učinek. Zdi se, da lahko odločni običajni posamezniki brez težav pridobijo tudi količine, ki presegajo 500 kg, po potrebi z večkratnimi nakupi manjših količin v vrtnarskih trgovinah ali trgovinah na drobno. Jasno je, da je to težko nadzirati.

9.2 Za poklicne uporabnike (kmete) se nadzor izvaja z ohranjanjem velikih minimalnih velikosti pošiljk (tako da se ena pošiljka ne more ilegalno prevažati ali prestavljati) in z zahtevno po previdnem nadzorovanju izdelka v vseh fazah dobavne

verige. Amonijev nitrat je v običajni dostavni obliki nestabilen ter se lahko razkroji in postane neuporaben. Zato ga je treba previdno skladiščiti in čim prej postaviti na tla. To omejuje razpoložljivost količin za druge uporabe.

9.3 Amonijev nitrat se lahko dobavlja v različnih koncentracijah (odstotek vsebnosti dušika) in z ali brez drugih bistvenih elementov (običajno derivati fosforja in kalija). V čistem stanju vsebuje približno 35 % dušika. Treba ga je nekoliko razredčiti, da preprečimo škodo na rastlinah. Različne kakovosti se lahko dosežejo z mešanjem aktivnih sestavin ali inertnih filtrov, kot je kreda, ali s kemičnimi reakcijami za pridobivanje določenega razmerja ključnih sestavin. Proizvodi, ki se prodajajo kmetom, imajo lahko 28 % dušika ali več. Ta gnojila z visoko vsebnostjo dušika se nadzirajo v skladu z Uredbo (ES) št. 2003/2003, s čimer se zagotavlja, da vsebujejo zahtevano količino dušika ter da se lahko uporabljajo varno in brez strahu pred eksplozijo. Gnojila, ki so v skladu s temi standardi, imajo lahko oznako „Gnojila EU“ in se lahko prodajajo zunaj državnih meja. Gnojila, ki ne izpolnjujejo teh standardov, se ne smejo izvažati in so znana kot „nacionalna gnojila“. Potrošniški izdelki imajo običajno 20–25 % dušika. Nižji ko je odstotek dušika, tem višji so prevozni stroški na enoto gnojila in tem večja je količina, ki jo je treba uporabiti na določenem območju. Čeprav se šteje, da so gnojila iz amonijevega nitrata bistvenega pomena za komercialno kmetijstvo, to ne velja za veliko manjše količine, ki se širši javnosti prodajajo na maloprodajnih mestih, drugi proizvodi pa se lahko nadomestijo.

9.4 S stališča tistega, ki želi nezakonito izdelati eksploziv, večja ko je vsebnost dušika v amonijevem nitratu, tem boljše je. Koncentracija mehanično pridobljenih mešanic se lahko spremeni s preprostim raztapljanjem in kristalizacijo. Kemično vezane mešanice je težje ali nemogoče koncentrirati. Tudi z nizkimi (celo 16-odstotnimi) koncentracijami je strokovnjakom danske vlade uspelo povzročiti eksplozijo. Če je dovolj časa in sredstev, je vse mogoče, čeprav konkurenčni pripravi, za katere se uporabljajo enako razpoložljivi materiali, na koncu postanejo bolj privlačni. Ti so navedeni v *Terrorist's Handbook* (Priročnik za teroriste) in drugih spletnih virih, ki so na voljo širši javnosti.

9.5 Po bombnih napadih v Madridu marca 2004 je Evropski svet sprejel Deklaracijo o boju proti terorizmu. Po njej je ustanovljena Projektna skupina strokovnjakov za varnost eksplozivnih sredstev (ESETF), ki je zadolžena za pripravo akcijskega načrta za boj proti teroristični uporabi eksplozivnih sredstev. Akcijski načrt je bil pripravljen junija 2007. Eden od 47 posebnih ukrepov je zahteval ustanovitev stalnega odbora strokovnjakov za eksplozivne predhodne sestavine (SCEEP). Pri tem sodeluje nekaj strokovnjakov iz zasebnega in javnega sektorja,

prispevajo pa tudi CEFIC in FECC, ki zastopata proizvajalce in distributerje kemikalij, ter EFMA, ki zastopa proizvajalce gnojil.

9.6 Namen sedanjega predloga je uskladiti vsa gnojila iz amonijevega nitrata, ki se prodajajo kmetom (ali distributerjem), s standardi iz Uredbe (ES) št. 2003/2003 ter omejiti vsebnost dušika v proizvodih, ki se prodajajo širši javnosti. Če bo sprejet, se 18 mesecev po začetku veljavnosti Odločbe amonijev nitrat ne bo smel več dajati na trg za oskrbo širše javnosti „kot snov ali v pripravkih, katerih masni delež dušika v obliki amonijevega nitrata znaša več kot 20 %“.

9.7 EESO v celoti podpira prvi del tega predloga, da bi morala biti vsa gnojila z visoko vsebnostjo dušika, ki se dobavljajo kmetom v okviru notranje ali zunanje trgovine, v skladu z Uredbo (ES) št. 2003/2003.

9.8 V zvezi z drugo omejitvijo, ki se nanaša na prodajo širši javnosti, pa EESO opozarja, da so lahko zadevne količine večje od pričakovanih (več kakor 50 000 ton) in da je EFMA v imenu proizvajalcev gnojil sprejela 20-odstotno omejitev za mešana gnojila (katerih koncentracija se lahko brez večjih težav spremeni), vendar je predlagala 24,5-odstotno omejitev za kemično vezane izdelke (ki jih je veliko težje spreminjati). Glede na to, da v okviru Stalnega odbora strokovnjakov za eksplozivne predhodne sestavine potekajo razprave, je treba to in vse s tem povezane možnosti v celoti obravnavati pred dokončnim sprejetjem Odločbe. Ne glede na to, koliko vemo o boju proti terorizmu, je eno gotovo: za doseganje resničnega napredka pri omejevanju dostopa do eksplozivnih predhodnih sestavin bosta bistvenega pomena popolno soglasje in zavezanost različnih zainteresiranih strani – v tem primeru vključno s proizvajalci, distributerji, maloprodajnimi trgovci in širšo javnostjo.

9.9 EESO z rahlo nejevoljo sprejema to, da je Direktiva Sveta 76/769/EGS edina podlaga za zakonodajo, ki je kratkoročno na voljo Komisiji, in da je treba zaradi tega ukrepe na ta način predlagati in jih obravnavati. Upati pa je, da bo mogoče uvesti nov sistem, ko bo Lizbonska pogodba dokončno ratificirana.

10. Posebne ugotovitve

10.1 Odbor – tako kot v mnenju o prejšnjih spremembah Direktive 76/769/EGS – obžaluje, da te spremembe še naprej združujejo nepovezane izdelke, o katerih je treba sprejeti posebne odločitve. To ni dobra praksa in ne služi nobenemu

koristnemu namenu ter gotovo ni primer dobrega upravljanja. Upamo samo lahko, da se bo boljši postopek uporabljal po 1. juniju 2009 v skladu z Uredbo (ES) št. 1907/2006 (REACH).

10.2 EESO tudi opozarja, da je potreben daljši čas za rezultate. Prvi prednostni seznam je bil objavljen maja 1994. Tudi če bo ta predlog uresničen tako hitro, kot si želimo, ne bo nobenega vpliva na trg do konca leta 2010 (pravzaprav bo tudi takrat težko ugotoviti, da so zabeležena kakršna koli izboljšanja zdravja ljudi). To trajanje tudi ne gre v celoti pripisati proizvajalcem, od katerih je bilo zahtevano, da predložijo podatke, na katerih temeljijo poročila o oceni tveganja, saj so ta na voljo že nekaj časa. Če je razlog za to pomanjkanje virov v okviru Komisije ali njenih znanstvenih odborov, organov ali pristojnih

agencij za varnost širše javnosti, je to seveda treba obravnavati, preden veliko večja delovna obremenitev, ki sploh ni med prednostnimi nalogami, postane očitna po 1. juniju 2009.

10.3 EESO močno podpira deklaracijo Sveta o boju proti terorizmu iz leta 2004 in različne ukrepe, ki iz nje izhajajo, in verjame, da ima civilna družba pri tem ključno vlogo. Zato upa, da bo v tem procesu obravnavan kot vreden in koristen sodelovnik in zainteresirana stran, ter opozarja, da je trenutno v pripravi nekaj medsebojno povezanih mnenj na to temo. Soglasje o tem, kakšni ukrepi so sorazmerni in katere zakonodajne poti je treba ubrati za zagotovitev pravočasnih in učinkovitih odzivov vseh zainteresiranih, bo bistveno za vzpostavitev dolgoročnega miru in varnosti v EU in zunaj nje.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Sveta o ustanovitvi Skupnega podjetja za gorivne celice in vodik

COM(2007) 571 konč. – 2007/0211 (CNS)

(2008/C 204/04)

Svet je 30. novembra 2007 sklenil, da v skladu s členom 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Skupnega podjetja za gorivne celice in vodik

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 27. februarja 2008. Poročevalec je bil g. DANTIN.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 117 glasovi za in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek in priporočila

njenih raziskavam in razvoju) in tudi z drugimi ustreznimi politikami Skupnosti, predvsem z okoljsko politiko in trajnostnim razvojem.

1.1 Odbor odobrava sklep o ustanovitvi Skupnega podjetja za gorivne celice in vodik, saj meni, da lahko nov začetek vlaganja javno-zasebnih finančnih sredstev v raziskave in razvoj podjetjem zagotovi zanesljiv referenčni okvir, ki bi omogočil, da se odpravi trenutna razdrobljenost financiranja Skupnosti in uskladijo raziskave, ki so prevečkrat nepovezane, s čimer bi se spodbudila njihova učinkovitost.

1.3 EESO odobrava obravnavani predlog in poudarja pomen, ki ga ima za EU predlagana strategija za področje vlaganj in usklajevanje raziskav, saj meni, da močno podpira oblikovanje evropskega raziskovalnega prostora.

1.2 Odbor pozdravlja izbiro tega sektorja, ki je v skladu z lizbonsko strategijo, barcelonskimi cilji (glede sredstev, name-

1.4 Vendar Odbor meni, da bi bilo treba zaradi številnih virov financiranja in zainteresiranih strani ter zaradi precejšnjih

sredstev Skupnosti bolje opredeliti uporabo in pridobivanje končnih izdelkov raziskav, predvsem v zvezi z intelektualno lastnino in vprašanjem patentov. To pomanjkljivost je Odbor poudaril tudi v mnenjih o oblikovanju skupnih podjetij za inovativna zdravila in Čisto nebo. V tej tehnološki pobudi se lahko ta pomanjkljivost izkaže še za bolj problematično, saj bodo končni izdelki zanimivi za konkurenčna podjetja na trgu, zlasti za proizvajalce avtomobilov.

1.5 Odbor meni, da so nujno potrebni naslednji ukrepi:

- resnična poenostavitev postopkov, predvsem zaradi negativnih izkušenj z upravnimi zapleti v prejšnjih programih raziskav in razvoja. EESO v zvezi s tem obžaluje, da ni bila izvedena nobena prava ocena, na podlagi katere bi lahko opredelili razloge za morebitne težave evropskih tehnoloških platform, in preprečili druge težave;
- informativni program, ki bi lahko prispeval k aktiviranju potrebnih javnih in zasebnih finančnih sredstev;
- uvedba programa poklicnega usposabljanja, da bo strokovna usposobljenost zaposlenih ustrezala delovnim mestom, ki bodo ustvarjena z ustanovitvijo te skupne tehnološke pobude.

2. Uvod

2.1 Predlog obravnavane uredbe je namenjen vzpostavitvi enega prvih evropskih javno-zasebnih partnerstev v sektorju raziskav in razvoja ter je ena od šestih skupnih tehnoloških pobud. To partnerstvo, imenovano Skupno podjetje za gorivne celice in vodik, se nanaša na strateški sektor za raznolikost in prihodnjo razpoložljivost na področju energije.

2.2 Glavni cilj skupnega podjetja je zagotoviti združitev sredstev industrije, držav članic in Komisije za financiranje izbranih raziskovalnih programov.

2.3 V nasprotju s tradicionalno strategijo, v skladu s katero se javno financirajo posamezni projekti, so skupne tehnološke pobude namenjene obširnim raziskovalnim programom, ki imajo skupne strateške raziskovalne cilje. Ta novi pristop bi moral po pričakovanjih ustvariti kritično maso za evropske raziskave in inovacije, okrepiti znanstveno skupnost v glavnih strateških sektorjih ter uskladiti financiranje projektov, da bi lahko rezultate raziskav hitreje uporabili v praksi. Skupne tehnološke pobude so namenjene ključnim področjem, na katerih sedanji instrumenti niso niti dovolj obsežni niti dovolj hitri za to, da Evropa ohrani ali pridobi mesto v vrhu svetovne konkurence. Gre za sektorje, na katerih ima lahko nacionalno, evropsko in zasebno financiranje raziskav precejšnjo dodano vrednost, zlasti ob spodbujanju večjega zasebnega vlaganja v raziskave in razvoj.

2.4 Gorivne celice so zelo tihi in izjemno učinkoviti pretvorniki energije, ki lahko znatno zmanjšajo skupne emisije toplo-

grednih plinov in drugih onesnaževal. Poleg tega omogočajo fleksibilnost pri izbiri mešanice energetskih virov, saj lahko delujejo na vodik in druga goriva, kot so zemeljski plin, etanol in metanol, s čimer odločilno prispevajo k varstvu okolja in boju proti onesnaževanju.

2.5 Glavni cilj skupne tehnološke pobude Skupno podjetje za gorivne celice in vodik v sektorju gorivnih celic in vodika je prispevati k razvoju ključnih pristojnosti sektorja in s tem okrepiti konkurenčnost Evrope. Obravnavani predlog zagotavlja potreben pravni okvir za ustanovitev tovrstnega skupnega podjetja.

2.6 Skupno podjetje za gorivne celice in vodik poleg tega prispeva k izvajanju akcijskega načrta za ekološke tehnologije, obravnavanem v sporočilu Komisije COM(2004) 38 konč., v katerem je ta tehnološka platforma med prednostnimi ukrepi.

3. Ozadje in splošne ugotovitve

3.1 Pomanjkanje energije in negotovi viri oskrbe ogrožajo kakovost življenja državljanov in ohranjanje konkurenčnosti evropskih podjetij. Ti dejavniki bi lahko imeli v prihodnosti hude posledice in povzročili trajno nestabilnost ter povečanje cen energetskih virov.

3.2 Zato so gorivne celice, ki delujejo na vodik, za prihodnost zelo obetavne, saj omogočajo raznolikost dostopnih virov energije, poleg tega pa so čisti pretvorniki energije, saj je njihov edini izpuh para. Druge vrste gorivnih celic, ki uporabljajo zemeljski plin ali druga fosilna goriva, prav tako zmanjšujejo emisije, saj zaradi visoke učinkovitosti porabijo manj goriva.

3.3 Uvedba vodika kot fleksibilnega nosilca energije lahko pozitivno prispeva k energetski varnosti in stabilizira cene energije, saj ga je mogoče proizvesti iz katerega koli primarnega vira energije, kot tak pa lahko prinese raznolikost v goriva, uporabljena v prometu, ki je sedaj 98-odstotno odvisen od nafte.

3.4 Leta 2005 je znašal svetovni promet v industriji gorivnih celic okoli 300 milijonov EUR, pri čemer je bil tržni delež Evrope samo 12 %. Zasebne naložbe na področju raziskav znašajo po ocenah okoli 700 milijonov EUR na leto, od tega jih je 78 % v Severni Ameriki in le 10 % v Evropi.

3.5 Sedanje stanje na področju industrije gorivnih celic in vodika v Evropi je torej povsem nezadovoljivo, čeprav je EU zanj že namenila precej javnih sredstev in je bila vključena v proračun za energetske in prometne raziskave 7. okvirnega programa. Evropska prizadevanja na področju raziskav so preveč oddaljena od prizadevanj v drugih delih sveta. Študija Skupnosti (projekt HyLights GD za energetiko in promet) ugotavlja, da je Evropa na področju vozil na gorivne celice trenutno vsaj pet let za Japonsko in severno Ameriko.

3.6 Brez novega in konkretnega zagona na področju raziskav in razvoja se lahko zgodi, da industrijski razvoj na tako pomembnem področju, kot so gorivne celice in vodik, zaradi svetovne konkurence ponovno zaostane, kar bo imelo negativne posledice za industrijski razvoj in zaposlovanje v sektorju.

3.7 Ključni problemi, ki so jih izpostavili analiza in posvetovanja Komisije, izhajajo iz kompleksnosti potrebnih raziskav v sektorju in odsotnosti konkretnega soglasja na ravni Skupnosti glede dolgoročnega investicijskega programa.

3.8 Glede na to, da so na področju inovacij potrebni ukrepi, ki zahtevajo zelo veliko sredstev, se zdi jasno, da ne more nobena institucija sama izvesti potrebnih raziskav.

3.9 Trenutno razpoložljiva sredstva niso niti zadovoljiva niti optimalno izkoriščena, o čemer pričajo pomanjkljivosti v programih in/ali nepotrebna podvajanja. S temi sredstvi torej ni mogoče financirati obširnega programa na ravni EU.

3.10 Evropski sektor gorivnih celic poleg tega ni dovolj usklajen med različnimi državami in področji dejavnosti (univerzitetni krogi, nova industrijska podjetja, visokotehnološka MSP itd.), kar zavira združitev znanj in izkušenj ter tehnološki napredek, ki je nujen za izboljšanje materialov in zmanjšanje stroškov, s čimer bi lahko izpolnili pričakovanja novih potencialnih strank.

3.11 Raziskavam na področju gorivnih celic je nujno treba dati evropsko razsežnost, ki je, kot je videti, edina možnost, da se sektor lahko spopade s težkimi izzivi.

3.12 Odločitev za skupno javno-zasebno podjetje bi morala omogočiti raziskavam in razvoju Skupnosti v tem sektorju prehod na učinkovite raziskave, ki danes težko dosežejo kritično maso. To je nujno, če želimo preseči trenutno razdrobljenost raziskovalnih programov med različnimi državami članicami, ki ne morejo doseči nujne kritične mase zaradi pomanjkanja sredstev za financiranje potrebnih programov.

4. Usklajenost

4.1 Izhodiščna točka raziskovalnih programov je 7. okvirni program. Za konkurenčno in dinamično gospodarstvo je treba ponovno spodbuditi naložbe v raziskave in razvoj.

4.2 Obravnavana uredba je v skladu s politiko Skupnosti na področju raziskav, z lizbonsko strategijo (konkurenčnost) in z barcelonskimi cilji (izdatki na področju raziskav), ki predvidevajo naložbe v raziskave in razvoj v višini 3 % BDP.

4.3 Poleg tega se ujema tudi s sporočilom Komisije o pobudi za energetske politike za Evropo iz januarja 2007 ter z evropskim strateškim načrtom za energetske tehnologije, o katerem

Odbor trenutno pripravlja mnenje ⁽¹⁾ in ki bo podlaga za smerice na področju energetskih tehnologij v naslednjem desetletju. Ustreza tudi drugim področjem ukrepanja Skupnosti, kot sta okolje in trajnostni razvoj.

5. Predlog Komisije

5.1 Predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Skupnega podjetja za gorivne celice in vodik (COM(2007) 571 konč.) se nanaša na določbe 7. okvirnega programa iz Sklepa št. 1982/2006/ES, ki predvidevajo prispevek Skupnosti za vzpostavitev dolgoročnih javno-zasebnih partnerstev na evropski ravni v sektorju raziskav.

5.2 Ta partnerstva v obliki skupnih tehnoloških pobud nadaljujejo nekdanje evropske tehnološke platforme.

5.3 Svet je v Odločbi št. 971/2006/ES o posebnem programu „Sodelovanje“ poudaril potrebo po ustanovitvi javno-zasebnih partnerstev in izpostavil šest sektorjev, v katerih bi ustanovitev skupnih tehnoloških pobud lahko spodbudila evropske raziskave:

- vodik in gorivne celice,
- aeronavtika in zračni promet ⁽²⁾,
- inovativna zdravila ⁽³⁾,
- vgrajeni računalniški sistemi ⁽⁴⁾,
- nanoelektronika ⁽⁵⁾,
- GMES (globalno nadzorovanje okolja in varnosti).

5.4 V okviru te splošne strategije predvideva predlog obravnavane uredbe (COM(2007) 571 konč.) izvajanje skupne tehnološke pobude o gorivnih celicah in vodiku na podlagi ustanovitve Skupnega podjetja za gorivne celice in vodik.

5.5 Skupno podjetje je treba obravnavati kot mednarodno organizacijo v smislu člena 22 Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 in člena 15 Direktive 2004/18/ES. Sedež bo imelo v Bruslju, delovalo pa bo do 31. decembra 2017, razen če Svet ne bo podaljšal obdobja njegovega delovanja in spremenil te uredbe.

5.6 Glavni cilji načrta Komisije pri ustanovitvi skupnega podjetja so predstavljeni v členu I.2 statuta Skupnega podjetja, ki je priložen obravnavani uredbi:

- umestiti Evropo na vodilni položaj na področju tehnologij gorivnih celic in vodika na svetovni ravni;

⁽¹⁾ TEN/332: Evropski strateški načrt za energetske tehnologije, poročevalec: g. Zboril.

⁽²⁾ UL C 44, 16.2.2008, str. 11 (INT/364).

⁽³⁾ UL C 44, 16.2.2008, str. 1 (INT/363).

⁽⁴⁾ UL C 44, 16.2.2008, str. 15 (INT/370).

⁽⁵⁾ UL C 44, 16.2.2008, str. 19 (INT/369).

- omogočiti tržni preboj tehnologij gorivnih celic in vodika, ki bi komercialnim tržnim silam omogočile zagotovitev znatnih javnih koristi;
- doseči kritično maso raziskovalnih prizadevanj in dati industriji, javnim in zasebnim vlagateljem, oblikovalcem odločitev ter drugim zainteresiranim stranem zaupanje, da bodo začeli z dolgoročnimi programi;
- spodbujati nadaljnja industrijska, nacionalna in regionalna vlaganja na področju raziskav, tehnološkega razvoja in predstavitvenih dejavnosti;
- vzpostaviti evropski raziskovalni prostor;
- spodbujati inovacije in pojav novih vrednostnih verig, vključno z MSP;
- spodbujati sodelovanje med industrijo, univerzami in raziskovalnimi centri na področju temeljnih raziskav;
- spodbujati sodelovanje novih držav članic in držav kandidatki;
- podpirati razvoj novih predpisov in standardov za odpravo umetnih ovir za vstop vodika na trg;
- zagotoviti javnosti zanesljive informacije o varnosti vodika in o koristih, ki jih imajo nove tehnologije za okolje, zanesljivost dobave, stroške energije in zaposlovanje.

6. Pravni okvir

6.1 Predlog sestavlja uredba Sveta in priloženi statut skupnega podjetja. Podlaga predloga je člen 171 Pogodbe. Skupno podjetje bo organ Skupnosti. Računovodski izkazi podjetja bodo nadzorovani v skladu s členom 185 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002. V skladu s tem bo treba upoštevati, da se pobuda po svoji naravi vključuje v javno-zasebna partnerstva, ki prejemajo prispevke zasebnega sektorja, ki so vsaj tako visoki kot prispevki javnega sektorja.

7. Ustanovitev

7.1 Ustanovni članici Skupnega podjetja gorivnih celic in vodika sta:

- a) Evropska skupnost, ki jo predstavlja Komisija;
- b) industrijska skupina evropske Skupne tehnološke pobude za gorivne celice in vodik.

7.2 Po ustanovitvi podjetja bi lahko postala članica raziskovalna skupina, ki zastopa neprofitne raziskovalne organizacije, pod pogojem, da se ustanovi subjekt, ki zastopa raziskovalno skupnost.

8. Financiranje

8.1 Upravne odhodke Skupnega podjetja za gorivne celice in vodik, podrobno določene s členom 5 uredbe, bosta v enakih deležih krili ustanovni članici.

8.2 Stroški poslovanja za raziskave in razvoj se skupno financirajo s finančnimi prispevki Skupnosti in s prispevki v naravi zasebnih pravnih oseb, ki sodelujejo v dejavnostih podjetja. Prispevek zasebnih pravnih oseb mora znašati najmanj toliko kot prispevek Skupnosti.

8.3 Najvišji prispevek Skupnosti Skupnemu podjetju za gorivne celice in vodik za kritje upravnih odhodkov in stroškov poslovanja znaša 470 milijonov EUR. Odbor meni, da bi bil glede na pomen skupne tehnološke pobude ta znesek lahko višji. Poleg tega upravni odhodki po ocenah ne bodo presegli 20 milijonov EUR. Prispevki izvirajo iz posebnega programa „Sodelovanje“ za izvajanje 7. okvirnega programa za raziskave, tehnološki razvoj in predstavitvene dejavnosti v skladu z določbami člena 54(2)(b) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002.

8.4 Če se ustanovi raziskovalna skupina (glej člen 7(2)), bo prispevala 1/12 upravnih odhodkov. V tem primeru se prispevek Skupnosti ustrezno zmanjša.

8.5 V obdobju od 2014 do 2017 se bodo lahko nadaljevali le projekti, za katere je bil sporazum o dodelitvi sredstev podpisan najpozneje 31. decembra 2013, razen če se financiranje zagotovi po letu 2013 (ko se 7. okvirni program zaključi).

9. Splošna priporočila

9.1 EESO pozdravlja sklep o ustanovitvi Skupnega podjetja za gorivne celice in vodik in odobrava s tem povezan predlog uredbe COM(2007) 572 konč. Poudariti želi predvsem pomen, ki ga ima za Evropsko unijo predlagana strategija za področje vlaganj in usklajevanje raziskav, ki v okviru te skupne tehnološke pobude predvsem v prometnem sektorju vodi k povečanju raznovrstnosti energetske mešanice ⁽⁶⁾.

9.2 Kot je Odbor že ugotovil v mnenjih o drugih uredbah na podlagi Odločbe Sveta št. 971/2006/ES o posebnem programu „Sodelovanje“, je povečanje vlaganj v raziskave in razvoj primeren instrument, ki lahko podjetjem zagotovi zanesljiv referenčni okvir, da se preseže trenutna razdrobljenost finančnih sredstev Skupnosti in prepreči prevelika razkropljenost programov.

9.3 EESO je od začetka v številnih mnenjih močno podpiral zahtevo po vedno večjem zavzemanju EU na področju raziskav in razvoja. Vseh teh primerov ne moremo navesti, zato omenimo samo zadnji dve mnenji o skupnih podjetjih Čisto nebo in ENIAC, ki sta bili na plenarnem zasedanju 24. in 25. oktobra 2007 sprejeti z veliko večino.

9.4 **Na splošni ravni:** v mnenju ⁽⁷⁾ o zeleni knjigi *Evropski raziskovalni prostor: Nove perspektive* je EESO potrdil, da „podpira cilj, da se vzpostavijo znanstveno-tehnične raziskovalne infrastrukture [...], ki bi jih nato bilo treba trajno in zanesljivo financirati“, pri tem pa poudaril, da je „osnovni pogoj za uspeh in smisel teh infrastruktur [...] sodelovanje ustreznih institutov in skupin univerz v državah članicah, ter intenzivna vključenost industrije v tehnične projekte“.

⁽⁶⁾ TEN/297, *Mešanica energetskih virov v prometu*, poročevalec: g. Iozia.

⁽⁷⁾ UL C 44, 16.2.2008, str. 1 (INT/358).

9.5 **Na specifični ravni:** v mnenju ⁽⁸⁾ o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu *Poročilo o napredku pri uporabi biogoriv in drugih obnovljivih goriv v državah članicah Evropske unije* je EESO močno poudaril pomen razvoja raziskovalnih programov, povezanih s temo, ki jo obravnava ta uredba.

9.5.1 V mnenju EESO meni, da „je treba posebno pozornost posvetiti raziskavam biogoriv, zlasti biogoriv druge generacije, pri tem pa ne smemo zanemariti drugih možnosti, kot so razvoj 'sončnega vodika' in vodika, pridobljenega iz biomase“.

9.5.2 Poudarja tudi, da sta „kljub novim raziskavam v smeri pridobivanja vodika iz biomase – tudi z uporabo biotehnologije in obnovljivih virov energije – [...] potencialna razširjenost in trženje vozil na vodik odvisna tudi od visoke cene gorivnih celic“, in zaključuje: „Če naj vodik postane ekonomsko uspešna alternativna energija, je treba znižati ceno proizvodnje.“ Odbor tudi meni, „da je treba podpreti raziskave tehnologije biogorivnih celic (biofuel cells), ki za pretvarjanje kemične energije v električno uporabljajo biokatalizatorje“.

10. Posebne ugotovitve

10.1 Odbor meni, da bi bilo treba glede na številne in različne vire financiranja ter precejšnji prispevek sredstev Skupnosti bolje opredeliti uporabo in dodeljevanje končnih izdelkov raziskav. Zato bi vprašanje patentov in intelektualne lastnine, kot je opredeljena v členu 17 predlagane uredbe ali v členu I.24 statuta Skupnega podjetja v prilogi, kjer so navedena le načela, moralo biti opredeljeno bolj natančno in izrecno, saj se lahko izkaže za eno od kočljivih točk pri izvajanju skupne tehnološke pobude gorivnih celic in vodika. To pomanjkljivost je EESO že omenil v mnenjih o oblikovanju skupnih podjetij za inovativna zdravila in Čisto nebo. V tej tehnološki pobudi se lahko ta pomanjkljivost izkaže za še bolj problematično, saj so končni izdelki raziskav lahko zanimivi za konkurenčna podjetja na trgu, zlasti za proizvajalce avtomobilov, ki bodo v velikem številu sodelovali v skupnem podjetju. Zato bi bilo zaradi močnega financiranja Skupnosti treba razmisliti o mehanizmih, ki bi spodbudili donos evropskih naložb, ali vsaj vključiti to vprašanje v obravnavani dokument.

10.2 Skupne tehnološke pobude izhajajo, kot je navedeno v točki 5.2, iz dejavnosti nekdanjih evropskih tehnoloških platform, ki včasih niso izpolnile svojega cilja, tj. doseči strateški vzpon raziskav v Evropi. Oblikovanje skupnih tehnoloških pobud temelji na morebitnih težavah evropskih tehnoloških platform, katerih naloga je bila predvsem podati ključen prispevek k industriji na področju konkurenčnosti.

10.2.1 S tega vidika EESO v sporočilu Komisije pogoša podrobnejši opis že opravljenega dela evropskih tehnoloških platform; sporočilo ne navaja nobene ocene, pridobljenih rezultatov ali literature. Z resno oceno, ki bi natančno opredelila vzroke za morebitne težave evropskih tehnoloških platform, bi se lahko izognili težavam v novem instrumentu.

10.3 EESO meni, da je za uresničitev ciljev skupne tehnološke pobude Skupno podjetje za gorivne celice in vodik in čim večji izkoristek možnosti, ki jih ponuja novi instrument, treba zagotoviti:

- resnično poenostavitev postopkov, predvsem zaradi negativnih izkušenj z upravnimi zapleti v prejšnjih programih raziskav in razvoja. Odbor bo poleg tega posebej pozoren na to, da imajo vse udeležene strani možnost sodelovati pri izbiri ciljev in analizi končnih rezultatov;
- obsežen informativni program za seznanjanje z možnostmi, ki jih ponuja skupna tehnološka pobuda, predvsem glede sposobnosti za aktiviranje potrebnih finančnih sredstev v okviru novih oblik financiranja;
- ustrezne programe strokovnega usposabljanja, ki bodo zagotovili visoko usposobljeno delovno silo s potrebnim znanjem na področjih raziskav in razvoja, ki jih podpira skupno podjetje. To znanje bo imelo za prihodnost industrije EU izjemen strateški pomen. Ta visokokakovostna usposobljenost, ki je potrebna za nova delovna mesta na področju raziskav in razvoja, bo upočasnila beg možganov, hkrati pa bo ustvarila pogoje, ki so potrebni za zagotavljanje vodilnega položaja Evropske unije v teh sektorjih, ki so strateškega pomena tako z vidika industrije kot okolja.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ UL C 44, 16.2.2008, str. 34 (TEN/286).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive .../.../ES Evropskega parlamenta in Sveta o pravnem varstvu računalniških programov (kodificirana različica)

COM(2008) 23 konč. – 2008/0019 (COD)

(2008/C 204/05)

Svet Evropske unije je 13. februarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive.../.../ES Evropskega parlamenta in Sveta o pravnem varstvu računalniških programov (kodificirana različica)

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga in nima nobenih pripomb, zato je na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 126 glasovi za, brez glasov proti in 2 vzdržanima glasovoma o tem predlogu sprejel pozitivno mnenje.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o združitvi delniških družb (kodificirana različica)

COM(2008) 26 konč. – 2008/0009 (COD)

(2008/C 204/06)

Svet Evropske unije je 14. februarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o združitvi delniških družb (kodificirana različica)

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga in nima nobenih pripomb, zato je na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 117 glasovi za, 1 glasom proti in 7 vzdržanimi glasovi o tem predlogu sprejel pozitivno mnenje.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v skladu z drugim pododstavkom člena 48 Pogodbe, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti (kodificirana različica)

COM(2008) 39 konč. – 2008/0022 (COD)

(2008/C 204/07)

Svet je 14. februarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v skladu z drugim pododstavkom člena 48 Pogodbe, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti (kodificirana različica)

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga in nima nobenih pripomb, zato je na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 125 glasovi za, brez glasov proti in 6 vzdržanimi glasovi o tem predlogu sprejel pozitivno mnenje.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije o vseevropskih omrežjih: Za celostni pristop

COM(2007) 135 konč.

(2008/C 204/08)

Evropska komisija je 21. marca 2007 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije o vseevropskih omrežjih: Za celostni pristop

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 19. februarja 2008. Poročevalec je bil g. KRZAKLEWSKI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 13. marca) s 64 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

povezane stroške izgradnje, za razliko od pristopa, ki ne upošteva možnih sinergij med različnimi omrežji.

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da je celostni pristop k vseevropskim omrežjem (TEN) ena od možnosti za doseg cilja, tj. trajnostnega razvoja Evropske unije.

1.2 EESO je prepričan, da celostni pristop lahko pospeši vzpostavitev načrtovanih vseevropskih omrežij in zmanjša s tem

1.2.1 Zato Odbor poziva Evropsko komisijo, da v okviru priprav na naslednjo vmesno oceno pripravi predloge za

obsežnejšo finančno podporo celostnemu pristopu k vseevropskim omrežjem (kot celoti, tj. tudi vsem stranskim omrežjem) v obliki sklada za celostni pristop.

1.3 EESO je analiziral pogoje za uspešen celostni pristop k vsem vseevropskim omrežjem in ugotovil, da je učinkovita sinergija mogoča le v primeru konvergenca sektorjev ⁽¹⁾. Nadaljnji pomemben pogoj za učinkovitost celostnega pristopa je čim hitrejša vzpostavitev temeljne omrežne strukture.

1.4 EESO se zavzema za to, da se sporočilo Komisije dopolni z analizo, v kateri bi proučili, v kakšni meri je pristop dvanajstih novih držav članic k EU vplival na možnosti in obseg uporabe celostnega pristopa v teh državah.

1.5 Odbor ugotavlja, da je celostni pristop k vseevropskim omrežjem izredno pomemben, ker lahko:

— omeji okoljsko škodo, nastalo pri gradnji in delovanju omrežij ter

— zmanjša število in težo nesoglasij, ki nastanejo zaradi navzkrižnih interesov pri gradnji in delovanju omrežij.

1.6 EESO meni, da so znanstvene raziskave, ki se izvedejo na pobudo Skupnosti ali držav članic, posebno pomembne za optimalno učinkovitost celostnega pristopa k vseevropskim omrežjem, vendar ugotavlja, da so sedanje raziskave razdrobljene po posameznih temah in sektorjih. Zato poziva Komisijo in Svet, da za celotno področje evropskih znanstvenih raziskav oblikujeta in izvajata programe za iskanje sinergij med različnimi omrežji, ki sestavljajo zapleteno strukturo TEN.

1.7 V nekaterih državah članicah EU je bilo osnovno ogrožje optičnega omrežja vzpostavljeno za tehnične potrebe nekaterih nacionalnih infrastruktur (npr. električnih ali železniških omrežij) in EESO je prepričan, da je treba ta omrežja v okviru uresničevanja celostnega pristopa bolj izkoristiti v komercialne namene (za telekomunikacije, prenos podatkov ipd.).

1.7.1 Glede na hiter razvoj lokalne infrastrukture v mnogih državah članicah EU pa EESO obenem meni, da bi bilo treba to novo infrastrukturo – ob upoštevanju celostnega pristopa – uporabiti za pospešitev razvoja optičnih omrežij in vzpostavljanje inteligentne infrastrukture na lokalni ravni ⁽²⁾. Glavni element takšne lokalne infrastrukture bi moral biti celostni geografski informacijski sistem (GIS) ⁽³⁾. Tako bi dosegli celostni pristop k lokalni omrežni infrastrukturi na podlagi informacijskega sistema (intelligent infrastructure management system, IIMS – „sistem inteligentnega upravljanja infrastrukture“).

⁽¹⁾ Tukaj je mišljena organizacijska konvergenca sektorjev (ki vključuje podjetja).

⁽²⁾ Inteligentna infrastruktura lahko s pomočjo dodatnih in vgrajenih komponent zbira podatke o stanju infrastrukture in jih posreduje centralnemu računalniku; včasih lahko celo sprejme navodila računalnika, ki sproži nadzorne naprave (U of T Civil Engineering – nazadnje posodobljeno 9. novembra 2001).

⁽³⁾ Glej poglavje Posebne ugotovitve, točka 4.2.3.

1.8 Odbor predlaga, da Komisija v svojih načrtih za celostni pristop k vseevropskim omrežjem upošteva integrirane obnovljive tehnologije zemeljskega plina ter tehnologije za okolju prijazno proizvodnjo električne energije. Ker proizvodnja električne energije poteka bližje končnemu uporabniku, lahko te tehnologije zmanjšajo emisije CO₂.

1.8.1 V okviru tega pristopa bi si bilo treba prizadevati za sinergijo, usklajevanje in varčevanje, ki jih je mogoče doseči z razvojem plinskih in biotehnologij.

1.9 Glede na možno sinergijo vseevropskih energetskih omrežij v baltskih državah, ki so nove članice EU, EESO meni, da bi bilo treba v okviru celostnega pristopa sprejeti enega od možnih in najhitreje uresničljivih ukrepov ter z „energetskim mostom“ v mrežo povezati sisteme držav ob Baltskem morju s sistemi EU. Pri tem projektu se je treba dolgoročno (2020) izogniti *nasedlim stroškom* ⁽⁴⁾ na področju prenosnih omrežij.

2. Uvod

2.1 Razvoj, povezovanje, večje vključevanje in boljše usklajevanje evropske energetske, prometne in telekomunikacijske infrastrukture so ambiciozni cilji, ki so navedeni v Pogodbi ES ⁽⁵⁾, pa tudi v smernicah za rast in delovna mesta ⁽⁶⁾, ki temeljijo na lizbonski strategiji.

2.2 V členih 154–156 Pogodbe ES in smernicah za rast in delovna mesta so določeni cilji v zvezi z razvojem, povezovanjem, večjim vključevanjem in boljšim usklajevanjem evropske energetske, prometne in telekomunikacijske infrastrukture.

2.3 Na podlagi zgoraj navedenih določb Pogodbe ES in smernic je nastala zamisel o vseevropskih prometnih, energetskih in telekomunikacijskih omrežjih, ki so neke vrste „ožilje“ gospodarstva Skupnosti.

2.4 Za zagotovitev čim večje učinkovitosti vseevropskih omrežij, zlasti z vidika krepitve konkurenčnosti Evropske unije, je Evropska komisija julija 2005 pooblastila usmerjevalno skupino, ki jo je oblikovala prav v ta namen, da pripravi skupen pristop k boljšemu usklajevanju različnih instrumentov Skupnosti za podporo vseevropskih prometnih, energetskih in telekomunikacijskih omrežij.

2.4.1 Usmerjevalna skupina se je ukvarjala predvsem z naslednjimi vprašanji:

— sinergije med vseevropskimi omrežji,

— varstvo okolja in vseevropska omrežja,

⁽⁴⁾ Nasedli stroški (*stranded costs*): stroški naložb in/ali obveznosti, ki so nastali izključno v preteklosti (minuli stroški) in ki jih vlagatelji s prodajo električne energije in drugimi storitvami še niso povrnili, kar pa na konkurenčnem trgu niti ni mogoče. Obračunski dan je praviloma dan nastanka in/ali liberalizacije trga z električno energijo.

⁽⁵⁾ Členi 154, 155 in 156 Pogodbe ES.

⁽⁶⁾ Smernice za rast in delovna mesta (2005–2008) št. 9, 10, 11 in 16.

- uporaba novih tehnologij v vseevropskih prometnih omrežjih,
- financiranje vseevropskih omrežij in v povezavi s tem:
 - kombiniranje sredstev Skupnosti,
 - financiranje večjih prednostnih projektov,
 - uporaba javno-zasebnih partnerstev (JZP) za financiranje vseevropskih omrežij.

2.5 To mnenje obravnava sporočilo Komisije o vseevropskih omrežjih: Za celostni pristop (COM(2007) 135 konč.), ki je rezultat dela usmerjevalne skupine.

3. Splošne ugotovitve

Sedanje stanje glede vzpostavitve vseevropskih omrežij

3.1 Vseevropska prometna omrežja (TEN-T)

3.1.1 Od zadnje širitve EU leta 2007 vseevropska prometna omrežja vključujejo trideset prednostnih projektov, ki naj bi bili dokončani do leta 2020. Poleg tega je Komisija nedavno poudarila potrebo po razširitvi teh omrežij na sosednje države ⁽⁷⁾.

3.1.2 Izvedba teh obsežnih projektov glede na začetni časovni načrt zamuja. Čeprav je nekaj projektov že – ali bo kmalu – zaključenih ⁽⁸⁾, poteka gradnja prometnih poti, ki so bile določene za prednostne, še vedno prepočasi. EESO je v mnenju na lastno pobudo ⁽⁹⁾ izčrpno opisal razloge za takšno stanje.

3.1.3 Od 30 prednostnih projektov jih je 18 železniških, 2 pa sta vezana na celinske plovne poti in pomorski promet. Tako je bila posebna prednost namenjena načinom prevoza, ki so okolju najbolj prijazni. Karte v študiji ⁽¹⁰⁾, ki jo je za Evropsko komisijo izdelal ECORYS, prikazujejo sedanje stanje 30 prednostnih projektov in stanje, predvideno za konec večletnega finančnega okvira leta 2013. Iz kart je jasno razvidno, da omrežje še ni dokončano.

3.1.4 Komisija v sporočilu, ki ga obravnava to mnenje, povzema finančna sredstva, namenjena za izvedbo TEN-T v finančnem obdobju 2000–2006, ter našteva finančne mehanizme v večletnem finančnem okviru 2007–2013. Tako je bilo v tem finančnem obdobju za razvoj vseevropskih prometnih omrežij iz proračuna EU namenjenih 8,013 milijard EUR.

3.1.5 ESRR in kohezijski sklad bosta še naprej glavna vira pomoči Skupnosti za sofinanciranje projektov vseevropskih prometnih omrežij v obdobju finančnega načrtovanja 2007–2013. Prispevek Skupnosti za izvedbo vseevropskih prometnih

omrežij mora biti na splošno osredotočen na čezmejne odseke in ozka grla.

3.1.6 Evropska investicijska banka bo še naprej financirala prometno infrastrukturo s posojili in s posebnim jamstvenim instrumentom v višini 500 milijonov EUR iz lastnih sredstev EIB in 500 milijonov EUR iz proračuna TEN-T (kar predstavlja 6,25 % vseh sredstev).

3.2 Vseevropska energetska omrežja (TEN-E)

3.2.1 Januarja 2007 je Komisija v *prednostnem načrtu medsebojnega povezovanja* analizirala napredek prednostnih projektov v evropskem interesu. Na področju električne energije le malo projektov (12 od 32) napreduje v skladu z načrti. Doslej je bilo zaključenih le pet projektov ⁽¹¹⁾.

3.2.2 Pri plinskih omrežjih se stanje zdi boljše: sedem od desetih projektov bo predvidoma zaključenih v obdobju 2010–2013. Po drugi strani pa zamuja izgradnja 29 terminalov za utekočinjeni zemeljski plin (LNG) ⁽¹²⁾ in skladiščnih zmogljivosti. Devet od teh projektov je popolnoma opuščениh, delo na petih projektih pa ustavljeno.

3.2.2.1 Komisija je kot glavni razlog za zamude in pomanjkljivosti navedla zapletenost načrtovanja in postopkov odobritve. Drugi razlogi so nasprotovanje javnosti, nezadostna finančna sredstva in struktura vertikalno povezanih energetskih podjetij.

3.2.3 EU bo morala do leta 2013 vložiti vsaj 30 milijard EUR v infrastrukturo (6 milijard EUR za prenos električne energije, 19 milijard EUR za plinovodno omrežje in 5 milijard EUR za terminale za utekočinjeni zemeljski plin – LNG), če želi v celoti uresničiti navedene prednostne projekte. Naložbe pa niso nujne le pri čezmejnih povezavah, temveč tudi na področju proizvodnje energije.

3.2.4 Naložbe v TEN-E lahko dobijo finančno podporo iz proračunskih sredstev Evropske unije, vendar se ta odobri le v posebnih in utemeljenih primerih. Gre za proračunsko postavko, namenjeno izključno financiranju vseevropskih omrežij. Možno pa je tudi financiranje iz kohezijskega in strukturnih skladov (skladi predstavljajo več kot tretjino proračuna in so namenjeni financiranju regionalnega razvoja, med drugim na področju energetskih omrežij).

3.2.5 Pri izvajanju naložb se uporabljajo tudi drugi finančni instrumenti (skladi, posojila). Evropska investicijska banka je glavni vir financiranja vseevropskih omrežij. Med letoma 1993 in do konca leta 2005 je celotni znesek posojil za financiranje vseh vseevropskih omrežij znašal 69,3 milijarde EUR, od tega je bilo 9,1 milijarde EUR uporabljene za energetska omrežja.

⁽⁷⁾ COM(2007) 32, 31.1.2007.

⁽⁸⁾ Stalna povezava Øresund (povezuje Švedsko in Dansko, dokončana pa je bila leta 2000), letališče Malpensa (Italija, dokončano je bilo leta 2001), železniška proga Betuwe (povezuje Rotterdam z nemško mejo, dokončana je bila leta 2007) ali pa proga PBKAL (hitra železniška povezava Pariz–Bruselj/Bruselj–Köln–Amsterdam–London, dokončana leta 2007).

⁽⁹⁾ UL C 157, 28.6.2005, str. 130.

⁽¹⁰⁾ *Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts* (Sinergije med vseevropskimi omrežji, ocena možnih območij sinergije), ECORYS, avgust 2006.

⁽¹¹⁾ Aleksandra Gawlikowska-Fryk: *Transeuropejskie sieci energetyczne* (Vseevropska energetska omrežja), 2007.

⁽¹²⁾ LNG (liquid natural gas): utekočinjeni zemeljski plin.

3.3 Vseevropska telekomunikacijska omrežja

3.3.1 Vzpostavitev infrastrukture telekomunikacijskih omrežij je od vseh omrežij TEN najbolj napredovala. Po letu 1988 so se telekomunikacijske storitve vedno bolj odpirale konkurenci, kar je imelo daljnosežne posledice. Večja konkurenca je spodbudila naložbe in inovacije, pojavile so se nove storitve, cene za potrošnike pa so se precej znižale.

3.3.2 Naložbe so trenutno namenjene predvsem posodobitvi obstoječih omrežij v omrežja naslednje generacije, širjenju mobilne telefonije tretje generacije in drugih brezžičnih infrastruktur ter zagotavljanju širokopasovnega dostopa na podeželskih območjih EU.

3.3.2.1 Te naložbe se lahko uporabijo za postavitve optičnih omrežij, pri katerih stroški gradbenih del in napeljave v stavbah predstavljajo 70 % stroškov izvedbe. Gradnja železniških prog, cest in energetskega vodov lahko olajša razširitev teh omrežij na slabo oskrbovana območja.

3.3.3 Glavni problem v zvezi z evropskim telekomunikacijskim omrežjem je premoščanje širokopasovne vrzeli. Med mestnimi in podeželskimi območji obstajajo velike razlike, zato morajo države članice sprejeti konkretne ukrepe in določiti cilje za premostitev te vrzeli do leta 2010.

3.3.4 Za razvoj usklajenega načrtovanja in doseg pokritosti s širokopasovnim dostopom je potrebno boljše usklajevanje in povezovanje različnih virov financiranja (strukturnih skladov, sklada za razvoj podeželja, sredstev za TEN in nacionalnih virov).

Področja uporabe celostnega pristopa k vseevropskim omrežjem

3.4 Sinergije med vseevropskimi omrežji

3.4.1 Kombinacija železnice in ceste je prvi primer sinergije med vseevropskimi omrežji ⁽¹³⁾. Prednosti takšne kombinacije so predstavljene v sporočilu Komisije o razširitvi glavnih vseevropskih prometnih osi na sosednje države ⁽¹⁴⁾. Med najpomembnejše sodijo boljša izraba površin, skupni gradbeni projekti, manjše posledice za vizualno podobo pokrajine, manjša razkosanost ozemlja, ukrepi za omejitev vpliva skupnih infrastruktur (protihrupna zaščita, prehodi za majhne in velike divje živali ipd.). S kombiniranimi strukturami je mogoče tudi bistveno znižati stroške in zmanjšati negativne vplive na okolje.

3.4.2 Izvedena je bila študija ⁽¹⁵⁾ o možnostih razvoja ostalih kombinacij (napeljava visokonapetostnega daljnovoda skozi železniške predore, namestitve telekomunikacijskih – zlasti optičnih – kablov ob železniških progah), ki je vključevala analizo tehnične izvedljivosti, finančnih posledic za projekte in zapletenosti postopkov. Rezultati študije so predstavljeni v nadaljevanju.

⁽¹³⁾ Nekatere države članice so uvedle pravno obveznost za iskanje takšne sinergije, npr. Nemčija (v členu 2 nemškega zakona o varstvu narave (Bundesnaturschutzgesetz) je navedena zahteva po združevanju (Bündelungsgebot)).

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 32 konč., 31.1.2007.

⁽¹⁵⁾ Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts (Sinergije med vseevropskimi omrežji, ocena možnih območij sinergije), ECORYS, avgust 2006.

3.4.2.1 Razen kombinacije plinovoda z ostalimi infrastrukturalami, ki se zaradi obsežnosti zahtevanega varovanega območja zdi tehnično težko izvedljiva, ima kombiniranje ostalih vrst TEN resnične prednosti.

3.4.2.2 Najobetavnejše se zdijo sinergije med telekomunikacijskimi in prometnimi omrežji. Vsako prometno omrežje se lahko optimizira z lastnim komunikacijskim omrežjem, ki se uporablja za upravljanje prometnega omrežja. V večini primerov so železniška in avtocestna omrežja že opremljena s tovrstnimi komunikacijskimi omrežji. V nekaterih primerih se presežna zmogljivost teh omrežij uporablja v druge namene, na primer za prenos podatkov.

3.4.2.3 Sistematično iskanje sinergij med omrežji za upravljanje infrastrukture in telekomunikacijskimi omrežji pa je zaenkrat še redko.

3.4.2.4 Zanimive rešitve, ki vključujejo povezavo električne, prometne in telekomunikacijske infrastrukture, so polaganje visokonapetostnih kablov vzdolž bregov kanalov in rek, povezave nizkonapetostnih omrežij (2-krat 25 kV) ob železniških progah za visoke hitrosti in bolj sistematično povezovanje podzemnih visokonapetostnih daljnovodov (300 do 700 kV) ob poteh prometnih omrežij. Ti predlogi ne nadomeščajo potrebe po takojšnji povezavi nacionalnih visokonapetostnih omrežij, pač pa so predlogi za boljšo povezanost nacionalnih električnih omrežij v prihodnosti, v času med izvajanjem velikih infrastrukturnih projektov.

3.5 Varstvo okolja in vseevropska omrežja

3.5.1 Lizbonska strategija za rast in delovna mesta poziva k vzpostavitvi vseevropskih omrežij na podlagi pristopa, ki je skladen s trajnostnim razvojem.

3.5.2 Večina prednostnih projektov vseevropskih prometnih omrežij so projekti, ki spodbujajo okolju prijaznejše in energetsko učinkovitejše načine prevoza, kot sta železnica in prevoz po celinskih plovnihih poteh. Dokončanje vseevropskih prometnih omrežij bo pozitivno vplivalo na okolje. Če bodo emisije CO₂, ki jih povzroča promet, še naprej naraščale kot doslej, bodo do leta 2020 za 38 % večje kot danes. Po mnenju Komisije bo dokončanje 30 prednostnih osi to povečanje upočasnilo za približno 4 %, kar pomeni zmanjšanje emisij CO₂ za 6,3 milijona ton letno.

3.5.3 Medsebojne povezave nacionalnih energetskega omrežij bodo ob hkratni uporabi obnovljivih virov energije v vseh državah članicah omogočile boljšo izrabo zmogljivosti in s tem zmanjšanje negativnih vplivov na okolje.

3.5.4 Zakonodaja Skupnosti s področja varstva okolja določa jasen okvir za izvedbo glavnih projektov. Smernice Skupnosti za razvoj vseevropskega prometnega omrežja se jasno sklicujejo na ta okvir ⁽¹⁶⁾. Za vsak nov infrastrukturni program na področju vseevropskih omrežij je treba izvesti strateško okoljsko presojo ⁽¹⁷⁾ in oceniti vsak projekt posebej ⁽¹⁸⁾. Te presoje so lahko tudi temelj za proučitev možnih sinergij.

3.5.5 Vsak projekt mora biti v skladu z zakonodajo Skupnosti s področja protihrupne zaščite, varstva voda ter varovanja rastlinstva in živalstva ⁽¹⁹⁾.

3.5.6 Če nobena alternativna možnost za projekt, ki je bil opredeljen kot projekt javnega interesa, ni optimalna rešitev v skladu z zakonodajo Skupnosti, se lahko sprejmejo izravnalni ukrepi, ki omogočajo izvedbo projekta z nadomestitvijo morebitnih negativnih vplivov.

3.6 Celostni pristop k financiranju vseevropskih omrežij

3.6.1 Kombiniranje skladov pri izvedbi vseevropskih omrežij je povezano s precejšnjimi težavami ali celo spori. Komisija se že dolgo ukvarja z vprašanjem kopičenja sredstev Skupnosti iz različnih virov za izvedbo istega projekta. Računsko sodišče je v svojih poročilih o projektih vseevropskih omrežij, ki jih izvaja Komisija, opozorilo na to problematiko.

3.6.2 V sporočilu, ki ga obravnava to mnenje EESO, usmerjevalna skupina ugotavlja, da je treba možnost kopičenja subvencij iz več skladov Skupnosti izključiti. Za zagotovitev proračunske preglednosti in v smislu dobrega finančnega poslovanja finančna uredba in/ali temeljni sektorski akti, ki so že bili sprejeti ali so v postopku sprejemanja, izključujejo uporabo različnih finančnih instrumentov Skupnosti za isti ukrep.

3.6.3 Pomembna ugotovitev v sporočilu Komisije, ki bistveno vpliva na kombinirane naložbe TEN, je, da se stroški projekta, ki je del operativnega programa, financiranega s strukturnimi in/ali kohezijskim skladom, ne morejo kriti z drugimi finančnimi sredstvi Skupnosti.

3.6.3.1 To pomeni, da se npr. izdatki za opremo ERTMS ali elektrifikacijo železniške proge, ki se ne financirajo iz strukturnih skladov ali kohezijskega sklada, vsekakor lahko financirajo s sredstvi za vseevropska omrežja. Dejansko gradnjo železniške proge bi lahko financirali s sredstvi iz Evropskega sklada

za regionalni razvoj ali iz kohezijskega sklada. Projekti pa se lahko razdelijo tudi na regionalne odseke, ki se lahko sofinancirajo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj/kohezijskega sklada ali pa s sredstvi za vseevropska omrežja.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Celostni pristop k razvoju energetskih omrežij: elektrika in plin

4.1.1 Zaradi razvoja plinskih proizvodnih tehnologij (kombinirane tehnologije ⁽²⁰⁾, soproizvodnja električne energije in toplote ⁽²¹⁾) so naložbe na področju električnih omrežij bolj tvegane (prenos električne energije zamenjujeta prenos zemeljskega plina in razvoj lokalnih naprav za soproizvodnjo električne energije in toplote na plin ter majhnih in mikro naprav za soproizvodnjo).

4.1.2 Razvoj novih tehnologij za prenos plina povečuje naložbeno tveganje na področju plinskih omrežij (prenos zemeljskega plina po plinovodih nadomešča prevoz z ladjami in tovornjaki ob uporabi postopkov CNG ⁽²²⁾ in LNG).

4.1.3 Zbliževanje sektorjev električne energije in plina (podjetij, dejavnih v teh sektorjih), tj. konvergenca glede na lastninska razmerja, upravljanje in organizacijo, je pogoj za celostni tehnološki pristop k uporabi zemeljskega plina ter proizvodnji električne energije in toplote. Zato se je treba nujno oddaljiti od razmišljanja, ki je omejeno na posamezen sektor (in ne več obravnavati sektorja električne energije in plina kot ločeni industriji). Posebej pomembno je pospešiti konvergenco električne in plinske industrije v novih (srednje- in vzhodnoevropskih) državah članicah EU, hkrati pa upoštevati socialne posledice v teh državah, tako „novih“ kot „starih“.

4.2 Celostni pristop k razvoju optičnih omrežij

4.2.1 V nekaterih državah EU, mednje sodijo tudi nekatere nove države članice (npr. Poljska), so bila v tehnične namene (elektrika ⁽²³⁾ in železnica ⁽²⁴⁾) vzpostavljena večja optična omrežja, ki se sicer vedno bolj uporabljajo v komercialne namene ⁽²⁵⁾, vendar ogromne možnosti povezovanja doslej še niso izkoriščene. Tudi v industriji plina obstoječe možnosti še niso popolnoma izkoriščene. Vendar pa gre tu zlasti za možnosti, ki jih ponuja združitev tehničnih optičnih omrežij različnih infrastruktur (elektrika, železnica) in telekomunikacijskega omrežja v učinkovito dostopovno omrežje.

⁽²⁰⁾ „Blokli gazowo-parowe, o mocach jednostkowych na ogół od kilkudziesięciu do 200 MW“ – Jan Popczyk, „Co dalej z elektroenergetyką?“, Miesięcznik Stowarzyszenia Elektryków Polskich, VI 2000 (Plinske in parne turbine z običajno zmogljivostjo od približno 30 do 200 MW, vir: Jan Popczyk „Kako naprej z električno energijo?“, mesečnik poljskega združenja električarjev, VI 2000).

⁽²¹⁾ Glej opombo 25.

⁽²²⁾ CNG (Compressed Natural Gas): stisnjeni zemeljski plin (20–25 MPa).

⁽²³⁾ Npr. poljsko omrežje optičnih vlaken „TelEnergó“.

⁽²⁴⁾ Npr. poljsko omrežje optičnih vlaken „Telekomunikacja Kolejowa – Grupa PKP“ (železniške telekomunikacije poljskih železnic PKP).

⁽²⁵⁾ Primer je združitev poljskega podjetja TelEnergó in Telbank v Exatel, sodobno podjetje na področju storitev informacijske tehnologije in telekomunikacije.

⁽¹⁶⁾ Glej zgoraj navedeno Odločbo št. 884/2004/ES, člen 8.

⁽¹⁷⁾ Strateška okoljska presoja (SOP) – Direktiva 2001/42/ES o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje.

⁽¹⁸⁾ Presoja vplivov na okolje (PVO) – Direktiva 85/337/EGS, kakor je bila spremenjena z direktivama 97/11/ES in 2003/35/ES o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje.

⁽¹⁹⁾ Direktiva o ohranjanju prosto živečih ptic (79/409/EGS), direktiva o ohranjanju naravnih habitatov (92/43/EGS) in okvirna direktiva o vodah (2000/60/ES).

4.2.2 Mnoge države EU, zlasti nove članice, trenutno intenzivno gradijo komunalno infrastrukturo, kot so vodovodi in kanalizacija, ki jo sofinancira EU, zlasti s sredstvi iz sklada za regionalni razvoj in kohezijskega sklada. To pa je enkratna priložnost za povezavo te infrastrukture z optičnimi omrežji. Za podeželje in majhna mesta v Evropi bi bil to velik korak naprej pri posodabljanju. Praktično izvedbo takšne povezave bi bilo mogoče učinkovito podpreti z uveljavljanjem pobud za dodeljevanje sredstev EU za razvoj lokalne infrastrukture, npr. s spodbujanjem razvoja integrirane infrastrukture.

4.2.3 Optično omrežje bi lahko služilo kot temelj za razvoj inteligentne lokalne infrastrukture, ki bi vključevala (tehnično) usmerjanje različnih (inteligentnih) delov infrastrukture (vodovodi, kanalizacija, promet, omrežja za ogrevanje, javna varnost) in njihovo upravljanje (v zvezi s tehničnim nadzorom in na trgu storitev). Glavni element inteligentne lokalne infrastrukture bi moral biti celosten geografski informacijski sistem GIS (ki bi ga upravljala občina/regija in bi bil dostopen za vsa infrastrukturna podjetja, dejavna na nekem območju). V GIS se trenutno skriva največji potencial za povezovanje lokalnih infrastrukturnih omrežij.

4.3 Celostni pristop in vprašanje obnovljivih tehnologij zemeljskega plina in tehnologij za okolju prijazno proizvodnjo energije

4.3.1 Obnovljive tehnologije zemeljskega plina (tehnologije soproizvodnje električne energije in toplote⁽²⁶⁾) – majhne naprave, ki temeljijo na postopku uplinjanja biomase, proizvedene na velikih kmetijah) omogočajo omejitev širjenja električnih omrežij in s tem povezanih izgub pri prenosu po daljnovodih ter učinkovitejšo izrabo primarnih virov energije, ob hkratnem zmanjšanju emisij CO₂.

4.3.2 Zelo pomembna kategorija integriranih tehnologij so okolju prijazne tehnologije (okolju prijazna soproizvodnja električne energije in toplote), ki so usmerjene v proizvodnjo ener-

gije (električne in toplotne) in uporabo odpadkov (komunalnih in kmetijskih odpadkov ter odpadkov iz predelave kmetijskih izdelkov in živil).

4.4 Celostni pristop k financiranju infrastrukturnih omrežij z javno-zasebnimi partnerstvi

4.4.1 Cilj celostnega financiranja infrastrukture z javno-zasebnimi partnerstvi je učinkovitejša uporaba sredstev EU za razvoj infrastrukture, zlasti v novih državah članicah.

4.4.2 V starih državah članicah (EU-15) so se z javno-zasebnimi partnerstvi financirali predvsem veliki infrastrukturni projekti, v novih (srednje- in vzhodnoevropskih) državah članicah pa bi bilo treba javno-zasebna partnerstva uporabiti za financiranje majhnih infrastrukturnih naložb na lokalni ravni. Zato je sedaj vedno večjega pomena, da se izkušnje z javno-zasebnimi partnerstvi, pridobljene v starih državah članicah, prenesejo na nove države članice (pri čemer je treba upoštevati, da neposreden prenos izkušenj ni možen, ravno tako kot ni mogoče primerjati financiranja posameznih velikih infrastrukturnih projektov s financiranjem majhnih, a številnih projektov).

4.4.3 Zaradi razpoložljivosti sredstev EU se pogosto dogaja, da lokalne oblasti nekaterih (tudi srednje- in vzhodnoevropskih) držav članic dovoljujejo prekomerne naložbe v infrastrukturo posameznih sektorjev (npr. vodovodi ali kanalizacija), pri tem pa ne izkoristijo potenciala povezovanja sektorskih infrastruktur v fazi naložb. To je zelo zaskrbljujoče, ker tako zapravijo možnost za zmanjšanje stroškov naložb v infrastrukturo (in tudi sredstva EU se uporabijo manj učinkovito). Nadalje to pomeni, da morajo lokalne skupnosti nositi neupravičene stroške prihodnje uporabe infrastrukture, v katero je bilo vloženih preveč sredstev (višji stalni stroški uporabe infrastrukture, ki jih morajo kriti lokalni prebivalci). Sodelovanje zasebnega kapitala pri financiranju infrastrukture je učinkovito sredstvo za izkoriščanje sinergije in zmanjšanje tveganja prekomernih naložb.

V Bruslju, 13. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ Soproizvodnja električne energije in toplote: tehnološki proces, pri katerem elektrarna hkrati proizvaja električno energijo in uporabno toplotno energijo.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih za dostop do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga (prenovitev)

COM(2007) 265 konč./3 – 2007/0099 (COD)

(2008/C 204/09)

Svet je 16. julija 2007 sklenil, da v skladu s členom 71 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih za dostop do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga (prenovitev)

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 19. februarja 2008. Poročevalec je bil g. CHAGAS.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 65 glasovi za, 21 glasovi proti in 6 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se je z zanimanjem seznanil s predlogom uredbe glede dostopa do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga. Odločitev Komisije, da se v tem predlogu zavzame za uskladitev izvajanja uredbe, ki bi prispevala k jasni in učinkoviti opredelitvi kabotaže ter k precej izboljšanim določbam glede pravil o skladnosti in izvrševanju, ustreza zahtevam večine akterjev v tem sektorju.

1.2 Vendar EESO meni, da bi bilo treba več pozornosti nameniti socialnim razsežnostim dostopa do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga. Podobno kot „tretji prevoz“⁽¹⁾ kabotaža lahko pripelje do nepoštene konkurence in socialnega dumpinga v tem sektorju zaradi razlik v plačah med vozniki iz novih in starih držav članic.

1.3 EESO meni, da bi časovna omejitev opravljanja kabotaže na sedem dni lahko olajšala njen nadzor. Kabotaža se dovoli le, če sledi mednarodnemu prevozu.

1.4 Nadzor kabotaže bi moral biti del nacionalne strategije za nadzor izvrševanja zakonodaje o dejavnostih cestnega prevoznika, usklajevati pa bi ga bilo treba na ravni Komisije. EESO nasprotuje množici odborov na evropski ravni in se zavzema za oblikovanje enega samega odbora, ki bi ga sestavljali predstavniki držav članic in v katerem bi bili socialni partnerji opazovalci.

1.5 Dolgoročno Odbor Komisijo poziva, naj izvede dodatno analizo, da se doseže resnična uresničitev notranjega trga, povezana z močnejšo uskladitvijo standardov kakovosti, varstva

delavcev ter davčnega in socialnega okvira, vključno z zmanjšanjem razlik v plačah.

2. Uvod

2.1 Obravnavani predlog uredbe o dostopu do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga se nanaša na elemente, ki tvorijo stebre notranjega trga cestnega prevoza.

2.2 Natančneje, te stebre sestavlja pravni okvir evropskih določb, torej skupna pravila, ki se uporabljajo za mednarodni cestni prevoz blaga in potnikov v EU (tj. za prevoz na ozemlje ali z ozemlja države članice ali za prevoz prek ozemlja ene ali več držav članic) in jih prevozniki morajo upoštevati.

2.3 Ta okvir:

- uvaja minimalne standarde kakovosti, ki jih je treba izpolnjevati za začetek opravljanja dejavnosti;
- liberalizira storitve v mednarodnem cestnem tovornem prometu in občasne storitve v potniškem prometu;
- vzpostavlja regulirano konkurenco pri linijskih prevozih potnikov in kabotaži blaga, ki jo opravljajo prevozniki nerezidenti.

2.4 Ker je bil cilj oblikovanja tega pravnega okvira dobro delovanje notranjega trga prevoza, ni bil vedno upoštevan njegov socialni vpliv, torej vpliv na pogoje zaposlitve in dela poklicnih voznikov in voznic avtobusov in tovornjakov. Politike s tega področja se tedaj (prva direktiva je iz leta 1962) niso ukvarjale s socialno razsežnostjo notranjega trga cestnega prevoza ali s trajnostnim prevozom.

⁽¹⁾ Tretji prevoz je prevoz iz države A v državo B, ki ga opravi prevoznik s sedežem v državi C.

3. Predlog Komisije

3.1 Evropska komisija je opredelila pet političnih opcij, ki segajo od ohranitve „statusa quo“ vse do „liberalizacije“, s katero se odpravljajo praktično vse količinske omejitve kabotaže. Odbor meni, da se standardi v Evropi trenutno preveč razlikujejo, da bi dopuščali popolno liberalizacijo, ne da bi to škodovalo standardom in kakovosti storitev ter že dolgo veljavnim normam za varstvo zdravja, varnost in delovne razmere v industriji. Zato predlaga nekoliko bolj omejeno srednjo pot, in sicer opcijo „uskladitev“, ki bi bila v tem, da bi določili jasno in izvedljivo opredelitev pogojev, pod katerimi lahko poteka kabotaža, in postopke za zagotovitev spoštovanja, izvajanja, standardiziranja in poenostavitve s tem povezanih administrativnih obveznosti.

3.2 Predlog je del zakonodajnega paketa, ki vsebuje predloge treh uredb, katerih cilj je posodobitev, poenostavitev in skrajšanje pravil za začetek opravljanja dejavnosti cestnega prevoznika ter dostop do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga in potnikov, vključuje pa tudi poročilo o uporabi direktive o delovnem času za samozaposlene voznike. Zato je treba obravnavati predlog dobro umestiti v ta paket.

3.3 S tega vidika Komisija upravičuje svoj predlog uredbe s potrebo po večji jasnosti, berljivosti in izvršljivosti obstoječih pravil. Izvrševanje in nadzor izvrševanja nekaterih ukrepov tega zakonodajnega okvira sta neenaka, ker so pravne določbe dvoumne ali nepopolne.

3.4 Natančneje, pri izvrševanju in/ali nadzoru izvrševanja so problematični naslednji vidiki:

- področje uporabe uredbe o prevozih blaga, ki jih opravljajo cestni prevozniki Skupnosti v tretje države in iz njih;
- težave pri izvajanju koncepta začasne kabotaže; kljub razlagalnemu sporočilu, ki je bilo leta 2005 objavljeno na podlagi opredelitve Sodišča glede pojma „začasen“ v povezavi s prostim pretokom storitev, težave ostajajo in države članice se nagibajo k uporabi pravil, ki se razlikujejo, so težko izvršljiva ali povzročajo dodatno pravno obremenitev;
- neučinkovitost izmenjave informacij med državami članicami; posledično podjetjem, ki delujejo na ozemlju države članice, ki ni država članica njihovega sedeža, skoraj ne grozijo upravne sankcije, kar lahko privede do izkrivljanja konkurence med temi podjetji, ki so manj nagnjena k spoštovanju pravil, in drugimi;
- heterogenost različnih dokumentov (licenca Skupnosti, overjene kopije in potrdilo za voznike), ki povzroča težave pri cestnih pregledih, prevoznikom pa pogosto velike časovne izgube.

3.5 Namen predloga je ponovno pregledati in prečistiti Uredbo (EGS) št. 881/92, Uredbo (EGS) št. 3118/93 in Direktivo 2006/94/ES. Ne gre pa zgolj za preprosto prenovitev, saj predlog vsebuje vrsto novih elementov, na primer glede kabotaže. Sklicuje se na člen 71 Pogodbe, ki obravnava skupna pravila, ki se uporabljajo za mednarodni prevoz, pa tudi pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoz v državi članici, v kateri nimajo sedeža ⁽²⁾.

3.6 Komisija meni, da je njen predlog skladen z zahtevo po dobrem delovanju notranjega trga, da prispeva k doseganju ciljev lizbonske strategije, večji varnosti v cestnem prometu, da sodi v okvir programa za „boljšo pravno ureditev“ in da bo povečal spoštovanje pravil o socialnem varstvu.

3.7 Predlagani akt zadeva vprašanja Evropskega gospodarskega prostora (EGP) in ga je zato treba razširiti na EGP.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO se z zanimanjem seznanja s predlogom uredbe glede dostopa do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga. EESO načeloma meni, da bi moral biti dolgoročni cilj usmeritev v bolj liberaliziran trg za dejavnosti cestnega prevoza blaga v EU skupaj z ustreznim uveljavljanjem vseevropskih standardov za zdravje, varnost in zaščito delavcev ter nadaljnjim usklajevanjem na davčnem in socialnem področju, vključno z zmanjšanjem razlik v plačah, tj. pristop bi moral iti v smeri opcije 5, ki jo predlaga Komisija. Ta opcija je v skladu z veljavno Uredbo št. 3118/93 in politiko notranjega trga. Lahko bi pripomogla k večji konkurenčnosti industrije, kar bi koristilo vsem evropskim podjetjem, uporabnikom prevoznih storitev, in prinesla tudi okoljske prednosti, saj se tako zmanjšuje število praznih ali polpraznih voženj, ki se opravijo zaradi sedanjih omejitev za kabotažo.

⁽²⁾ Člen 71, UL C 321 E, 29.12.2006, str. 70 (op. prev.: datum objave slovenske različice), določa:

„1. Za izvajanje člena 70 in ob upoštevanju posebnosti prevoza Svet v skladu s postopkom iz člena 251 in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij določi:

- (a) skupna pravila, ki se uporabljajo za mednarodni prevoz na ozemlje ali z ozemlja države članice ali za prevoz prek ozemlja ene ali več držav članic;
- (b) pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoz v državi članici, v kateri nimajo sedeža;
- (c) ukrepe za izboljšanje varnosti prevoza;
- (d) vse druge ustrezne predpise.

2. Z odstopanjem od postopka iz odstavka 1 Svet v primerih, ko bi uporaba predpisov o načelih ureditve prevoza lahko resno vplivala na življenjsko raven in na zaposlovanje na nekaterih območjih ter na delovanje prometne infrastrukture, sprejme te predpise soglasno na predlog Komisije ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom. Pri tem Svet upošteva potrebo po prilagoditvi gospodarskemu razvoju, ki je posledica vzpostavitve skupnega trga.“

4.2 Odbor pa se strinja s Komisijo, da bi bila v tem trenutku popolna liberalizacija trga cestnega prevoza blaga v vsej Evropi preveč moteča in bi resno ogrozila socialne standarde in standarde kakovost ter zmanjšala njihovo upoštevanje. Odbor meni, da je treba Komisijo spodbuditi, naj opravi poglobljeno analizo, za katero sama meni, da bi bila potrebna za večjo liberalizacijo v prihodnosti. Vendar soglaša s Komisijo, da je opcija „usklajevanje“ najboljši način delovanja v bližnji prihodnosti.

4.3 EESO zlasti meni, da:

- nova opredelitev kabotaže, ki določa pogoje, pod katerimi lahko cestni prevozniki nerezidenti opravljajo notranje prevozne storitve v državi članici;
- zahteva po poenostavljenem in standardiziranem formatu licence Skupnosti, overjenih kopij in potrdila za voznike;
- okrepitev veljavnih pravnih določb z zavezo države članice, da na prošnjo druge države članice ukrepa, kadar cestni prevoznik blaga, ki mu je izdala licenco Skupnosti, stori kršitev v državi članici sedeža ali v drugi državi članici

prispevajo k izboljšanju jasnosti in izvršljivosti ukrepov.

4.4 EESO opozarja, da – kot kažejo rezultati posvetovanja, ki ga je pripravila Komisija pred pripravo zakonodajnega svežnja in posebej tega predloga – večina zainteresiranih strani meni, da so potrebna jasna, preprosta, izvršljiva in enaka pravila v vseh državah članicah, pravila, ki jih je poleg tega še lahko nadzirati. Odločitev Komisije, da v tem predlogu obravnava uskladitev, ki bi omogočila jasno in lahko izvršljivo opredelitev kabotaže ter prispevala k precej izboljšanim določbam glede pravil o skladnosti in izvrševanju, ustreza zahtevam večine akterjev v tem sektorju.

4.5 Tudi če preambula Uredbe 881/92 omenja odpravljanje „vseh omejitev, ki so naložene izvajalcu storitev zaradi njegovega državljanstva ali dejstva, da ima sedež v državi članici, ki ni tista, v kateri je treba opraviti storitev“, je – četudi začasna – ohranitev odstopanja v skladu s členom 71(2) Pogodbe povsem upravičena: popolna liberalizacija trga „bi [...] lahko resno vplivala na življenjsko raven in na zaposlovanje na nekaterih območjih, ter na delovanje prometne infrastrukture“.

4.6 Vendar EESO meni, da bi bilo treba več pozornosti nameniti socialnim razsežnostim dostopa do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga. V uvodnih izjavah, natančneje v uvodni izjavi 12, je sicer res omenjena direktiva o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (Direktiva 96/71/ES), ki se uporablja, kadar cestni prevozniki za zagotavljanje kabotaže napotijo delavce, ki so v delovnem razmerju pri teh cestnih prevoznikih, iz države članice, kjer običajno delajo. **Ta uvodna**

izjava pa ni omenjena ne v členih ne v uvodnem memorandumu.

4.7 Ta vidik je toliko bolj pomemben, ker izvajanje pravnih določb Skupnosti za sektor cestnega prevoza blaga – zlasti tistih, povezanih s socialnim področjem – ni učinkovito v vseh državah članicah.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Področje uporabe (člen 1)

5.1.1 EESO obžaluje, da se uredba ne uporablja za mednarodne prevoze z vozili, katerih dovoljena skupna teža ne presega 3,5 tone. Glede na razmah sektorja kurirskih storitev in dostave na dom – tudi na obmejnih območjih – bi lahko v področje uporabe uredbe upravičeno vključili tudi vozila, katerih skupna teža ne presega 3,5 tone in ki jih ta sektor redno uporablja: tako bi se izognili nevarnosti nepoštenih konkurence.

5.1.2 EESO izraža zaskrbljenost zaradi dejstva, da se uredba ne uporablja za mednarodni prevoz iz države članice v tretjo državo in obratno, če ni sklenjen sporazum med Skupnostjo in zadevno tretjo državo. EESO zato poziva Komisijo, naj se čimbolj potruži za sklenitev tovrstnih sporazumov, zlasti z državami, ki mejijo na Evropsko unijo.

5.2 Opredelitev pojmov (člen 2)

5.2.1 EESO pozdravlja dejstvo, da uredba prinaša jasnejše opredelitve pojmov „država članica gostiteljica“, „cestni prevoznik nerezident“ in „kabotaža“.

5.3 Operativna opredelitev kabotaže (člena 2 in 8)

5.3.1 Po predlogu Komisije lahko cestni prevozniki blaga opravijo do tri kabotaže, ki sledijo mednarodnemu prevozu, potem ko je bilo blago, prevažano v okviru dohodnega mednarodnega prevoza, dostavljeno. Zadnja kabotaža mora biti opravljena v sedmih dneh.

5.3.2 Prednost te operativne opredelitve je v tem, da prevoznikom nerezidentom jasno prepoveduje vstop v državo članico s praznim vozilom. Kabotaža je dovoljena samo, če se opravi pred ali po mednarodnem prevozu blaga.

5.3.3 Slaba stran pa je v tem, da bi prevoznik teoretično lahko operacijo po sedmih dneh ponovil, za isto podjetje, z isto vrsto blaga, po isti poti. Kako v tem primeru zagotoviti začasni značaj izvajanja kabotaže?

5.3.4 Zato EESO zahteva, da se v novo besedilo vključi in poudari, da je „začasni značaj“ bistvena značilnost kabotaže ⁽³⁾.

5.3.5 Čeprav kabotaža res ne predstavlja več kot 3 % mednarodnega prevoza blaga ⁽⁴⁾, je kljub temu pomembna za manjše države članice, kjer omejenost trga nacionalnega prevoza blaga prevoznike spodbuja k temu, da iščejo možnosti za prevoz blaga v tujini. Statistike morda niso stoddostno zanesljive – kabotaža se deklarira v državi, kjer je prevoznik registriran – vendar kažejo, da se ta pojav širi ⁽⁵⁾.

5.3.6 Čeprav je o zanesljivosti statističnih podatkov mogoče razpravljati, ti vseeno jasno kažejo, da kabotaža predstavlja pomemben del mednarodnega prevoza, zlasti v manjših „starih“ državah članicah. Nizozemski prevozniki so na trgu kabotaže najbolj dejavni, sledijo jim prevozniki iz Nemčije in Luksemburga. Te tri države so opravile polovico vseh kabotaž, ki so jih prevozniki iz EU-25 opravili leta 2005. Čeprav sama stopnja opravljenih kabotaž po državah (torej odstotek, ki ga kabotaža predstavlja na domačem trgu neke države, tj. nacionalni prevoz + kabotaža) sicer počasi, a vztrajno raste, ostaja v zanemarljivih okvirih. Od leta 1999 so bile Belgija, Luksemburg in Francija države z najvišjimi stopnjami kabotaže: Belgija 2,87 %, Francija 2,50 % in Luksemburg 1,99 % ⁽⁶⁾. V novih državah članicah je bila stopnja opravljenih kabotaž najpogostejše nižja od 0,3 %, z izjemo Latvije (0,8 %).

5.3.7 EESO pa je zaskrbljen zaradi negativnih posledic kabotaže – ki bodo velike – za majhna in srednje velika podjetja v tem sektorju, ko bodo v starih državah članicah kabotažo začeli opravljati prevozniki iz novih držav članic; vozniki, ki jih bodo ti prevozniki napotili na kabotažo, bodo imeli precej manjše plače kot vozniki iz države gostiteljice ⁽⁷⁾.

5.3.8 Jasno je, da EESO ne nasprotuje vstopu prevoznikov iz novih držav članic na trg, vendar pa ta sproža vprašanje omejevanja in nadzora kabotaže, da bi se izognili nepošteni

konkurenci in socialnemu dumpingu. EESO zato podpira odločitev Komisije, da oblikuje pravni okvir, naklonjen regulirani konkurenci in ne popolni liberalizaciji kabotaže.

5.3.9 Ocena učinka ukrepov, ki jih predlaga Komisija, je ravno tako poudarila naraščanje tretjega prevoza (nekateri govorijo o „veliki kabotaži“) ⁽⁸⁾. Poleg tega vse večje število prevoznih in logističnih podjetij odpira podružnice v novih državah članicah; iz teh držav nato napotijo voznike na opravljanje mednarodnega prevoza med starimi državami članicami, po cenah, ki izključujejo vsakršno konkurenco, saj so posledica velikih razlik v plačah voznikov iz starih in voznikov iz novih držav članic. Tega drugega vidika nepoštena konkurenca in socialnega dumpinga predlog uredbe ne omenja.

5.3.10 Zato EESO tudi obžaluje, da se socialna razsežnost ne omenja v zakonodajnem paketu, zlasti pa ne v tem predlogu. Ne upoštevajo se niti velike razlike v plačah v tem sektorju med novimi in starimi državami članicami niti negativne posledice za majhna in srednje velika podjetja, delovna mesta in plače voznikov.

5.3.11 Kar zadeva nadzor kabotaže (člen 8), bodo po mnenju Komisije izvršni organi s pregledom tovarnih listov CMR, v katerih so navedeni datumi nakladanja in razkladanja mednarodnega prevoza, lažje preverjali zakonitost kabotaže. Za vsako kabotažo je poleg tega treba zagotoviti naslednje podatke: o pošiljatelju, prevozniku in prejemniku, kraj in datum prevzema blaga ter kraj, določen za dostavo, splošno uporabljan opis vrste blaga in načina pakiranja ter v primeru nevarnega blaga njegov splošno uveljavljen opis kot tudi število pošilk ter njihove posebne oznake in številke, bruto teža blaga ali njegovo drugače izraženo količino, registrske tablice motornih vozil in priklopnikov.

Ti podatki bodo zagotovo omogočili boljši nadzor nad kabotažo, ki se lahko opravlja v obdobju sedmih dni. Vendar EESO meni, da lahko nadzor kabotaže olajša že omejitev na sedem dni.

6. In direktiva o napotitvi delavcev?

6.1 Direktiva o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (Direktiva 96/71/ES) se uporablja, kadar cestni prevozniki za zagotavljanje kabotaže napotijo delavce, ki so v delovnem razmerju pri teh cestnih prevoznikih, iz države članice, kjer običajno delajo.

⁽³⁾ Na podlagi Uredbe Sveta (EGS) št. 3118/93 z dne 25.10.1993 o pogojih, pod katerimi lahko prevozniki nerezidenti opravljajo notranje cestne prevoze tovora v državi članici (UL L 279, 12.11.1993, str. 1) in Razlagalnega sporočila Komisije o začasni naravi cestne kabotaže v prevozu tovora, december 2004.

⁽⁴⁾ Statistics in Focus, Mathieu Yves, 77/2007, Trends in road freight transport 1990–2005, str. 4 (op. prev.: dokument je na voljo v angleščini, francoščini in nemščini).

⁽⁵⁾ Statistics in Focus, Simo Pasi, 27/2007, Trends in road freight transport 1999–2005, str. 6 (op. prev.: dokument je na voljo v angleščini, francoščini in nemščini); leta 2005 je bilo zabeleženo povečanje za 2 % v primerjavi z letom 2004.

⁽⁶⁾ Statistics in Focus, Simo Pasi, 27/2007, Trends in road freight transport 1999–2005, str. 6 (op. prev.: dokument je na voljo v angleščini, francoščini in nemščini); leta 2005 je bilo zabeleženo povečanje za 2 % v primerjavi z letom 2004.

⁽⁷⁾ Delovni dokument osebja Komisije, ocena učinka SEC(2007) 635/2 navaja, da lahko zlasti stroški dela (voznikov) nihajo od 1 do 3, v nekaterih primerih celo od 1 do 6 (str. 6.) (op. prev.: dokument ni na voljo v slovenščini).

⁽⁸⁾ Delovni dokument osebja Komisije, ocena učinka SEC(2007) 635/2, na str. 6 navaja, da je tretji prevoz vztrajno naraščal: med letoma 1999 in 2003 je bila povprečna letna stopnja rasti 4,4 %, leta 2004 in 2005 pa je presegla 20 % (op. prev.: dokument ni na voljo v slovenščini).

6.2 Težava je v tem, na kakšen način je bila ta direktiva prenesena v nacionalne zakonodaje..., kar je v tem konkretnem primeru povzročilo razlike v njeni uporabi z vidika sektorjev in časovnega trajanja opravljanja storitev. Nekatere države direktivo tako uporabljajo zgolj za gradbeništvo, v drugih se mora uporabljati od prvega dne opravljanja storitev ⁽⁹⁾. Direktiva med drugim omogoča državam članicam odstopanje od določb zaradi kolektivnih sporazumov v sektorju, če trajanje napotitve ne presega mesec dni ⁽¹⁰⁾.

6.3 Ker se torej direktiva v državah članicah uporablja različno, v primeru kabotaže ne bo rešila težav, povezanih z nepošteno konkurenco in socialnim dumpingom, tudi če bi se pravilno izvajala.

6.4 Poleg tega ni nadzora izvrševanja direktive o napotitvah ⁽¹¹⁾. Gre za pomembno pomanjkljivost, saj je vsaka država članica dolžna zagotoviti sodelovanje med javnimi oblastmi, pristojnimi v skladu z zakonodajo o socialni varnosti, kakor določa omenjena direktiva ⁽¹²⁾.

6.5 Zato bo EESO upošteval ugotovitve evropskega socialnega dialoga za sektor cestnega prometa na to temo.

7. Potrdilo za voznike (člen 5)

7.1 EESO zahteva, da potrdilo za voznike iz tretjih držav dokazuje tudi, da so vključeni v sistem socialne varnosti.

8. Nadzor izvrševanja (členi 10–15)

8.1 Predlog uredbe države članice zavezuje k izmenjavi informacij prek nacionalnih kontaktnih točk, vzpostavljenih na podlagi uredbe o pogojih, ki morajo biti izpolnjeni za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika. Gre za določene upravne organe ali oblasti, zadolžene za izmenjavo informacij z ustreznimi organi v drugih državah članicah.

8.2 Poleg tega predlog uredbe določa, da morajo države članice v svoj nacionalni register podjetij cestnega prevoza vnesti vse resne kršitve in ponavljajoče se manjše kršitve, ki so jih storili njihovi cestni prevozniki blaga in za katere so bile naložene sankcije.

8.3 Predlog uredbe uvaja nov postopek, po katerem mora ravnati država članica, v kateri se ugotovi kršitev, ki jo je storil cestni prevoznik nerezident. Ta država članica mora v roku enega meseca sporočiti minimalne informacije v standardni obliki. Od države članice sedeža lahko zahteva, da naloži upravne sankcije. Država članica, v kateri je sedež cestnega prevoznika blaga, mora v roku treh mesecev obvestiti drugo državo članico o nadaljnjem ukrepanju.

8.4 EESO meni, da so te nove določbe korak naprej. Obžaluje pa razdrobljenost in raznolikost načel in postopkov za nadzor izvrševanja in za uporabo evropske zakonodaje o cestnem prevozu blaga. Po mnenju EESO bi se moralo načelo ekstrateritorialnosti, ki se uporablja v zakonodaji o času vožnje in času počitka (Uredba 561/2006), uporabljati tudi v primeru kršitev zakonodaje o kabotaži. To bi bila večja spodbuda k spoštovanju zakonodaje.

8.5 Direktiva 2006/22 državam članicam narekuje enotno nacionalno strategijo nadzora izvrševanja in od njih zahteva, da imenujejo en organ za usklajevanje izvrševanja zakonodaje o času vožnje in času počitka. EESO meni, da bi moral tudi nadzor kabotaže soditi v okvir te strategije.

8.6 Podobno velja tudi za odbor, ki naj bi pomagal Komisiji. EESO nasprotuje množici odborov in se zavzema za oblikovanje enega samega odbora, ki bi ga sestavljali predstavniki držav članic in v katerem bi bili socialni partnerji opazovalci. To odbor bi imel nalogo, da Komisiji pomaga glede nadzora in izvrševanja evropske zakonodaje o cestnem prevozu blaga.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ Jan Cremers, Peter Donders, urednika, *The free movement of workers in the European Union*, European Institute for Construction Labour Research, CLR studies 4, 2004. To predvsem velja za Nizozemsko, ki direktivo uporablja za sektor gradbeništva in izključuje druge sektorje, Belgija pa direktivo o napotitvi uporablja od prvega dne opravljanja storitev.

⁽¹⁰⁾ Direktiva 96/71/ES, člen 3(4).

⁽¹¹⁾ Ecorys, *Study on road cabotage in the freight transport market* (Študija o kabotaži na trgu cestnega prevoza blaga), poročilo za GD TREN, str. 8.

⁽¹²⁾ Direktiva 96/71/ES, člen 3.

DODATEK

k Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednji amandmaji so prejeli vsaj četrtino glasov, vendar so bili med razpravo zavrnjeni:

Točki 4.5 in 4.6

Točki 4.5 in 4.6 se črtata:

- ~~4.5 EESO pa meni, da bi bilo treba več pozornosti nameniti socialnim razsežnostim dostopa do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga. V uvodnih izjavah, natančneje v uvodni izjavi 12, je sicer res omenjena direktiva o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (Direktiva 96/71/ES), ki se uporablja, kadar cestni prevozniki za zagotavljanje kabotaže napotijo delavce, ki so v delovnem razmerju pri teh cestnih prevoznikih, iz države članice, kjer običajno delajo. Ta uvodna izjava pa ni omenjena ne v členih ne v uvodnem memorandumu.~~
- ~~4.6 Ta vidik je toliko bolj pomemben, ker izvajanje pravnih določb Skupnosti za sektor cestnega prevoza blaga — zlasti tistih, povezanih s socialnim področjem — ni učinkovito v vseh državah članicah.~~

Obrazložitev

Socialno razsežnost v zvezi z uporabo kabotaže že v precejšnjem obsegu ureja Uredba št. 561/2006, ki določa predpise glede časa vožnje, odmorov in časa počitka za voznike, z Direktivo št. 2002/15/ES o urejanju delovnega časa oseb, ki opravljajo spremljevalne dejavnosti v cestnem prometu, z nacionalnimi predpisi ter s časovno omejitvijo, ki pogojuje kabotažo.

Rezultat glasovanja

Za: 27 Proti: 41 Vzdržani: 5

Točka 4.6

Spremeni se tako:

- ~~4.6 Ta vidik je toliko bolj pomemben, ker izvajanje pravnih določb Skupnosti za sektor cestnega prevoza blaga — zlasti tistih, povezanih s socialnim področjem — ni učinkovito v vseh državah članicah. Za zaključek bi bila primerna beseda ali dve o domnevnem pojavu kabotaže med prevozniki iz novih držav članic, v kolikor obstajajo prehodni ukrepi po pristopnih pogodbah, sklenjenimi z novimi državami članicami. Vendar pa je dejstvo, da bodo najpozneje leta 2009 vsi prehodni ukrepi prenehali veljati in bo kabotaža dovoljena.~~

Obrazložitev

Prehodni ukrepi, uvedeni za nove države članice, bodo leta 2009 prenehali veljati. Zato bodo v omenjeni uredbi vse države obravnavane enako. Realistično bo uredba začela veljati po letu 2009. To dejstvo je treba omeniti, saj bi morale pripomoči k odpravi ugibanj o nepošteni konkurenci in socialnem dumpingu novih držav članic.

Rezultat glasovanja

Za: 27 Proti: 47 Vzdržani: 4

Točka 5.3.9

Spremeni se tako:

- ~~5.3.9 Jasno je, da EESO ne nasprotuje vstopu prevoznikov iz novih držav članic na trg, vendar pa ta sproža vprašanje omejevanja in nadzora kabotaže, da bi se izognili nepošteni konkurenci in socialnemu dumpingu. EESO zato podpira odločitve Komisije, da oblikuje pravni okvir, naklonjen regulirani konkurenci in ne popolni liberalizaciji kabotaže. Ocena učinka ukrepov, ki jih predlaga Komisija, je poudarila naraščanje tretjega prevoza na notranjem trgu ⁽¹⁾. Poleg tega vse večje število prevoznih in logističnih podjetij odpira podružnice v novih državah članicah; iz teh držav nato napotijo voznike na opravljanje mednarodnega prevoza med starimi državami članicami. Toda EESO meni, da je to povezano s širitvijo EU in cilji notranjega trga.~~

⁽¹⁾ Delovni dokument osebja Komisije, ocena učinka SEC(2007)635/2, na str. 6 navaja, da je tretji prevoz vztrajno naraščal: med letoma 1999 in 2003 je bila povprečna letna stopnja rasti 4,4 %, leta 2004 in 2005 pa je presegla 20 % (op. prev: dokument ni na voljo v slovenščini).

Obrazložitev

Znova se omenja bojazni pred nepošteno konkurenco in socialnim dumpingom in točka ponavlja, kar je bilo rečeno že večkrat. Bolje bi bilo poudariti, da bi morali bolj razviti notranji trg EU.

Rezultat glasovanja

Za: 31 Proti: 61 Vzdržani: 0

Točka 5.3.10

Točka se črta:

~~5.3.10 Ocena učinka ukrepov, ki jih predlaga Komisija, je ravno tako poudarila naraščanje tretjega prevoza (nekateri govorijo o „veliki kabotaži“) ⁽¹⁾. Poleg tega vse večje število prevoznih in logističnih podjetij odpira podružnice v novih državah članicah; iz teh držav nato napotijo voznike na opravljanje mednarodnega prevoza med starimi državami članicami, po cenah, ki izključujejo vsakršno konkurenco, saj so posledica velikih razlik v plačah voznikov iz starih in voznikov iz novih držav članic. Tega drugega vidika nepoštena konkurence in socialnega dumpinga predlog uredbe ne omenja.~~

Obrazložitev

Če želimo v uredbi poudariti socialne vidike, še ne pomeni, da morajo vedno biti edini razlog za to nove države članice.

Rezultat glasovanja

Za: 33 Proti: 58 Vzdržani: 5

Točka 5.3.11

Točka se črta:

~~5.3.11 Zato EESO tudi obžaluje, da se socialna razsežnost ne omenja v zakonodajnem paketu, zlasti pa ne v tem predlogu. Ne upoštevajo se niti velike razlike v plačah v tem sektorju med novimi in starimi državami članicami niti negativne posledice za majhna in srednje velika podjetja, delovna mesta in plače voznikov.~~

Obrazložitev

Če želimo v uredbi poudariti socialne vidike, še ne pomeni, da morajo vedno biti edini razlog za to nove države članice.

Rezultat glasovanja

Za: 27 Proti: 62 Vzdržani: 1

Točka 6

Točka 6 se črta:

~~6. In direktiva o napotitvi delavcev?~~

~~6.1 Direktiva o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (Direktiva 96/71/ES) se uporablja, kadar cestni prevozniki za zagotavljanje kabotaže napotijo delavce, ki so v delovnem razmerju pri teh cestnih prevoznikih, iz države članice, kjer običajno delajo.~~

~~6.2 Težava je v tem, na kakšen način je bila ta direktiva prenesena v nacionalne zakonodaj, kar je v tem konkretnem primeru povzročilo razlike v njeni uporabi glede sektorjev in časovnega trajanja opravljanja storitev. Nekatere države direktivo tako uporabljajo zgolj za gradbeništvo, v drugih se mora uporabljati od prvega dne opravljanja storitev. Direktiva med drugim omogoča državam članicam odstopanje od določb zaradi kolektivnih sporazumov v sektorju, če trajanje napotitve ne presega mesec dni.~~

~~6.3 Ker se torej direktiva v državah članicah uporablja različno, v primeru kabotaže ne bo rešila težav, povezanih z nepošteno konkurenco in socialnim dumpingom, tudi če bi se pravilno izvajala.~~

⁽¹⁾ Delovni dokument osebja Komisije, ocena učinka SEC(2007)635/2, na str. 6 navaja, da je tretji prevoz vztrajno naraščal: med letoma 1999 in 2003 je bila povprečna letna stopnja rasti 4,4 %, leta 2004 in 2005 pa je presegla 20 % (op. prev: dokument ni na voljo v slovenščini).

- 6.4 Poleg tega ni nadzora izvrševanja direktive o napotitvah. Gre za pomembno pomanjkljivost, saj je vsaka država članica dolžna zagotoviti sodelovanje med javnimi oblastmi, pristojnimi v skladu z zakonodajo o socialni varnosti, kakor določa omenjena direktiva.
- 6.5 Zato bo EESO upošteval ugotovitve evropskega socialnega dialoga za sektor cestnega prometa na to temo.

Obrazložitev

Prometni sektor s svojimi posebnimi značilnostmi že regulira socialne vidike z Direktivo 2002/15/ES, ki obravnava delovni čas, in Uredbo št. 561/2006, ki vsebuje predpise glede časa vožnje, odmorov in časa počitka za voznike, ter z uporabo digitalnih tahografov.

V zvezi z drugimi socialnimi vidiki pa je uporaba Direktive 96/71 za sektor, kot je npr. gradbeništvo, kjer je odsotnost delavcev od doma vedno enaka, nekaj čisto drugega kot za tovorni promet v obliki individualne kabotaže v okviru mednarodnega tovornega prometa. V tem primeru ne gre ravno za odsotnost voznika, temveč za dejavnost, ki je del njegovega poklica, saj je voznik v mednarodnem tovornem prometu in ima dovoljenje Skupnosti za opravljanje cestnega prevoza.

Rezultat glasovanja

Za: 24 Proti: 63 Vzdržani: 2

Točka 6.3

Spremeni se tako:

- 6.3 Ker se torej direktiva v državah članicah uporablja različno, ~~v primeru kabotaže ne bo rešila težav, povezanih z nepošteno konkurenco in socialnim dumpingom~~, tudi če bi se pravilno izvajala.

Obrazložitev

Če želimo v uredbi poudariti socialne vidike, še ne pomeni, da morajo vedno biti edini razlog za to nove države članice.

Rezultat glasovanja

Za: 32 Proti: 57 Vzdržani: 2

Točka 1.2

Spremeni se tako:

- 1.2 EESO pa meni, da bi bilo morda treba več pozornosti nameniti socialnim razsežnostim dostopa do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga. ~~Podobno kot „tretji prevoz“⁽¹⁾ kabotaža lahko pripelje do nepoštenih konkurenco in socialnega dumpinga v tem sektorju zaradi razlik v plačah med vozniki iz novih in starih držav članic.~~

Obrazložitev

Če želimo v omenjeni uredbi poudariti socialne razsežnosti, to še ne pomeni, da morajo biti za to razlog nove države članice. Nepoštena konkurenca lahko obstaja in prihaja iz katere koli države članice. Kar zadeva omenjanje socialnega dumpinga, se v okviru EU te opredelitve socialnega dumpinga ne more uporabljati, če podjetja ali osebe pri svojem delovanju spoštujejo zakonodajo.

Rezultat glasovanja

Za: 28 Proti: 61 Vzdržani: 1

(¹) Tretji prevoz je prevoz iz države A v državo B, ki ga opravi prevoznik s sedežem v državi C.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o novem načinu upravljanja letališč za zmanjšanje emisij CO₂ (raziskovalno mnenje)

(2008/C 204/10)

Portugalsko ministrstvo za promet je v okviru portugalskega predsedstva v pismu 4. julija 2007 zaprosilo Evropski ekonomsko-socialni odbor, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti pripravi raziskovalno mnenje o naslednji temi:

Nov način upravljanja letališč za zmanjšanje emisij CO₂.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 19. februarja 2008. Poročevalec je bil g. McDonogh.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 13. marca) s 103 glasovi za in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Priporočila

- Letališča je treba spodbujati k sprejetju strategij upravljanja s ciljem zmanjšati njihove emisije ogljikovega dioksida s pomočjo uvedbe modela za kakovost zraka, ki bi omogočal prepoznati vse vire dušikovih oksidov in določiti cilje za zmanjšanje emisij CO₂. Ta model mora biti umerjen s kontrolnimi točkami kakovosti zraka na terenu in vključevati naslednja ključna območja: letališče, letališke zgradbe (terminal in infrastruktura pripadajočih storitev), parkirišča in površinski dostop do letališča.
- Spodbujati je treba sprejetje priznanih gradbenih standardov in najboljših mednarodnih praks na področju izgradnje in delovanja letališke infrastrukture, da bi čim bolj zmanjšali njeno sled ogljika. Glavni primeri so izolacija, maksimalna uporaba naravne svetlobe in izkoristek sonca, zbiranje deževnice, sončna energija, enote za sočasno proizvodnjo toplote in elektrike, sistemi za inteligentno upravljanje zgradb in pretvorniki toplote.
- Letališča je treba spodbujati k uporabi energije iz obnovljivih virov.
- Podpirati je treba uporabo okolju prijaznejših vozil letaliških služb na letališčih, na katerih je velika koncentracija službenih vozil povezana s kroženjem zrakoplovov. Letališča bi lahko tudi potnike spodbujala k uporabi okolju prijaznih vozil, tako da bi uvedla različne parkirnine in prednostna parkirna mesta.
- Letališča je treba spodbujati, da čim bolj zmanjšajo nastajanje odpadkov na letališčih, tako da zagotovijo učinkovitejšo možnosti za recikliranje na letališčih. Koristno bi bilo ugotoviti količino odpadkov, ki jo proizvede posamezni potnik, saj je to ključen okoljski kazalnik.
- Zmanjšati je treba vpliv vožnje z avtomobilom na letališče, tako da se potnikom in osebju omogoči alternativne trajnostne oblike prevoza, kot so železniške in avtobusne povezave, vožnja več ljudi z enim avtomobilom in uporaba kolesa.
- Letališča je treba spodbujati, da – kjer je to mogoče – izboljšajo postopke upravljanja zračnega prometa na letališču in v njegovi okolici, da se zmanjša poraba goriva v zrakoplovih.
- Pomožni motorji zrakoplovov, ki so na tleh, če je le mogoče ne bi smeli biti prižgani. Oskrbo z električno energijo in klimatiziranim zrakom na tleh je treba zagotoviti iz zgradbe terminala.
- Uporabo zrakoplovov s starejšimi motorji, ki neučinkovito porabljajo gorivo, je treba z zvišanjem pristojbin za njihovo pristajanje in vzletanje, s pomočjo diferencialnih pristojbin, zmanjšati ali prepovedati.
- Zmanjšati je treba tudi uporabo glasnejših zrakoplovov s sprejetjem sistemov klasifikacije hrupa, ki ga povzročajo zrakoplovi, in povezanimi sistemi za kvote hrupa na letališčih.
- Emisije je treba zmanjšati s sistemskim pristopom – čeprav varnost ostaja glavna prednostna naloga, je treba upoštevati vse dejavnike, vključno z zasnovo in delovanjem letalskega ogrodja in motorja, možnimi kompromisi, alternativnimi gorivi, storitvami zemeljske oskrbe, zmogljivostjo letališč in upravljanjem zračnega prometa.
- Spodbujati je treba način kontinuiranega spuščanja zrakoplova (*Continuous Descent Approach (CDA)*), pri katerem se začne zrakoplov spuščati na višji višini in se enakomerno pomika proti tlu, v nasprotju s postopnim spuščanjem, pri katerem mora zrakoplov leteti dlje časa na določeni višini, kar zahteva večji potisk za ohranitev stalne hitrosti in posledično večjo porabo goriva. Kontinuirano spuščanje pomeni, da se zrakoplov spušča pri učinkovitejši hitrosti in tako porabi manj goriva. Ta način vpliva na kakovost zraka v območju 15 do 20 milj od letališča.
- Turbopropelerska letala bi bilo treba uporabljati za vse razdalje, krajše od 500 km, in za lete z manj kot 70 potniki, v kolikor akcijski radij to dovoljuje.
- Poraba goriva se lahko zmanjša, če sta pri vožnji zrakoplova po letaliških manevrskih površinah do vzletno-pristajalne steze in od nje izključena eden ali dva motorja.

2. Uvod

2.1 Letalska industrija znatno prispeva k emisijam toplogrednih plinov. Emisije trenutno dosegajo približno 3 % ⁽¹⁾ vseh evropskih emisij toplogrednih plinov, in so od leta 1990 narasle za 87 %. Hitra rast emisij letalske industrije je v nasprotju z uspehom mnogih drugih gospodarskih panog na področju zmanjševanja emisij. Brez ukrepanja bo rast emisij, ki jih ustvarjajo leti z letališč EU, do leta 2012 izničila več kot četrtno 8-odstotnega zmanjšanja emisij, ki ga mora EU-15 doseči v skladu s kjotskim protokolom. Do leta 2020 se utegne raven emisij iz letalske industrije podvojiti.

2.2 Letalstvo spodbuja gospodarstvo, trgovino in turizem, ustvarja poslovne priložnosti in povečuje možnosti za izboljšanje kakovosti življenja v razvitih regijah in regijah v razvoju.

2.3 Z letalom se prevaža letno 2 milijardi potnikov in 40 % medregionalno izvoženega blaga (po vrednosti). Z letalom potuje 40 % mednarodnih turistov. Letalska industrija omogoča 29 milijonov delovnih mest po vsem svetu. Svetovni gospodarski vpliv letalstva se ocenjuje na 2.960 milijard USD, kar pomeni 8 % svetovnega BDP.

2.4 Letališče mora biti sestavni del lokalne infrastrukture in imeti vodilno vlogo pri zaščiti okolja na lokalni ravni.

2.5 Učinkovitost in najboljša možna uporaba letališke infrastrukture je zelo odvisna od kontrole zračnega prometa. Uvedba učinkovitih postopkov kontrole zračnega prometa in njihovo spremljanje na letališčih in v njihovi okolici lahko omeji količino porabljenega goriva pri vzletu, pristajanju in vožnji zrakoplova po letaliških manevrskih površinah.

2.6 Mnogim letališčem, kot so London Gatwick, Paris Orly, Milan Linate itd., že zdaj močno primanjkuje zmogljivosti. Do leta 2010 se jim bo pridružilo še okrog 15 evropskih letališč. Britanska uprava za civilno letalstvo, med drugimi, meni, da bi morale letalske družbe slote licitirati in z njimi trgovati na preglednem sekundarnem trgu, da bi tako spodbujali čim boljšo uporabo omejenih sredstev.

2.7 Letališko infrastrukturo in pripadajoče naprave na letališču bi lahko učinkoviteje izkoristili, če bi uporabljali večja letala, kjer je to mogoče. Čeprav so mnogi leti polno zasedeni, je povprečno število potnikov na vsakem letalu, ki uporablja več letališč, le 68. Letala so premajhna, letalske družbe pa niso zainteresirane za uporabo večjih, sodobnejših letal, saj se letaliških pristojbin ne da zaračunavati tako, da bi spodbujale tovrstno učinkovitost. Za izboljšanje položaja bi bilo treba uvesti kombinacijo tržnih mehanizmov in predpisov za spodbujanje učinkovitosti, kot je na primer zahteva, da morajo letalski prevozniki

uporabljati izhodna vrata vsaj enkrat na uro, odvisno od vrste zrakoplova, ali jih dati na voljo drugim prevoznikom.

2.8 Predlog Komisije za vzpostavitev „enotnega odprtega neba“ za Evropo (SESAR), ki bo uskladi različne nacionalne sisteme kontrole zračnega prometa, ki trenutno veljajo, ponuja priložnost za precej večjo učinkovitost uporabe zračnega prostora pri pristanku in vzletu, s tem pa se bo zmanjšal čas kroženja ali čakanja letala pred pristankom oziroma zadrževanja letala na tleh, zmanjšalo se bo na primer čakanje na slote za pristanek oziroma vzlet. (IATA, Mednarodno združenje letalskih prevoznikov, napoveduje, da bi svetovne emisije CO₂ iz letal lahko zmanjšali za 12 %, če bi bili sistemi za kontrolo zračnega prometa učinkovitejši). Odbor poziva vse zainteresirane strani, da pospešijo pogajanja za vzpostavitev tega novega sistema in da ne dovolijo, da bi vzpostavitev zadrževale taktike posameznih sektorjev zaradi njihovih interesov.

3. Letala – vir hrupa in emisij

3.1 Okoljski vpliv letal se ocenjuje na približno 2 % svetovnih emisij toplogrednih plinov in se lahko do leta 2050 podvoji.

3.2 Letalska industrija je z leti prehitela večino drugih industrijskih panog pri zmanjšanju hrupa in emisij na proizvodno enoto. Učinkovitost uporabe goriva se trenutno izboljšuje za približno 1–2 % letno in emisije predstavljajo 2 % skupne količine. Rast letalskega sektorja znaša 5 % letno, energetska učinkovitost pa prinaša manj kot 1,5 % prihranka. Vendar se bo letalski sektor predvidoma razvijal še hitreje, tako da tehnološke izboljšave same po sebi ne bodo dovolj za rešitev tega problema.

4. Hrup in kakovost zraka v okolici letališč

4.1 Letalska industrija se zavzema za uravnotežen pristop k upravljanju hrupa, ki ga priporoča Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO) in ki je namenjen čim bolj učinkovitemu omejevanju izpostavljenosti prebivalstva.

4.2 V tem pogledu je še posebej pomembno zmanjšanje hrupa pri viru s pomočjo tehnološkega napredka; v zadnjih desetletjih se je stanje izrazito izboljšalo, v naslednjih petnajstih letih pa predvidevajo nadaljnji napredek. Evropska komisija je objavila direktivo ⁽²⁾, ki je določila načela za upravljanje letalskega hrupa in uvedla omejitve delovanja, zlasti določbo o umiku najbolj hrupnih letal iz poglavja 3 z letališč Skupnosti; učinke te direktive je zdaj treba pregledati.

⁽¹⁾ Glej: http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation_en.htm.

⁽²⁾ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2002/30/ES z dne 26. marca 2002 o oblikovanju pravil in postopkov glede uvedbe s hrupom povezanih omejitev obratovanja na letališčih Skupnosti (Besedilo velja za EGP), UL L 85, 28.3.2002, str. 40–46.

4.3 Letališča in izvajalci navigacijskih storitev zračnega prometa se zavzemajo za uporabo kontinuiranega spuščanja zrakoplova in drugih postopkov letenja z manj hrupa, kjer je to mogoče, ob tem pa želijo ohraniti zmogljivosti vzletno-pristajalnih stez. To se je pokazalo za ključno področje, na katerem je mogoče znižati emisije CO₂ na letališčih in v njihovi okolici.

4.4 Vlade morajo zagotoviti preventivne ukrepe za načrtovanje uporabe zemljišč in njihovo upravljanje v okolici letališč.

4.5 Prizadevanja za kakovost zraka na lokalni ravni zahtevajo celostno ukrepanje, usmerjeno v vse vrste emisij v zraku in na tleh, vključno z dejavnostmi, kot sta industrija in cestni promet, ki nista neposredno povezani z zračnim prometom, temveč s storitvami na letališču. Povezovanje letališč z železniškim omrežjem je treba spodbujati z uvajanjem okoljsko trajnostnih možnosti prevoza do letališč, pomembna dejavnika pa sta tudi razširitev avtobusnega in železniškega omrežja. Letališča morajo z uvedbo različnih cen in prednostnih lokacij za parkiranje spodbujati uporabo okolju prijaznih avtomobilov v njihovih voznih parkih. Minimalna zahteva za vozila, ki jih uporabljajo letališke službe, mora biti uporaba čistejših virov energije, kot sta plin in električna energija; nekatere vrste vozil že uporabljajo akumulatorje, kar bi bilo treba še razširiti, kjer je to mogoče, glede na posebne operativne zahteve. Prevoz osebja na letališče in z njega lahko precej zgosti promet, zato je treba spodbujati alternativne možnosti prevoza, kot so avtobusi za osebje, prevoz več ljudi z enim avtomobilom, če je le mogoče prilagodljiv delavnik, da bi se izognili največji gneči, in možnost, da letališko osebje uporablja kolesa.

4.6 Tehnološki napredek je praktično odpravil vidni dim in ogljikovodike, dušikovi oksidi iz motorjev letal so se postopoma znižali za 50 % v zadnjih 15 letih. Dodatno 80-odstotno znižanje dušika je cilj nove tehnologije motorjev do leta 2020.

4.7 Sistemi gorivnih celic so v fazi razvoja in lahko zamenjajo pomožne enote za napajanje na krovu letal (APU)) in tako prispevajo k zmanjšanju emisij do 75 % na enoto.

4.8 Letališča in letalske družbe si prizadevajo uporabljati čistejšo in učinkovitejšo opremo in vozila na letališču, pri tem pa pozivajo vlade in lokalne oblasti, da zagotovijo bolj ekološki dostop do letališč, kot sta vlak ali metro.

4.9 Zrakoplov, ki stoji na letališču, ima običajno vključenega enega od motorjev zaradi oskrbe z elektriko.

5. Prispevek letalskega sektorja k podnebnim spremembam

5.1 Letalski sektor z uporabo fosilnih goriv ustvari približno 2–4 % evropskih emisij CO₂. Po napovedih Medvladnega foruma o podnebnih spremembah (IPCC) lahko te do leta 2050 dosežejo približno 5 % ali celo več. Ugotovili so tudi, da bi povečanje emisij v letalstvu do leta 2012 lahko izničilo več kot četrtino okoljskega prispevka EU v okviru kjotskega protokola. Mednarodni dogovor glede ukrepov bo težko doseči, vendar je namen predlagane direktive zagotoviti model ukrepanja na svetovni ravni in je tudi edina pobuda, ki to omogoča.

5.2 80 % emisij toplogrednih plinov, ki jih proizvede letalska industrija, je povezanih s prevozi potnikov na razdalje, daljše od 1 500 km/900 milj, za katere ni nobene praktične alternative.

5.3 Letalska industrija si aktivno prizadeva raziskati možnosti za postopno uvajanje alternativnih goriv, kot je utekočinjeni plin iz biomase (BTL), da bi dodatno zmanjšali emisije CO₂.

5.4 Tehnološki napredek, izboljšanje infrastrukture in dobre prakse na področju obratovanja letališč trenutno veljajo za najučinkovitejša in najbolj gospodarna sredstva za obravnavanje problema podnebnih sprememb, poleg ustreznih tržno zasnovanih ukrepov.

5.5 Letališča potrebujejo mednarodne standarde in celovite politike, ne pa zgolj posameznih ukrepov, ki nimajo prihodnosti.

5.6 Ureditev letališč lahko pozitivno vpliva na zmanjšanje emisij, zlasti preureditev voznih stez in ploščadi, da bi zmanjšali preobremenjenost vzletno-pristajalnih stez. Zgradba terminala bi morala biti zasnovana tako, da bi bile potrebe po energiji (na primer za gretje in prezračevanje) minimalne, in pri načrtovanju zgradb bi bilo treba predvideti, kjer je to mogoče, namestitve sončnih kolektorjev, ki bi čim bolj izkoristili naravno svetlobo in segrevanje s sončno energijo, uporabo sistemov za sočasno proizvodnjo toplote in elektrike in prenos toplote ter naprav za zbiranje deževnice, ki bi se uporabljala za stranišča, pranje zrakoplovov itd. Temperaturo v zgradbah terminalov bi bilo treba učinkovito nadzorovati, da bi zmanjšali izgube energije zaradi pretiranega gretja oziroma hlajenja.

5.7 Cilj operativnega upravljanja letališč bi moral biti zmanjšanje količine odpadkov, ki jih ustvarijo potniki, s pomočjo boljših pobud za recikliranje, ki bi jih neposredno nadzirala letališča ali pa bi bile predvidene v sporazumih o ravni storitev, sklenjenih med letalskimi družbami in drugimi glavnimi ponudniki storitev.

5.8 Direktiva o vključitvi letalskih dejavnosti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti ⁽³⁾ lahko pozitivno vpliva na ozaveščenost javnosti, ponudi nezanemarljiva nova sredstva za zmanjševanje emisij ogljikovega dioksida in zagotovi ukrepe za vključitev tistih zunanjih okoljskih stroškov, ki jih je letalska industrija do sedaj lahko spregledala. Glede na višino in nihanja cen ogljika pa verjetno ne bo bistveno vplivala na nadaljnjo rast zračnega prometa in emisij.

6. Sklepne ugotovitve – nadaljnji koraki

6.1 Za proaktivno, pravočasno in stroškovno učinkovito obravnavanje okoljskega vpliva letališč je nujno potrebno stalno sodelovanje in dogovarjanje mednarodnih organov, vlad in zainteresiranih sektorjev industrije.

6.2 Emisije je treba zmanjšati s sistemskim pristopom – čeprav varnost ostaja glavna prednostna naloga, je treba upoštevati vse dejavnike, vključno z zasnovo in delovanjem letalskega ogrodka in motorja, možnimi kompromisi, alternativnimi gorivi, storitvami zemeljske oskrbe, zmogljivostjo letališč in upravljanjem zračnega prometa.

6.3 Nujna prednostna naloga je uskladitev dolgoročnih okoljskih ciljev za letališča na podlagi zanesljivih in preverljivih podatkov in zahtev. V te cilje morajo biti vključeni vsi vidiki letališke dejavnosti (zračni promet, zgradbe, dostop do letališča itd.).

6.4 Vzpostavitev nove letališke infrastrukture za zmanjšanje porabe goriva pred vzletom in po pristanku mora biti glavno merilo vseh prihodnjih zasnov letališč. Nadalje je treba preučiti in – tam kjer je mogoče – uresničiti pobude, kot so prostori za čakanje (*holding grids*) na večjih letališčih, kamor se lahko povleče komercialno letalo z ugasnjenimi motorji; tako letalo motorje prižge šele približno 10 minut pred vzletom.

6.5 Spodbujati je treba način kontinuiranega spuščanja, pri katerem se zrakoplov začne spuščati pri višji višini in se proti tlu pomika enakomerno, namesto spuščanja po stopnjah, pri katerem se porabi preveč goriva. Kontinuirano spuščanje pomeni, da se zrakoplov spušča pri bolj učinkoviti hitrosti in zato porabi manj goriva.

V Bruslju, 13. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ COM(2006) 818 konč. – 2006/0304 (COD) in mnenje Odbora, UL C 175, 27.7.2007, str. 5.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o smernicah o uporabi člena 81 Pogodbe ES za storitve pomorskega prometa (dodatno mnenje)

(2008/C 204/11)

Predsedstvo Evropskega ekonomsko-socialnega odbora je 20. novembra 2007 sklenilo, da v skladu s členom 29(A) izvedbenih določb poslovnika pripravi dodatno mnenje o naslednji temi:

Smernice o uporabi člena 81 Pogodbe ES za storitve pomorskega prometa.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 19. februarja 2008. Poročevalka je bila dr. BREDIMA.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 117 glasovi za in 6 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepne ugotovitve

1.1 EESO meni, da je mogoče potrditi večino strukture in sedanjega besedila osnutka smernic. Po drugi strani pa opozarja na razlike v podrobnostih med poglavjem o linijskih prevozi in poglavjem o prevozi (združenj plovil) v prosti plovbi. Razdelek poglavja o linijskih prevozi, ki obravnava izmenjavo informacij, je precej natančen in razmeroma koristen, saj so v njem opisane in razložene ustrezne sodne prakse in prakse sprejemanja odločitev na tem področju. Na splošno se zdi, da je osnutek smernic za linijske storitve jasen, ter da temelji na obstoječi sodni praksi in na dolgih, temeljitih razpravah z obravnavano industrijo. Razdelki o splošnih prevozi in prosti plovbi in zlasti razdelki o združenjih plovil v prosti plovbi pa so manj natančni. EESO domneva, da je to pomanjkanje natančnosti v veliki meri posledica odsotnosti sodne prakse in torej pomanjkanja izkušenj ustreznih organov (zadolženih za konkurenco), vključno z Evropsko komisijo, na področju prevozov v prosti plovbi in združenj plovil v prosti plovbi, saj naročniki prevoza še niso vložili nikakršne uradne pritožbe.

1.2 EESO ponavlja svoje pozive v prejšnjih mnenjih (2004, 2006, 2007), naj EU začne konstruktivna posvetovanja z drugimi sodnimi oblastmi, da skupaj ugotovijo združljivost obstoječih ureditev linijskih prevozov po svetu. EESO nadalje ponavlja svoje priporočilo iz zgoraj navedenih mnenj, da naj Evropska komisija poleg čisto konkurenčnih dejavnikov upošteva tudi vidik človeških virov (npr. vpliv na zaposlovanje za evropske pomorščake), kadar obravnava pravila o konkurenci na področju pomorskega prometa.

1.3 EESO predlaga uporabo nazornih primerov za opredelitev vsebine (osnutka) smernic o linijskih prevozi, zlati tam, kjer naj bi bili podatki „zgodovinski“.

1.4 Ker so razdelki o prevozi in prosti plovbi in združenjih plovil v prosti plovbi iz zgoraj navedenih razlogov manj natančni, se EESO sprašuje, ali bodo ponudnikom prevozov v prosti plovbi (združenjem) zagotovili dovolj natančna navodila, ki jih potrebujejo, da opravijo samoocenjevanje svojih sporazumov o sodelovanju. V nekaterih razdelkih osnutka smernic o prevozi (združenj plovil) v prosti plovbi bo morda potrebno zagotoviti večjo jasnost. Morda bi bilo vredno tudi premisliti o razširitvi uredbe o konzorcijih, ki je v sedanjih obliki konkretno omejena na kontejnerske prevoze, da pokrije tudi druge ustrezne segmente svetovnega trga pomorskih prevozov.

1.5 EESO poudarja, da združenja plovil ne tvorijo večine trga prevoznih storitev v prosti plovbi. Nasprotno, veliko večino prevoznih storitev v prosti plovbi opravlja veliko število malih in srednje velikih podjetij, ki med seboj tekmujejo za tovar. EESO zato meni, da je treba v smernice vključiti posebno pojasnilo, ki bo priznavalo to dejstvo. Poleg tega bi morala Evropska komisija natančneje opredeliti uporabo pravila *de minimis* v zvezi z združenji plovil, ki so premajhna, da bi lahko kakorkoli pomembno vplivala na njihove trge.

1.6 Obžalovanja vredno je, da navodila o združenjih plovil v prosti plovbi ne odgovarjajo v celoti na vprašanja, ki zbuja negotovost in celo zaskrbljenost pri združenjih plovil, ki opravljajo prevoze v prosti plovbi. EESO se strinja, da osnutek smernic daje vtis, da združenja plovil v prosti plovbi kot taka niso neskladna s pravili konkurence ES, kljub temu pa poziva Evropsko komisijo, da v končni različici smernic zagotovi natančnejšo opredelitev v zvezi z uporabo člena 81(3) glede plovil v prosti plovbi in tako zagotovi orodja, potrebna za izvedbo samoocenjevanja.

1.7 Omeniti je treba, da osnutek smernic ne vsebuje natančne opredelitve izraza „prevozi v prosti plovbi“, zaradi česar ni jasno, ali se smernice nanašajo tudi na pomorski potniški prevoz in/ali specializirane prevoze. Zato bi bilo morda treba premisliti o dodatni pojasnitvi tega vprašanja.

1.8 Nadalje, v zvezi s poglavjem o prevozih v prosti plovbi EESO predlaga, da smernice pojasnijo, da se dejavnosti ladjarkega posrednika pri oblikovanju cen ne razlikujejo bistveno od dejavnosti upravnika združenja plovil. Trgi prevozov v prosti plovbi, vključno s tistimi, na katerih nastopajo združenja plovil, so ponudbeni trgi, tj. cene se določajo v pogajanjih med strankami in temeljijo na ponudbi in povpraševanju. Zato dejstvo, da se upravnik združenja plovil dogovori o ceni z naročnikom prevoza za uporabo plovila v okviru združenja, samo po sebi ne pomeni „določanja cen“ kot nedopustne omejitve.

2. Uvod

2.1 Evropska komisija je 13. septembra 2007 objavila dolgo pričakovani osnutek smernic o uporabi pravil konkurence ES za storitve pomorskega prometa. Smernice se nanašajo na sporazume o sodelovanju v storitvenih sektorjih v pomorskem prometu, ki jih neposredno zadevajo spremembe iz Uredbe (ES) št. 1419/2006 o kabotaži, linijskih prevoznih storitvah in prevoznih storitvah v prosti plovbi. Cilj smernic je zagotoviti navodila, ki bodo ladijskim prevoznikom pomagala izpeljati notranjo presojo svojih sporazumov o sodelovanju in ugotoviti, ali so ti v skladu s členom 81 Pogodbe ES. Začetno obdobje veljavnosti smernic znaša pet let.

2.2 Namen osnutka smernic je zlasti pojasniti pogoje, pod katerimi si lahko ponudniki linijskih prevozov zakonito izmenjujejo informacije o tovoru, ponudniki prevozov v prosti plovbi pa sklepajo dogovore o združevanju plovil. V ta namen je podana obsežna skupina parametrov. Resnična dodana vrednost (osnutka) smernic v praksi pa bo znana šele v prihodnosti, npr. ali bodo smernice (osnutek smernic) ponudile dovolj natančna navodila, da lahko ponudniki prevozov ugotovijo, ali je njihovo nameravano ravnanje na trgu zakonito.

3. Splošne ugotovitve

Linijske prevozne storitve

3.1 Del osnutka smernic, ki se nanaša na linijski prevoz – poleg tega, da potrjuje že znana dejstva, tj. da bodo z 18. okto-

brom 2008 ukinjene linijske konference pri prevozih v pristanišča EU in iz njih – določa dovoljena sredstva za izmenjavo tržnih informacij med ponudniki linijskih prevozov. Čeprav bi bilo treba nekatere podrobnosti morda še dodelati, bo industrija linijskega pomorskega prometa z osnutkom smernic najverjetneje dobila prav tako izmenjavo informacij, kakršno potrebuje za nemoteno poslovanje.

3.2 Z 18. oktobrom 2008 bodo morali ponudniki linijskih prevozov, ki opravljajo storitve prevoza v pristanišča EU in iz njih, ukiniti vse dejavnosti, povezane s protikonkurenčnimi linijskimi konferencami, ne glede na to, ali so take dejavnosti dovoljene v drugih sodnih oblasteh po svetu. EESO meni, da bodo ponudniki prevozov, ki ponujajo svoje storitve na svetovnem trgu, težko zagotovili, da linijske konference, ki so nezakonite v EU, ne povzročijo bistvene škode na trgu EU.

3.3 Na področju linijskih prevozov je v ospredju vprašanje sistemov za izmenjavo informacij. Ponudniki linijskih prevozov so dobili določeno mero svobode pri izmenjavi informacij. Pomembni elementi so tržna struktura, vrsta izmenjanih informacij, starost informacij in pogostost izmenjanih podatkov. Poudarek je upravičeno največji na izmenjavi podatkov o gibanjih v prihodnosti, predvsem napovedi zmogljivosti in indeksi cen. Zdi se, da so napovedi zmogljivosti *prima facie* tako rekoč vedno nezakonite. EESO se zaveda, da je treba učinke izmenjave informacij ocenjevati od primera do primera.

3.4 Glede indeksov cen ni verjetno, da bi zbirni indeks cen kršil zakon, razen če obstaja možnost razčlenitve informacij tako, da lahko podjetja neposredno ali posredno ugotovijo konkurenčne strategije svojih tekmecev. Ovrednotiti je treba obseg združevanja podatkov, naravo „zgodovinskih“ ali „nedavnih“ podatkov in pogostost objavljanja informacij, pri čemer pa osnutek smernic ne navaja natančno, kakšen pomen je treba pripisati tem dejavnikom.

3.5 Glede storitev linijskega prevoza smernice ne vsebujejo nikakršnega resnično novega elementa, temveč se zdi, da zgolj ponovno opisujejo splošna merila, ki so jih predhodno opredelili Evropska komisija in evropska sodišča.

3.6 EESO ponavlja svoje pozive iz prejšnjih mnenj ⁽¹⁾, naj EU začne konstruktivna posvetovanja z drugimi sodnimi oblastmi, da skupaj ugotovijo združljivost obstoječih ureditev linijskih prevozov po svetu. EESO nadalje ponavlja svoje priporočilo iz

⁽¹⁾ UL C 256, 27.10.2007, str. 62–65; UL C 309, 16.12.2006, str. 46–50; UL C 157, 28.6.2005, str. 130–136.

zgoraj navedenih mnenj, da bi morala Evropska komisija poleg čisto konkurenčnih dejavnikov upoštevati tudi vidik človeških virov (npr. vpliv na zaposlovanje za evropske pomorščake), kadar obravnava pravila konkurence na področju pomorskega prometa.

Prevozne storitve v prosti plovbi

3.7 Prevozne storitve v prosti plovbi so globalne in izjemno konkurenčne, njihove značilnosti pa se skladajo s številnimi značilnostmi modela popolne konkurence. Ponudba storitev je homogena, vstopni stroški pa so na splošno zelo nizki. Na trgu tekmuje veliko podjetij, pri čemer ponudba nadomestnih storitev poteka med plovili različnih velikosti in vrst glede na tržne okoliščine. Trg je zelo pregleden tudi zaradi pretoka informacij. Posli se sklepajo v glavnem na podlagi pogodb za enkratni prevoz, več zaporednih prevozov, prevoz tovora ali časovno omejeni prevoz. Cene za prevoz tovora, ki jih lahko dosežejo ponudniki na teh trgih, so izjemno nestanovitne in so odvisne od tržnih okoliščin. Poleg tega se lahko trgi prevoznih storitev v prosti plovbi hitro odzovejo na tržna dogajanja in potrebe naročnikov prevoza ⁽²⁾.

3.8 Združenja plovil delujejo v vseh sektorjih prevoznih storitev v prosti plovbi. „Združenje plovil“ je skupina podobnih plovil, katerih lastniki so različni, vendar poslujejo pod isto upravo. Upravnik združenja plovil upravlja plovila kot eno samo povezano floto, zbira njihov zaslužek in ga nato razdeli po predhodno dogovorjenem sistemu „ponderiranih“ deležev, pri čemer je posameznim lastnikom prepuščeno zgolj upravljanje navtično/tehničnega obratovanja ladje. Združenja plovil se ustanavljajo v glavnem iz dveh razlogov. Prvi razlog je, da udeležencem omogočajo doseganje standardov storitev, ki jih njihove glavne stranke čedalje bolj zahtevajo. Drugi razlog je, da želijo izboljšati učinkovitost prevozov z namenskimi vlaganji in večjim izkoristkom ladij. Združenja plovil delujejo v okolju ponudbe in povpraševanja, v katerem se pogodbe sklepajo na podlagi višje ponudbe, cene se glavnem oblikujejo na promptnem trgu, kupci so veliki in izkušeni, posredniki pa ponujajo izjemen pregled tonaže in pogojev v vsakem trenutku.

3.9 EESO poudarja, da združenja plovil ne tvorijo večine trga prevoznih storitev v prosti plovbi. Pravzaprav večino prevoznih storitev v prosti plovbi opravlja veliko število malih in srednje velikih podjetij, ki med seboj tekmujejo za tovar. EESO zato meni, da je treba v smernice vključiti posebno pojasnilo, ki bo priznavalo to dejstvo.

3.10 EESO opazuje, da so prevozne storitve v prosti plovbi in združenja plovil v prosti plovbi že od nekdaj urejala pravila konkurence ES, tj. veliko pred sprejetjem Uredbe 1419/2006, ki

je Evropski komisiji dodelila izvršilna pooblastila na področju teh storitev. Kljub temu pa v tem obdobju naročniki prevozov niso vložili nikakršnih pritožb, tako da na tem področju ni nikakršne sodne prakse. EESO domneva, da je prav pomanjkanje sodne prakse in posledično neizkušenost pristojnih organov (zadolženih za konkurenco), vključno z Evropsko komisijo, razlog, zakaj so razdelki osnutka smernic, ki obravnavajo prevoze (združenj plovil) v prosti plovbi, manj natančni od razdelkov, ki obravnavajo linijske prevoze. Omeniti je treba tudi, da osnutek smernic ne opredeljuje natančno pomena „prevozi v prosti plovbi“, zaradi česar ni jasno, ali se smernice nanašajo tudi na pomorski potniški prevoz in/ali specializirane prevoze. Zato bi bilo morda treba premisliti o pojasnitvi tega vprašanja.

3.11 Osnutek smernic ne upošteva dovolj posebnosti sektorja proste plovbe in je videti, kot da se ravna po posebnih nesektorskih Smernicah o horizontalnem sodelovanju. Združenja plovil bodo morala ravnati v skladu z enakimi smernicami kot drugi industrijski sektorji, da zagotovijo, da ne bodo zavirala svobodne konkurence ali ravnala kot kartel.

3.12 Osnutek smernic je precej splošen in ne zagotavlja natančne pravne varnosti. Smernice ne navajajo izrecno, da so združenja plovil v pomorskem prometu neskladna s pravili o konkurenci EU, pri čemer pa tudi ne dajejo navodil, v katerih primerih bi to lahko bila.

3.13 Najpomembnejši razdelek osnutka smernic je tisti, ki obravnava ocenjevanje in razvrščanje združenj plovil. Izhodišče je ugotovitev, da je ena od splošnih značilnosti združenja plovil skupno trženje v povezavi z različnim obsegom skupne proizvodnje.

3.14 V zvezi z obravnavanim trgom EESO meni, da bi morale smernice bolj upoštevati dejstvo, da obstaja pomemben dejavnik nadomestnih storitev v prevozi v prosti plovbi tako na strani povpraševanja kot tudi na strani ponudbe (npr. glede na vrsto plovila, velikost plovila, vrsto prevoznih pogodb in geografski trg). Vendar če mora združenje plovil opraviti samo-ocenjevanje, tržni deleži ne morejo biti opredeljeni za vsako pogodbo posebej, temveč jih je treba ocenjevati skozi določeno obdobje.

3.15 EESO meni, da bo treba opraviti določene izboljšave glede ustreznosti in opredelitve tržnega deleža, ki ga imajo združenja plovil v pomorskem prometu, in „nadomestnih storitev“ med vrstami trgovine in vrstami ladij. Zaveda se tudi, da niso bila podana nikakršna praktična navodila v zvezi z opredelitvijo ustreznega trga. Kljub temu bi morali biti tržni deleži precej različni glede na uporabljeno metodologijo.

⁽²⁾ Fearnleyevo poročilo: „The Legal and Economic Analysis of Tramp Maritime Services“, februar 2007, str. 14–31. http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/legislation/maritime/tramp_report.pdf.

3.16 Pri oceni sporazumov o združenjih plovil v prosti plovbi v skladu s členom 81, je treba poudariti, da upravnik združenja plovil tako operativno kot komercialno „upravlja“ floto, povezano v združenju plovil, tako da ponuja skupno storitev prek enega samega združenja plovil. Ponudba plovil na trgu dejansko dopolnjuje nalogo upravnika, ki upravlja ponujeno storitev. Posameznim lastnikom pa je prepuščena odgovornost za čisto navtično/tehnično obratovanje plovil. Združenja plovil zagotavljajo skupno „opravljeno“ storitev, ki je rezultat dokaj visoke stopnje povezovanja dejavnosti udeležencev ⁽³⁾. Zato bi bilo treba sporazume združenj plovil oceniti enako kot druge oblike sporazumov o skupni proizvodnji ali sporazumov o specializaciji.

3.17 EESO meni, da sklici na „določanje cen“ kot na značilnost delovanja združenja plovil (in posledično kot na nedopustno omejitve konkurence) ne morejo biti ohranjeni v smernicah na podlagi tega, da je dogovor o ceni med upravnikom združenja plovil in stranko sestavni del ponujene storitve in je rezultat pogajanj o ceni za uporabo plovila v okviru združenja v ponudbenem postopku.

3.18 EESO meni, da so glede na namen sporazumov združenj plovil in njihove temeljne značilnosti izpolnjeni štirje pogoji, določeni v členu 81(3) ES, kar pomeni, da združenja plovil običajno izpolnjujejo pogoje, potrebne za izvezetje. Dejstvo, da so bila združenja plovil ustanovljena kot odziv na potrebe in zahteve naročnikov prevoza in da že desetletja delujejo brez pritožb, potrjuje to stališče.

3.19 EESO upa, da bo Evropska komisija smernice stalno pregledovala glede na pridobljene izkušnje, da bo po potrebi sproti uvajala dopolnilna navodila ali pojasnila, takoj ko bodo slednja na voljo, in da ne bo čakala na pretek petletnega obdobja.

3.20 Komisija bi morala ob prvi priložnosti uvesti pregled področja uporabe skupinskih izjem za linijske konzorcije in hkrati proučiti potrebo po ureditvi drugih ustreznih segmentov svetovnega trga pomorskih prevozov, zlasti prevoze v prosti plovbi, ki se opravljajo redno in na rednih progah, kar je značilnost številnih vrst specializiranih prevozov (npr. konvencionalna plovila s hladilnicami, plovila za prevoz lesa, specializirana plovila za prevoz avtomobilov ter plovila RO-RO).

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Fearnleyjevo poročilo (2007): avtorji tega poročila so prišli do enake ugotovitve.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzajemnem priznavanju dovoljenj za plovbo za plovila, ki plujejo po celinskih plovnih poteh (kodificirana različica)

COM(2008) 37 konč. – 2008/0021 (COD)

(2008/C 204/12)

Svet Evropske unije je 13. februarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 80(2) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzajemnem priznavanju dovoljenj za plovbo za plovila, ki plujejo po celinskih plovnih poteh (kodificirana različica)

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga in nima nobenih pripomb, zato je na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 121 glasovi za, nobenim glasom proti in 6 vzdržanimi glasovi o tem predlogu sprejel pozitivno mnenje.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi in spremembi Direktive 67/548/EGS in Uredbe (ES) št. 1907/2006

COM(2007) 355 konč. – 2007/0121 COD

(2008/C 204/13)

Svet je 13. julija 2007 sklenil, da v skladu s členom 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi in spremembi Direktive 67/548/EGS in Uredbe (ES) št. 1907/2006

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 26. februarja 2008. Poročevalec je bil g. SEARS.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 124 glasovi za, nobenim glasom proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Povzetek in priporočila

razvitim gospodarstvom pri prizadevanjih za zdravje in varnost delavcev in potrošnikov.

1.1 Združeni narodi so v imenu svojih držav članic predlagali „globalno usklajeni sistem“ (GHS) za merila in postopke, ki se uporabljajo za „razvrščanje, pakiranje in označevanje kemikalij“. Njegov namen je podpreti svetovno trgovino in pomagati manj

1.2 EESO odločno podpira ta cilj globalne uskladitve, obliko in pravno podlago za izvedbeno zakonodajo, ki jo predlaga

Komisija, ter predlagan časovni načrt izvedbe za proizvajalce in dobavitelje, ki sovpadajo s prvim pomembnim rokom za registracijo „snovi“ v skladu z Uredbo (ES) št. 1907/2006 (REACH).

1.3 EESO se strinja tudi z oceno Komisije, da so spremembe sistema, ki je bil razvit v EU v zadnjih 40 letih, sicer neizogibne in imajo široko podporo, vendar bodo kratkoročne koristi v EU verjetno zanemarljive, stroški pa morda visoki. Zato EESO meni, da bi bilo treba pri prvotni oceni učinka več pozornosti nameniti tem precej nenavadnim okoliščinam. Ker ni nobene pomembne skupne koristi, bi morala vsak dodatek k obstoječi zakonodaji ali njeno spremembo, ki ni bistvena za izvajanje predloga ZN, spremljati ločena zdravstvena, varnostna ali gospodarska utemeljitev. Treba je predvsem poskrbeti, da obstoječi standardi ne bodo ogroženi v neizogibno dolgem prehodnem obdobju med tema precej enakovrednima sistemoma. Nujno bo treba zagotoviti ozaveščanje na prodajnem mestu.

1.4 EESO prav tako meni, da je glede na zelo kratke roke in potrebo po omejitvi začetnih stroškov v predlogu in v njegovi takojšnji uporabi še prostor za prožnost. Veliko let je trajalo, da se je sedanji sistem razvil tako, da učinkovito ščiti zdravje in varnost delavcev in potrošnikov po vsej EU, in verjetno bo tako tudi z novim globalno usklajenim sistemom. Vendar je ključnega pomena, da se tako v ZN kot v Komisiji nameni dovolj dolgoročnih virov za zagotovitev nadaljevanja procesa usklajevanja in za njegovo razširitev tudi na dejansko razvrščanje in označevanje blaga, s katerim se veliko trguje, in ne bo omejen samo na merila, na katerih temeljijo te razvrstitve.

1.5 EESO z zaskrbljenostjo opazuje, da je ta predlog zelo dolg že sam po sebi in tudi skupaj z nedavnimi predlogi, kot je REACH, številnimi drugimi zakonodajnimi dokumenti EU, s katerimi sta oba povezana, ter vse številnejšimi smernicami, ki zdaj veljajo za nujne. Nov pristop je bistvenega pomena, da se prepreči nepopravljiva škoda za evropsko industrijo (kaj šele za proces spremljanja ali spreminjanja zakonodaje). Preprosto ni razumno pričakovati, da bi morali vsi, od lastnika najmanjšega MSP do običajno večjih skupin odgovornih uradnikov v pristojnih nacionalnih organih, že samo informacije o teh temah rutinsko iskati v sklopu predpisov, ki obsegajo več kot 20 000 strani. Treba je najti boljše rešitve.

1.6 V okviru tega EESO tudi obžaluje, da ni ključnih opredelitev in zlasti da je beseda „pripravki“, ki vsebuje poseben toksiološki pomen, zamenjana z besedo „zmesi“, ki ga ne. Ker v EU še vedno ni opredelitve besed „kemikalija“ in „kemičen“, prihaja do zmede med delavci, potrošniki, vodstvenimi delavci in zakonodajalci. Ta predlog, katerega vsebina naj bi bila nevtralna in nesporna, nudi dobro priložnost za odpravo napak v podrobnostih, kar se že dogaja v tehničnih dodatkih. Takoj se je treba lotiti zagotovitve standardnega sklopa opredelitev, ki bi veljale

za vsa zadevno zakonodajo, končni rezultat pa bi bil glosar ključnih besed v vseh jezikih, ki bi pojasnil, kateri pojmi imajo enak pomen (na primer „kemikalija“, „kemična snov“ in „snov“) in kateri različne pomeni ali pa njihovi pomeni niso povezani med seboj (npr. „izdelek“ in „proizvod“). Preprečiti bi bilo treba tudi kulturne pomote ali asociacije, povezane z izrazoma „snovi“ (ki lahko pomenijo droge, alkohol ali tobak) in „kemikalije“ (ki lahko namiguje na teroristične ali druge nezakonite dejavnosti), do katerih prihaja v nekaterih jezikih.

1.7 EESO opazuje tudi dvojno nevarnost pretiranega razvrščanja in označevanja, ki konec koncev zmanjšujeta učinek bistvenih opozoril, ter zanašanja na oznake kot edine vire informacij za delavce in potrošnike. Ključne informacije seveda morajo biti vključene. Pomembna je tudi navedba drugih lahko dostopnih virov informacij. Naraščanje spletnega nakupovanja in spletnega iskanja informacij o koristih in tveganjih določenih izdelkov kaže, da je nujno nadaljevati delo na tem področju. Za potrebe reševalcev in centrov za zastrupitve dolgi sezname standardiziranih in neznanih izrazov za sestavine kompleksnih zmesi niso najboljše rešitve. Najboljšo zaščito vsem vpletenim nudijo podatki o splošni nevarnosti in varnem ravnanju skupaj s kontaktnimi podatki 24-urnega svetovalnega centra. V posebnih okoliščinah, v katerih gre za zaščitene postopke za izdelavo farmacevtske oblike, je s tem pristopom, tako kot v sedanji zakonodaji, zaščiten tudi proizvajalec.

1.8 EESO ugotavlja, da ni predlagana oznaka za pogosto zelo majhne količine, ki se prenašajo med laboratoriji za namene znanstvenega preučevanja ali raziskav in razvoja v podjetjih. To bi bilo mogoče brez težav dodati zbirki oznak, ki jih predlagajo ZN, in ji dati prednost pred trenutno predlaganim odstopanjem, ki je izjemno omejevalno, nesorazmerno in drago.

1.9 EESO poleg tega opozarja, da bo treba vse bolj pregledovati kakovost uporabljenih podatkov in odločitev različnih oblasti po vsem svetu. Zagotovo se bo nadaljeval pritisk za uskladitev rezultatov razvrščanja in ne samo meril in procesov, ki vodijo do njih. V tem primeru je lažje razumeti globalne potrebe in koristi.

2. Uvod

2.1 Namen tega predloga je uskladiti sedanjo zakonodajo EU z nedavno sprejetim modelom ZN za „globalno usklajeni sistem“ za razvrščanje, označevanje in pakiranje surovin, intermediatov in končnih proizvodov, ki so opredeljeni kot „nevarni“ ter imenovani „kemikalije“, „snovi“, „zmesi“ ali „pripravki“. Evropska zakonodaja iz leta 1967 bo nadomeščena. Številne druge direktive in uredbe, ki se trenutno izvajajo, bo treba spremeniti,

vključno z Uredbo (ES) št. 1907/2006 (REACH). Dolgoročnejši učinki v EU naj bi bili pozitivni, če bo mogoče omejiti stroške in uresničiti nekatere manjše koristi. Na splošno bi moral predlog olajšati svetovno trgovino in hkrati ohraniti visoke standarde za zaščito zdravja ljudi in okolja.

2.2 Nadomeščena bo 40 let stara Direktiva o nevarnih snoveh 67/548/EGS, ki na splošno velja za prvi vseevropski zakonodajni akt o „kemikalijah“, namenjen zlasti zagotavljanju varnosti delavcev. Ta direktiva, številne druge direktive, ki jo spreminjajo, in prilagoditve tehničnemu napredku zdaj zagotavljajo proizvajalcem, trgovcem, delavcem, distributerjem in potrošnikom v EU in zunaj nje usklajen sistem za *razvrščanje nevarnih snovi*, pri čemer uporabljajo natančno predpisane preizkuse na podlagi dogovorjenih končnih točk in meril nevarnosti. Urejajo tudi pravilno *označevanje*, ki obsega omejeno število piktogramov in standardiziranih stavkov za opredelitev možnih tveganj in priporočenih postopkov za varno ravnanje, ter *pakiranje*, ki zagotavlja zaščito rednih uporabnikov in ranljivih skupin, zlasti majhnih otrok.

2.3 Enaindvajset let po sprejetju Direktive 67/548/EGS je bil z Direktivo o nevarnih pripravkih 88/379/EGS ta postopek razširjen s „snovi“ (razmeroma omejen seznam „elementov in njihovih spojin“) na teoretično neomejen seznam „pripravkov“ („zmesi dveh ali več snovi“). Zaradi spoznanja, da preizkusi na živalih v takšnem obsegu niso zaželeni ali mogoči, je bilo z direktivo v evropsko zakonodajo prvič uvedeno teoretično razmerje med znanimi ali določljivimi nevarnostmi sestavnih snovi in najverjetnejšo nevarnostjo končne zmesi. To je bilo nato mogoče uporabiti za razvrstitev, označitev in pakiranje pripravka, ne da bi bili potrebni dodatni preizkusi.

2.4 Glede na to, da so proizvodi, ki se prodajajo potrošnikom, večinoma res „pripravki“ (ali celo „izdelki“), je bil to pomemben korak k zagotavljanju varnosti potrošnikov pri izdelkih, ki jih ne pokrivajo posebne in bolj omejevalne direktive, na primer tiste, ki se nanašajo na prodajo pesticidov, detergentov ali kozmetike. Direktiva iz leta 1988 je bila leta 1999 precej spremenjena z Direktivo 1999/45/ES.

2.5 Omenjene direktive skupaj s podporno Direktivo o varnostnih listih 91/155/EGS, ki je bila pozneje prav tako spremenjena, že dolga leta zagotavljajo temelje za varstvo delavcev in potrošnikov po vsej EU. Povezane so praktično z vso zakonodajo EU, namenjeno varstvu zdravja ljudi, varnosti in okolja, ter k njej tudi prispevajo. Direktive je treba redno posodablјati, da odražajo spremembe področja uporabe, proizvodne tehnologije in preskusnih metod, razpoložljivosti proizvodov in možnosti uporabe ter najnovejša znanstvena dognanja o posledicah vsega naštetega in načinih za ublažitev neželenih učinkov.

2.6 Enako pomembno je, da „te direktive izvajajo cilje notranjega trga“, tj. vzpostavitev enotnega trga v EU za različne proizvode, na katere vplivajo. Proizvode, ne glede na to ali so surovine, naravni ali sintetični proizvodi, intermedijati, tokovi odpadkov, končni proizvodi ali izdelki, je mogoče varno uvažati v države članice ali z njimi trgovati v njih ali med njimi, če so v skladu s temi in drugimi relevantnimi zakonodajnimi akti EU.

2.7 Leta 2001 je Evropska komisija izdala belo knjigo o *strategiji za prihodnjo politiko o kemikalijah*. Ta je svoj vrh dosegla lani s sprejetjem Uredbe (ES) št. 1907/2006, znane tudi pod imenom REACH, o „registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij“. S spremljevalno Direktivo 2006/121/ES, ki je bila objavljena in sprejeta skupaj z uredbo, so bile v Direktivo 67/548/EGS vnesene dodatne spremembe za usklajevanje obeh aktov. Ta proces se bo predvidoma nadaljeval, ko bo na voljo več podatkov ali ko se bodo spremenile zakonodajne potrebe.

2.8 Vse navedene direktive se nanašajo in vplivajo na proizvodnjo, distribucijo in trženje opredeljenih izdelkov v EU ter na trgovino med EU in njenimi uvoznimi in izvoznimi partnerji. Podobne, vendar ne enake sisteme so v približno enakem obdobju neizogibno razvili tudi v številnih drugih gospodarstvih po vsem svetu, s katerimi EU redno trguje prek številnih velikih, srednje velikih in malih podjetij, ustanovljenih znotraj in zunaj njenih meja.

2.9 Številne druge države, ki imajo na splošno manj razvita gospodarstva in/ali zakonodajne strukture, priznavajo potrebo po sistemu za razvrščanje, označevanje in pakiranje „nevarnih snovi“, vendar čakajo na dogovor o modelu, priznanem na svetovni ravni, ki ga bodo nato izvajale na lokalni ravni.

2.10 Združeni narodi so na začetku devetdesetih let 20. stoletja priznali, da bi lahko ti lokalno razviti nacionalni ali regionalni sistemi, kljub temu da so bistveni za zagotavljanje zdravja ljudi, varnosti in okolja, predstavljali tudi ovire za svetovno trgovino, zato so zaprosili za pooblastilo, da pripravijo predlog globalno usklajenega sistema (GHS) za „razvrščanje, pakiranje in označevanje kemikalij ter za zagotavljanje varnostnih listov“. Modeli za usklajevanje so že obstajali v prometnem sektorju, zlasti za fizikalne nevarnosti in akutno toksičnost.

2.11 Nadaljevanje tega širšega pristopa je bilo odobreno v poglavju 19 Agende 21, ki je bila sprejeta na konferenci Združenih narodov o okolju in razvoju (UNCED) leta 1992. Tehnične podatke naj bi prispevali Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), Mednarodna organizacija dela (ILO) in pododbor strokovnjakov Združenih narodov za prevoz nevarnega blaga (UNSCETDG).

2.12 Po skoraj desetletju dela so predstavniki približno 160 sodelujočih držav članic ZN decembra 2002 dosegli dogovor o tehnični vsebini novega GHS. Svetovni vrh o trajnostnem razvoju (WSSD) septembra istega leta v Johannesburgu je države podpisnice spodbudil k izvajanju GHS takoj, ko bo to mogoče, da bi sistem v celoti deloval najpozneje leta 2008. Julija 2003 je Ekonomsko-socialni svet ZN sprejel GHS, v katerem je bilo leto 2008 določeno kot ciljni datum za izvedbo. Sporazume so podpisali predstavniki vseh 27 držav članic takrat že razširjene EU.

2.13 Leta 2004 so bile sprejete številne spremembe prvotnega predloga ZN in vključene v priporočila za „globalno usklajen sistem za razvrščanje in označevanje kemikalij (GHS)“, ki so jih ZN objavili leta 2005. Ta 540 strani dolg dokument je skupaj s poznejšimi revidiranimi različicami postal splošno znan kot „Purple Book“ (vijolična knjiga) zaradi barve njegove tiskane naslovnice. Podrobnosti o napredku 65 držav, vključno s 27 članicami EU, pri doseganju ciljnega roka 2008 so na voljo na ustrezni spletni strani ZN.

2.14 ZN so leta 2006 sprejeli nadaljnje tehnične spremembe in jih vključili v revidirano izdajo vijolične knjige, objavljeno leta 2007. Predlogi vsebujejo mešanico starih in novih preskusnih meril in končnih točk, piktogramov, odobrenih stavkov in oznak, kar je neizogibno glede na to, da gre za tako obsežen in zapleten proces globalnega usklajevanja. Uveden je bil modularni pristop, ki je omogočil soobstoj različnih vidikov in doseganje soglasja med sodelujočimi državami (čeprav bi njegova pretirana uporaba seveda onemogočila številne načrtovane koristi).

2.15 Vendar predlagani model ZN nima potrebne zakonodajne moči, zato morajo države, ki želijo slediti priporočilom, sprejeti izvedbeno zakonodajo. Države članice EU za to potrebujejo predlog Komisije.

2.16 Komisija je začela leta 2004 pripravljati predlog za izvajanje in leta 2006 objavila prvi osnutek sistema EU, usklajenega z GHS. V tem obdobju so bile izvedene in objavljene tudi ocene učinka. Posvetovanje z zainteresiranimi stranmi prek interneta v tretjem četrtletju 2006 je skupaj s številnimi pomisleki, ki so jih izrazile pravne službe Komisije, privedlo do obsežnih popravkov prvotnega predloga. Komisija ga je navsezadnje sprejela in objavila junija 2007. Ustrezna delovna skupina Sveta je že začela izvajati tehnične preglede. Kot vedno, se sedaj pričakujejo mnenja Evropskega parlamenta, Evropskega ekonomsko-socialnega odbora in Odbora regij.

2.17 Močno je zaželeno, da potekajoči pregledi ne bi povzročili zamude in bistvenih sprememb predlogov za usklajevanje. Koristi so na splošno sprejete kot razpršene, nanašajo se zlasti na svetovno trgovino in se bodo zmanjšale, če uskladitev ne bo

dosežena. Stroški v EU (ali za tiste, ki trgujejo z EU) bodo močno narasli, če se bo časovni načrt za izvedbo razlikoval od tistega, ki je že bil sprejet za REACH. Vse koristi za zdravje, varnost ali okolje se bodo v veliki meri čutile zunaj EU, v državah, ki trenutno nimajo lastnih učinkovitih sistemov.

2.18 Izvajanje GHS bo vplivalo na prometno zakonodajo EU in na velik del s tem povezane „podrejene“ zakonodaje EU o potrošniških proizvodih, ravnanju s kemikalijami za posebne namene, nadzoru nad nevarnimi kemikalijami, zdravju in varnosti pri delu, odpadkih in izrabljenih proizvodih. V naslednjih letih bodo uvedeni nadaljnji predlogi, ki bodo po potrebi pokrili ta področja. Celoten seznam zakonodaje, na katero bo to verjetno vplivalo, so službe Komisije objavile avgusta 2006. Spremembe Uredbe (ES) št. 1907/2006 (REACH) so zajete v sedanjem predlogu.

3. Povzetek predloga Komisije

3.1 Predlog sestavljajo 3 zvezki in 7 prilog. V angleški jezikovni različici je to nekaj več kot 2 100 strani. Čeprav so glavni elementi predloga omejeni na Zvezek I, ki je s 64 stranmi razmeroma kratek, so nove vsebine oziroma nove ali revidirane razlage starih vsebin predstavljene v celotnem dokumentu. Predlog mora biti torej v celoti upoštevan kot bistveni del primarne zakonodaje EU in nacionalne zakonodaje, ki vpliva na zakonodajalce, proizvajalce, dobavitelje, distributerje, trgovce, delavce in potrošnike v EU in zunaj nje.

3.2 V Zvezku II, ki vsebuje Prilogo I, so navedene podrobne zahteve za razvrščanje in označevanje nevarnih snovi in zmesi (154 strani).

3.3 V Zvezku III, ki vsebuje priloge II do VII, so navedena posebna pravila za določene snovi in zmesi; sezname novih izjav o nevarnosti in varnostnih izjav; novi piktogrami za nevarnosti; podrobna usklajena razvrstitev in oznake za nekatere nevarne snovi ter tabela za pretvorbo v pomoč uporabnikom, v kateri so prikazane spremembe zahtev za razvrstitev in označevanje iz Direktive 67/548/EGS v nove zahteve in izjave o nevarnosti v predlagani uredbi (430 strani). Na koncu tega zvezka je vključen – oziroma skoraj skrit – „zakonodajni finančni izkaz“ za celotni predlog, ki se zahteva za pravilno ovrednotenje predloga, vendar je kot primarna zakonodaja le malo trajno vreden in zanimiv.

3.4 Zvezka IIIa in IIIb obsegata tabeli 3.1 in 3.2 kot sestavna dela Priloge VI, kot je navedeno v Zvezku III zgoraj. Skupaj predstavljata pretvorbo Priloge 1 sedanje Direktive 67/548/EGS – skoraj 1 500 strani sklepov o razvrstitvi in označevanju nevarnih snovi, ki so rezultat 40 let ocenjevanja proizvodov v EU – v nov zakonodajni okvir.

3.5 Ocena učinka, ki jo je izvedla Komisija in jo je treba razumeti v zvezi z zgornjimi ugotovitvami, temelji na poročilih, ki sta jih pripravili svetovalni podjetji RPA in London Economics, in je razmeroma kratka (34 strani).

3.6 Predlog je predstavljen kot uredba v skladu s členom 95 Pogodbe ES s ciljem „zagotoviti enake konkurenčne pogoje za vse dobavitelje snovi in zmesi na notranjem trgu ter visoko raven varstva zdravja, varnosti, okolja in potrošnikov“.

3.7 V predlogu je izražena ugotovitev, da področje uporabe sedanje zakonodaje EU in področje uporabe predloga GHS Združenih narodov nista enaka. Oba se v podrobnostih razlikujeta od v veliki meri že usklajenih uredb o razvrščanju in označevanju na področju prevoza. Spremembe v okviru tega predloga so bile, kolikor je bilo možno, minimalne. V nekaterih primerih bodo potrebni nadaljnji predlogi, zlasti v izvedbenih fazah REACH.

3.8 V predlogu so uporabljeni nekateri novi termini in opredelitve iz GHS, najbolj opazna je uporaba izraza „zmes“ namesto „pripravke“.

3.9 V predlogu je priznано, da bi lahko vsak nov sistem razvrščanja povzročil obsežno uporabo poskusnih živali. Kjer je le mogoče, bi bilo treba uporabiti alternativne metode. Poskusi na ljudeh in drugih primatih za namene tega razvrščanja se zdijo v predlogu Komisije izrecno prepovedani (glede na nerešeno pravno in jezikovno razlikovanje v različnih uradnih jezikih EU med „se ne sme“ in „se ne bi smelo“), čeprav so takšni poskusi v modelu GHS dovoljeni.

3.10 Priznane so težave, povezane z razvrščanjem „zmesi“. Zagotovljena so „premostitvena načela“, ki omogočajo opredelitev lastnosti zmesi na podlagi proizvodov, za katere je verjetno, da imajo podobne učinke.

3.11 Predlog predvideva možnost uporabe krajših splošnih poimenovanj za snovi same ali sestavine zmesi, katerih uradna imena, kot jih opredeljuje Mednarodna zveza za čisto in uporabno kemijo (IUPAC), presegajo 100 znakov. Tudi identifikatorji proizvodov (številke in poimenovanja), ki jih dodeljuje služba za izmenjavo kemijskih izvlečkov (Chemical Abstracts Service, CAS) pri American Chemical Society, bodo še naprej v uporabi. Iz sedanje zakonodaje je ohranjena nadzorovana uporaba generičnih imen, ki pravilno opredeljujejo verjetno nevarnost, ne da bi bila ogrožena intelektualna lastnina, povezana z natančno sestavo zmesi.

3.12 Podrobno je obravnavano potrebno obdobje prehoda med sistemoma. Nedvoumno je izražena ugotovitev, da se morajo nova merila najprej uporabljati za „snovi“ in pozneje za „zmesi“. Da bi se izognili nepotrebnemu obremenjevanju

podjetij, jim proizvodov („snovi“ ali „zmesi“), ki bodo ob začetku veljavnosti nove zakonodaje že v dobavni verigi, ne bo treba jemati iz prometa ali ponovno označevati.

3.13 Države članice bodo morale imenovati organe, pristojne za uporabo in izvajanje uredbe, ter „za kršitve zakonodaje uvesti primerne kazni“. Nato je izražena ugotovitev, da je „dobro sodelovanje med vsemi pristojnimi organi [...] zelo pomembno“.

3.14 Uredba bo načeloma veljala za vse snovi in zmesi, razen kadar so v preostali zakonodaji Skupnosti določena posebna pravila. Iz področja delovanja te uredbe so izključeni kozmetični izdelki, arome, aditivi za živila, hrana in zdravila za živali, določeni medicinski pripomočki, proizvodi, ki jih urejajo predpisi na področju civilnega letalstva, cestnega ali železniškega prevoza ter streliva (vendar ne „eksplozivni izdelki, ki se tržijo za okrasne namene“, tj. pirotehnična sredstva).

3.15 Odpadki, kot so opredeljeni v Direktivi 2006/12/ES, v skladu s tem predlogom ne morejo biti razvrščeni niti kot „snovi“, „zmesi“ ali „izdelki“ glede na opredelitve v tej uredbi in so zato izključeni iz področja njenega delovanja.

3.16 Zlitine, kakor so opredeljene v točki 41 člena 3 Uredbe (ES) št. 1907/2006 (REACH), pa so opredeljene kot zmesi in so torej zajete v uredbi, kot so domnevno tudi prave „zmesi“ (v nasprotju s „pripravki“) naravnih snovi, kot so kovinske rude, minerali in rastlinski izvlečki.

3.17 Zahteve za označevanje so glede oblike in vsebine drugačne kot v sedanjem sistemu EU. Nekateri obstoječi piktogrami so zamenjani, drugi so novi. Sedanji dovoljeni „opozorilni“ in „varnostni“ stavki so nadomeščeni z novimi „opozorilnimi besedami“, „izjavami o nevarnosti“ in „varnostnimi izjavami“.

3.18 Vse sprejete besede in izjave so opredeljene v vseh uradnih jezikih EU in se morajo uporabljati na vsaki oznaki v skladu z zahtevami države, v kateri se izdelek proda. Uporablja se lahko več jezikov, čeprav postaja prostor za to čedalje bolj omejen. (V nekaterih posebnih primerih so lahko seveda potrebni dodatni prevodi oznak in dodatne dokumentacije v jezike kot valižanščina, ki so predpisani z zakonom, a niso uradni jeziki, ali v druge jezike, na primer ruščino, turščino, arabščino ali hindujščino, da se zadosti potrebam določenih avtohtonih ali priseljenjskih skupin).

3.19 V predlogu je izražena ugotovitev, da je treba proces razvrščanja in zato tudi označevanja in pakiranja v EU stalno posodabljati, ko se pojavijo nove informacije ali spoznanja ali ko se spremenijo preizkusne metode ali zakonodajne zahteve. V predlogu so določene spremembe, ki zahtevajo ukrepanje, in postopki, ki jih je treba v tem primeru upoštevati.

3.20 Uredba naj bi začela veljati 20 dni po objavi v Uradnem listu. Snovi se smejo razvrščati, označevati in pakirati v skladu s sedanjo zakonodajo najpozneje do 1. decembra 2010 (kar bo sovpadlo z roki za registracijo za REACH). Zmesi se smejo razvrščati, označevati in pakirati v skladu s sedanjo zakonodajo do najpozneje 1. junija 2015. Po tem datumu bo veljala samo nova zakonodaja.

4. Splošne ugotovitve

4.1 ZN so v imenu svojih držav članic predlagali model „globalno usklajenega sistema“ za merila in postopke, ki se uporabljajo za razvrščanje, pakiranje in označevanje „kemikalij“. Države članice EU so se dogovorile, da bi bilo treba model začeti izvajati leta 2008, če bo to mogoče. Komisija je predlagala izvedbeno zakonodajo v obliki uredbe, o kateri zdaj poteka razprava.

4.2 EESO močno podpira cilj globalne uskladitve, obliko in pravno podlago predlagane zakonodaje in predlagani časovni načrt izvedbe, tako da sovпада s prvim pomembnim rokom za registracijo snovi v skladu z Uredbo (ES) št. 1907/2006 (REACH).

4.3 EESO tudi opozarja, da je pri vzporednem izvajanju obeh sistemov potrebna prilagodljivost, zlasti za „zmesi“, ki so v številnih primerih same „zmesi“ iz drugih „zmesti“, vsaka z opredeljivim in včasih dolgim rokom trajanja, merjenim v mesecih ali celo letih. Verjetnost, da bo prehod v celoti izveden v predlaganem časovnem okviru, je majhna, vendar na srečo to ne pomeni, da bo proces neuspešen. Brez prilagodljivosti se bodo zagonski stroški povečali, načrtovane dolgoročne koristi pa morda ne bodo uresničene.

4.4 EESO poleg tega z odobravanjem opozarja na uvodne ugotovitve iz ocene učinka Komisije, da „bi se dolgoročno izvajanje GHS lahko izplačalo, [...] saj bodo prihranki stroškov navsezadnje presegli enkratne stroške uvedbe“, vendar „stroški ne bi smeli narasti preko vseh meja, da bi bilo [...] že [...] kmalu mogoče pričakovati neto dobiček“ [...] „in da se preprečijo nepotrebni stroški in upravne obremenitve za MSP“.

4.5 EESO se je seznanil s stališči, ki jih je Komisija izrazila v zakonodajnem finančnem izkazu, da je „zakonodajni predlog [...] povezan z izvajanjem mednarodnega sporazuma. Čeprav bi bila predhodna ocena negativna, bi Komisija predložila takšen zakonodajni predlog, ker druge možnosti v tej politiki niso na voljo. Kljub negativni predhodni oceni Komisija ne bi odstopila od svoje obveznosti izvajanja mednarodno dogovorjenega sistema za razvrščanje in označevanje“.

4.6 Komisija torej meni, da nima druge izbire, kot da predloži predlog, ne glede na razmerje med predvidenimi ali dejan-

skimi stroški in morebitnimi koristmi. EESO se strinja, da je to v danih okoliščinah realistično, vendar obžaluje, da pri oceni učinka, čeprav ni ključna za odločanje, niso natančneje raziskani predvideni stroški izvajanja, da bi bilo že med pripravo predloga mogoče ublažiti te učinke. Dejstvo, da je isto svetovalno podjetje (RPA) pripravilo podrobno (in nasprotujočo si) analizo za en sam sektor, na katerega bo vplivala zakonodaja (določeni potrošniški izdelki), kaže, da bi bila analiza lahko opravljena v večjem obsegu in gotovo uspešneje, če bi bili na voljo čas, denar in volja. Tako kot pri vseh procesih usklajevanja sta več kot očitni nevarnosti naraščajočih stroškov in izginjajočih koristi.

4.7 Težko je, na primer videti kakršne koli koristi za zdravje, varnost in okolje v EU, ki bi bile neposredna posledica zamenjave uveljavljenega in dobro delujočega sistema z drugim, enako primernim, vendar neznanim sistemom. Kratkoročno bi lahko varstvo potrošnikov celo trpelo, ko bosta vzporedno obstajala dva sistema z različnimi izrazi, stavki in piktogrami. K zmanjšanju tega tveganja bi nekoliko prispeval usklajen program izobraževanja in usposabljanja, osredotočen na maloprodajni sektor.

4.8 Obstajajo tudi konceptualne težave glede tega, kako bodo v celoti uresničene koristi za svetovno trgovino, če bodo države predlog ZN izvajale v različnih časovnih okvirih in z različnim tolmačenjem temeljnih zahtev. Zgodnja uvedba sistema na Japonskem in Novi Zelandiji je že povzročila zaskrbljenost v Evropi. V ZDA, kjer trenutno vzporedno obstaja 4 do 5 sistemov, izvajanje še dolgo ne bo zaključeno. Seveda bodo za blago, s katerim se trguje globalno, še vedno potrebne različne jezikovne različice ne glede na to, kako usklajene so zahtevane oznake in varnostni listi.

4.9 Tako je v kvečjemu mogoče reči, da se je začel proces globalnega usklajevanja, ki odraža to, kar se je že zgodilo v državah članicah EU, in bo za vzdrževanje na globalni ravni zahteval enak obseg virov, podpornih sistemov in postopkov. To bo za Komisijo neobičajna vloga, zato bo morala nameniti dovolj virov, da se pravočasno in uspešno omogočijo neizogibne spremembe, in posodobitve sedanjega predloga ter njegove prilagoditve tehničnemu napredku. Ni jasno, ali za to zadostuje finančni izkaz ali predlogi za komitologijo in naknadni pregled.

4.10 Podobne ugotovitve bi bilo treba nasloviti tudi na ZN, da se čimprej zagotovi celovita uskladitev ne le meril za razvrščanje, ampak tudi dejanskih razvrstitev, določenih in uporabljenih kot osnova za poznejše označevanje in pakiranje „osnovnih kemikalij“, s katerimi se globalno trguje v velikem obsegu (in pozneje tudi za večino potrošniških izdelkov, s katerimi se globalno trguje v velikem obsegu). V obeh primerih bo bistveno tesno in neprekinjeno sodelovanje proizvajalcev izdelkov in pristojnih zakonodajalcev.

4.11 Komisija mora v EU rešiti še dvojno težavo obravnavanja obsežnega in le delno opredeljenega prepletanja z lastno „podrejeno“ zakonodajo ter priznavanja in reševanja potreb posameznih sektorjev, zlasti na področju potrošniških izdelkov. Glede na to da bi morala biti oba sistema enako učinkovita, bi bilo treba omogočiti določeno prilagodljivost, ki bi zagotovila, da se bo mogoče čimprej dogovoriti o širšem okviru predloga.

4.12 Podobno bi morala biti delavcem (na delovnem mestu) in potrošnikom (v trgovinah, pri spletnih nakupih oziroma doma) seveda še naprej zagotovljena najvišja možna raven varstva zdravja in zagotavljanja varnosti. Toda okolji ter potrebe po informacijah in razpoložljive podporne storitve obeh skupin so precej različne, kar je v predlogu samo delno upoštevano. Ni potreben univerzalen pristop. Upoštevati bi bilo treba najnovejše dogajanje v potrošniških vzorcih, zlasti v spletnem nakupovanju. Pri vsebini oznak in pomembnosti navedenih informacij bi bilo treba upoštevati tudi poklicne potrebe reševalcev, zdravstvenih služb na osnovni ravni in centrov za zastrupitve.

4.13 Poleg oznak bi bilo treba priznati tudi razpoložljivost in vrednost drugih virov informacij, zlasti za potrošnike, ki lahko preiščljeno izbirajo na podlagi nasvetov potrošniških organizacij ali informacij na spletnih straneh večine proizvajalcev ali dobaviteljev. Skopa izjava Komisije, da so „[o]znake [...] edino sredstvo za obveščanje potrošnikov“, je torej pretirana poenostavitev. Kdor ima na voljo samo oznako, morda dolgo po nakupu, nujno potrebuje jedrnate, razumljive in ustrezne podatke. Kdor pa želi podrobnejše informacije, jih lahko v skladu s sedanjo zakonodajo EU ali dobro trgovsko prakso zlahka pridobi. Številne posamezne odločitve o nakupu, sprejete izključno na podlagi zvestobe blagovni znamki, delujejo v obeh smereh: določen izdelek velja za varnega preprosto zato, ker ga izdeluje podjetje X; vrednost zvestobe potrošnikov do podjetja X pa zagotavlja, da bo le-to dejansko ohranjalo varnost svojih proizvodov oziroma bo spremenilo farmacevtsko obliko proizvodov, jih preoblikovalo ali umaknilo iz prodaje, če ne bodo varni. (To dokaj jasno ponazarjajo nekateri nedavni in brez dvoma dragi prostovoljni umiki igrač in drugega potrošniškega blaga s trga na svetovni ravni zaradi neuspešnosti notranjih kontrol kakovosti.)

4.14 Kar zadeva delavce in vse, ki vstopajo v delovne prostore, kjer je izpostavljenost na splošno večja in/ali daljša in kjer morajo vsi vpleteni dnevno vzdrževati najvišje standarde zdravja in varnosti, so embalaže in količine na splošno večje, na oznakah pa so lahko navedeni podrobnejši podatki. Tudi tukaj ne primanjkuje dodatnih informacij, ki morajo biti v skladu z zakonodajo EU ali drugo zakonodajo večinoma na voljo pred dostavo ali ob dostavi surovin ali intermediatov za nadaljnjo

predelavo. Na ameriški spletni strani, za katero je bilo v enem prejšnjih informativnih poročil EESO o REACH (februarja 2005) navedeno, da je na njej na voljo 1,4 milijona varnostnih listov o materialih, jih je danes na voljo več kot 3,5 milijonov, dnevno pa naj bi jih dodali okoli 10 000. Pri večini proizvajalcev in dobaviteljev ter pri nekaterih osrednjih organih je za snovi in pripravke mogoče dobiti varnostne liste, prilagojene EU in v ustreznih nacionalnih jezikih, ki seveda morajo biti na voljo evropskim potrošnikom pred dobavo izdelka. Ker morajo biti v vseh zahtevanih jezikih in jih morajo zagotoviti vsi proizvajalci in dobavitelji za vse svoje izdelke, to pomeni zelo veliko število posameznih varnostnih listov, ki jih je treba redno posodablјati oziroma kadar to zahteva nova zakonodaja, kot je obravnavana uredba.

4.15 Poleg zgoraj navedenega so na novi (junija 2007 objavljeni) spletni strani OECD *eChemPortal* zlahka dostopne številne podatkovne zbirke, ki jih vzdržujejo vlade in agencije članic OECD; za EU to opravlja Evropski urad za kemikalije. Te podatkovne zbirke vsebujejo podatke o več deset tisoč posameznih snoveh, ki se proizvajajo in tržijo v EU, in so poimenovane s številnimi kraticami, npr. ESIS (EU), CHRIP (Japonska), OECD HPV (OECD), SIDS HVPC (UNEP), HPVIS (EPA ZDA), INCHEM (IPCS), poleg njih pa obstajajo tudi bolj znani in redno uporablјani viri EU, kot so IUCLID, ORATS, HPVCS, LPVCS, ELINCS in EINECS, ter spletne strani za posamezne sektorje, kot so SEED, EUROPHYT, PHYSAN in CAT. Na svetovni ravni usklajeni podporni programi, kot sta *pharmacovigilance* in *cosmetovigilance*, zagotavljajo, da so vsi škodljivi učinki posameznih izdelkov centralno in hitro zabeleženi. Treba je spodbujati razširitev teh skupnih programov posameznih panog in zakonodajalca za zgodnje opozarjanje na druge izdelke široke potrošnje.

4.16 Zagotovo je dobro, da ti podatkovni viri obstajajo in so zlahka na voljo, še posebej, če je dejansko mogoče posodablјati vsak posamezen varnostni list in podatke o proizvodih, tako da bodo odražali podrobne spremembe, ki jih zahtevajo različne nacionalne in regionalne izvedbe GHS, ne da bi nastali nesporemljivi stroški za vpletene. Vendar tudi v tem primeru ni jasno, ali je bilo to v celoti upoštevano v oceni učinka.

4.17 Vendar izobilje spletnih informacij skupaj z dolžino izvedbene zakonodaje postaja obremenjujoče ter predstavlja pravni in intelektualni izziv tako za zakonodajalce kot uporabnike. Uredba (ES) št. 1907/2006 (REACH) je bila v končni objavljeni obliki v angleščini dolga 850 strani. Projekti za izvajanje REACH (RIP) in smernice, ki še niso dokončane, naj bi obsegali več kot 10 000 strani. Njihova končna oblika in pravni status še nista znana. Trenutno obravnavani predlog GHS ima več kot 2 000 strani. Znova bodo potrebne smernice – k tej

uredbi in kot pomoč pri izvajanju približno 20 glavnih aktov podrejene zakonodaje, vključno z Direktivo 1996/82/ES (Seveso II), na katero bo to vplivalo. Tako bodo odgovorne institucije in organi EU samo na tem področju v kratkem pripravili ali pregledali skoraj 20 000 strani zakonodaje ali podpornega materiala. To je težko sprejeti kot model za boljšo zakonsko ureditev, kot idealen način za podpiranje lizbonskih ciljev ali za približanje ideje evropskim državljanom o centralno upravljani EU, ki zna prisluhniti in nuditi podporo.

4.18 Če pa je te osnovne komunikacijske težave v ustreznem času mogoče premagati (verjetno z razčlenitvijo zakonodaje na osnovne sestavne dele, tj. jasno določene in enotne opredelitve; preskusne metode; končne točke; rezultate; zahtevane procese in postopke itd., ki bodo objavljeni ločeno in posodobljeni ob ustreznih, a različnih rokih, in ne bodo vsi zahtevali sočasne objave kot primarna zakonodaja), bodo dejansko dosežene velike koristi. GHS, ki temelji na podatkih in je splošno uporaben, bi moral v prihodnje vplivati na vse, ki se ukvarjajo z iskanjem najboljših načinov za varstvo zdravja ljudi, varnosti in okolja, in jih usmerjati. Koristi tega pa so morda veliko večje kot razmeroma majhno povečanje svetovne trgovine ali lokalnega zaposlovanja, s čimer se predlog trenutno gospodarsko utemeljuje.

5. Posebne ugotovitve

5.1 EESO opaža kratke roke za sprejetje predlagane uredbe, da bo izvajanje lahko sledilo rokom, opredeljenim z REACH, kar bo omejilo začetne stroške. EESO tudi ugotavlja, da je to le začetek globalnega procesa, ki bo od vseh sodelujočih zakonodajnih organov ter neposredno vpletenih podjetij in drugih akterjev zahteval nenehne spremembe. Zato je očitno treba odkriti in odpraviti čim več težav, jedro predloga pa izvajati čim bolj prožno. Glede na to, da bo dober in uveljavljen sistem zamenjal drug, po možnosti enako dober sistem, so tveganja, povezana s posebnimi odstopanji, ki bi omogočila dovolj časa za rešitev težav, majhna.

5.2 Tako so na primer uslužbenci Komisije in nacionalni strokovnjaki pri pripravi in vključitvi tabele za pretvorbo iz Priloge 1 sedanje direktive v Prilogo VI nove uredbe, ki je koristna kot vodnik pri prehodu s starih na nove zahteve, obšli vse obvezne postopke pregleda in soglasja, na podlagi katerih je nastalo več kot 1 000 strani sklepov. Če naj to postane zakon, ki bo začel veljati takoj, bo treba nameniti vire za podrobno preverjanje in to v obdobju, ko je večina podjetij že polno obremenjenih z izpolnjevanjem registracijskih zahtev za REACH. Ker se pogosto zgodi, da se zakonodaja EU sprejme z nekaterimi ali

vsemi praznimi prilogi, bi bilo možno tudi tukaj ubrati podobno pot, tako da se ohrani skupni rok. S tem odpadejo tudi težave z odgovornostjo za nepravilne „pretvorbe“ ali „prenose“ zahtev, ki jo trenutno nosijo pristojne službe Komisije, kar ne bi bilo zadovoljivo. Dejstvo, da naj bi ta proces osvetlil številne napake v sedanji zakonodaji, zlasti ker je zaradi uvedbe številnih novih jezikov pomemben natančen prevod, prinaša le malo tolažbe. Glede na obseg podatkov je treba domnevati, da hkrati prihaja do novih napak, ki jih bo sčasoma odkril le proizvajalec ali dobavitelj.

5.3 Podobne ugotovitve veljajo za vse primere, kjer se bo z novim GHS brez ustreznega preverjanja povečala strogost sedanjih razvrstitev in s tem označevanja in pakiranja ter morda zaostila druge učinke v zvezi s prometno ali podrejeno zakonodajo. To bi se lahko na primer zgodilo pri nekaterih razširjenih potrošniških proizvodih, kot so gospodinjski detergenti, kjer novi GHS očitno zahteva dokaj nesmiselno pretirano označevanje. Pogosto naveden primer, da mora uporabnik ob razlitju običajnega detergenta sleči vsa oblačila in jih nato oprati v istem detergentu, bi samo spravljal sistem in njegove uporabnike na slab glas. Gotovo ne bi privedel do najvišjih standardov varstva zdravja ljudi, varnosti in okolja. Pri tem je treba previdno uporabljati odstopanje v členu 30(1), v skladu s katerim se „očitno nepotrebne [varnostne izjave...] na oznaki ne navedejo“.

5.4 Skrb vzbujajoče so tudi zahteve za pretirano razvrščanje – praksa, ki je v nekaterih državah namenjena omejevanju odgovornosti proizvajalcev, vendar tudi ta v resnici ne vodi do primerne zaščite delavcev ali potrošnikov. Sedanji predlog ne ločuje ustrezno med potencialno „dražilnimi“ proizvodi (tj. v določenih primerih lahko povzročijo začasno pordečitev ali otekanje kože, ki pozneje izgine) in „jedkimi“ proizvodi (tj. verjetno povzročijo trajno razjedo kože, ki morda nikoli ne izgine, na primer zaradi močne kisline ali lužine ali učinkov kisika). Že sama možnost „poškodbe oči“ je seveda pogostejša in v nekaterih primerih je lahko tudi hujša, saj obstaja tveganje slepote, in bi jo bilo treba vedno opredeliti z ustreznim in jasno prepoznavnim simbolom. Vse to še poslabšujejo predpisane ali prostovoljne omejitve glede uporabe živali za preskušanje izdelkov, ki so zdaj blizu revidirane končne točke in v zvezi s katerimi sta označevanje in pakiranje za prodajo potrošnikom odvisna od sprejetega razvrščanja. Ker bodo takšni proizvodi verjetno prej izjeme kot pravilo, bi kratkoročna odstopanja omogočila, da bi bil predlog uveden brez zamude.

5.5 Pretirano označevanje ima tudi neželen učinek na pakiranje, saj varnostnih zapiral, ki onemogočajo odpiranje otrokom, tudi starejši ali šibkejši uporabniki ne morejo odpreti.

Nasveti o previdnem ravnanju z izdelki in njihovem hranjenju v vsakdanjem življenju so na splošno dragocenejši kot priprave, zaradi katerih postanejo nedostopni uporabnikom ali povzročajo, da embalaža ostane odprta ali da se vsebina prenese v drugo, manj varno embalažo. Potrošniki s pomočjo koristnega označevanja, zdrave pameti in vsakodnevne pozornosti razumejo, da morajo s proizvodi, kot so čistila za pečice in odtoke, ravnati kar najbolj previdno; v večini primerov znajo kar dobro ravnati s pralnim praškom ali čistilom za pomivalni stroj, ne da bi se pri tem poškodovali. Označevanje teh izdelkov kot „jedkih“ s ključno besedo „NEVARNOST“ ne koristi ničemur in ogroža celoten proces.

5.6 Zaradi zgoraj navedenih primerov je tudi vprašljivo, v kolikšnem obsegu je bilo preizkušeno, kako različne nove (in stare) piktograme, ključne besede in stavke dojemajo različne ciljne skupine po vsem svetu. Čeprav je prepozno za spremembo obstoječih predlogov GHS Združenih narodov, bi se nekatere dodatne besede lahko izkazale za koristne, ali pa bi se predlagale spremembe, da se izboljša jasnost. Predvsem je obžalovanja vredna opustitev splošno prepoznavnega simbola Andrejevega križa (črn simbol na oranžni podlagi). Dolgo bo trajalo, da bodo nadomestni simboli pravilno prepoznani, in tveganje za potrošnike bo večje, zlasti dokler novi simboli ne bodo v celoti uveljavljeni. V trgovinah bi bilo treba čim prej uvesti (in centralno financirati) programe obveščanja, ki bi pomagali vsem, ki redno opravljajo maloprodajne nakupe. Treba pa je dodatno preučiti potrebe oseb, ki kupujejo potrošniške izdelke prek spleta, kjer je oznaka ob nakupu le redko vidna.

5.7 Kar zadeva identifikacijo spojin priprava ali zmesi, predlog ustrežno zahteva uporabo števil CAS (ki trenutno obsegajo več kot 32 milijonov organskih in anorganskih snovi z delno ali v celoti opredeljenimi strukturami, od teh jih je približno 13 milijonov razvrščenih med komercialno dostopne, pogosto v zelo majhnih količinah), ki jih je treba dopolniti z imeni IUPAC, CAS ali drugimi imeni. Vendar je treba opozoriti, da so ta imena namenjena opredelitvi struktur, ne pa nevarnosti ali tveganj. Reševalcem ali centrom za zastrupitve le redko koristijo, glede na to da na splošno ni posebnih protistrupov. Vendar je lahko pri prvi pomoči za prizadetega uporabnika odločilna izbira med sprožitvijo bruhanja in nevtralizacijo v želodcu. Tudi nadaljnji stik s proizvajalcem, ki bi moral biti tako podnevi kot ponoči in sedem dni na teden na voljo za podrobnejše nasvete, se bo verjetno izkazal za bistvenega. Namesto uradnega kemičnega imena in molekulske zgradbe ene ali več sestavin kompleksne zmesi bi morale biti za nujne primere na oznaki navedene te informacije.

5.8 V primerih, v katerih ima od poimenovanja določene spojine in celo opredelitve njene absolutne kemične sestave koristi samo konkurent, prvotni proizvajalec pa izgubi pravice intelektualne lastnine, bi bilo treba ohraniti zaščitne ukrepe iz

sedanje splošne direktive o pripravkih. Na splošno se ta problem nanaša samo na „delovne tekočine“, kot so mazalna olja in drugi visokotehnoški pripravki, kjer je izpostavljenost potrošnika na splošno omejena, splošne nevarnosti pa očitne, ne glede na prisotnost specifičnih sestavin.

5.9 Ob navedenem se pojavlja tudi težava s predlagano uporabo besede „zmes“, ki bi se morala nanašati samo na sistem snovi, ki jih je mogoče fizično ločiti, zato da se razlikuje od „spojine“ ali „snovi“ (ki ju ni mogoče ločiti na tak način). Videti je, da ta opredelitev meče vrsto precej različnih materialnih sistemov (naravne rude, minerali, koncentracije in rastlinski izvlečki) v en koš s „pripravki“, pri katerih gre za namerno ustvarjene zmesi znanih sestavin, iz katerih je mogoče določiti nevarnost končnega izdelka. Zlitine (in stekla) seveda niso nobeno od navedenega, zato bi zanje morala veljati ločena in ustrežnejša ureditev, tako tukaj kot v REACH. Prav tako ni jasno, zakaj so tokovi odpadkov izključeni kot kategorija, kljub temu, da so v nekaterih primerih vključeni v inventar EINECS kot „snovi“ v postavkah „sluzi“ in „blato“. Iz tega bi bilo mogoče sklepati, da mora biti mešana ruda v svojem naravnem stanju razvrščena (brez pravega razloga, saj ni verjetnosti stika s potrošniki in ni možnosti, da bi našli zamenjavo), medtem ko so izključeni odpadno železo ali mešani papirni odpadki, ki jih je treba v neprekinjeni predelavi in recikliranju obravnavati „takšne, kot so“. Z vsem navedenim je treba na delovnem mestu ravnati varno, vendar to ni primarna spodbuda za razvrstitev, in dejansko so ti proizvodi redko označeni ali pakirani. Zakonodaja, ki se nanaša na posamezne sektorje ali delovno mesto, običajno zagotavlja boljšo zaščito.

5.10 Ne glede na to, kakšne so opredelitve, bi morale biti v celoti zajete v ta predlog in ne bi smele biti samo vzete iz GHS ali potrebovati sklica na druge dokumente. To bi bila koristna priložnost, da bi se prvič opredelila beseda „chemical“ – tako kot samostalniki (kemikalije) kot pridevniki (kemični). Če je njen pomen enakovreden „snovi“, kar domnevno je, bi bilo treba to razjasniti. S tem bi postalo jasnejše tudi področje delovanja te in drugih direktiv in uredb, ki se uporabljajo veliko širše, kot samo za izdelke natančneje opredeljene „kemične“ industrije. Prav tako bi postalo jasno, da prevod samostalnika „chemical“ v „kemična snov“ v jezikih, ki nimajo ene same enakovredne besede, ne pomeni, da obstajajo alternativne (in verjetno nestrupene?) „nekemične snovi“. Upamo lahko, da bo to tudi zmanjšalo uporabo dobronamernih, a nesmiselnih izjav, kot so „večina izdelkov vsebuje kemikalije“ ⁽¹⁾ (Kaj vsebujejo drugi izdelki?) ali „kemikalije se uporabljajo na skoraj vsakem delovnem mestu“ ⁽²⁾ (In kaj uporabljajo na drugih delovnih mestih?). EESO seveda razume, da mora biti vsaka uporabljena opredelitev dosledna v celotni zakonodaji. Vendar se ne strinja, da je katerikoli zakonodajni akt bolj „temeljen“ od drugega (in če je, potem to gotovo velja za ta

⁽¹⁾ Iz odgovorov Komisije na „pogosto zastavljena vprašanja“ o REACH.

⁽²⁾ Iz navodil o tem predlogu, ki jih je za evropske poslance pripravilo britansko ministrstvo za okolje, hrano in kmetijske zadeve.

predlog) in da bi morali vsi vpleteni brati vso s tem povezano zakonodajo v celoti, samo da bi ugotovili, kaj določena beseda pomeni ali ne pomeni. To je pomembno, saj zaradi prevodov v različne jezike nastanejo razlike, ki jih v izvirniku ni bilo, ali pa se zabrišejo razlike, ki so bile bistvene. Beseda „proizvod“ se na primer tukaj uporablja v nevtralnem smislu za vsako blago, ki ga lahko kupi ali uporablja podjetje ali potrošnik. V nobenem primeru ne gre za sinonim besede „izdelek“, ki ima poseben pomen v zakonodaji EU in drugi zakonodaji. To je v angleščini dovolj jasno, vendar je lahko manj jasno v drugih jezikih. Ne glede na danosti posameznih jezikov je treba razlikovanje ohraniti. Opredeliti in preprečiti je treba tudi druge jezikovne in kulturne nejasnosti. Izraz „substance-free environment“ bi se v Evropi morda nanašal na veselje (če „substance-free environment“ razumemo kot „prostor brez materije“). V ZDA pomeni šolo, kjer ni dovoljeno uživati alkohola in kaditi. V rumenem tisku številnih kulturnih krogov je vsakdo s sledmi „kemičnih snovi“ na rokah ali oblačilih terorist.

5.11 V vsakem primeru mora biti vsem, tudi širši javnosti, jasno, kakšen je konkreten pomen posameznih besed. Prepoved uporabe besede nevarnost v povezavi z besedo opozorilo, je lahko zanimiva za strokovnjake za označevanje, čeprav se ti dve besedi pogosto uporabljata skupaj v drugih sporočilih, namenjenih zmanjšanju tveganja. Če ima angleška beseda „dangerous“ (nevaren) v vseh jezikih EU (in jezikih njenih trgovinskih partnerjev) drugačen pomen kot beseda „hazardous“ (nevaren), je to treba ponazoriti. V angleščini je med njima težko razlikovati. Uporabi okrajšav, kot je „m-dejavnik“, ki je smiselna samo, če se beseda „multiplying“ v določenem jeziku dejansko začne s črko „m“, bi se bilo treba izogniti. (Dejstvo, da se v sedanji zakonodaji uporabljata izraza „stavek R“ in „stavek S“ za tveganje (risk) oziroma varnost (safety) kaže, da je bila zakonodaja pripravljena v angleščini, pri čemer se potrebe uporabnikov drugih jezikov niso posebej upoštevale.)

5.12 Glede na celotno področje uporabe tega predloga bi bila koristna mejna točka, določena na podlagi letne prodaje, velikosti ali teže pakiranja ali znane toksičnosti, da bi preprečili obremenjevanje procesa s podatki o več milijonih snovi, ki se prenašajo v majhnih ali skoraj neznatnih količinah. Koristen dodatek oznakam, ki so na voljo, bi bila oznaka, primerna za prenos zelo majhnih količin kot vzorcev za R&R (običajno med laboratoriji), iz katere bi bilo razvidno, da „proizvod ni bil preizkušen ali razvrščen“ in je „namenjen samo za strokovno

uporabo“. (Predlog, da se izključijo „snovi in zmesi za znanstvene raziskave in razvoj“, vendar samo, če se domneva, da so „rakotvorne, mutagene za zarodne celice ali strupene za razmnoževanje“, ni primeren in bi ga bilo treba črtati. Predloženi niso nobeni dokazi o tem, da nevarnosti v laboratoriju zahtevajo prednostno obravnavo ali da so v nasprotju z običajnimi pričakovanji vsi zaposleni v laboratorijih ogroženi zaradi pomanjkanja znanja. Če pa se izkaže, da je temu tako, bi bile spremembe zakonodaje EU o dobri laboratorijski praksi boljša pot.)

5.13 Poskrbeti je tudi treba, da se zagotovi, da predlagani proces razvrščanja in označevanja tako kot zdaj v celoti odraža pripadajoče nevarne lastnosti posameznih snovi in pripravkov ali zmesi, ki so dani na trg. Vsako razširitev na neuradne ali pravno neurejene majhne ocene tveganja s strani proizvajalcev ali dobaviteljev, da bi pokrili možno ali pričakovano prihodnjo uporabo, je treba črtati, saj ni niti v skladu s sedanjo zakonodajo EU niti s predlogom GHS Združenih narodov.

5.14 Kar zadeva uveljavljanje zakonodaje, poročanje in kazni za kršitve, predlog povsem razumljivo nalaga odgovornost na države članice z zahtevo, da morajo biti določbe za to „učinkovite, sorazmerne in odvračilne“ ter da se Komisiji sporočijo v 18 mesecih od datuma uveljavitve uredbe. Vendar EESO ugotavlja, da je ta predlog, tako kot v sedanji zakonodaji, zasnovan tako, da usklajuje merila in procese, ki se uporabljajo pri razvrščanju, ne usklajuje pa rezultatov tega razvrščanja. Zato bodo verjetno kazni po višini, učinku in izvršljivosti manj pomembne, kot bi si želeli proizvajalci, da bi lahko v celoti in primerno zaščitili delavce in potrošnike, od katerih je odvisna njihova poslovna dejavnost. Zaradi tega ostaja izvedljivost celotnega predloga, skupaj z ostalo zakonodajo, kot je REACH, odločilnega pomena.

5.15 Nazadnje je treba opozoriti tudi na potrebo po ocenjevanju kakovosti podatkov, zbranih v različnih državah, da se zagotovi, da so ti primerljivi in relevantni za določanje dejanskih nevarnosti novih in kompleksnih snovi, vključno s tistimi, ki imajo „neznano ali spremenljivo sestavo“. Za to obstajajo sistemi za uvrščanje po pomembnosti, na primer pri Society of Chemical Hazard Communications. Na voljo so tudi strokovni pregledi podatkov v registru toksičnih učinkov kemijskih snovi (Register of Toxic Effects of Chemical Substances). Kaže, da ustrezen proces za to, domnevno pri ZN, ni v celoti opredeljen, pa tudi viri in proračun za to niso določeni.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

Mnenje Evropskega ekonomskega-socialnega odbora o geografskih označbah in označbah porekla

(2008/C 204/14)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 27. septembra 2007 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Geografske označbe in označbe porekla.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 26. februarja 2008. Poročevalec je bil g. CAMPLI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. marca 2008 s 124 glasovi za, 1 glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO meni, da bi bilo koristno začeti dodatno razpravo v zvezi s splošno politiko EU o kakovosti za zagotovitev sinergije med zakonodajnimi zahtevami za varno hrano, okolje in socialna vprašanja, med drugim za oblikovanje oznake kakovosti EU, ter predpisi, ki povečujejo vrednost posebnih proizvodov in živil iz različnih regij EU, ki izpolnjujejo višje standarde.

1.1.1 EESO v zvezi z učinkovitostjo sistema geografskih označb in označb porekla meni, da je potrebno naslednje:

— jasnejši in enostavnejši postopki za predložitev vloge,

— preglede lahko izvajajo le javni in/ali zasebni neodvisni in pooblaščen organi (v skladu z zahtevami ISO/EN ⁽¹⁾ o pooblašcanju certifikacijskih organov);

— dodatne spremembe zakonodajnega okvira v zvezi s spori, namenjene preprečevanju in/ali reševanju teh težav ter izogibanju dolgotrajnim in napornim sodnim postopkom, na primer tako, da se od držav članic zahteva, da v primeru kršitve pravil Skupnosti ⁽²⁾ ukrepajo, da se zagotovijo možnosti za izvensodno poravnavo itd.

EESO meni, da so bile te težave le delno obravnavane v pregledu, na podlagi katerega je bila pripravljena Uredba (ES) 510/06, in da jih je treba odpraviti, ker bi se sicer lahko s širitvijo sistema v države, ki niso članice EU, dodatno povečale.

1.1.2 EESO v zvezi z učinkovitostjo predlaga, da se določijo ukrepi za zagotavljanje ugleda proizvodov na trgu, pri čemer bi krepili upravne organe za geografske označbe, ter da se uvedejo jasne in realistične specifikacije, ki bi temeljile na resnično neodvisnih, učinkovitih in uspešnih pregledih.

1.1.3 EESO zato priporoča, da se zagotovi potrebno soglasje glede vsebine specifikacij ob predložitvi vloge za registracijo na podlagi meril za reprezentativnost združenja prosilca, da se zagotovi ustrezno soglasje glede zapletenih in spornih vidikov.

1.1.4 EESO v zvezi z učinkovitostjo poudarja tudi, da morajo biti geografske označbe čedalje bolj zajete med pomembna orodja za razvoj podeželja v državah članicah in da se morajo vedno, ko je to mogoče, uporabljati skupaj z ukrepi iz drugega stebra, zlasti v primeru držav, ki so se nedavno priključile EU, in prikrajšanih območij na splošno.

1.1.5 EESO nazadnje meni, da mora sistem geografskih označb, ki lahko prispeva k razvoju podeželja, izpolniti čedalje večja etična, socialna, okoljska in druga pričakovanja potrošnikov. Če se ta pristop razvije v strategijo za partnerstvo z drugimi deli sveta, vključno z dobro urejenim in ustrezno nadzorovanim odprtjem trga za uvoz proizvodov z geografsko označbo iz držav v razvoju, bi lahko okrepil soglasje v zvezi z označbami porekla in spodbudil večstranska pogajanja.

⁽¹⁾ Mednarodna organizacija za standardizacijo.

⁽²⁾ Glej Sodbo Evropskega sodišča z dne 26. februarja 2008 (zadeva „parmezan“)

1.1.6 EESO v zvezi s povečanjem vrednosti proizvodov z geografsko označbo meni, da je treba bolj podpirati pobude za spodbujanje uporabe oznak Skupnosti za zagotovitev boljših informacij za izvajalce ter večje prepoznavnosti proizvodov z geografsko označbo pri potrošnikih, zlasti v državah, v katerih niso tako običajne, da se zagotovi širša uporaba geografskih označb, njihova enotnejša porazdelitev v EU in večje povpraševanje na trgu.

1.1.7 EESO v zvezi z raziskavami in razširjanjem informacij o učinkih sistema na regije in trge EU priporoča ustrezno in enotno razširjanje rezultatov uspešnih raziskav, ki jih izvajajo različne službe Komisije, v vseh državah članicah in za vse zainteresirane strani.

1.1.8 EESO priporoča, naj se mednarodna trgovinska pogajanja o geografskih označbah in označbah porekla vključijo v širšo politiko mednarodnega sodelovanja. V zvezi s tem je treba poleg učinkovitih dvostranskih pogajanj ponovno začeti sklop večstranskih pogajanj s še večjim zagonom in zavzetostjo (razširitev člena 23 Sporazuma o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine na vse proizvode z geografsko označbo; mednarodni register; tehnična pomoč za države v razvoju).

1.2 Pri tem je treba upoštevati zlasti šest tem, ki jih je Komisija vključila v prihodnji pregled politike (glej 2720. srečanje Sveta EU – 20. marec 2006):

1.2.1 Prva tema: „Določanje zaščitene geografske označbe in zaščitene oznake porekla kot sestavin“. EESO meni, da je nujno, da vse zainteresirane strani, ki so del združenj prosilcev (konzorciji za zaščito itd.), dosežejo dogovor o merilih in parametrih, določenih v zvezi z vsebino sestavin geografskih označb, ki se zahteva za zaščitene oznake porekla (ZOP) in zaščitene geografske označbe (ZGO), uporabljene na končnem proizvodu.

1.2.2 Druga tema: „Uporaba nadomestnih instrumentov, kot so blagovne znamke, za zaščito geografskih označb in označb porekla“. EESO meni, da je uporaba blagovnih znamk za zaščito geografskih označb zunaj EU gotovo izvedljiva zamisel; ta instrument pa ne bi rešil problema mednarodne zaščite označb, ker bi bil zapleten (glede na število potencialno zajetih držav) in drag (t.j. izvedljiv samo za velike gospodarske organizacije z zadostnimi finančnimi sredstvi), hkrati pa ne bi zagotavljal popolne zaščite.

1.2.3 Tretja tema: „Obseg proizvodov, ki jih zajema uredba, s posebnim poudarkom na soli, mešanih zeliščih, izdelkih iz protja in začimbah“. EESO pozdravlja večjo odprtost sistema Skupnosti, ki bo omogočala predložitev vlog za potrditev

porekla proizvodov, ki so strogo gledano nekmetski (sol, mešana zelišča, izdelki iz protja, začimbe itd.), z namenom spodbujati podeželsko kulturo določenega območja. Hkrati priporoča, naj se sistem razširi na vse kmetijske proizvode, ki doslej niso bili vključeni.

1.2.4 Četrta tema: „Določitev porekla surovine“. V splošnem okviru prostovoljnih industrijskih sporazumov med vsemi zainteresiranimi stranmi, kakor so predvideni v trenutnem postopku za predložitev vlog v zvezi z označbami, EESO priporoča, da se v primeru zaščitene oznake porekla natančneje ocenijo vidiki, povezani z uporabo surovin, nenazadnje tudi zaradi zahteve, da morajo biti vse surovine iz območja, navedenega na označbi.

1.2.5 Peta tema: „Merila za oceno generičnega statusa imena“. EESO priporoča, med drugim tudi zaradi dosedanjih sporov, vzpostavitev natančneje opredeljenih instrumentov za lažje ugotavljanje dolgotrajnega obstoja in/ali ugleda imena, kot je organ (ali odbor za obravnavo), ki bi deloval kot razsodnik in/ali zagotavljal pregled v zvezi z možno zaščito označbe porekla v državah članicah EU, ali podobne skupine za izvensodno poravnavo.

1.2.6 Šesta tema: „Zasnova znakov Skupnosti, ki določajo geografske oznake in zaščitene oznake porekla“. EESO meni, da lahko združevanje znakov za ZOP in ZGO povzroči neenakost med dvema enakovrednima pojmom, ki sta ustanovljena in izvirata iz različnih geografskih območij. Glede na potrebo, da proizvodi potrošnikom postanejo bolj prepoznavni, je treba zagotoviti večje grafično razlikovanje med zaščitnimi označbami porekla in zaščitnimi geografskimi označbami (npr. različne barve). Za dodatno razlikovanje (morda z uporabo različnih znakov) je treba poskrbeti tudi med drugimi evropskimi oznakami (zajamčene tradicionalne posebnosti, ekološko kmetovanje).

1.3 EESO zato upa, da bo globalna strategija Evropske unije po nadaljevanju razprav o prihodnosti skupne kmetijske politike za leto 2013 celovito in sistematično obravnavala vse izzive za evropsko kmetijstvo in proizvodnjo hrane: tržno politiko, ki mora ostati skupna in se boriti proti vse večji negotovosti dohodka, ki jo povzroča spremenljivost vse bolj odprtih in globaliziranih kmetijskih trgov; močnejše in učinkovitejše uveljavljanje politike razvoja podeželja; politiko kakovosti, ki je temeljni steber za prihodnost celotnega evropskega kmetijstva, ter uravnoteženo in trajnostno politiko v zvezi z naravnimi in energetskimi viri.

1.4 Na koncu EESO poziva države članice, naj gradijo na svoji pobudi za polno izkoriščanje evropskega sistema zaščitene geografske oznake in zaščitene oznake porekla za bolj učinkovito spodbujanje tako svojih kmetijskih proizvodov kot tudi evropskega kmetijskega modela.

2. Uvod – Evropski sistem geografskih oznak in oznak porekla: nastanek in razvoj

2.1 V evropski civilni družbi se ozaveščenost potrošnikov o značilnostih kmetijsko-živilskih proizvodov že nekaj časa stalno izboljšuje, kar ustvarja povpraševanje po kakovostnih proizvodih. EU se je na to povpraševanje odzvala s politiko za urejanje in povečanje vrednosti kakovostnih kmetijsko-živilskih proizvodov, ki vključuje vprašanja varnosti živil („higienski paket“, sledljivost itd.) in vprašanja v zvezi s posebnimi značilnostmi nekaterih proizvodov (oznake kakovosti, ekološko kmetovanje, geografske oznake). V tem mnenju je treba razumeti izraz „kakovost“ prav v tem smislu.

2.2 V zvezi s tem so bili pripravljene posebni predpisi EU, ki priznavajo lokalne posebne proizvode, povezane s krajem porekla: lokalni proizvodi, katerih kakovost ali ugled sta povezana z določenim območjem ali regijo proizvodnje ali s surovinami ali proizvodnimi metodami, ki se uporabljajo na določenem geografskem območju.

2.3 V evropskih sredozemskih državah se je pojem zaščite oznak porekla, povezanih s krajem porekla, kot sredstev za opredeljevanje živilskih proizvodov uveljavil v zgodnjem dvajsetem stoletju. Najprej je bil uveden v vinskem sektorju, nato pa se je razširil na druge kmetijsko-živilske proizvode.

2.4 Komisija je leta 1992 prvič sprejela skupni zakonodajni okvir o označbah porekla za kmetijsko-živilske proizvode, ki se je uporabljal v vseh državah članicah EU. V novo zakonodajo so se prenesle opredelitve, zahteve in postopki iz obstoječih nacionalnih zakonodaj, kar se kaže v tesni povezavi med evropskim izrazom zaščiteni označba porekla, francoskim izrazom *appellation d'origine contrôlée*, španskim *denominación de origen* in celo italijanskim *denominazione di origine controllata*.

2.5 Zakonodajni okvir sta sestavljali Uredba (EGS) št. 2081/92 o zaščiti geografskih oznak in oznak porekla za kmetijske proizvode in živila ter Uredba (EGS) št. 2082/92 o

certifikatih o posebnih lastnostih za kmetijske proizvode in živila. Obe uredbi sta bili nedavno spremenjeni z Uredbama (ES) št. 510/2006 in 509/2006 iz marca 2006.

2.6 Uredba (ES) št. 510/2006 obravnava zaščito oznak porekla za proizvode, katerih poseben značaj je odvisen od geografskega porekla, tj. zaščiteni označbe porekla (ZOP) in zaščiteni geografske označbe (ZGO).

2.6.1 Proizvodi z zaščiteni označbo porekla imajo značilnosti, ki izvirajo le iz njihovega naravnega okolja in so odvisne od sposobnosti proizvajalcev v regiji, iz katere izhajajo. Zato je treba pri proizvodih z zaščiteni označbo porekla vse stopnje proizvodnega procesa – proizvodnjo surovin, predelavo in pripravo – izvesti na navedenem območju, pri čemer morajo biti značilnosti proizvoda in njegovo geografsko poreklo tesno povezani. Primeri proizvodov z zaščiteni označbo porekla so *huile d'olive de Nyons*, *parmigiano reggiano* in *Shetland lamb*.

2.6.2 Proizvodi z zaščiteni geografsko označbo imajo tudi posebno značilnost, ki jih povezuje z določeno regijo, v kateri pa je treba izvesti le eno stopnjo proizvodnega procesa, medtem ko se lahko na primer uporabijo surovine iz druge regije. Primeri proizvodov z geografsko označbo so *Clare Island salmon*, *arancia rossa di Sicilia* in *Dortmunder Bier*.

2.7 Uredba (ES) št. 509/2006 obravnava zajamčene tradicionalne posebnosti kmetijskih proizvodov in živil; ta označba se uporablja za proizvode s posebnimi značilnostmi, ki temeljijo na tradicionalnih sestavinah ali proizvodnih metodah in ne na geografskem poreklu. Primeri zajamčenih tradicionalnih posebnosti so *jamón serrano*, pivo *kriek* in kruh *kalakukko*.

2.8 Uredbi (ES) št. 509/2006 in (ES) št. 510/2006 je Svet EU sprejel 20. marca 2006. Na istem zasedanju je Komisija predložila izjavo o prihodnjem pregledu politike v zvezi z izvajanjem Uredbe (ES) št. 510/2006 in njenem razvoju ⁽³⁾.

2.9 Nova zakonodaja o označbah kakovosti je precej poenostavila sistem. Prej so na primer vlagatelji predložili vlogo za registracijo pri ustreznih organih v svoji državi, ki so po oceni te vloge celotno dokumentacijo posredovali Komisiji, ki je vlogo ponovno temeljito preučila. V nasprotju s tem so zdaj za ocenjevanje vlog v skladu s predpisi in smernicami Skupnosti odgovorne države članice. Vloga Komisije je le ocenjevanje glavnih

⁽³⁾ Glej dokument Sveta EU št. 7702/06 ADD 1 (Dodatek k osnutku zapisa; 2720. seja Sveta Evropske unije (kmetijstvo in ribištvo), ki je bila v Bruslju 20. marca 2006.

sestavni delov, ki sestavljajo enoten dokument, ki se nato objavi v Uradnem listu Evropske unije. Drugo izboljšanje je možnost, da proizvajalci iz tretjih držav vloge za registracijo naslovijo neposredno na Komisijo, medtem ko so v preteklosti vloge morali najprej obravnavati nacionalni organi, ki niso bili vedno pripravljeni ali opremljeni za njihovo ocenjevanje.

2.10 Komisija je 5. februarja 2007 organizirala konferenco o potrjevanju kakovosti živil, ki precej razširja skupino vprašanj, ki jih je mogoče obravnavati (sistemi potrjevanja, sistemi označevanja kakovosti), in vključuje zlasti bistveno vprašanje zdrave hrane, tj. kakovost kot sistem EU za varnost živil. Ni naključje, da se prvi sklep konference glasi: „Vsa (evropska) živila, proizvedena v EU ali uvožena, izpolnjujejo visoke standarde za proizvode v zvezi z varnostjo in higieno“ ⁽⁴⁾.

2.10.1 Kljub temu je treba poudariti, da je Stalni odbor za prehranjevalno verigo in zdravje živali, ki ga sestavljajo predstavniki Komisije in držav članic, 20. decembra 2004 sklenil, da je bila sledljivost zahteva, ki „ne velja“ za uvoz živil. EESO se s to izjavo ne strinja.

2.11 Glede na rezultate in sklepe konference iz februarja 2007 je Komisija sklenila, da pripravi Zeleno knjigo o kakovosti kmetijskih proizvodov, načrtovano za oktober 2008, ki bo precej temeljito obravnavala geografske označbe. Zeleni knjigi lahko sledi priprava zakonodajnih predlogov.

2.12 Komisija (zlasti Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja) hkrati izvaja notranjo presojo sedanjega sistema za zaščito geografskih označb, katere rezultati bodo znani julija 2008.

2.13 Pričujoče mnenje EESO na lastno pobudo se uvršča v ta splošni okvir. Njegov namen pa ni razpravljati o številnih vidikih in težavah opisane politike kakovosti, temveč poudariti učinkovitost in uspešnost evropskega sistema geografskih označb in označb porekla ter zapleteno vprašanje ustreznih večstranskih in dvostranskih trgovinskih pogajanjih.

2.14 Doslej opravljeno delo in stališče EESO v zvezi s tem sta vključena v mnenje na lastno pobudo o spodbujanju lokalnih posebnih kmetijskih proizvodov kot razvojnega instrumenta v okviru nove skupne kmetijske politike (poročevalka: ga. SANTIAGO) ⁽⁵⁾. Poleg tega je EESO v mnenju o prihodnosti skupne kmetijske politike (poročevalec: g. RIBBE) ⁽⁶⁾ poudaril potrebo po usmerjanju evropskega kmetijstva k varni in visokokakovostni proizvodnji.

3. Splošne ugotovitve Odbora

3.1 Izvajanje in rezultati sistema: uspešnost in učinkovitost

3.1.1 Sistem, uveden z Uredbo (EGS) št. 2081/92, kakor je bila spremenjena z Uredbo ES 510/2006, se je izkazal za splošno učinkovitega. Vendar želi EESO v zvezi z izvajanjem Komisijo opozoriti zlasti na tri težavna področja, ki so se pojavila sčasoma:

- postopek odobritve specifikacij, ki je pogosto prepočasen in nezdružljiv s potrebami vlagateljev (težave pri načrtovanju prodaje, komunikacijskih strategij itd.); ter zato škodi zlasti označbam porekla, ki so lahko na trgu najbolj razširjene in najbolj razpoznavne;
- pregledi, ki jih včasih izvajajo organi, pri katerih lahko včasih obstaja navzkrižje interesov ali ki niso dovolj neodvisni, da bi lahko zadovoljivo izvajali neodvisne preglede;
- merila ocenjevanja označb porekla, za katere so pomembni zlasti dolgotrajen obstoj, ugled, razširjanje in vprašanje morebitnega generičnega statusa, pogosto povzročajo težave zaradi posledičnih sporov ali sodnih postopkov v EU in zunaj nje.

3.1.2 Sistem se je na splošno izkazal za učinkovitega. Obravnavani proizvodi izhajajo tako rekoč iz vseh kategorij proizvodov – živalskih in zelenjavnih, svežih in predelanih, pijač, ribiških proizvodov, začimb itd., kot je razvidno iz naslednje preglednice, ki vsebuje podatke za december 2007. Po Dodatku I je skupno število ZOP in ZGO 772. Če na primer pogledamo skupno število proizvodov, registriranih med letoma 2000 in 2006, je število ZOP zraslo za 22 %, število ZGO pa za 40 %, kar pomeni, da je v dobrih petih letih skupna povprečna rast znašala 29 %.

⁽⁴⁾ Glej: http://ec.europa.eu/agriculture/events/qualityconference/conclusions_en.pdf.

⁽⁵⁾ UL C 284 z dne 14.9.1998, str.62.

⁽⁶⁾ UL C 125 z dne 27.5.2002, str.87.

PREGLEDNICA I: Geografske označbe in označbe porekla, ki jih je registriral GD AGRI do 15.12.2007 (http://ec.europa.eu/agriculture/qual/en/1bbaa_en.htm)

	DE	AT	BE	CY	DK	ES	FI	FR	EL	HU	IE	IT	LU	NL	PL	PT	CZ	UK	SK	SI	SE	CO	Skupaj
Sadje, zelenjava in žito	3	3	0	0	1	34	1	27	32	0	0	53	0	2	0	22	0	1	0	0	0	0	179
Siri	4	6	1	0	2	19	0	45	20	0	1	33	0	4	1	12	0	12	0	0	1	0	161
Sveže meso (in drobovina)	3	0	0	0	0	13	0	50	0	0	1	2	1	0	0	27	0	7	0	0	0	0	104
Olja in maščobe/Oljčna olja	1	1	1	0	0	20	0	9	26	0	0	38	1	0	0	6	0	0	0	1	0	0	104
Mesni proizvodi	8	2	2	0	0	10	0	4	0	1	1	29	1	0	0	28	0	0	0	0	0	0	86
Mineralne vode	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31
Kruh, fino pecivo, slaščice in drugi pekovski izdelki	4	0	1	1	0	7	0	3	1	0	0	3	0	0	0	0	4	0	1	0	1	0	26
Drugi proizvodi živalskega izvora (jajca, med, mleko, mlečni proizvodi razen masla itd.)	0	0	0	0	0	3	0	6	1	0	0	2	1	0	0	10	0	1	0	0	0	0	24
Drugi proizvodi iz Priloge I (začimbe itd.)	0	0	0	0	0	4	0	7	1	0	0	4	0	0	0	0	1	3	0	0	0	1 (*)	21
Pivo	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	17
Sveže ribe, mehkužci in raki	3	0	0	0	0	1	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	13
Eterična olja	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Naravne gume in smole	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Seno	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SKUPAJ	69	12	5	1	3	111	1	155	85	1	4	165	4	6	1	105	10	29	1	1	2	1	772

(*) Café de Colombia

9.8.2008

SL

Uradni list Evropske unije

C 204/61

3.1.3 Sistem geografskih označb je bil z različnih vidikov obravnavan v posebnih študijah in raziskavah (glej projekte DOLPHINS 1999–2003 in SINER-GI 2004–2008, ki jih financira Generalni direktorat za raziskave) (?). Ti zaporedni projekti so poudarili pomembne točke v zvezi z učinkovitostjo geografskih označb Skupnosti.

3.1.3.1 EESO v zvezi s tem poudarja zlasti vprašanje, povezano z organizacijo in upravljanjem geografskih označb (posebne študije in raziskave o tem vprašanju sta v sodelovanju s Komisijo usklajevala prof. Bertil Sylvander z Narodnega inštituta za raziskave v kmetijstvu (INRA) v Parizu in prof. Filippo Arfini z Univerze v Parmi). Obstajajo tri vrste upravljanja:

- regionalno upravljanje, ki se osredotoča na sodelovanje vseh zainteresiranih strani v regiji (ustanove, podjetja, združenja itd.);
- sektorsko upravljanje, ki vključuje le izvajalce v proizvodni verigi (regija je le „zbiralnik“);
- upravljanje „kategorij“, v katerega je vključenih le nekaj izvajalcev v verigi, ki se lahko vključijo tudi izključno zaradi svojih lastnih interesov.

Vendar je treba zaradi učinkovitosti razlikovati med „intenzivnim“ in „šibkim“ upravljanjem, pri čemer „intenzivno“ upravljanje pomeni upravljanje, ki lahko zagotovi ugled proizvoda pri različnih uporabnikih, zlasti potrošnikih.

3.1.3.2 EESO poleg tega ugotavlja, da je tržni uspeh geografskih označb še vedno omejen in je obsežnejši le, če je na višji stopnji verige proizvodnja proizvodov z veliko sestavinami dobro strukturirana ter jo upravljajo organizacije, ki lahko ustvarijo omrežja podjetij in učinkovite poslovne strategije. Prenos vsebine, kvalitativnih in po potrebi tudi regionalnih vrednot proizvoda z geografsko označbo je dejansko odločilen za uspeh označbe porekla. Očitno je, da dolgotrajni obstoj proizvoda z geografsko označbo prispeva k temu, vendar so še vedno potrebni učinkovitejši ukrepi za podporo organizacij in komunikacijske pobude.

3.1.3.3 EESO vseeno poudarja, da učinkov ter gospodarskega in socialnega vpliva sistema geografskih označb ni mogoče izmeriti le s številčnim/statističnim kazalnikom prispevka k bruto tržni proizvodnji, ker bodo učinki in vpliv na regije ali trgovinsko bilanco v državi članici ali EU poleg kmetijskega sektorja zajeli tudi veliko socialno-ekonomskih izvajalcev.

3.1.4 EESO meni, da je eden od najbolj zanimivih vidikov geografskih označb odnos med njimi in razvojem podeželja. Čeprav so bile označbe porekla prvotno zasnovane kot instrumenti za zaščito proizvoda, nekatere od njih dejansko omogočajo spodbujanje kulturnih posebnosti celotnega geografskega območja. S tega vidika so očitne možnosti, ki bi jih lahko zagotovilo razširjanje geografskih označb, da zajame proizvode

nekmetijskega porekla, in kako bi bilo to prizadevanje v celoti v skladu z dolgo obstoječimi smernicami Skupnosti o razvoju podeželja (zelena knjiga iz leta 1985; sporočilo o prihodnosti podeželske družbe iz leta 1988; deklaracija iz Corka iz leta 1995).

3.1.4.1 Lokalne posebnosti lahko zaradi svoje vloge spodbujanja kulture postanejo in tudi morajo postati gonilo za oživitve gospodarstva na podeželju, zlasti na najbolj prikrašanih območjih. Vendar se tega stališča ne sme obravnavati le z vidika Skupnosti. EESO poudarja, da je ob upoštevanju sedanjega evropskega sistema in možne uporabe označb EU v državah, ki niso članice EU, povezovanje koncepta geografskih označb z razvojem podeželja ter njihova nadaljnja uporaba v praksi zanimiva zlasti za države v razvoju. Po mnenju ključnih mednarodnih organov (FAO, Svetovna banka) dejansko obstaja razmerje med konceptom geografskih označb in „lokalnim znanjem“, kot bi to lahko poimenovali v državah v razvoju, ali, preprosteje, tradicijo. Ta pristop je vključen v navodila za uporabo geografskih označb (ki določajo predpise in postopke Skupnosti), ki jih FAO in Svetovna banka pripravljata in razširjata v državah v razvoju.

3.1.5 Drugi poudarek, ki ga ne smemo spregledati, je ugoden vpliv geografskih označb na okolje v regijah, iz katerih izhajajo. Lokalni posebni proizvodi se proizvajajo s postopki proizvodnje in/ali predelave, ki v večinoma temeljijo na postopkih, ki v skladu s tradicijo zelo malo ali sploh ne uporabljajo tehničnih postopkov, ki bi lahko škodili okolju, in/ali na neintenzivnih sistemih kmetovanja, s čimer se spodbujata biološka raznovrstnost ter varstvo podeželja in okolja.

3.1.6 V zvezi z učinkovitostjo je treba upoštevati možnosti spremembe razmer v prihodnosti. EESO opaža znake, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da se lahko spremenijo tudi razmere, ki so do zdaj veljale za nespremenljive. Veliko več nacionalnih verig in industrij za distribucijo hrane na primer sodeluje pri pobudah za vključevanje proizvodov z geografskimi označbami v svojo ponudbo, kar v določeni meri presega mednarodno politiko o blagovnih znamkah in strategije globalnega trga, ki so do zdaj zaniemale potrebo po označbah porekla in razloge za njihovo uporabo. To je zelo zanimiva okoliščina, katere razvoj bi bil lahko zelo pomemben za nadaljnji razvoj geografskih označb.

3.1.7 Študije na tem področju so pokazale, da se zaradi spremembe tipologije domače proizvodnje v Združenih državah nasprotovanje evropskemu modelu geografskih označb zdaj zmanjšuje (nasprotovanje izhaja iz dejstva, da se njihove razmere na področju kmetijsko-živilskih proizvodov zelo razlikujejo od razmer v EU, njihove poslovne strategije pa so popolnoma različne). Tudi v Združenih državah se pojavljajo prvi

(?) Glej: www.origin-food.org.

primeri proizvodnih podjetij, ki so povezala uspeh svojih proizvodov s krajem porekla in zdaj obžalujejo pomanjkanje ustrezne zaščite. Dobro znanemu primeru vin iz Napa Valley (Kalifornija) so se nedavno pridružili primeri drugih proizvodov iz več zveznih držav ZDA in Kanade (*Florida Orange*, *Bleuet du Lac Saint-Jean*), ki se zdaj bojujejo proti plagiatom označb porekla ter izkrivljanju njihove medsebojne konkurenco ali konkurence s sosednjimi državami.

3.1.8 EESO nazadnje ugotavlja, da potrošniki na splošno pripisujejo velik pomen kraju porekla proizvoda kot dejavniku, ki vpliva na njihovo nakupno izbiro (glej na primer sklepe iz evropskih projektov TYPIC-2005 in DOLPHINS-2002). Prav tako se zdi, da so potrošniki pripravljeni plačati višjo ceno za proizvode s potrjenim poreklom, ki se na splošno obravnavajo kot kakovostnejši in varnejši. V okviru tega bi lahko proučili tudi nova vprašanja glede določanja porekla surovin in uporabe proizvodov z geografsko označbo kot sestavin v živilih.

3.1.8.1 Vendar EESO ugotavlja, da je priznavanje evropskih sistemov potrjevanja, njihovih logotipov in oznak še vedno neustrezno in neenotno. Po podatkih iz poročila Mednarodnega centra za agronomske raziskave (International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies, CIHEAM) o identiteti in kakovosti sredozemskih živil (Pariz, 2007) 80 % evropskih državljanov ni nikoli slišalo za zaščitene označbe porekla, 86 % pa ne za zaščitene geografske označbe. Ko pa je bilo isto vprašanje zastavljeno v povezavi z ustreznimi nacionalnimi označbami (npr. špansko *denominación de origen* ali francosko *appellation d'origine contrôlée*), je te označbe poznalo precej več ljudi. Očitno na ravni EU obstaja problem, povezan s pomanjkljivim spodbujanjem proizvodov in nezadostno razpoznavnostjo v očeh potrošnika.

3.2 Evropski sistem ter večstranska in dvostranska trgovinska pogajanja

3.2.1 Strateški interes

3.2.1.1 Ministrska konferenca v Cancunu septembra 2003 in njen neuspeh sta pokazala, da se v okviru trgovinskih pogajanj ne pogaja več le o cenah in tarifah za lažji vzajemni dostop na trg, ampak se razpravlja tudi o proizvodnih modelih (npr. proizvodnja in vrste hrane, tradicije in zgodovina). Medsebojno priznavanje in spoštovanje tradicij proizvodnje in prehranjevanja sta bistvena pogoja za uspešna trgovinska pogajanja.

3.2.1.2 Evropska skupnost na pogajanjih svoj poseben socialni in ekonomski model torej primerja z drugimi veljavnimi modeli. Zato EESO meni, da je treba pogajalske pobude Skupnosti, če bodo dovolj učinkovite in verodostojne, v celoti vključiti v politiko na področju zunanjih zadev, ki vključuje tudi pogajanja o varstvu pravic intelektualne lastnine in trgovini. Politika kakovosti lahko, če je del takšnega okvira, oblikuje sklop pravil, ki so združljiva s širšim in splošnejšim pristopom k politiki mednarodnega sodelovanja, ki je zdaj čedalje bolj pomembna za svetovno stabilnost.

3.2.2 Pravna ureditev

3.2.2.1 Kot je že dobro znano, je eno od temeljnih načel pravnega sistema Skupnosti prost pretok proizvodov na enotnem evropskem trgu (člen 23 Pogodbe ES). Pri izvajanju te politike so nastale težave, ker imajo države članice zelo različne pravne ureditve. Poleg tega te razlike zgodovinsko gledano temeljijo na zapletenem in protislovnem mednarodnem okviru nasprotujočih si pravil in sporazumov, pri čemer globalizacija povzroča dodatno zaskrbljenost. Potreba po zagotovitvi enakih pogojev delovanja za gospodarske subjekte na čedalje bolj odprtem trgu zato postaja bistvena. Usklajena ureditev geografskih označb bi lahko prispevala k doseganju tega cilja.

3.2.2.2 Na notranji ravni je bil dosežen pomemben napredek k usklajevanju s sodno prakso, ki jo je s sodnimi odločbami vzpostavilo Sodišče Evropskih skupnosti in že od začetka temelji na načelu vzajemnega priznavanja.

3.2.2.3 Na mednarodni ravni se je delovanje v smeri skupnega pristopa na področju geografskih označb najprej vključilo v pogajanja in sporazume o varstvu industrijske lastnine, pozneje pa še v sporazume o varstvu intelektualne lastnine. S Pariško konvencijo (1883 – 169 držav članic), Madridskim sporazumom (1891 – 34 držav članic) in Lizbonskim sporazumom (1958 – 23 držav članic) se je priznalo načelo, da je proizvod povezan z lokalnim krajem porekla, čeprav v okviru, ki je popolnoma neustrezen z vidika pravne varnosti, nadzora in možnosti za goljufivo ponarejanje.

3.2.3 Sporazum o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine (TRIPS): dosežki in zastoj tega procesa

3.2.3.1 Sporazum TRIPS, sprejet leta 1994, vsebuje poglavje o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine, ki obravnava geografske označbe:

- a) opredelitev geografskih označb (člen 22);
- b) standarde za splošno varstvo geografskih označb, ki veljajo za vse proizvode (členi 22(2) do 22(4));
- c) dodatno varstvo za geografske označbe vin in alkoholnih pijač (člen 23);
- d) prihodnja pogajanja in izjeme (člen 24).

3.2.3.2 Terminologija, ki se uporablja v mednarodnih sporazumih za opis povezave med „krajem“ in „proizvodom“, kaže na zelo tesne povezave: **označbe izvora** (Madridski sporazum, 1981), **geografska označba** (sporazum TRIPS, 1994), **označba porekla** (Lizbonski sporazum, 1958). Končna ugotovitev bi lahko bila, da so vse označbe porekla tudi geografske označbe, medtem ko vse geografske označbe niso tudi označbe porekla. V doktorski disertaciji Sabine Cernicchiaro (Univerza v Parmi) z naslovom *Analisi della Politica di riconoscimento internazionale delle indicazioni geografiche* (analiza politike o mednarodnem priznavanju geografskih označb) je na podlagi različnih mednarodnih sporazumov predstavljena kategorizacija različnih proizvodov, povezanih z regijami.

3.2.3.3 Čeprav je sporazum TRIPS prelomnica v zgodovini sporazumov o varstvu pravic intelektualne lastnine v mednarodni trgovini, ostaja še veliko nerešenih ključnih vprašanj. Sporazum je uvedel skupno opredelitev geografskih označb, ki zdaj velja za 151 držav članic, in vzpostavil enoten sistem za reševanje sporov. Vendar pa je treba izpostaviti vsaj tri pomanjkljivosti:

- a) uvedba načela negativnega varstva (države članice lahko preprečijo neustrezno rabo geografskih označb);
- b) neodločno in negotovo uvajanje večstranskega sistema notifikacije in registracije (zato še vedno obstajata dve različni, nasprotujoči si razlagi pravil: glede na prvo razlago so pravila obvezna in zavezujoča, glede na drugo razlago pa je sistem prostovoljen);
- c) neenako obravnavanje (ob upoštevanju istega pravnega vira)
 - splošnega varstva kmetijskih proizvodov in dodatnega varstva.

3.2.3.4 Obstajajo tudi drugi regionalni sporazumi, ki obravnavajo varstvo geografskih označb, kot je na primer Sporazum Afriške organizacije za intelektualno lastnino (AIPO), sprejet marca 1977 in Protokol Afriške regionalne organizacije za intelektualno lastnino (ARIPO) o znamkah, sprejet v Banjulu marca 1997.

3.2.4 Težave evropskih proizvajalcev in ključni pogoji za ustrezno mednarodno konkurenco

3.2.4.1 EESO poudarja, da neustreznost mednarodnih pravil povzroča velike težave za evropske proizvajalce proizvodov z geografsko označbo. Vedno pogostejše zlorabe geografskih označb in pravni okvir za njihovo zaščito, ki se med posameznimi državami zelo razlikuje, resno izkrivljajo konkurenco in trgovino med državami članicami Svetovne trgovinske organizacije (STO).

3.2.4.2 Prva pogosta težava je določanje pravilne razlage notranjih pravil na zadevnem trgu. Nekateri evropski proizvajalci proizvodov z geografsko označbo so uspeli pridobiti zaščito za svoje ime zunaj EU, vendar se tudi v teh primerih še vedno dogajajo zlorabe, ponarejanja in večje birokratske težave. Zloraba je neposredno odvisna od tega, kako znan je proizvod z geografsko označbo: finančna škoda je zelo velika in evropska podjetja ne morejo uporabiti nobene strategije trženja, s katero bi si zagotovila zvestobo potrošnikov. V splošnem smislu je ta položaj nepošten do potrošnikov v tretjih državah ter škoduje splošni podobi evropskega kmetijskega in živilskega modela.

3.2.4.3 V državah, ki imajo lasten sistem registracije geografskih označb, imajo evropski proizvajalci manj težav, vendar večje težave nastopijo, če zaščita zadeva imena, ki se uporabljajo

skupaj z izrazi, kot sta „vrsta“ ali „način“. Na splošno velja, da se evropski proizvajalci srečujejo z visokimi stroški in resnimi pravnimi težavami, ko dokazujejo, da njihova geografska označba ni generično ime.

3.2.4.4 Ker ni jasnega in priznanega mednarodnega okvira, evropski proizvajalci na trge vstopajo z zaščitenimi znamkami (zasebne znamke podjetij, kolektivne znamke in certifikacijske znamke). Tudi ta strategija se srečuje z velikimi težavami. Pogosto na mednarodnih trgih dejansko že obstajajo blagovne znamke, ki vključujejo ime geografske označbe, ki ga evropski proizvajalec želi registrirati. (V tem primeru se je treba odločiti za težavno nalogo pravnega izpodbijanja uporabe znamke.) Poleg tega lahko proizvajalec izgubi zaščito za svojo znamko, tudi če je bila registrirana, če se trg zapre zaradi zdravstvenih razlogov in se znamka ne more še naprej uporabljati.

3.2.5 Dvostranska pogajanja in sporazumi

3.2.5.1 Zaradi krize ali zastoja večstranskih pogajanj, kjer je napredek nujen, se dvostranski sporazumi postopoma uveljavljajo v mednarodnih trgovinskih pogajanjih. Obstaja približno 300 dvostranskih sporazumov, do leta 2010 pa bi se lahko njihovo število povečalo na 400. Položaj je zaskrbljujoč, saj morajo tovrstni sporazumi dopolnjevati večstranske sporazume Svetovne trgovinske organizacije, tako da vsaka vrsta sporazuma obravnava določeno vrsto vprašanj: večstranski sporazumi morajo obravnavati zelo zapletena vprašanja, kot so subvencije, protidamping in pravila o varstvu intelektualne lastnine; dvostranski sporazumi pa morajo obravnavati enostavnejša vprašanja in sprejemanje prednostnih meril trgovanja med državami.

3.2.5.2 Kljub temu EESO meni, da EU ne sme ostati nedejavna, medtem ko se glavni svetovni voditelji dvostransko pogajajo in odločajo o ključnih točkah pravil in trgovini. Zlasti kar zadeva kmetijsko-živilske proizvode, se na splošno ugotavlja, da je prilagodljivost dvostranskih odnosov dobra podlaga za vstop v pogajanja ter sprejemanje ustreznih in preverljivih rešitev. Poleg tega izkušnje kažejo, da se ti rezultati delno dosežejo, ker dvostranski odnosi vključujejo tehnično pomoč pri pripravi potrebnih zakonodajnih aktov za upravne sisteme nekaterih držav, ki so podpisale tovrstne sporazume in katerih sistemi so še vedno neustrezni. To je nujno tudi v večstranskih pogajanjih.

3.2.5.3 EU je nedavno začela pogajanja in podpisala dvostranske sporazume o kmetijsko-živilskih proizvodih z geografsko označbo. Ti so sedaj sklenjeni s skoraj vsemi neevropskimi trgovinskimi partnerji in za vse kategorije živil. Vprašanje zaščite geografskih označb je sedaj sistematično zajeto.

3.2.6 Geografske označbe v krogu pogajanj iz Dohe: ustrezna zaščita je v interesu vseh strani

3.2.6.1 Točka 18 Deklaracije iz Dohe (november 2001) določa dvojno pogajalsko stališče, ki uvaja razlikovanje:

- a) kar zadeva vzpostavitev večstranskega sistema notifikacije in registracije geografskih označb za vina in alkoholne pijače, izrecno določa, da je treba to točko vključiti na dnevni red pogajanj TRIPS („Soglašamo, da se bomo pogajali ... na peti ministrski konferenci ...“);
- b) vendar pa v zvezi z razširitvijo zaščite geografskih označb na proizvode razen vin deklaracija navaja le razpravo v Svetu za TRIPS („Poudarjamo, da se bodo zadeve v zvezi z razširitvijo ... obravnavale v Svetu za TRIPS“).

3.2.6.2 V zvezi s prvo točko do zdaj ni bilo sprejetih ukrepov za izvajanje obveznosti glede pogajanj, sprejetih v Dohi, kljub pogajalskim prizadevanjem Evropske komisije. Še vedno obstajata dve nasprotujoči si razlagi deklaracije: na eni strani Evropska unija, Švica, Indija, Turčija in nekatere druge države menijo, da je treba skleniti sporazum o **obvezni** uvedbi registra za vse države članice Svetovne trgovinske organizacije; na drugi strani pa želijo ZDA, Avstralija, Nova Zelandija itd. pogajanja in sporazum omejiti na prostovoljno vzpostavitev tega instrumenta in le v tistih državah, kjer obstaja notranji pravni sistem za zaščito označb porekla – nekakšno bazo podatkov.

3.2.6.3 V zvezi z drugo točko o razširitvi zaščite geografskih označb na druge proizvode razen vin se ustrezna pogajanja še niso začela.

3.2.6.4 Tik pred konferenco v Cancunu leta 2003, ko so bile dejanske možnosti za napredek v pogajanjih TRIPS zelo majhne, je Evropska unija neuspešno poskušala večstransko zaščito za 41 označb porekla uvrstiti na dnevni red kmetijskih pogajanj,

da se ponovno vzpostavi pravno varstvo pri vstopu na trg, in sicer za živila, katerih imena se na mednarodnih trgih najpogosteje zlorablajo. Neuspeh ministrske konference v Cancunu je na tej točki ustavil pogajanja.

3.2.6.5 Zadnji uradni poskusi Svetovne trgovinske organizacije, da napreduje na področju večstranskih pogajanj ter razširi zaščito vin in alkoholnih pijač tudi na druge proizvode, so potekali leta 2005 ⁽⁸⁾. Tehnične razprave se nadaljujejo na podlagi neformalnega dokumenta, ki ga je predložila EU in se osredotoča na predlog, da mora vpis v večstranski register zagotoviti zaščito geografskih označb v vseh drugih državah, rok za ugovor pa mora biti 18 mesecev. V skladu z dogovorom je dokazno breme na strani vlagatelja ugovora. V zvezi z registrom lahko navedemo dve pripombi: ZDA in druge angleško govoreče države menijo, da so njegovi pravni učinki nezdržljivi z načelom teritorialnosti, medtem ko se države v razvoju srečujejo z upravnimi težavami pri spoštovanju roka za izražanje nasprotovanj glede vključitve v register, za katerega menijo, da je prekratek. Decembra 2007 je Evropska komisija uradno pozvala k pripravi besedila, ki bi služilo kot podlaga za vzpostavitev mednarodnega registra.

3.2.6.6 EESO meni, da je treba ponovno začeti sklop pogajanj (razširitev člena 23 Sporazuma TRIPS na vse proizvode z geografsko označbo; mednarodni register; tehnična pomoč za države v razvoju) ob upoštevanju novega zanimanja za proizvode z oznako porekla, ki se pojavljajo na domačih trgih v nekaterih tretjih državah in državah v razvoju. Poleg tega je v pogajanjih prišlo do napredka, ko je pobuda Švice privedla do spontane ustanovitve skupine držav z imenom „Priatelji geografskih označb“, ki si prizadeva za rešitev krize.

3.2.6.7 EESO poudarja, da so geografske označbe edina oblika intelektualne lastnine, ki jo lahko imajo v lasti lokalne skupnosti po vsem svetu. Zato je delitev Sever-Jug znotraj Svetovne trgovinske organizacije nesmiselna.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Dokument STO, sklic TN/IP/W/11 z dne 14. junija 2005.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o izboljšanju mehanizma civilne zaščite Skupnosti – Odziv na naravne nesreče

(2008/C 204/15)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 25. septembra 2007 sklenil, da v skladu s členom 29 A izvedbenih določb poslovnika pripravi dodatno mnenje o naslednji temi:

Izboljšanje mehanizma civilne zaščite Skupnosti – odziv na naravne nesreče.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 26. februarja 2008. Poročevalka je bila **ga. Sánchez Miguel**.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 13. marca) s 108 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO kot predstavnik civilne družbe meni, da mora prispevati k razpravi EU o odzivanju na naravne nesreče s pristopom, ki bo usmerjen v preprečevanje, posredovanje in prevzemanje odgovornosti v primeru nesreč, ki jih povzročajo človeška dejanja ali malomarnost.

1.2 Zavedati se je treba, da sedanja evropska zakonodaja vsebuje dovolj določb o preprečevanju ali zmanjševanju potencialnih posledic nekaterih naravnih nesreč. Zato bi bilo koristno ponovno pozvati pristojne organe k spremljanju uporabe te zakonodaje v EU. EESO meni, da bi izvajanje okvirne direktive o vodah in s tem povezane zakonodaje, zlasti direktive o poplavah, lahko ublažilo posledice, ki jih ne more v celoti preprečiti, mogoče pa bi jih bilo zmanjšati s pripravo načrtov za upravljanje poplav, predvidenih v okviru načrtov za povodja. Podoben učinek bi lahko imela zakonodaja na področju preprečevanja gozdnih požarov.

1.3 Pomemben vidik je tudi povezava med preprečevanjem nesreč in usposabljanjem, izobraževanjem ter potrebo po vzpostavitvi ustreznega informacijskega sistema, s pomočjo katerega bodo lahko strokovnjaki in državljani spoznali metode odzivanja na nesreče, ki bi se lahko zgodile na njihovem območju. EESO zato pozdravlja sistem medregionalnih centrov za usposabljanje na področju civilne zaščite, ki ga je vzpostavila Evropska komisija.

1.4 V zvezi s civilno zaščito EESO izraža priznanje Komisiji za hitro vzpostavitev evropskega sistema solidarnosti, ki ni le medregionalen, ampak tudi mednarodni, in ima lastna sredstva za učinkovito delovanje tako v primeru odziva na nesreče kot tudi pri obnovi prizadetih območij. Novi člen 176 C Lizbonske pogodbe utrjuje cilje, ki sta jih na tem področju določila Evropski parlament in Svet.

1.5 EESO meni, da je treba sistem okoljske odgovornosti uporabljati, kot je določen v direktivi o okoljski odgovornosti, z

namenom preprečevanja in sanacije okoljske škode, tako da se jasno opredeli odgovornost povzročiteljev določenih nesreč, na primer požigov. EESO je prepričan, da boljše izvajanje nacionalnih predpisov in seznanjanje s posledicami neupoštevanja predpisov o preprečevanju ali s posledicami škodljivih dejanj državljanov in pristojnih organov oblasti lahko pomaga ublažiti posledice naravnih nesreč.

2. Uvod

2.1 Naravne nesreče so vse pogostejše, ne le znotraj EU, temveč po vsem svetu; nekatere povzročajo naravni pojavi, kot so poplave, potresi, požari itd., druge pa so posledica terorističnih dejanj, ki širijo strah med ljudmi. V obeh primerih je človek do neke mere odgovoren, posredno ali neposredno, čeprav se stopenj namernosti ne da primerjati.

2.2 EU se je zavezala, da se bo na podnebne spremembe odzvala s preventivnimi ukrepi, ne le v okviru izvajanja kjotskega protokola, temveč tudi s številnimi odločitvami za ohranjanje tal, vode in zraka. Ta pobuda je usmerjena v preprečevanje; pomagala naj bi ne le ohranjati in obnavljati našo zemljo, vodo in zrak, ampak tudi spodbujati takšno ravnanje v drugih državah. Poleg tega naj bi Komisija do konca leta 2008 zaključila pripravljalna dela v zvezi z razvojem celostnega evropskega pristopa k preprečevanju naravnih nesreč.

2.3 Poleg preventivnih ukrepov je EU vzpostavila sistem Skupnosti za pomoč pri kakršni koli naravni nesreči znotraj njenih meja. To je sistem vzajemne pomoči, namenjen ne le državam EU, v katerih se je že izkazal v številnih primerih, temveč tudi naravnim nesrečam v Indijskem oceanu, Južni Ameriki itd.

2.4 Jasno je treba opredeliti dopolnjevanje med odzivom na naravne nesreče in humanitarno pomočjo. Oba instrumenta imata v veliki meri isti glavni cilj, in sicer ublažitev posledic

naravnih nesreč in drugih dogodkov za prebivalstvo. Posredovanje v primeru naravne nesreče spada v področje civilne zaščite, ki pomaga zmanjševati tudi posledice naravnih nesreč za okolje in imetje tako znotraj kot zunaj EU, sredstva in ekipe pa prihajajo iz držav članic EU. Humanitarna pomoč pa je, po drugi strani, dejavna v nekaterih tretjih državah in vključuje nevladne in druge humanitarne organizacije. Oba instrumenta delujeta v sodelovanju z agencijami OZN.

2.5 Zavedati se je treba, da je sklad za naravne nesreče, ki je bil ustanovljen po hudih poplavah v porečju Labe, pripomogel k izboljšanju intervencije v EU. Enako pomemben je mehanizem civilne zaščite ⁽¹⁾, ki je bil ustanovljen leta 2001 in pozneje prenovljen ⁽²⁾ z namenom omogočiti hiter odziv na naravne nesreče, ki bi lahko prizadele države članice ali tretje države.

3. Preventivni ukrepi

3.1 Preprečevanje je bistveni dejavnik pri zaščiti in ohranjanju okolja ter izogibanju škodi za civilno prebivalstvo. Njegov cilj je trajnostna raba naravnih virov. Predvidevanja o obsežnem upadanju in izgubi biotske raznovrstnosti so se uresničila do mere, ki presega celo najbolj črnooglede napovedi. Če v to enačbo dodamo pogosto nameren poseg človeka, se danes soočamo s slabim rezultatom: ponavljajoče se naravne nesreče, ki same po sebi sicer niso nenormalne, nenormalno pa je to, da se pojavljajo tako pogosto, in predvsem obsežnost škode, ki jo povzročijo.

3.2 Preventivni ukrepi, ki bodo omenjeni v tem mnenju, so del veljavne zakonodaje, pristojni organi v vsaki državi članici pa bi jih morali izvajati in spremljati njihovo uporabo. Na splošno lahko rečemo, da se je nekaterim naravnim nesrečam mogoče izogniti ali zmanjšati njihov obseg, zato lahko sklepamo, da je treba z uporabo veljavnih predpisov po vsej EU zagotoviti podobne pogoje za varstvo okolja.

3.2.1 Eden od zakonodajnih ukrepov, ki je imel največji učinek na preprečevanje naravnih nesreč, se nanaša na onesnaževanje morij in oceanov z ogljikovodiki. Učinek ni bil dosežen le z uvedbo nekaterih pogojev prevoza (plovila z dvojnimi trupom), temveč tudi s pomorskimi ukrepi, zajetimi v zakonodajnih paketih Erika I in II, ki so prispevali k zmanjšanju vpliva tovrstnega onesnaževanja.

3.3 Z vprašanjem preprečevanja so povezane raziskave okolja; EESO je že pozval k boljši in večji uskladitvi programov za raziskave okolja ⁽³⁾ in predlagal, da se del sredstev za raziskave nameni praktičnim raziskavam na tem področju.

⁽¹⁾ Odločba Sveta 2001/792/ES, Euratom.

⁽²⁾ Prej je obstajal akcijski program na področju civilne zaščite, ki ga je uvedla Odločba Sveta 1999/847/ES z dne 9. decembra 1999 in prenovila Uredba Sveta 2005/52 z dne 6.4.2005. 8. novembra 2007 je bila sprejeta odločba Sveta o mehanizmu civilne zaščite Skupnosti (prenovitev).

⁽³⁾ Mnenje CESE 578/2003, UL C 208, 3.9.2003, str. 16–22.

3.4 Preprečevanje je povezano tudi z usposabljanjem in obveščanjem, ne le članov ekip civilne zaščite, ampak tudi celotne javnosti, da bi izboljšali učinkovitost posredovanja v primeru naravnih nesreč. V vseh državah članicah je treba bolj razširjati in spoznavati okoljske politike ter jih vključiti v izobraževalne programe, toda ne samo na univerzah.

3.5 Ukrepi za preprečevanje poplav

3.5.1 Prvo področje, ki ga je treba obravnavati, je voda. Voda je pogosto povezana z naravnimi nesrečami, ne le ko gre za poplave, cunamije ali druge morske pojave, temveč tudi ko gre za pomanjkanje vode ⁽⁴⁾, ki je lahko vzrok za pomembne spremembe, kot je dezertifikacija velikih območij južne Evrope.

3.5.2 Pri izvajanju okvirne direktive o vodah ⁽⁵⁾ se je pokazala pomanjkljivost: cilj glede preprečevanja, zaščite in pripravljenosti za primer poplav ni bil določen. Zaradi številnih naravnih nesreč, ki so si sledile v manj kot desetletju, in velikega števila žrtev teh nesreč, je Komisija pripravila sporočilo in predlog direktive ⁽⁶⁾ za ureditev ocenjevanja in obvladovanja nevarnosti poplav, ob tem pa predlagala izvedbo analize stanja in nevarnosti v prihodnosti ter načrt za ukrepanje in preprečevanje, dogovorjen na ravni EU.

3.5.3 Poplav v EU je vedno več in za to sta dva glavna razloga: prvič, splošno znano je, da imajo podnebne spremembe učinek na intenzivnost in pogostost poplav v Evropi ⁽⁷⁾, delno zaradi neobičajno hudih nalivov in potencialno višje gladine morja; drugič, človeške dejavnosti, kot so gradbena dela v rečnih strugah, preusmeritev struge ali speljevanje toka rek in druge dejavnosti, ki „zaližejo“ zemljo in tako zmanjšajo sposobnost narave, da uskladišči odvečne količine vode med poplavo, in ki se izvajajo brez predhodne ocene okoljskega učinka in korekcijskih ukrepov. Nevarnost se povečuje tudi zato, ker je škoda, ki jo povzročajo poplave, vedno večja, saj so najbolj ogrožena območja vse bolj gosto poseljena.

3.5.4 V skladu z že izraženim stališčem ⁽⁸⁾ EESO meni, da je treba izvesti ukrepe, predvidene v direktivi o ocenjevanju in obvladovanju poplav. Komisija je sprejela predlog EESO (iz

⁽⁴⁾ COM(2007) 414 konč. – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Obravnavanje izziva pomanjkanja vode in suše v Evropski uniji.

⁽⁵⁾ UL L 327, 22.12.2000, str. 72 *et seq.*

⁽⁶⁾ Sporočilo o obvladovanju nevarnosti poplav – Preprečevanje poplav, varstvo pred njimi in ublažitev posledic, COM(2004) 472 konč., UL C 221, 8.9.2005, str. 35.

Predlog direktive o ocenjevanju in obvladovanju poplav; COM(2006) 15 konč. z dne 18.1.2006.

Direktiva 2007/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti; UL C 195, 18.8.2006, str. 37.

⁽⁷⁾ Medvladni forum o podnebnih spremembah (IPCC) – poročilo delovne skupine II „Učinki, prilagajanje in ranljivost“.

⁽⁸⁾ Glej opombo 6.

mnenja o sporočilu iz leta 2004) za vključitev ukrepov v zvezi s poplavami v izvajanje okvirne direktive o vodah, kar prispeva k vključitvi načrtov za obvladovanje poplav v načrte za upravljanje vodnih območij in zagotavlja pripravo potrebnih ukrepov za celotno povodje in učinkovito ukrepanje vseh pristojnih oblasti (lokalnih, državnih in transnacionalnih).

3.5.5 EESO ponovno poudarja, da je treba izvesti predhodno oceno nevarnosti poplav za vsako vodno območje posebej in oceniti, kateri deli območja so v nevarnosti, da se lahko pripravi načrt intervencije s preventivnimi ukrepi, zlasti glede obnove gozdov in pogozdovanja gorskih območij, varstva mokrišč in podobnih ekosistemov. Zato je pomembno, da je civilna družba obveščena in da sodeluje, saj bo to olajšalo izvajanje preventivnih ukrepov.

3.6 Ukrepi za preprečevanje požarov

3.6.1 Politike na področju preprečevanja je treba okrepiti. Čeprav so za preprečevanje v glavnem pristojne države članice, jim lahko Skupnost pomaga preprečiti in zmanjšati posledice naravnih nesreč, vključno z gozdnimi požari.

3.6.2 Skupnost mora nadaljevati s pripravo vrste ukrepov – od izboljševanja ozaveščenosti do upravljanja zemljišč. Takšni ukrepi imajo lahko tudi druge pozitivne učinke, kot so pomoč pri prilagajanju na podnebne spremembe.

3.6.3 Treba je sprejeti celostni pristop in pri tem upoštevati, kako različni sektorji medsebojno vplivajo. Razvoj mest, ki vpliva na območja, tradicionalno namenjena gozdarstvu, ne povečuje le tveganja za požare in uničenje okolja, ampak tudi pomeni, da je treba več pozornosti nameniti evakuaciji prebivalstva kot izgubi gozdov.

3.6.4 Različne finančne instrumente EU, ki so na voljo pomoči državam članicam pri njihovih prizadevanjih na področju preprečevanja, je treba pregledati in posodobiti, ne le zato, da se jih prilagodi trenutnim razmeram, ampak tudi zato, da se poiščejo sinergije med različnimi instrumenti z namenom učinkoviteje zaščititi človeška življenja in okolje ter kulturno dediščino. Vsakič, ko se dodelijo sredstva Skupnosti za obnovo po gozdni požari ali za pogozdovanje in obnovo gozdov, bi morale države članice dokazati, da bodo izvajale ustrezne ukrepe za preprečevanje požarov.

3.6.5 Komisija mora nadaljevati tudi s spodbujanjem izmenjave informacij in izkušenj med državami članicami, da bi zagotovila obsežno širjenje dobrih praks. Upoštevati je treba, da se razmere od države do države razlikujejo, ter pospešiti ukrepanje v regionalnih skupinah.

3.6.6 V preventivne ukrepe je treba vključiti tudi predpise o civilni in kazenski odgovornosti tistih, ki namerno ali nenaumno povzročijo požar.

4. Civilna zaščita

4.1 EESO pozdravlja dejstvo, da Lizbonska pogodba ⁽⁹⁾ uvaja nov člen 176 C, v katerem je civilna zaščita opredeljena kot sredstvo, s katerim Unija „spodbuja sodelovanje med državami članicami, da bi izboljšala učinkovitost sistemov preprečevanja naravnih nesreč ali nesreč, ki jih povzroči človek, in varstva pred njimi“. Treba je poudariti, da cilj ni le podpora državam članicam, temveč tudi skladnost ukrepov EU na mednarodni ravni.

4.2 Okvir, ki ureja ukrepe civilne zaščite, obsega dva instrumenta: mehanizem civilne zaščite Skupnosti in finančni instrument civilne zaščite ⁽¹⁰⁾. Center za spremljanje in obveščanje o civilni zaščiti je ustanovila Evropska komisija in deluje 24 ur na dan. Na voljo ima bazo podatkov o civilni zaščiti v vsaki državi članici in podatke iz vojaških baz, ki so zelo koristni. Center vodi tudi programe Skupnosti na področju pripravljenosti, vključno s programi usposabljanja in vaj.

4.3 V zadnjih nekaj letih so izkušnje pokazale, kako pomembno je delo centra na področju usklajevanja, kar se je nedavno izkazalo pri požarih v Grčiji. Še vedno pa so možnosti za izboljšanje in zato EESO poziva k povečanju proračunskih sredstev, da bo center imel več in boljša sredstva za svoje delo. Center za spremljanje in obveščanje mora postati pravo operativno središče z več osebja, da bo lahko bolj aktivno sodeloval pri predvidevanju razvoja kriz, spremljal njihov potek, organiziral ukrepe za pripravljenost ter omogočal in usklajeval pomoč EU pri civilni zaščiti znotraj EU in zunaj nje.

4.4 Da bi bili bolje pripravljeni na hude nesreče, je treba pospešiti prizadevanja EU na področju usposabljanja in vaj civilne zaščite. To bi najlažje dosegli z ustanovitvijo evropskega inštituta za usposabljanje na področju civilne zaščite, ki bi povezoval nacionalne strokovne centre. Evropske institucije morajo nujno preučiti predloge za vzpostavitev takšne strukturirane mreže.

4.5 Sistemi za zgodnje opozarjanje so vzpostavljeni za večino glavnih nevarnosti za naravne nesreče v Evropi, ne pa tudi za cunamije, kar je precejšnja vrzel. Pomanjkanje skupnih sistemov opozarjanja in protokolov je zaradi vedno večje mobilnosti državljanov Evrope in tretjih držav tudi zaskrbljujoče.

⁽⁹⁾ UL C 306, 17.12.2007.

⁽¹⁰⁾ Poleg tega imajo nekatere države članice inštitute, ki preiskujejo naravne nesreče in o njih obveščajo. Ti inštituti imajo zelo pomembno vlogo pri preprečevanju nesreč.

4.6 Izboljšave, ki jih je uvedla Komisija leta 2005, so pripomogle k večji učinkovitosti mehanizma za civilno zaščito v EU in omogočile, da deluje kot instrument medregionalne in mednarodne solidarnosti. Zato je treba vsa prizadevanja usmeriti v to, da se omogoči čim hitrejši in čim učinkovitejši odziv na nesreče vseh vrst. To zahteva vnaprej določene postopke ali načrte za pomoč, ki jih je treba z vajami preizkusiti za vse primere in posodobiti na podlagi teh izkušenj.

4.7 Načrti morajo vključevati satelitsko komunikacijo, posodobljene zemljevide in ustrezna sredstva za uspešno usklajevanje. Vsa ta sredstva morajo biti v lasti EU. Načrti morajo biti zgled solidarnosti in učinkovitosti na mednarodni ravni.

4.8 Prenovitev mehanizma civilne zaščite Skupnosti državam članicam omogoča uvedbo modulov civilne zaščite, ki jim bodo dodeljena nacionalna sredstva. To bo prispevalo k vzpostavitvi evropske skupine za hitri odziv na velike naravne nesreče. Države članice morajo te module čim prej opredeliti in preizkusiti, najprej na področju boja proti požarom. Države članice morajo tudi zagotoviti, da bodo moduli na voljo za hitri odziv v primeru delovanja mehanizma Skupnosti.

4.9 Nedavne naravne nesreče so pokazale, da kljub solidarnosti EU, zbrana finančna sredstva niso vedno ustrezna. Nujno je treba opraviti analizo možnosti za nesreče, da bi ugotovili pomanjkljivosti. V primeru, da bi ocena pokazala, da v EU ni na voljo dovolj sredstev ali da bi imela struktura evropskih rezervnih sredstev za civilno zaščito prednost v smislu uspešnosti in stroškovne učinkovitosti, bi EU morala poskrbeti za ta rezervna sredstva.

4.10 Poleg tega se je treba o obnovi prizadetih območij posvetovati s skupinami EU za oceno stanja in koordinatorji, saj bo njihovo strokovno znanje koristno pri obnovi. To bo pomagalo preprečiti špekulacije, ki se žal pogosto pojavljajo po požarih.

4.11 Pri posredovanju v tretjih državah je treba upoštevati posredovanje mehanizma kot sestavnega dela evropske zunanje politike in humanitarne pomoči ter kot neposrednega izraza solidarnosti EU s prizadetimi državami.

4.12 Treba je tudi opredeliti vlogo sodelavcev, ki jo morajo imeti humanitarne organizacije v civilni zaščiti. Ukrepe zunaj EU je treba uskladiti s partnerji na področju humanitarne pomoči, ki delujejo v okviru posebnih mandatov, kot so Združeni narodi, Rdeči križ in Rdeči polmesec, mednarodne ter nevladne organizacije.

5. Okoljska odgovornost

5.1 Poudariti je treba, da zakonodaja na področju preprečevanja ni imela pričakovanega učinka na škodo, ki so jo

povzročile naravne nesreče. Pri vzpostavitvi pravnega sistema za okoljsko odgovornost⁽¹⁾ je prišlo do precejšnje zamude in okoljska kazenska zakonodaja⁽²⁾ je še vedno v fazi drugega osnutka.

5.2 Nacionalne zakonodaje na tem področju se močno razlikujejo, kar lahko privede do izkrivljenja veljavne zakonodaje. V praksi okoljska odgovornost ni usklajena na ravni EU, prav tako ni splošnih določb o obnovi ali sanaciji območja, ki ga je prizadela naravna nesreča, ker to ni v pristojnosti evropske zakonodaje. Poleg tega se načelo „plača povzročitelj obremenitve“ v mnogih regijah EU ne uporablja.

5.3 Pojavijo se lahko tudi drugi dejavniki, na primer določene vrste škode lahko prizadenejo več držav, kar pomeni, da se bodo uporabljali različni pravni sistemi. Razdelitev pristojnosti med različnimi oblastmi od lokalne do nacionalne ravni je prav tako velik problem, saj povzroča spore glede odgovornosti, kadar so ti organi vključeni tudi v obnovo.

5.4 Področje uporabe zakonodaje o odgovornosti, kot je določena v direktivi, zajema v glavnem preprečevanje ali sanacijo okoljske škode na podlagi zakonov, ki se uporabljajo v EU in se nanašajo na biotsko raznovrstnost ter onesnaženje vode ter zemlje; to je v veliki meri, čeprav ne izključno, opredeljeno s sklicevanjem na obstoječo zakonodajo Skupnosti. Zato je treba poudariti, da bo le neupoštevanje veljavnih predpisov iz priloge III direktive predmet ukrepov proti povzročiteljem škode.

5.5 Prvi sistem odgovornosti se uporablja za nevarne in potencialno nevarne poklicne dejavnosti iz priloge III direktive. To so v glavnem kmetijske ali industrijske dejavnosti, za katere se zahteva licenca v skladu z direktivo o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja, dejavnosti, pri katerih se odvajajo težke kovine v vodo ali zrak, delovanje industrijskih obratov, ki proizvajajo nevarne kemične snovi, dejavnosti na področju ravnanja z odpadki (odlagališča in obrati za sežiganje odpadkov) ter dejavnosti v zvezi z gensko spremenjenimi organizmi in mikroorganizmi. V skladu s prvim sistemom je lahko izvajalec odgovoren, tudi če ne gre za njegovo krivdo. Drugi sistem se uporablja za vse poklicne dejavnosti, ki niso navedene v prilogi III direktive, vendar le, če je bila povzročena škoda oziroma če obstaja neposredna nevarnost škode za vrste ali naravne habitate, ki jih ščiti zakonodaja Skupnosti. V tem primeru bo izvajalec moral prevzeti odgovornost le, če gre za njegovo krivdo oziroma malomarnost. Direktiva omogoča tudi določeno število izjem pri okoljski odgovornosti.

⁽¹⁾ Direktiva o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode; mnenje CESE 452/2002.

⁽²⁾ Prvi predlog uredbe je bil pripravljen leta 2001, umaknil ga je Svet. Pozneje je EESO pripravil mnenje o novem predlogu (COM(2007) 51 konč. – 2007/0022 COD), ki je zagovarjal predhodno sodno odločbo z dne 13. septembra 2005, ki jo je potrdila druga sodna odločba z dne 27. oktobra 2007 o pristojnosti Komisije za pravno ureditev na področju kaznivih dejanj zoper okolje.

5.6 Obstajata dva načina sanacije škode: a) izvajalec lahko sprejme potrebne sanacijske ukrepe in jih neposredno financira ali b) pristojni organ zadolži tretjo stranko za izvajanje ukrepov, povzročitelj škode pa krije stroške sanacije. Zaradi večje učinkovitosti je mogoča tudi kombinacija obeh načinov.

5.7 V primerih, ko je za škodo odgovornih več strani, direktiva prepušča državam članicam odločitev glede porazdelitve stroškov; predvideni sta dve glavni možnosti: skupna odgovornost ali individualna oziroma deljena odgovornost. Dvojni

sistem je namenjen lažji prilagoditvi pravnim sistemom držav članic, vendar je kljub temu treba poudariti, da je določanje deleža okoljske škode izredno zahtevno, kar pomeni, da je sistem v praksi težko izvajati.

5.8 Na koncu je treba še poudariti, da zahteva za finančno jamstvo izvajalcev v okviru zakonodaje o vodi, zemlji in biotski raznovrstnosti pripomore k učinkovitejši sanaciji, ker se izogne negativnim posledicam njihove plačilne nesposobnosti.

V Bruslju, 13. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o sankcijah zoper delodajalce državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU (mnenje na lastno pobudo)

(2008/C 204/16)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 27. septembra 2007 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o sankcijah zoper delodajalce državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 21. februarja 2008. Poročevalka je bila ga. ROKSANDIĆ, soporočevalec g. ALMEIDA FREIRE.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 118 glasovi za, 56 glasovi proti in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

vlogo pri oblikovanju in izvajanju direktive Evropske komisije o sankcijah zoper delodajalce državljanov tretjih držav, ki prebivajo v EU nezakonito.

1.1 EESO izraža razočaranje, ker o predlogu direktive Evropske komisije o sankcijah zoper delodajalce državljanov tretjih držav, ki prebivajo v EU nezakonito, ni bil zaprošen za mnenje, čeprav je to zapisano v preambuli direktive. Omenjeni predlog direktive sicer ne sodi med področja, za katera je predpisano posvetovanje z Odborom. Vendar pa Odbor meni, da je v takih in podobnih primerih posvetovanje s predstavniki organizacij civilne družbe v EESO nujno, saj gre za urejanje pomembnega področja, ki ne sodi le v področje svobode, varnosti in pravosodja, temveč vpliva tudi na področje zaposlovanja in socialne politike.

1.2 EESO se je odločil na lastno pobudo pripraviti mnenje o predlogu te direktive. Odbor je mnenja, da bo imela organizirana civilna družba, še zlasti pa socialni partnerji, pomembno

1.3 V dosedanjih mnenjih ⁽¹⁾ je Odbor poudaril potrebo po hkratnem ukrepanju, da bi lahko ustvarili možnosti za zakonito priseljevanje in reševali vzroke „nedovoljenega“ priseljevanja.

⁽¹⁾ Gl. mnenje EESO z dne 15.12.2004 o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij — Študija o povezavah med zakonitim in nezakonitim priseljevanjem, poročevalec g. Pariza Castaños (UL C 157, 28.6.2005).

Gl. mnenje EESO z dne 9.6.2005 o Zeleni knjigi o pristopu EU do urejanja ekonomske migracije, poročevalec g. Pariza Castaños (UL C 286, 17.11.2005).

Gl. mnenje EESO z dne 15.12.2005 o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu Haaški program: Deset prednostnih nalog za naslednjih pet let — Partnerstvo za evropsko prenovu na področju svobode, varnosti in pravice, poročevalec g. Pariza Castaños (UL C 65, 17.3.2006).

1.4 Odbor podpira predlog besedila direktive, ker v praksi spodbuja spoštovanje človekovih pravic. Izraža pa nekatere pomisleke glede vsebine predloga direktive, časovnega okvira, v katerem je bil predlog objavljen, in vrstnega reda zakonodajnih predlogov. Zaposlovanje priseljencev brez dovoljenja je vprašanje, ki je tesno povezano z delovanjem trga dela in nezakonitim zaposlovanjem na splošno, zato ga ni mogoče preprečevati samo s sankcijami zoper delodajalce.

1.5 Glede na vsebinsko povezanost dveh različnih področij dela Evropske komisije, ki se na ravni EU nanašata na priseljevanje, to sta področji svobode, varnosti in pravosodja ter zaposlovanja in socialne politike, Odbor opozarja na pomen uskladitve obstoječih evropskih predpisov s tistimi v nastajanju, ki se nanašajo na zakonito in nezakonito priseljevanje. Odbor meni, da problema nezakonitega priseljevanja ni mogoče rešiti zgolj z zapiranjem mej in uporabo prisilnih ukrepov.

1.6 Ureditev zakonite migracije in priseljevanja na ravni EU je nujna, prav tako pa tudi boj proti neprijavljenemu delu. Odbor predlaga Komisiji, da prouči možnost nadaljnjih aktivnosti za boj proti neprijavljenemu delu.

1.7 Mednarodne izkušnje kažejo, da je boj proti neprijavljenemu delu najbolj učinkovit, če se ukrepa istočasno na različnih področjih. Zato je treba poleg dopustitve zakonitih migracij delavcev v gospodarskih sektorjih z največjim številom nezakonito priseljenih delavcev izvajati obveščevalne in izobraževalne kampanje, ki bi ponazarjale učinke neprijavljenega dela. Politika sankcij zoper delodajalce bi morala biti enotna in neodvisna od državljanstva neprijavljenih delavcev. Zato bi predlagana direktiva morala biti del širšega paketa ukrepov za boj proti neprijavljenemu delu – tudi med nezakonitimi priseljenci – in ne temeljni politični instrument, kot predlaga Komisija.

1.8 Odbor opozarja na pomen učinkovitega uveljavljanja direktive v državah članicah, ki pa ne bo lahka naloga zaradi pomanjkanja zadostnega števila ustreznih ljudi v nadzornih organih, zaradi težav pri razdelitvi pristojnosti med organi in zaradi velikega števila podjetij, predvidenih za nadzor.

1.9 Odbor meni, da je treba okrepiti tiste predloge direktive, ki bi omogočili dejanski učinek v praksi. Predlagane spremembe in dopolnitve so navedene v posebnih ugotovitvah in so namenjene ustrežnejši porazdelitvi odgovornosti in krepitvi položaja delavcev brez dokumentov. Neupoštevanje teh predlogov bi lahko povzročilo večje izkoriščanje teh delavcev.

2. Uvod

2.1 Predlagana direktiva je eden izmed zakonodajnih predlogov Evropske komisije v skladu s sporočilom Komisije o

načrtu politike zakonitega priseljevanja iz leta 2005 ⁽²⁾ in sporočilom Komisije o prednostnih nalogah politike v boju proti nezakonitemu priseljevanju državljanov tretjih držav iz julija 2006 ⁽³⁾. V slednjem je Komisija predlagala zmanjšanje dejavnikov, ki spodbujajo nezakonito priseljevanje v EU, od katerih je najpomembnejši možnost najti delo. Države članice naj bi vpeljale podobne kazni za delodajalce državljanov tretjih držav in jih učinkovito uveljavile. Predlog Komisije ⁽⁴⁾ je Evropski svet potrdil decembra 2006.

2.2 Predlogu te direktive so v letu 2007 sledili še naslednji dokumenti:

- sporočilo Komisije o krožni migraciji in partnerstvih za mobilnost med Evropsko unijo in tretjimi državami ⁽⁵⁾,
- predlog direktive Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve za visokokvalificirane delavce ⁽⁶⁾,
- predlog direktive Sveta o enotnem postopku obravnavanja vlog za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav, da lahko prebivajo in delajo na ozemlju države članice, ter o skupnih pravicah za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici ⁽⁷⁾,
- sporočilo Komisije o krepitvi boja proti neprijavljenemu delu ⁽⁸⁾.

3. Povzetek predloga Komisije

3.1 Cilj direktive je zmanjšati privlačnost dela, ki ga delodajalci ponujajo priseljencem brez ustreznih dovoljenj. Tako bi na podlagi sedanjih ukrepov v državah članicah zagotovili uvedbo podobnih kazni v vseh državah članicah za delodajalce, ki zaposlujejo državljane tretjih držav brez ustreznega dovoljenja za prebivanje, in njihovo učinkovito izvajanje.

3.2 Direktiva se nanaša na politiko priseljevanja in ne na politiko dela ali socialno politiko, njena pravna podlaga pa je člen 63(3)(b) Pogodbe ES, ki se nanaša na zmanjšanje nezakonitega priseljevanja v EU.

3.3 Predlog direktive ne zajema zakonitega priseljevanja in dela v nasprotju z dodeljenim statusom prebivanja (kot so študenti in turisti) ali neprijavljenega dela državljanov tretjih držav.

⁽²⁾ COM(2005) 669 konč.

⁽³⁾ COM(2006) 402 konč.

⁽⁴⁾ Sporočilo Komisije o prednostnih nalogah politike v boju proti nezakonitemu priseljevanju državljanov tretjih držav, COM(2006) 402 konč.

⁽⁵⁾ COM(2007) 248 konč.

⁽⁶⁾ COM(2007) 637 konč.

⁽⁷⁾ COM(2007) 638 konč.

⁽⁸⁾ COM(2007) 628 konč.

4. Vsebina predloga Komisije

4.1 Direktiva prepoveduje zaposlovanje državljanov tretjih držav, ki v EU prebivajo nezakonito. Kršitve bodo kaznovane s kaznimi (po naravi so lahko upravne) v obliki denarnih kazni, v primeru podjetij pa so možni drugi ukrepi, vključno z izgubo možnosti pridobitve javnih subvencij ali z izterjavo že dodeljenih ter izključitvijo iz sodelovanja pri javnih naročilih. Za hujše primere bi bile lahko predvidene kazni za kazniva dejanja.

4.2 V členu 2 je opredeljen pojem zaposlitve za potrebe direktive. Delodajalci so opredeljeni kot fizične in pravne osebe, ki zaposlijo državljana tretje države proti plačilu za opravljeno delo.

4.3 Obveznosti delodajalcev so, da pred zaposlitvijo preverijo, če ima državljan tretje države zakonito dovoljenje za prebivanje, ki velja najmanj za čas načrtovane zaposlitve, in kopijo dokumenta hranijo za morebitno kontrolo. Obveznost delodajalca je izpolnjena, če predloženi dokument državljana ni očitno spremenjen. Le podjetja in pravne osebe so dolžni v osmih dneh obvestiti pristojne organe o začetku in koncu zaposlitve državljana tretje države.

4.4 Delodajalca, ki ne upošteva prepovedi zaposlovanja državljanov tretjih držav, ki v EU prebivajo nezakonito, se kaznuje z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kaznimi. Vsaka kršitev se kaznuje z denarnimi kaznimi in prevzemom vseh stroškov povračila (delodajalec mora plačati delavcu vsa neporavnana plačila ter vse neplačane davke in prispevke za socialno varnost). Pod določenimi pogoji, opredeljenimi v členu 10, kadar gre za namerno dejanje, se kršitev prepovedi zaposlovanja kaznuje kot kaznivo dejanje.

4.5 Države članice uvedejo tudi finančne kazni (denarne kazni in plačilo stroškov za vrnitev teh državljanov) ter druge ukrepe (izključitev iz upravičenosti do javnih sredstev za določen čas, izključitev iz sodelovanja pri javnih naročilih, vračilo že prejetih sredstev EU, začasno ali trajno zaprtje obratov). Predvidene so tudi odgovornost pravnih oseb ter kazni zoper pravne osebe. Že veljavna določila o odgovornosti pravnih oseb se lahko v državah članicah ohranijo.

4.6 Kadar je delodajalec podizvajalec, države članice zagotovijo solidarno odgovornost za plačilo vseh sankcij in vseh odprtih plačil tako glavnega izvajalca kot vseh morebitnih podizvajalcev.

4.7 Državljanom tretjih držav mora delodajalec povrniti vse zapadle dajatve, poleg tega pa morajo države članice zagotoviti učinkovite mehanizme, da se postopki za izterjavo sprožijo samodejno brez vložitve zahtevka za izterjavo oškodovanega državljana tretje države. Velja domneva, da traja delovno

razmerje vsaj 6 mesecev, če delodajalec ne dokaže drugače. Države članice morajo zagotoviti, da ti državljani prejmejo plačila na podlagi izterjave tudi v primeru, da so se vrnili ali da so se morali vrniti. V primeru kaznivega dejanja se vrnitev državljana tretje države ne izvede, dokler ta ne prejme vseh neporavnanih plačil.

4.8 Države članice zagotovijo letno izvedbo inšpekcijskih pregledov vsaj 10 % podjetij na svojem ozemlju in preverijo zaposlitve državljanov tretjih držav, ki prebivajo v EU nezakonito. Izbor podjetij se opravi na podlagi ocene tveganja ob upoštevanju dejavnosti in morebitnih kršitev v preteklosti.

4.9 Prenos direktive se opravi v dveh letih od objave v Uradnem listu EU.

5. Splošne ugotovitve

5.1 Predlog omenjene direktive posega na dve različni področji dela Evropske komisije, ki pa sta pri uresničevanju politike priseljevanja tesno povezani; gre za področji svobode, varnosti in pravosodja ter zaposlovanja in socialne politike. Odbor ne nasprotuje ideji, ki jo predstavlja predlog direktive, to je pritisk na nepošteno delodajalce in na drugi strani pritisk na nezakonite organizacije, ki trgujejo z ljudmi brez dokumentov. Odbor podpira predlog besedila, ker spodbuja spoštovanje človekovih pravic.

5.2 Odbor pa tudi meni, da bi bilo nujno, da evropske institucije odločanja upoštevajo in

— vzpostavijo skladnost med obstoječimi evropskimi besedili in tistimi v nastajanju, ki se nanašajo na zakonito in nezakonito priseljevanje,

— razjasnijo posledice in posledična stanja glede na to, ali izvirajo priseljenci iz Evropske unije ali ne.

O teh občutljivih vprašanjih je treba biti jassen, saj se ta stališča nanašajo tako na varnost in pravosodje kot tudi na politiko konkurence in človekove pravice, kar pomeni trgovino, štiri svobode, delovno silo, tako s kolektivnega kot posamičnega vidika, in zato, ker je priseljevanje za EU nujno. V dosedanjih mnenjih je Odbor poudaril potrebo po hkratnem ukrepanju, da bi lahko ustvarili možnosti za zakonito priseljevanje in reševali vzroke „nedovoljenega“ priseljevanja.

5.3 Ureditev zakonite migracije in priseljevanja na ravni EU je nujna. Omejevanje migracij v državah članicah je prineslo težave in onemogočilo prost pretok delavcev med nekaterimi državami članicami ter povzročilo zaposlovanje državljanov tretjih držav kot tudi državljanov EU mimo predpisov in pod

izkoriščevalskimi pogoji. Boj proti neprijavljenemu delu v EU in državah članicah bi tako moral enako obravnavati vse, ki opravljajo tako delo, ne glede na to, ali so iz držav članic EU ali iz tretjih držav. Odbor zato predlaga Komisiji, da prouči možnost širitve pravne podlage predlagane direktive tudi na boj proti delu na črno za vse, ki opravljajo delo brez dovoljenja ali brez dokumentov.

5.4 Odbor meni, da v direktivi omenjeni cilj zmanjšati privlačnost (*pull factor*) ni možnost opravljanja nedovoljenega dela, ampak možnost za zaposlitev, ki jo migranti v drugi državi iščejo. Zato je poenostavitev postopkov pridobitve enotnega dovoljenja za prebivanje in delo nedvomno prispevek k temu. Svoj prispevek k poenostavitvi postopkov pa bi morale dati tudi države članice same.

5.5 Delodajalci so zainteresirani za boj proti delu na črno in nelojalni konkurenci, saj so delodajalci, ki zaposlujejo delavce na črno, nepravilna in nelojalna konkurenca poštenim delodajalcem.

5.6 Čeprav je izvajanje direktive preneseno na države članice, pa je treba opozoriti Komisijo, da to ne bo lahka naloga zaradi pomanjkanja administrativnih nadzornih organov, zaradi težav pri delitvi pristojnosti posamičnih organov in velikega števila podjetij za nadzor. Moč direktive bi morala biti v njeni dejanski uveljavitvi.

5.7 Evropske institucije bi morale uporabljati izraze, skladne s standardi mednarodnih in regionalnih organizacij, ki se uporabljajo v mednarodnem pravu in so mednarodno sprejemljivi, kot so delavec migrant brez dovoljenja (*irregular*) ali delavec migrant brez dokumentov (*undocumented*) in ne nezakoniti delavec (*illegal workers*) in nezakonita migracija (*illegal migration*). Izraz nezakoniti priseljenec (*illegal immigrant*) ima poleg tega izrazito negativno konotacijo. K temu bi lahko pripomogla tudi predlagana direktiva, saj bi lahko spodbudila več diskriminacije in ksenofobije do vseh delavcev migrantov, ki bi jih lahko preverjali samo zaradi drugečnega videza.

5.8 Ne glede na nekatere pomisleke Odbor meni, da je treba okrepiti tiste predloge direktive, ki bi omogočili dejanski učinek v praksi. Ti so navedeni v nadaljevanju v posebnih ugotovitvah.

6. Posebne ugotovitve

6.1 **Člen 1** – v tem členu naj se doda možnost, da države članice, ki so uredile nedovoljeno priseljevanje (*irregular immigration*), ohranijo nacionalne ukrepe, ki so ugodnejši za delavce.

6.2 **Člen 2** – dopolni se opredelitev pojmov:

- „zaposlitev“ (člen 2(b)) pomeni izvajanje plačanih dejavnosti za drugo osebo in po navodilih te druge osebe ali izvajanje dejavnosti v ekonomski odvisnosti od te druge osebe;
- pri pojmih „delodajalec“ (člen 2(e)) in „podizvajalec“ (člen 2(f)) naj se dodajo tudi agencije za posredovanje dela

(*temporary agencies*), saj sedanja opredelitev ni jasna. Veliko delavcev iz tretjih držav zaposlujejo prav posredniki, med katerimi so tudi te agencije.

6.3 **Člen 4(1)(c)** – delodajalec naj bi hranil kopijo dovoljenja za prebivanje dalj časa, kot je čas trajanja zaposlitve, saj gre v nekaterih dejavnostih praviloma za kratkotrajne zaposlitve in za pogosto spreminjanje delodajalca.

6.4 Člen 5

— Kljub spoštovanju obveznosti delodajalcev do prepovedi nezakonitega zaposlovanja in opravljanju njihove dolžnosti preverjanja dovoljenja za prebivanje, njegovega kopiranja in hrambe pa to ne sme vplivati na njihovo dolžnost izplačati vsa zapadla plačila in druge obveznosti iz člena 7 te direktive, če se izkaže, da državljani tretje države biva v državi brez zakonitega dovoljenja za prebivanje. Zato je na koncu treba dodati besedilo „To ne vpliva na njihovo dolžnost plačati vsa neporavnana plačila in druge obveznosti iz člena 7“.

— Dodati je treba določbo, da mora delodajalec spoštovati predpisane postopke zaposlovanja v državi članici. Lahko bi se namreč zgodilo, da bi delodajalci preverjali le dovoljenje za prebivanje, ne pa tudi v mnogih državah članicah predpisanega dovoljenja za delo. Tako bi sicer spoštovali to direktivo, istočasno pa bi se lahko povečalo neprijavljeno delo državljanov tretjih držav.

6.5 Člen 6

— Pri predvidenih sankcijah pod točko 2(a) bi kazalo opredeliti, da je višina denarne kazni tako visoka, da vključuje tudi koristi, ki jih je delodajalec ustvaril z vsakim nezakonito zaposlenim državljanom tretje države. Tako bi bila denarna kazen za enega nezakonito zaposlenega znesek v določeni višini in bi se zvišala v odvisnosti od števila nezakonito zaposlenih državljanov tretjih držav. Obstaja namreč bistvena razlika med koristmi zasebnega delodajalca, ki nezakonito zaposli delavca, ko gre npr. za pomoč v gospodinjstvu ali na kmetiji, in tistimi delodajalci, ki nezakonito zaposlijo 3, 4 in več delavcev za izvajanje dejavnosti za namene pridobivanja dobička.

— Kazalo bi predvideti možnost zvišanja denarne kazni za delodajalce, ki nadaljujejo ali ponavljajo nezakonito zaposlovanje državljanov tretjih držav. Denarna kazen bi se morala bistveno zvišati za vsako ponovitev ali nadaljnjo nezakonito zaposlitev, da bi delovala odvračilno.

— Nerazumno bi bilo, da plača delodajalec poleg denarne kazni tudi plačilo stroškov vrnitve vsakega nezakonito zaposlenega državljanu tretje države. Gre za prelaganje odgovornosti imigracijskih oblasti posamezne države na delodajalca. Delodajalec naj plača te stroške v primeru, da gre za kaznivo dejanje iz člena 10.

6.6 Člen 7

- V členu 7 bi bilo treba določno zapisati, da velja obveza plačila od dneva vložitve zahtevka in ne od pravnomočnosti odločbe.
- Pravice delavcev skladno s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi ostanejo v veljavi, ne glede na to, ali ima delavec pravico prebivati ali delati v državi.
- Opozoriti je treba na morebitno težavo v praksi pri povračilu neporavnanih plačil delavcu, ki se je že vrnil domov. Zagotoviti je treba, da bo to plačilo izplačano pravi osebi.
- Poleg tega je treba opredeliti, da mora delodajalec izračunati zapadla plačila za zaposlitev skladno z zakonom, predpisom, upravnimi določbami in/ali kolektivnimi pogodbami, ki se uporabljajo za primerljivo zaposlitev.

6.7 Člen 8 primeroma navaja še druge ukrepe, ki jih sprejmejo države članice.

- Kazalo bi uvesti obvezni katalog teh ukrepov.
- Ukrep v točki d) za začasno ali trajno zaprtje obratov, v katerih je bila storjena kršitev, se ne zdi razumen, še posebej, ker so lahko prizadeti tudi zakonito zaposleni delavci. Pri tem ukrepu bi se bilo treba posvetovati z delavci in njihovimi predstavniki v prizadetih obratih.

6.8 Člen 9 opredeljuje odgovornost za plačilo glavnega izvajalca in vseh morebitnih vmesnih podizvajalcev. Pri tem bi bilo dobro pojasniti, za katera razmerja velja in za katera ne. V nekaterih sektorjih z dolgo verigo podizvajalcev, na primer v avtomobilski industriji, bi bila solidarna odgovornost proizvajalcev in kooperantov, ki izdelujejo posamezne sklope na različnih lokacijah in v različnih državah, težko izvedljiva. Odbor meni, da bi glavni pogodbenik moral imeti možnost, da je razbremenjen odgovornosti, če sprejme razumne previdnostne ukrepe.

6.9 Člen 10

- V tem členu se nanaša kršitev na kaznivo dejanje iz člena 3, če je bilo storjeno „namenoma“. Ker je to težko dokazati, bi

lahko bila opredelitev kaznivega dejanja, če je delodajalec za kršitev „vedel“ ali „bi lahko vedel“.

- Glede kršitve, navedene v točki 1(a), bi kazalo kot kaznivo dejanje opredeliti vsako ponovitev kršitve člena 3.
- Zagotoviti bi bilo treba, da se pri kršitvi, opredeljeni v odstavku 1(a) tega člena, če je bilo kaznivo dejanje storjeno vedoma, upošteva možnost dolgotrajnosti sodnih postopkov. Posledica bi lahko bila, da se ta določba sploh ne bi uporabila, če bi države članice določile kot merilo kršitve izrek pravnomočne sodne odločbe ali odločbe nacionalnih organov v obdobju dveh let. Zaradi dolgotrajnosti postopkov in uporabe vseh zakonitih sredstev pritožb bi ta določba lahko ostala le na papirju.
- Pri izvajanju tega člena v državah članicah je treba zagotoviti jasno delitev pristojnosti med kazenskimi sankcijami upravnih institucij in posameznih pristojnih sodišč, da ne bi prišlo do sporov zaradi pristojnosti.

6.10 Člen 14

- Za učinkovitost mehanizmov bi bilo dobro zapisati, da države članice zagotovijo mehanizme, da bodo postopki lahko zaključeni hitro in brez velikih stroškov.
- Prav tako naj države članice zagotovijo, da bodo institucije kaznovanja nemudoma posredovale informacijo o začelih postopkih interesnim predstavnikom.
- V točki 3 bi bilo dobro zagotoviti poseben status ne le državljanom, ki delajo ali so delali v izkoriščevalskih delovnih pogojih in sodelujejo v kazenskih postopkih zoper delodajalca, ampak tudi pričam.

6.11 Člen 15 – določbo, da države članice zagotovijo inšpekcijske preglede vsaj 10 % podjetij letno, je treba pozdraviti, vendar pa bo od njene dejanske izvedbe odvisna tudi učinkovitost predlagane direktive. V večini držav članic bo zato treba zagotoviti dodatne kadrovske in finančne vire. Če se to ne zgodi, bi dodatne obveze nedvomno povzročile neenako obravnavanje državljanov.

V Bruslju, 13. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

PRILOGA

k mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednje amandmaje, ki so prejeli vsaj četrtno glasov, je plenarna skupščina med razpravo zavrnila (člen 54(3) poslovnika):

Točka 1.7

Besedilo se spremeni tako:

Mednarodne izkušnje kažejo, da je boj proti neprijavljenemu delu najbolj učinkovit, če se ukrepa istočasno na različnih področjih. Zato je treba poleg dopustitve zakonitih migracij delavcev v gospodarskih sektorjih z največjim številom nezakonito priseljenih delavcev izvajati obveščevalne in izobraževalne kampanje, ki bi ponazarjale učinke neprijavljenega dela. ~~Politika sankcij zoper delodajalce bi morala biti enotna in neodvisna od državljanstva neprijavljenih delavcev. Zato bi predlagana direktiva morala biti del širšega paketa usklajena z ukrepi~~ za boj proti neprijavljenemu delu – tudi med nezakonitimi priseljenci – ~~in ne temeljni politični instrument, kot predlaga Komisija.~~

Rezultat glasovanja

Za: 64 Proti: 101 Vzdržani: 9

Točka 5.3

Besedilo se spremeni tako:

Ureditev zakonite migracije in priseljevanja na ravni EU je nujna. Omejevanje migracij v državah članicah je prineslo težave in onemogočilo prost pretok delavcev med nekaterimi državami članicami ter povzročilo zaposlovanje državljanov tretjih držav kot tudi državljanov EU mimo predpisov in pod izkoriščevalskimi pogoji. Boj proti neprijavljenemu delu v EU in državah članicah ~~bi tako moral enako obravnavati vse, ki opravljajo tako delo, ne glede na to, ali so iz držav članic EU ali iz tretjih držav. Odbor zato predlaga Komisiji, da prouči možnost širitve pravne podlage predlagane direktive tudi na boj proti delu na črno za vse, ki opravljajo delo brez dovoljenja ali brez dokumentov, je že na dnevnem redu Komisije in socialnih partnerjev, razpravlja se tudi o ukrepih za bolj proti temu negativnemu pojavu. Odbor priporoča tesno usklajevanje ukrepov za bolj proti nezakonitim migracijam in neprijavljenemu delu.~~

Rezultat glasovanja

Za: 56 Proti: 102 Vzdržani: 10

Točka 6.6

Doda se:

Člen 7

- V členu 7 bi bilo treba določno zapisati, da velja obveza plačila od dneva vložitve zahtevka in ne od pravnomočnosti odločbe.
- Pravice delavcev skladno s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi ostanejo v veljavi, ne glede na to, ali ima delavec pravico prebivati ali delati v državi.
- Opozoriti je treba na morebitno težavo v praksi pri povračilu neporavnanih plačil delavcu, ki se je že vrnil domov. Zagotoviti je treba, da bo to plačilo izplačano pravi osebi.
- Poleg tega je treba opredeliti, da mora delodajalec izračunati zapadla plačila za zaposlitev skladno z zakonom, predpisom, upravnimi določbami in/ali kolektivnimi pogodbami, ki se uporabljajo za primerljivo zaposlitev.
- V večini držav članic EU morajo delavci pritožbo za neporavnana plačila vložiti pri ustreznih organih. Določba iz člena 7(2)(a), da nezakonito zaposlenim državljanom tretjih držav za sprožitev potrebnih postopkov za izterjavo neporavnanih plačil ni treba vložiti zahtevka za izterjavo, bi vodila do neupravičenega razlikovanja med temi državljani tretjih držav in drugimi državljani EU ali zakonito zaposlenimi državljani tretjih držav.
- Vendar pa Odbor meni, da morajo države članice nezakonitim priseljencem iz tretjih držav zagotoviti pomoč pri izterjavi neporavnanih plačil in da je treba v členu izrecno navesti ustrezno jamstvo.

- Odbor meni, da bi domneva, da delovno razmerje v skladu s členom 7(2)(b) traja (v tem primeru) vsaj šest mesecev, lahko imela učinek spodbujanja nedovoljenega priseljevanja v EU in bi vodila do neupravičenega razlikovanja, saj delavca brez dovoljenja postavlja v prednostni položaj v primerjavi z ostalimi delavci. Poleg tega je ta rešitev neprimerna za kratkoročna in zelo kratkoročna delovna razmerja (npr. sezonsko delo v kmetijstvu).

Rezultat glasovanja

Za: 59 Proti: 111 Vzdržani: 11

Točka 6.8

Doda se:

Člen 9 – opredeljuje odgovornost za plačilo glavnega izvajalca in vseh morebitnih vmesnih podizvajalcev. Pri tem bi bilo dobro pojasniti, za katera razmerja velja in za katera ne. Glavni izvajalec in podizvajalci, ki državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU, ne zaposlujejo neposredno, bi morali biti solidarno odgovorni in za njih bi morale sankcije iz členov 6 in 7 veljati samo v primeru, ko se dokaže, da so vedeli, da je njihov podizvajalec zaposloval državljane tretje države, ki prebiva v EU nezakonito. V nekaterih sektorjih z dolgo verigo podizvajalcev, na primer v avtomobilski industriji, bi bila solidarna odgovornost proizvajalcev in kooperantov, ki izdelujejo posamezne sklope na različnih lokacijah in v različnih državah, težko izvedljiva. Enako velja za sektor gradbeništva. Odbor meni, da bi glavni pogodbenik moral imeti možnost, da je razbremenjen odgovornosti, če sprejme razumne previdnostne ukrepe.

Rezultat glasovanja

Za: 57 Proti: 106 Vzdržani: 8

Točka 6.9

Črta se:

Člen 10

- V tem členu se nanaša kršitev na kaznivo dejanje iz člena 3, če je bilo storjeno „namenoma“. ~~Ker je to težko dokazati, bi lahko bila opredelitev kazniviga dejanja, če je delodajalec za kršitev „vedel“ ali „bi lahko vedel“.~~
- Glede kršitve, navedene v točki 1(a), bi kazalo kot kaznivo dejanje opredeliti vsako ponovitev kršitve člena 3.
- Zagotoviti bi bilo treba, da se pri kršitvi, opredeljeni v odstavku 1(a) tega člena, če je bilo kaznivo dejanje storjeno vedoma, upošteva možnost dolgotrajnosti sodnih postopkov. Posledica bi lahko bila, da se ta določba sploh ne bi uporabila, če bi države članice določile kot merilo kršitve izrek pravnomočne sodne odločbe ali odločbe nacionalnih organov v obdobju dveh let. Zaradi dolgotrajnosti postopkov in uporabe vseh zakonitih sredstev pritožb bi ta določba lahko ostala le na papirju.
- Pri izvajanju tega člena v državah članicah je treba zagotoviti jasno delitev pristojnosti med kazenskimi sankcijami upravnih institucij in posameznih pristojnih sodišč, da ne bi prišlo do sporov zaradi pristojnosti.

Rezultat glasovanja

Za: 66 Proti: 100 Vzdržani: 10

Točka 6.11

Besedilo se spremeni tako:

Člen 15

~~določbo. Učinkovitost predlagane določbe, da države članice zagotovijo inšpekcijske preglede vsaj 10 % podjetij letno, je treba pozdraviti, vendar pa bo odvisna od njene dejanske izvedbe odvisna tudi učinkovitost predlagane direktive. Države članice morajo podjetja za pregled določiti na podlagi ocene tveganja, pri kateri se poleg drugih ustreznih meril upoštevajo tudi dejavniki, kot sta stopnja zaposlovanja državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU, v določenem sektorju ali morebitne kršitve v preteklosti. Člen bi moral odražati ta kvalitativna merila in določati, da bi bilo zaželeno, da države članice zagotovijo letni pregled vsaj 3 % podjetij, ki so bila izbrana na tak način. V večini držav članic bo bi bilo zato treba zagotoviti dodatne kadrovske in finančne vire. Če se to ne zgodi, brez tega bi dodatne obveze nedvomno lahko povzročile neenako obravnavanje državljanov.~~

Rezultat glasovanja

Za: 65 Proti: 105 Vzdržani: 8

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi o prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu

COM(2007) 301 konč.

(2008/C 204/17)

Komisija je 6. junija 2007 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 prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 21. februarja 2008. Poročevalka je bila ga. LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 118 glasovi za, 1 glasom proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Uvod k posvetovanju o Zeleni knjigi o prihodnjem skupnem Evropskem azilnem sistemu

1.1 Pravna podlaga za prihodnji skupni evropski azilni sistem so naslov IV (Vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim pretokom oseb) Amsterdamske pogodbe (1999) ter sklepi vrha v Tampereju na Finskem leta 1999 in nedavnega vrha v Haagu. Opozoriti je treba tudi na njegovo „funkcionalno“ podlago, in sicer na uredbi Dublin I iz leta 1997 in Dublin II iz leta 2003, ki je začela veljati leta 2006, ter na prvi schengenski sporazum iz leta 1985, ki se je leta 2007 razširil na nekatere nove države članice. Ne smemo pozabiti, da je bil glavni cilj izvajanje in prenos mednarodne konvencije o statusu beguncev iz Ženeve iz leta 1951, ki jo je ratificirala večina držav članic Evropske unije in zagotavlja, da osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito, to zaščito dejansko dobijo. To temelji na zamisli, da Evropska unija postane enotno območje zaščite za begunce na podlagi popolne in globalne uporabe ženevske konvencije ter humanitarnih vrednot, ki so skupne vsem državam članicam. Akcijski načrt za izvajanje haaškega programa predvideva sprejetje predloga za skupni evropski azilni sistem do konca leta 2010.

1.2 Komisija je zaradi začetka druge faze in pred začetkom izvajanja akcijskega načrta, ki naj bi ga objavila julija 2008, sprožila obsežen proces posvetovanja na podlagi te zelene knjige, da bi ugotovila, katere možnosti so mogoče v sedanjem pravnem okviru EU.

1.3 Program iz Tampereja, ki ga je pozneje potrdil haaški program, vključuje oblikovanje skupnega postopka, enotnega statusa, enakih pogojev, visoke stopnje usklajene zaščite v vseh državah članicah z zagotavljanjem enotnega izvajanja ženevske konvencije.

1.4 Med prvo fazo med letoma 1999 in 2006 se je s sprejetjem štirih glavnih zakonodajnih instrumentov oblikoval sedanj pravni red in temelj skupnega evropskega azilnega sistema.

Komisija spremlja pravočasen prenos in izvajanje že sprejetih zakonodajnih instrumentov.

1.5 Čeprav postopek ocenjevanja instrumentov prve faze še vedno poteka, Komisija glede na potrebo po pravočasni predstavitvi predlogov za drugo fazo za zagotovitev njihovega sprejetja v letu 2010 meni, da se morata poglobljen razmislek in razprava o prihodnji sestavi skupnega evropskega azilnega sistema začeti že zdaj.

1.6 **Komisija si zastavlja tudi cilj doseganja višje stopnje solidarnosti med državami članicami, krepitve usposobljenosti vseh akterjev in izboljšanja splošne kakovosti tega procesa ter odpravljanja sedanjih pomanjklivosti in** uskladitve veljavne azilne prakse z izvajanjem spremljevalnih ukrepov, povezanih s praktičnim sodelovanjem med državami članicami.

1.7 Komisija je svoje posvetovanje razdelila na štiri poglavja in 35 vprašanj: zakonodajni instrumenti, izvajanje, solidarnost in porazdelitev odgovornosti, zunanja razsežnost.

2. Povzetek sklepov in priporočila

2.1 **Odbor** ob upoštevanju (številnih) predhodno sprejetih mnenj o tej zadevi, priporočil nevladnih organizacij, dejavnih na področju pomoči beguncem, in pripomb UNHCR (¹), predloženih portugalskemu in slovenskemu predsedstvu Evropske unije,

2.2 opozarja, da se o vprašanih azila že zdaj odloča s kvalificirano večino v Svetu, medtem ko za vprašanja priseljevanja še vedno velja soglasje, vendar bi se moralo na podlagi Lizbonske pogodbe o njih odločati s kvalificirano večino, zato priporoča, da Komisija in Svet ob izvajanju skupnega postopka zagotovita izključitev ali preprečitev nacionalnih klavzul o izvzetju, ki jih pogosto uporabljajo nekatere države članice (klavzule „opt out“).

(¹) Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce.

2.3 Odbor podpira sprejetje pravičnega in humanega azilnega sistema, ob upoštevanju potreb prosilcev za azil po zaščiti, kar se uvršča med prave cilje za vzpostavitev Evrope, ki bi morala biti tudi socialna. Odbor opozarja, da ti socialni cilji niso v nasprotju z gospodarskimi in varnostnimi interesi prebivalstva države gostiteljice ali držav članic ter jih ne izključujejo.

2.4 Odbor poziva k vzpostavitvi ugodnih pogojev za spoštovanje mednarodnih konvencij, evropskih direktiv v skladu z mednarodnim in humanitarnim pravom ter Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin Sveta Evrope, boljši porazdelitvi odgovornosti, ki jih imajo države članice, hitri preselitvi in vključitvi ljudi, upravičenih do zaščite kot begunci ali do subsidiarne zaščite, iskreni politiki sodelovanja in razvojnega sodelovanja, ki izboljšuje raven dejanske demokracije v nekaterih tretjih državah in prispeva k mednarodni solidarnosti kot odgovor na potrebe na področju azila.

2.5 Zato priporoča ukrepe, ki so med seboj neločljivo povezani in se vzajemno dopolnjujejo:

2.5.1 da lahko osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito, vedno vstopijo na ozemlje Evropske unije, ne glede na raven okrepitve nadzora, da se tako zagotovi vsaj spoštovanje pravice do vložitve prošnje za azil, ne glede na njeno obliko, ter dostop do pravičnega in učinkovitega postopka;

2.5.2 da je treba prošnje za priznanje statusa begunca vedno obravnavati ter da mora organ, ki o tem odloča, svojo odločitev podati in utemeljiti pisno, pred preučitvijo subsidiarne zaščite; to velja tudi za prošnje, vložene na meji;

2.5.3 da se prosilci za azil lahko svobodno odločajo, v kateri državi bodo vložili prošnjo;

2.5.4 da morajo imeti mladoletniki brez spremstva in ženske ter ranljive osebe ⁽²⁾ na voljo posebno zaščito: gre za fizično, psihično ali socialno prizadete osebe, ki potrebujejo posebno pomoč: nosečnice, otroci, starejši, bolniki, invalidi itd.;

2.5.5 da se upoštevajo posebne oblike preganjanja, katerega žrtve so nekatere ženske, in se jih obravnava kot razlog, zaradi katerega potrebujejo zaščito kot posameznice in neodvisno od oseb v njihovem spremstvu ali oseb, ki jih same spremljajo (mladoletni otroci ali zakonski partnerji, starši ali drugi) ⁽³⁾;

2.5.6 da je vsak prosilec za azil upravičen do učinkovite in posamezne preučitve prošnje, pomoči tolmača, brezplačne pravne pomoči in ustreznega roka za vložitev prošnje;

⁽²⁾ Po opredelitvi Urada visokega komisarja ZN za begunce (*Master Glossary of Terms*, junij 2006).

⁽³⁾ Posilstva, posilstva v času vojne, fizično, psihično ali socialno preganjanje zaradi zavračanja ukazov moških. Glej točko 2.5.1 mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o direktivi o „pogojih za sprejem“, poročevalka ga. Le Nouail Marlière, (UL C 221, 17.9.2002): „Čeprav ženevska konvencija iz leta 1951 izrecno ne obravnava posebnih oblik preganjanja na podlagi spola (pohabljanje ženskih spolnih organov, prisilne poroke, kamenjanje zaradi domnevnega prešuštva, sistematično posiljevanje žensk in mladih deklet kot vojna strategija, če jih naštejemo le nekaj), jih je treba priznati kot tehtne razloge za vložitev prošnje za azil in kot legitimne razloge za dodelitev azila v državah članicah“.

2.5.7 da morajo vsa temeljna načela, na katerih temelji azilni postopek, veljati za vse prošnje za azil, vključno z očitno neutemeljenimi prošnjami;

2.5.8 da vse pritožbe na odločitve o nepriznavanju statusa begunca ali upravičenca do subsidiarne zaščite vedno zadržijo izvršitev sklepa o vračanju, zlasti za osebe, ki jih ni mogoče izgnati, ne da bi bilo ogroženo njihovo življenje, svoboda ali varnost, če bi jih izgnali v drugo državo;

2.5.9 da se zagotovi vključitev in preselitev v razmerah običajnega in dostojnega življenja, tako da ima prosilec za azil dostop do samostojnosti; pogoje za slednjo je treba izpolniti čim prej po prihodu in njegovim soglasjem: dostop do zdravstvene oskrbe, spoznavanje okolja in učenje jezika; stiki z organizacijami, ki zagotavljajo pomoč beguncem, in z lokalnim prebivalstvom; usposabljanje, vključno z vrednotenjem in priznavanjem kvalifikacij; dostop do zakonite zaposlitve itd.;

2.6 priporoča, da imajo nevladne organizacije in združenja, ki zagotavljajo pravno, materialno in humanitarno pomoč beguncem, vedno dostop do centrov za zadržanje in pridržanje, ne glede na to, ali so ti centri odprti ali zaprti; Odbor se v zvezi z rešitvami preseljevanja oseb, ki se jim prizna status begunca, v smislu porazdelitve odgovornosti med državami članicami sklicuje na mnenje EESO 1643-2004 z dne 15. decembra 2004, zlasti na točko 2.4, ki zahteva, da „bi bilo treba izboljšati pogoje prisotnosti nevladnih organizacij in združenj za pomoč beguncem v sprejemnih centrih, tako da se sklene sporazume o partnerstvu z oblastmi države sprejema ali se vsaj pojasni njihove pravice“;

2.6.1 da se morajo ti standardi sprejema, ki odražajo spoštovanje človekovega dostojanstva, uporabljati na enak način za vse prosilce za azil, ki so upravičeni do statusa begunca ali subsidiarne zaščite;

2.6.2 da imajo nadomestne rešitve (nastanitev v odprtih centrih) prednost pred sistematičnim pridržanjem prosilcev za azil v centrih, ki so popolnoma zaprti in nedostopni nevladnim organizacijam, včasih celo Rdečemu križu;

2.7 odsvetuje uporabo seznamov tako imenovanih varnih tretjih držav (spoštovanje postopkov posamezne preučitve, do katere imajo v skladu z ženevsko konvencijo pravico prosilci za azil) in priporoča pregled opredelitve varnih tretjih držav izvora ali tranzita, ki prosilce za azil prikrajšujejo za preučitev njihovega posameznega položaja in pravic, ki iz tega izhajajo; ⁽⁴⁾

⁽⁴⁾ Mnenje EESO z dne 15.12.2004 o *Sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Učinkovitejši skupni evropski azilni sistem: enotni postopek kot naslednji korak*, poročevalka ga. Le Nouail Marlière (UL C 157, 28.6.2005), točka 2.7.

2.8 vseeno priporoča, da bi morali biti seznanjeni „varnih držav“ v primeru, da jih je treba ohranjati, skupni vsem državam članicam; odobriti bi jih morali nacionalni parlamenti in Evropski parlament in upoštevati bi morali informacije nevladnih organizacij, s katerimi je potekalo primerno posvetovanje, v vmesnem obdobju pa se nikakor ne bi smeli več uporabljati;

2.9 priporoča, da se obalni straži, uslužbencem javnih organov, uslužbencem javnih ali zasebnih služb, ki imajo stike s prosilci za azil na začetnih in poznejših stopnjah (policija, carina, zdravstvo, izobraževanje, zaposlovanje), zagotovi usposabljanje o pravici do azila in humanitarnem pravu;

2.10 ponovno poudarja in priporoča, da se upoštevajo zaveze, ki so jih sprejele lokalne in regionalne ozemeljske skupnosti v zvezi z začetno pomočjo in trajnim vključevanjem, ko se prosilec prizna status begunca ali upravičenca do mednarodne zaščite, in se zato enakovredno vključijo v oblikovanje skupne azilne politike, da se ohranita in pojasnita uporaba in porazdelitev sredstev iz Evropskega sklada za begunce, kot je navedeno v nadaljevanju;

2.11 pozdravlja ustanovitev evropskega podpornega urada za države članice, če ta dopolnjuje delo regionalnih ali lokalnih enot UNHCR in če dosega cilje – glede izboljšanja kakovosti in skladnosti odločitev, da se osebam, ki potrebujejo mednarodno zaščito, zagotovi to zaščito ne glede na kraj vložitve prošnje v Evropski uniji – in cilj neprekinjenega ocenjevanja, ali je evropska zakonodaja v celoti usklajena z mednarodnim pravom o beguncih in humanitarnim pravom. Ta podporni urad bi lahko organiziral usposabljanje mejnih straž, da bi razlikovali med begunci in drugimi priseljenci v sodelovanju z UNHCR, ki zdaj zagotavlja takšno usposabljanje in v njem sodeluje – po širitvi schengenskega območja (Madžarska, Poljska, Slovaška, Slovenija) – zlasti na vzhodnih mejah EU, vendar tudi drugje;

2.12 priporoča, naj sprejeti ukrepi za nadzor nad priseljevanjem ne postanejo vir kršitev temeljnih pravic, zlasti pravice do prošnje za azil in upravičenosti do azila zaradi preganjanja;

2.13 zahteva, da se poudari brezpogojna dolžnost kapitanov plovil v primerih prestrežanja in reševanja na morju, da pomagajo ljudem v stiski, in o ukrepih, da se odpravi pomanjkanje poznavanja njihovih odgovornosti v zvezi z izkrcanjem oseb, rešenih na morju, ter da se zagotovi takojšnja obravnava prošenj in po potrebi zagotovi mednarodna zaščita;

2.14 glede posebne razprave o uvedbi enotnega skupnega evropskega postopka se sklicuje na svoje mnenje 1644-2004 z dne 15. decembra 2004, zlasti v zvezi s priporočili in opozorili o znižanju ravni zaščite, do katerega bi lahko prišlo v obdobju

2004–2008 med posvetovanjem o enotnem postopku in zeleno knjigo o skupni azilni politiki;

2.15 opozarja države članice, da morajo biti vse faze postopka, ne glede na njegovo obliko (upravni, sodni), v skladu z načelom zaščite in ne obdolžitve;

2.16 priporoča Komisiji in Svetu, da zagotovita razumljivost in preglednost pri dodeljevanju in uporabi sredstev iz Evropskega sklada za begunce za obdobje 2008–2013 na podlagi splošnega programa *Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov*, ki ju priporoča v svojem mnenju ⁽⁵⁾, v katerem „priporoča vključitev konkretnih določb v odločbe o ustanovitvi različnih skladov, da so nedržavni nosilci čim bolj zgodaj povezani z letnim in večletnim okvirom smernic, ki jih opredelijo države članice in Komisija“;

2.17 priporoča, da zaradi spodbujevalnih finančnih ukrepov, razporejenih sorazmerno s pomembnimi prizadevanji nekaterih držav članic – kot je na primer Švedska – ali zmanjšanimi zmogljivostmi (geografska velikost in sorazmerno s prebivalstvom) – kot na Malti in Cipru – ostale države članice ne zanevarijo nekaterih svojih odgovornosti in obveznosti v zvezi z dostopom na njihovo ozemlje in preučevanjem prošenj ali preselitve skupin beguncev, tako notranje (solidarnost in porazdelitev bremen) ali zunanje (prispevek k prizadevanjem zunaj regij).

3. Splošne ugotovitve

3.1 Odbor pozdravlja javno posvetovanje o prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu na podlagi te zelene knjige. Zadovoljen je, da je Komisija izkoristila priložnost, da pojasni način obvladovanja pomanjkljivosti evropskega pravnega sistema ter razlik med evropskimi zakoni in praksami držav članic.

3.2 Odbor spodbuja Komisijo in Svet, naj zagotovita, da razprave o upravljanju mej ne bi spodkopale temeljne pravice do prošnje za azil ali mednarodno zaščito, kar vključuje ukrepe na kopenskih, zračnih ali morskih mejah, zlasti prestrežanje in reševanje na morju, v ozemeljskih vodah držav članic ali zunaj njih.

3.3 V okviru boja proti terorizmu, zlasti zatiranja kriminala in trgovine z ljudmi, Odbor poziva Komisijo in Svet, naj zagotovita, da negotovost v svetu ne bi negativno vplivala na odnos javnosti do beguncev in prosilcev za azil ter da ne bi ogrožala integritete in narave azila.

⁽⁵⁾ Mnenje EESO z dne 14.2.2006, poročevalka ga. Le Nouail Marlière (UL C 88, 11.4.2006), točka 2.4 in četrta alineja sklepov.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Zakonodajni instrumenti; obravnavanje prošelj za azil; nacionalne klavzule o izvzetju

Komisija na podlagi številnih poročil nevladnih organizacij in UNCHR meni, da je direktiva o azilnih postopkih določila standarde postopka, ki temeljijo na skupnih minimalnih zahtevah ter omogočajo nacionalne prilagoditve in klavzule držav članic o izvzetju. Pri tem osebe, ki iščejo zaščito v EU, nimajo enakih zagotovil glede na državo, na katero se obračajo, in včasih celo glede na kraj v državi, v katerem vložijo prošnjo za azil. Zaradi te svobode se je postopno znižala raven spoštovanja pravic prosilcev za azil, kot je razvidno iz nekaterih nacionalnih zakonodajnih sprememb.

Odbor podpira uvedbo skupnega evropskega azilnega sistema, katerega temeljni cilj je zagotoviti vsakemu prosilcu za azil dostop do pravičnih in učinkovitih postopkov. Zato **se uvedba skupnega postopka ne zdi združljiva z nacionalnimi klavzulami o izvzetju, ki jih države članice pogosto uporabljajo.** Odbor bo pozoren na skupno naravo posameznih postopkov, predlaganih v akcijskem načrtu Komisije, in na to, da se opredelitev postopkovnih pravil in skupnih meril za zaščito beguncev ne določi na ravni najnižjega skupnega imenovalca.

4.2 Varne države izvora

Odbor je zaskrbljen zaradi ovir pri dostopu do pravičnega postopka za nekatere prosilce za azil, ki kršijo načelo nediskriminacije iz ženevske konvencije (člen 3).

Tako se lahko prošnje za azil, ki jih vložijo osebe iz tako imenovanih „varnih“ ali „varnih tretjih“ držav izvora, obravnavajo kot „neutemeljene“ na podlagi hitre preiskave ali obravnave po „pospešenem“ ali „prednostnem“ postopku brez možnosti pritožbe z odločilnim učinkom. Dejstvo, da se države članice niso uspele sporazumeti glede skupnega seznama, ustvarja dejanske neenakosti, zlasti pri izvajanju uredbe Dublin II: „odgovorna država članica“ lahko torej prošnjo razglasi za nedopustno glede na svoj nacionalni seznam varnih držav, ker te države ni na seznamu države, ki vrača.

Odbor državam članicam priporoča, da takoj pripravijo enoten seznam.

Odbor ob upoštevanju, da sta „prost in neomejen dostop na ozemlje ter do azilnega postopka temeljni zagotovili, za kateri si morajo prizadevati države članice“ ⁽⁶⁾, meni, da poleg tega sklicevanje na varno državo izvora „ne more biti samo po sebi opravičilo za zavrnitev prošnje“ ⁽⁷⁾, ampak ga mora spremljati posebna preučitev na

podlagi ženevske konvencije. Obveznost, da se vsaka prošnja za zaščito ali azil obravnava posamezno, dejansko ne pomeni, da je lahko določena država varna za vse osebe in da določena oseba ne more biti preganjana zaradi njenega posebnega položaja (pripadnost neki družbeni skupini, preganjanje, ki ga izvaja eden ali več nedržavnih subjektov, in preganjanje iz drugih razlogov).

Poleg tega je treba poudariti, da načrtovani sistem ne daje zagotovila, da bo država, v katero naj bi bil poslan prosilec za azil, temu nudila učinkovito in trajno zaščito.

4.3 Pritožba z odločilnim učinkom

V skladu z načeloma učinkovitosti in pravičnosti sprejete odločitve ne bi smele onemogočati možnosti vložitve pritožbe pri nepristranskem in neodvisnem organu ali sodišču. Ker Odbor ugotavlja, da nekatere države članice to pravico pogosto uporabljajo omejevalno in neustrezno, vztraja, da mora imeti **taka pritožba vedno odločilni učinek**, ter zahteva, da Komisija in Svet to zagotovita.

4.4 Podatki o državah izvora

Odbor meni, da je treba v preučevanje prošnje za azil vključiti zanesljive podatke o resničnih tveganjih, ki se pojavljajo v državah izvora. Odbor je v svojem mnenju z dne 26. aprila 2001 izrazil upanje, da te „podatke o državi izvora prosilca za azil in o tranzitnih državah, ki jih je prečkal, [lahko] zagotovijo tudi organizacije, ki ustrezno zastopajo civilno družbo in so dejavne v državi članici, ki preučuje prošnjo za azil“ ⁽⁸⁾.

Glede na skupen sistem za vse države članice Odbor meni, da bo kakovost in enotnost odločitev na prvi stopnji zelo odvisna od kakovosti in enotnosti razpoložljivih podatkov o državah izvora, na katere se bodo sklicevali organi ali sodišča držav članic.

4.5 Azil na meji

Odbor ugotavlja, da se države članice spodbuja k izboljšanju kakovosti dostopa do postopkov, vendar je zaskrbljen zaradi slabega obveščanja prosilcev o njihovih pravicah in nezadostnih zagotovilih, ki so jim dana.

⁽⁶⁾ Mnenje EESO z dne 26.4.2001 o Predlogu Direktive Sveta o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje in odvzem statusa begunca v državah članicah, poročevalec g. Melicías (UL C 192, 10.7.2001), točka 3.2.2.

⁽⁷⁾ Melicías, točka. 3.2.12.3.

⁽⁸⁾ Mnenje EESO z dne 26.4.2001 o Predlogu Direktive Sveta o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje in odvzem statusa begunca v državah članicah, poročevalec g. Melicías (UL C 192, 10.7.2001), točka 2.3.

Odbor zaradi stalnega upadanja števila prošenj za azil ⁽⁹⁾, naslovljenih na EU, v nasprotju z medijskim poročanjem opozarja, da mora imeti vsak prosilec za azil **ne glede na položaj ali kraj, v katerem je**, možnost zahtevati učinkovito preučitev prošnje in v ta namen biti **upravičen do pomoči tolmača, brezplačne pravne pomoči in ustreznega roka za vložitev prošnje**. Opozarja, da je oblikoval predlog, v skladu s katerim „mora imeti prosilec [med drugim] pravico stopiti v stik s priznanimi nevladnimi organizacijam, katerih cilj je zaščita in spodbujanje pravice do azila ⁽¹⁰⁾“.

V tem smislu Odbor opozarja na pridržke, ki jih je izrazil zaradi pogostega ocenjevanja prošenj kot „očitno neutemeljenih“ s strani držav članic. Ugotavlja, da je povečanje števila primerov, ki se končajo s tako oceno, posledica nejasnega besedila člena 23(4) direktive „o postopku“, in ocenjuje, da je treba ta koncept ponovno uskladiti. V soglasju z UNHCR glede tega vprašanja **ponavlja svojo željo, „da vsa bistvena načela, po katerih je treba izvajati postopek za azil (...), veljajo za vse prošnje za azil, vključno z očitno neutemeljenimi prošnjami ⁽¹¹⁾“**.

Zato se Odbor z zanimanjem seznanja s predlogom Komisije o „*krepi*[vi] pravnega varstva, ki spremlja bistveno začetno fazo postopkov na meji, in zlasti procesa prijave in pregleda“.

4.6 Enotni postopek

Komisija meni, da je „bistven napredek (...) poleg tega mogoče doseči z vključitvijo enotnega postopka za obravnavo prošenj za status begunca in subsidiarne zaščite kot obveznega elementa v skupnem evropskem azilnem sistemu“ ⁽¹²⁾. Zdi se, da je enotni postopek tam, kjer je že začel izvajati, omogočil precejšnje skrajšanje obdobja čakanja na odločitev in s tem negotovosti, s katero se srečujejo vsi prosilci za azil.

Tak postopek pomeni, da prosilec pristopi le k enemu organu ter da pristojni organ najprej odloča o priznanju statusa begunca na podlagi ženevske konvencije in nato le dodatno o subsidiarni zaščiti. **Da se izpolni ta cilj, je treba tak postopek uporabljati v vseh krajih, vključno s prošnjami, ki se vložijo na meji ⁽¹³⁾**.

⁽⁹⁾ Leta 2006 je EU-27 zabeležila 192.300 prošenj za azil, kar je 50 % manj kot leta 2001 in 70 % manj kot leta 1992 (EU-15) – Eurostat, *Statistika na kratko*, 110/2007.

⁽¹⁰⁾ Melicías, točka. 3.2.4.4.

⁽¹¹⁾ Melicías, točka. 3.2.15.2; tiskovna konferenca UNHCR ter priporočila portugalskemu predsedstvu Evropske unije in novemu predsedstvu z dne 15. junija 2007 in 11. decembra 2007.

⁽¹²⁾ Zelena knjiga, točka 4.

⁽¹³⁾ Azil v Evropski uniji – študija o izvajanju Direktive o pogojih za sprejem, UNHCR, november 2007.

Odbor, tako kot v mnenju z dne 29. maja 2002, kljub temu vztraja, da „subsidiarna zaščita ne sme biti način za zmanjšanje zaščite, ki jo nudi status begunca ⁽¹⁴⁾“, in kot UNHCR ⁽¹⁵⁾ ugotavlja, da se zdi, da države članice široko uporabljajo subsidiarno zaščito, ne da bi bila ta usmeritev dejansko povezana z razvojem položaja v državah izvora ali ustrezno utemeljena v odločitvah, kot bi upravičeno pričakovali prosilci.

4.7 Pogoji za sprejem prosilcev za azil; standardi

Kar zadeva pogoje sprejema prosilcev za azil, Odbor opaža velike razlike med državami članicami. Ugotavlja, da nekatere med njimi želijo razširiti usklajevanje na strožje pravne standarde, kot je uvedba „*geografskih omejitev (...)* glede vložitve prošenj in stalnega prebivališča ⁽¹⁶⁾“, ker menijo, da se bo tako zmanjšala privlačnost nekaterih držav v primerjavi z drugimi.

Odbor se zaveda, da obstoj asimetričnih nacionalnih standardov povzroča sekundarne tokove. Vendar iz tega ni mogoče sklepati, da bi bilo treba znižati obseg pravic prosilcev za azil. Za izravnano razlik ni treba zahtevati višje ravni zaščite, kot je potrebno, saj so standardi skupni državam članicam in se uporabljajo na enoten način.

4.8 Dostop prosilcev za azil do izobrazbe in trga dela

Kar zadeva dostop prosilcev za azil do trga dela, v nekaterih državah članicah prevladujeta dva razloga za nasprotovanje: manevrski prostor, ki ga želijo za obvladovanje razmer na področju zaposlovanja v svojih državah; ob pričakovanju, da mora delež zavrženih prošenj ostati visok, postopki obravnave pa postati hitrejši, bi bil zato dostop do trga dela le začasen.

Odbor meni, da lahko kljub cilju hitrejše obravnave prošenj za azil v nekaterih državah nastanejo velike zamude pri njihovem preučevanju zaradi števila in vrste številnih zadev, ki jih predložijo prosilci. Zato ugotavlja, da je – čeprav „direktiva o pogojih

⁽¹⁴⁾ Mnenje EESO z dne 29.5.2002 o Predlogu direktive Sveta o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav in osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca, ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebujejo mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite, poročevalka ga. Le Nouail-Marlière (UL C 221, 17.9.2002), točka 2.3.5.

⁽¹⁵⁾ **Ista študija**. Odbor se poleg tega sklicuje na predloge sprememb Direktive o pogojih za sprejem (člen 8.3; člen 8.1; uvodna izjava 26 iz člena 15.c; člena 12 in 14 (skladnost z ženevsko konvencijo iz leta 1951); člena 17 in 19; ter na naslednja priporočila, naslovljena na Evropsko unijo: zaprositi za tolmačenje in odločitve Sodišča Evropskih skupnosti; jamstvo in nadzor kakovosti odločitev po vsej Evropski uniji; usposabljanje; sprejetje smernic; naslovljena na države članice EU: uporaba smernic UNHCR; predhodna vprašanja, ki jih nacionalna sodišča naslovijo na Sodišče Evropskih skupnosti; pisna oblika odločitev; nadzor kakovosti odločitev, sprejetih na nacionalni ravni; analiza možnosti organov zaščite; zaščita na kraju samem; dostop in upravičenost; resna tveganja; razlogi in izključitev. **UNHCR, november 2007.**

⁽¹⁶⁾ Francija: *Informativno poročilo*, ki ga je delegacija narodne skupščine predložila EU; predstavil ga je g. Lequiller. Št. 105, 25.7.2007.

sprejema“ določa, da države članice sprejmejo ukrepe, „da zagotovijo življenjski standard, ki je primeren za zdravje prosilcev in ki lahko zagotovi njihovo existenco“ (člen 13) – **vključevanje beguncev v državi gostiteljici odvisno od njihovega dostopa do samostojnosti, in da bo to potekalo učinkoviteje, če bodo pogoji zanj izpolnjeni čim prej po njihovem prihodu.**

Odbor v svojem mnenju z dne 28. novembra 2001 ocenjuje, da „ima možnost, ki je dana tem prosilcem, da dostopajo do trga dela, očitne materialne in moralne koristi za državo gostiteljico in prosilce za azil“⁽¹⁷⁾; to ugotovitev ponavlja in vztraja, da morajo imeti prosilci za azil pravico dostopa do usposabljanja, jezikovnih tečajev in zlasti do zdravstvene oskrbe.

Dejstvo, da nekateri prosilci za azil ne bodo mogli ostati na ozemlju, če bodo njihove prošnje zavrnjene, ni primeren nasprotni argument za ukrepe, ki omogočajo večjo samostojnost prosilcev za azil in ki so „najboljše zagotovilo za uspešen proces vključevanja ali po potrebi pravičen sistem vračanja prosilcev za azil v njihovo državo izvora“⁽¹⁸⁾. Nasprotno je iz tega mogoče sklepati, da bi izključevanje s trga dela imelo za posledico spodbujanje nezakonitega dela.

Odbor se strinja s Komisijo, da **bi lahko te standarde o pogojih sprejema, ki spoštujejo človekovo dostojanstvo, uporabljali na enak način za vse prosilce za azil, upravičene do statusa begunca ali subsidiarne zaščite.**

4.9 Pridrzanje

Odbor je zaskrbljen, ker številne države članice nameščajo prosilce za azil v „zaprta središča“, kar je bolj podobno pridržanju kot sprejemu.

Evropski ekonomsko-socialni odbor, ki se strinja s priporočili Sveta Evrope, je že izrazil svoje mnenje, da **mora biti pridržanje prosilcev za azil predvideno le kot izjema in trajati le toliko, kolikor je nujno potrebno**⁽¹⁹⁾. Prednost morajo imeti nadomestne rešitve⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Mnenje EESO z dne 28.11.2001 o Predlogu Direktive Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil v državah članicah, poročevalca g. Mengozzi in g. Pariza Castaños (UL C 48, 21.2.2002), točka 4.3.

⁽¹⁸⁾ Prav tam, točka 3.1.

⁽¹⁹⁾ Mnenje EESO z dne 26.4.2001 o Predlogu Direktive Sveta o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje in odvzem statusa begunca v državah članicah, poročevalci: g. Melicias (UL C 192, 10.7.2001), točka 3.2.11.

⁽²⁰⁾ Poročilo mednarodne misije za ugotavljanje dejstev z naslovom *Zapiranje tujcev, odvrčanje beguncev: nadzor migracijskih tokov na Malti*, Mednarodna zveza združenj za človekove pravice, Catherine Teule, točka 4-1.1.
Glej tudi posodobitev nastanitvenih centrov, ki se nadzorujejo, vendar so odprti, ob pristopu Romunije k EU, ugotovljeno med misijo v času priprave mnenj EESO z dne 15.12.2004 o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o upravljanju vodenih vstopov oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, v Evropsko unijo ter o krepitvi sposobnosti zaščite regij porekla — Izboljšati dostop do trajnih rešitev ter o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o učinkovitejšem skupnem evropskem azilu: enotni postopek kot naslednji korak, poročevalka: ga. Le Nouail Marlière (UL C 157, 28.6.2005).

Prosilca v takšnih razmerah v nobenem primeru ni dopustno obravnavati kot „kriminalca“; imeti mora, tako kot drugi prosilci, na voljo brezplačno, neodvisno in kvalificirano pravno pomoč; nevladne organizacije lahko pri tem sodelujejo z nasveti in zagotavljanjem pomoči prosilcem za azil. Za „ranljive“ osebe⁽²¹⁾, vključno z mladoletniki in zlasti mladoletniki brez spremstva, je treba zagotoviti posebno zaščito.

Upoštevati je treba posebne oblike preganjanja, katerega žrtve so nekatere ženske, in ga obravnavati kot razlog, zaradi katerega potrebujejo zaščito kot posameznice in neodvisno od oseb v njihovem spremstvu ali oseb, ki jih same spremljajo (mladoletni otroci ali zakonski partnerji, starši ali drugi).

Odbor poleg tega meni, da bi moral Evropski odbor za preprečevanje mučenja redno ocenjevati „zaprte centre“.

4.10 Priznanje zaščite

Osebe, ki niso zaščitene, vendar jih ni mogoče izgnati

Komisija namerava uskladiti status oseb, ki jih zaradi posebnih razlogov ni mogoče odstraniti z ozemlja, čeprav je njihova prošnja za azil zavrnjena. Gre za izvajanje načel iz mednarodnih dokumentov o pravicah beguncev ali človekovih pravicah, ki se vedno opirajo na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.

Države članice na tem področju ukrepajo različno in Odbor meni, da mora biti **podlaga za tak status dejansko enotno opredeljena na celotnem ozemlju EU**. Zlasti je sporno, da so v nekaterih državah osebe „brez statusa“ (ki nimajo dovoljenja za prebivanje, vendar jih ni mogoče izgnati) v slabem pravnem, socialnem in gospodarskem položaju, ki ni združljiv s spoštovanjem človeškega dostojanstva, in so sporno vprašanje politike vračanja nezakonitih priseljencev. Odbor, ki ne podcenjuje težavnosti tega vprašanja, meni, **da bi bilo treba v takšnih okoliščinah dodeliti začasno dovoljenje za prebivanje, ki bi omogočalo dostop do zaposlitve.**

4.11 Solidarnost in porazdelitev bremen

Porazdelitev odgovornosti – dublinski sistem

Odbor je v svojem mnenju z dne 12. julija 2001 o skupnem azilnem postopku in enotnem statusu⁽²²⁾ predstavil mnenje o izvajanju dublinske konvencije. Ugotovil je, da je ta mehanizem

⁽²¹⁾ V smislu opredelitve Urada visokega komisarja ZN za begunce (*Master Glossary of Terms*, junij 2006): osebe, ki so fizično, psihično in socialno prikrajšane ter potrebujejo posebno pomoč: ženske, nosečnice, otroci, starejši, bolniki, invalidi itd.

⁽²²⁾ Mnenje EESO z dne 12.7.2001 o *Sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – V smeri skupnega azilnega postopka in enotnega statusa, veljavnega v celotni Uniji, za osebe, ki jim je bil dodeljen azil*, poročevalca g. Mengozzi in g. Pariza Castaños (UL C 260, 17.9.2001).

povzročil več težav, kot jih je odpravil, in da je povzročil nesorazmerne stroške v primerjavi z doseženimi rezultati, pri čemer ni preprečil izginjanja prosilcev za azil pred njihovim izgonom v državo prvega prihoda.

Odbor povzema svoje pripombe in ugotavlja, da ima dublinski sistem (uredba in EURODAC) veliko zaslugo, da je bilo vprašanje obravnave prošelj za azil zastavljeno na ravni Skupnosti. Vendar ugotavlja tudi, da ta sistem, katerega glavni cilj je bil „hitro opredeliti, katera država članica je odgovorna za preučitev prošnje za azil“, ni uresničil sekundarnega cilja, tj. „preprečiti sekundarna gibanja med državami članicami“⁽²³⁾, ter je poleg tega povzročil dodatne in včasih zelo velike stroške za nekatere države članice, zlasti za države na zunanjih mejah EU.

Poleg tega je bila v skladu z oceno Komisije⁽²⁴⁾ stopnja izmenjave prosilcev za azil med nekaterimi državami dokaj uravnotežena, tako da naj bi bilo mogoče preučiti „možnost[i], da se državam članicam omogoči sklepanje dvostranskih sporazumov o 'razveljavitvi' izmenjave enakega števila prosilcev za azil v jasno opredeljenih okoliščinah“⁽²⁵⁾. Vnašanje prstnih odtisov prosilcev za azil v sistem EURODAC bi moralo zadostovati za dodatno zmanjšanje „izbiranja države azila“ in prakse večkratnega vlaganja prošelj.

Odbor ugotavlja, da so posledice izvajanja dublinskega sistema za ljudi nesorazmerne z njegovimi tehničnimi cilji. Meni, da to merilo s sprejetjem skupnih standardov, s katerimi se razlike pri obravnavi prošelj v državah članicah izravnavajo, ne bi smelo biti več tako pomembno pri izbiri prosilcev, v kateri državi bodo vložili prošnjo, da pa vendar kljub temu ni mogoče zanikati vloge kulturnih in socialnih vidikov pri vključevanju begunca v državi gostiteljici.

Odbor torej v skladu s svojimi prejšnjimi mnenji priporoča⁽²⁶⁾, **da se prosilcu za azil omogoči, da se prosto odloči, v kateri državi bo vložil svojo prošnjo, in da se s tega vidika države članice že zdaj spodbuja k izvajanju humanitarne določbe iz člena 15(1) Uredbe.** Ker imajo begunci s priznanim statusom pravico, da odidejo v drugo državo, ne le v državo, ki jim je priznala status, bi to dejansko pomenilo le, da se omogoči zgodnejše uresničevanje te pravice.

Odbor v vsakem primeru meni, da se Uredba ne bi smela uporabljati za mladoletnike brez spremstva, razen če bi bila to najboljša rešitev v korist otroka.

⁽²³⁾ Zelena knjiga, točka 12.

⁽²⁴⁾ Komisija: Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni dublinskega sistema – COM (2007) 299 konč., 6.6.2007.

⁽²⁵⁾ COM(2007) 299, str. 8.

⁽²⁶⁾ Mnenje EESO z dne 12.7.2001 o Sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – V smeri skupnega azilnega postopka in enotnega statusa, veljavnega v celotni Uniji, za osebe, ki jim je bil dodeljen azil, poročevalca g. Mengozzi in g. Pariza Castaños (UL C 260, 17.9.2001), in mnenje EESO z dne 29.5.2002 o Predlogu Direktive Sveta o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite, poročevalka ga. Le Nouail-Marlière (UL C 221, 17.9.2002).

4.12 Finančna solidarnost

Z reformo dublinskega sistema v zvezi s tem bi se morali zlasti zmanjšati stroški držav članic, ki so zdaj glavni namembni kraj prosilcev za azil. Vendar še vedno velja, da je število vloženih prošelj v državah članicah zelo različno. Zato bi bilo treba vzpostaviti učinkovit mehanizem za porazdelitev bremen, da bi se zagotovila pomoč državam, v katerih je vloženih največ prošelj za azil.

Delna rešitev bi bilo lahko tudi tako imenovano notranje prese-ljevanje (znotraj Evropske unije), vendar to ne more biti ne pravilo in tudi ne enotna rešitev, ker **se nobena preselitev ne bi smela izvršiti brez begunčevega izrecnega in jasnega soglasja ter brez jamstva, da se mu s preselitvijo zagotavlja visoka raven vključevanja v novi državi gostiteljici.**

4.13 Zunanja razsežnost azila

Podpora tretjim državam pri krepitvi zaščite – regionalni programi zaščite

Komisija opozarja na izkušnje, pridobljene z izvajanjem regionalnih programov zaščite, katerih cilj je organizirati zaščito beguncev v njihovi regiji izvora ali državi tranzita, pri čemer namerava te programe nadalje razviti in zagotoviti njihovo trajnost. Ta usmeritev je eden od glavnih ciljev haaškega programa.

Odbor podpira pobude, s katerimi bi izboljšali pogoje za sprejem prosilcev za azil v tretjih državah, vendar dvomi v smiselnost organiziranja sprejemnih centrov v nekaterih državah, kot so nove neodvisne države (Ukrajina, Moldavija, Belorusija), za katere se zdi, da še zdaleč ne ponujajo vseh zagotovil v zvezi s pogoji za sprejem prosilcev za azil. Poudarja, da glavni cilj teh programov očitno ni toliko v tem, da bi izboljšal zaščito prosilcev, ampak bolj v omejevanju njihovih namenov, da prihajajo na mejo Evropske unije.

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope⁽²⁷⁾ meni, da bi bilo treba takšne centre, če naj bi z njihovim ustanavljanjem nadaljevali, „**najprej ustanoviti v Evropski uniji, preden bi lahko pridobljene izkušnje razširili zunaj Unije ali Evrope**“. Odbor vztraja, da se države, ki niso ratificirale mednarodne konvencije o statusu beguncev (Ženeva, 1951), izključijo iz teh programov. Kljub temu Odbor podpira solidarnost, ki bi se lahko iz Evropske unije razširila v nekatere tretje države, ki se spopadajo z množičnimi ali nemnožičnimi tokovi.

⁽²⁷⁾ Svet Evrope – parlamentarna skupščina: Ocena prehodnih centrov in centrov za oskrbo kot odziv na mešane tokove migrantov in prosilcev za azil – Dokument 11304, 16.6.2007.

4.14 Mešani tokovi na mejah

Odbor opozarja, da je v svojem mnenju o Frontexu vztrajal pri dejstvu, da učinkovit nadzor na mejah ne sme ogroziti pravice do azila. „Naloge agencije morajo vključevati tudi usklajevanje reševalnih služb (zlasti na morju) za zagotavljanje preventivnega ukrepanja in pomoči ljudem, ki so v nevarnosti zaradi zelo tveganih dejavnosti, povezanih z nezakonitim preseljevanjem ⁽²⁸⁾“; poleg tega zahteva, **da se obalna straža izobražuje na področju humanitarnega prava.**

Odbor ugotavlja, da pri prestrezanju oseb na morju ni nobenega postopka za preučevanje prošelj za vstop na ozemlje in torej še toliko manj za preučevanje prošelj za azil. Zahteva, da se vzpostavijo sredstva za izvajanje teh postopkov, da se bo omogočilo sprejemanje prošelj za azil čim bliže kraju prestrezanja.

4.15 EU kot globalni akter na področju vprašanj, povezanih z begunci

Odbor meni, da bi morala EU pred sprejetjem skupnega azilnega sistema organizirati ta prihodnji azilni sistem tako, da bo lahko spodbujal druge dele sveta, da bodo s prevzemom odgovornosti vzorno sodelovali pri sistemu mednarodne zaščite beguncev, ob

zagotovilu, da bodo evropski zakoni v celoti usklajeni z mednarodnim pravom o beguncih in mednarodnim pravom.

4.16 Instrumenti nadzora

Odbor ugotavlja, da ga je Komisija zaprosila za mnenje o prihodnji sestavi skupnega evropskega sistema, čeprav še niso opravljene ocene vseh instrumentov in pobud iz prve faze ter direktive še niso prenesene v vse nacionalne zakonodaje. Da bi upoštevali rok leta 2010, Odbor predlaga, da se vzpostavijo mehanizmi prilagajanja glede na prihodnje ocene ter da izvajanje novih instrumentov in/ali revizija obstoječih instrumentov temelji na sistemu analize in nadzora vplivov skupnega azilnega sistema in položaja beguncev. Za to nalogo bi bil lahko odgovoren podporni urad, predviden v zeleni knjigi, in z njim bi lahko sodelovali Urad visokega komisarja za begunce, nevladne organizacije, ki delujejo na tem področju, in Agencija Evropske unije za temeljne pravice. O tem delu bi lahko pripravili letno poročilo za institucije Evropske unije in države članice.

Odbor zahteva, da Komisija nato vsako leto pripravi poročilo o izvajanju skupnega sistema ter ga predloži posvetovalnim ustanovam (Evropskemu ekonomsko-socialnemu svetu in Odboru regij) ter Evropskemu parlamentu.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁸⁾ Mnenje EESO z dne 29.1.2004 o Predlogu Uredbe Sveta o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah, poročevalec g. Pariza Castaños, (UL C 108, 30.4.2004), točka 3.2.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu sklepa Evropskega Parlamenta in Sveta o akcijskem programu za izboljšanje kakovosti visokošolskega izobraževanja in spodbujanje medkulturnega razumevanja s sodelovanjem s tretjimi državami (Erasmus Mundus) (2009–2013)

COM(2007) 395 konč.

(2008/C 204/18)

Komisija je 10. septembra 2007 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog sklepa Evropskega Parlamenta in Sveta o akcijskem programu za izboljšanje kakovosti visokošolskega izobraževanja in spodbujanje medkulturnega razumevanja s sodelovanjem s tretjimi državami (Erasmus Mundus) (2009–2013)

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 21. februarja 2008. Poročevalec je bil **g. SOARES** in soporočevalec **g. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 125 glasovi za, brez glasov proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Povzetek in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozdravlja predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o akcijskem programu za izboljšanje kakovosti visokošolskega izobraževanja in spodbujanje medkulturnega razumevanja s sodelovanjem s tretjimi državami (Erasmus Mundus) (2009–2013), ki razširja in izboljšuje sedanjí akcijski program Erasmus Mundus, katerega je EESO v času njegove priprave prav tako pozdravil.

1.2 Odbor meni, da je cilj preoblikovanja evropskih univerz v središča odličnosti, ki pritegnejo študente iz celega sveta, bistvenega pomena in bi moral pripomoči k prikazovanju visoke kakovosti visokošolskega izobraževanja in raziskovanja v Evropi. EESO meni tudi to, da program ne bi smel prispevati k begu možganov iz tretjih držav. Zato Komisiji priporoča, da v sodelovanju z oblastmi in univerzami tretjih držav, prouči strategije za spodbujanje študentov in predavateljev, da izkoristijo tisto, kar Erasmus Mundus ponuja, ter da se pozneje vrnejo v svoje matične države in tam prispevajo k trajnostnemu razvoju. Odbor želi poudariti, da bi morale biti za doseganje tega cilja politike EU za razvojno sodelovanje tesno povezane s programi, kot je Erasmus Mundus.

1.3 EESO se zaveda prispevka novega akcijskega programa k spodbujanju mobilnosti predavateljev, saj učiteljem namenja 40 % vseh načrtovanih štipendij, medtem ko jim sedanjí program, ki se še vedno izvaja, namenja le 16 %. Takšne izmenjave bi se morale obravnavati kot vir obogatitve ne samo na področju znanosti, ampak tudi na področju kulture in izobraževanja. Odbor zato želi poudariti, da mobilnost predavateljev in študentov ne bi smela več biti individualna odgovornost – kot je to velikokrat sedaj –, ampak bi morala biti vedno bolj institucionalizirana.

1.4 Odbor poziva države članice in Komisijo, da zagotovijo, da se čim prej in čim bolj učinkovito odpravijo ovire iz nacio-

nalne zakonodaje, ki vplivajo na mobilnost predavateljev in študentov v zvezi z dostopom do različnih držav članic EU ter s priznavanjem in potrjevanjem pridobljenih kvalifikacij, tako da ne bi nikomur, ki želi sodelovati pri programu, preprečili ali ovirali študij ali poučevanje v tujini.

1.5 EESO meni, da bi morali izbirni postopki določati kompenzacijske ukrepe na ravni EU, da bi preprečili večja neravnovesja med področji študija študentov in akademikov ter med regijami, iz katerih prihajajo študenti in predavatelji, in državami članicami, v katere so namenjeni. Odbor zato odobrava besedilo priloge k Sklepu št. 2317/2003 o uvedbi programa Erasmus Mundus ter priporoča, da ga tudi Evropski parlament in Svet vključita v predlog, ki ga obravnavamo.

2. Predlog sklepa

2.1 Skupni cilj programa je s sodelovanjem s tretjimi državami okrepiti kakovost evropskega visokošolskega izobraževanja in spodbuditi dialog in razumevanje med različnimi družbami in kulturami ter prispevati k doseganju ciljev skupne zunanje politike EU in trajnostnemu razvoju tretjih držav na področju visokošolskega izobraževanja. Program obsega petletno obdobje od 2009 do 2013.

2.2 Posebni cilji predlaganega sklepa so:

- a) spodbujati strukturirano sodelovanje med visokoškolskimi ustanovami in akademskim osebjem v Evropi in tretjih državah [...];
- b) prispevati k vzajemni bogatitvi družb [...] s spodbujanjem mobilnosti najbolj nadarjenih študentov in akademikov iz tretjih držav, da bi pridobili kvalifikacije in/ali izkušnje v Evropski uniji, ter mobilnosti najbolj nadarjenih evropskih študentov in akademikom v tretje države;

- c) prispevati k razvoju človeških virov in zmogljivosti za mednarodno sodelovanje visokošolskih ustanov v tretjih državah [...];
- d) izboljšati dostopnost ter okrepiti profil in razpoznavnost visokošolskega izobraževanja v svetu, pa tudi njegovo privlačnost za državljane tretjih držav.

2.3 Ta pobuda se bo izvajala z naslednjimi ukrepi:

- skupni podiplomski študijski programi Erasmus Mundus in skupni doktorski študijski programi [...];
- partnerstva med evropskimi visokošolskimi ustanovami in visokošolskimi ustanovami tretjih držav [...];
- ukrepi, ki povečujejo privlačnost Evrope kot destinacije za izobraževanje [...];
- podpora za razvoj skupnih izobraževalnih programov in omrežij sodelovanja, ki olajšajo izmenjavo izkušenj in dobre prakse;
- okrepljena podpora za mobilnost ljudi na področju visokošolskega izobraževanja med Skupnostjo in tretjimi državami;
- s spodbujanjem jezikovnih spretnosti in znanja, po možnosti tako, da se študentom zagotovi možnost učenja vsaj dveh jezikov, ki se govorita v državah, v katerih so visokošolske ustanove [...];
- podpora pilotnih projektov, ki temeljijo na nadnacionalnih partnerstvih in so namenjeni razvoju inovacij in kakovosti v visokošolskem izobraževanju;
- podpora analize in spremljanja trendov v visokošolskem izobraževanju in njegovega razvoja z mednarodne perspektive.

2.4 Cilj tega programa Erasmus Mundus (2009–2013) ⁽¹⁾ je izvesti dejavnosti prve faze (2004–2008), vendar namerava biti bolj ambiciozen in bolj neposredno vključiti področje zunanjega sodelovanja, razširiti področje uporabe na vse ravni visokošolskega izobraževanja, izboljšati možnosti financiranja za evropske študente in nuditi večje možnosti za sodelovanje z visokošolskimi ustanovami (VŠU) v tretjih državah.

3. Splošne ugotovitve Odbora

3.1 Odbor – tako kot v svojem mnenju o programu Erasmus Mundus (2004–2008) ⁽²⁾ – pozdravlja predlog sklepa Parlamenta in Sveta ter pobude za spodbujanje kakovosti izobraževanja v Evropski uniji in sodelovanja s tretjimi državami, ki so že sprejete ali so v postopku sprejemanja v skladu s členom 140 Pogodbe ES.

3.2 Takrat je Odbor izrazil svojo „podporo sprejetju posebnih pobud za omogočanje kakovosti visokošolskega izobraževanja, ki temelji na sodelovanju s tretjimi državami, ob partnerskem delu z vrhunskimi

univerzami in s privabljanjem znanih učenjakov in najboljših študentov iz teh držav. Ta obojestransko koristna sinergija bo prispevala k razvoju tesnejših povezav in bo zagotovila podlago za boljše razumevanje in sodelovanje v prihodnosti med Evropsko unijo in sodelujočimi državami“ ⁽³⁾.

3.3 Glede na to, da gre za enako vrsto programa, bi EESO z manjšimi, vendar pomembnimi, spremembami ponovil svoje takratne pripombe in dodal naslednje:

3.3.1 Program Erasmus Mundus je v skladu z ukrepi za doseganje glavnega cilja bolonjskega procesa, katerega namen je do leta 2010 ustvariti evropsko območje visokošolskega izobraževanja in raziskovanja z reformami, s katerimi bi se uskladili nacionalni sistemi visokošolskega izobraževanja.

3.3.2 Vendar sovпада tudi z drugim, navzven usmerjenim ciljem, namreč v očeh svetovne javnosti krepiti podobo Evrope kot območja kakovostnega visokošolskega izobraževanja in raziskovanja. Uspešnost bolonjskega procesa je tako bistvenega pomena za to, da več univerz – in ne samo maloštevilne kot zdaj – pritegne mlade študente iz tretjih držav.

3.3.3 Komisija je to potrdila s sprejetjem bolonjskega procesa kot sestavnega dela svoje politike izobraževanja in usposabljanja, ki imata v Evropski uniji enak status kakor raziskave.

3.3.4 Cilj ustvariti evropsko območje visokošolskega izobraževanja je povezan z nekim drugim ciljem: privabljati študente in predavatelje iz tretjih držav. Glede na to, da gre za pomemben, celo bistven cilj pri krepitvi položaja Evrope v svetu, bi EESO pristojne še enkrat opozoril na potrebo po zaustavitvi bega možganov iz držav v razvoju.

3.3.5 Za to je akcija 2 dober primer (partnerstva v okviru Erasmus Mundus), saj poleg tega, da upošteva posebne razvojne potrebe tretje države oziroma tretjih držav, zagotavlja tudi časovno omejeno, kratkoročno bivanje. Odbor meni, da bi morali predlagani ukrepi profesorjem in študentom iz tretjih držav omogočati, da izkoristijo prednosti koristnega obdobja poučevanja in študija na evropskih univerzah, vendar jih treba močno spodbujati k vrnitvi v svojo matično državo, da bi lahko prispevali k trajnostnemu razvoju in socialni koheziji v svoji domovini ter hkrati prispevali k seznanjanju javnosti v državah zunaj EU z visoko kakovostjo univerz v EU.

3.3.6 Nevarnost bega možganov, ki se povečuje prav v tistih državah, kjer so izobraženci potrebni – zlasti zaradi pomanjkanja tržnih priložnosti ali preprosto zaradi pomanjkanja ustreznih pogojev za stalno znanstveno delo – se lahko zmanjšuje tudi tako, da se v evropskih državah oblikujejo podiplomski in doktorski programi, ki ne trajajo tako dolgo, da se študentje počutijo „izkoreninjeni“ iz svoje matične države.

⁽¹⁾ Glej mnenje EESO na lastno pobudo z dne 26.2.2003 o predlogu sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o akcijskem programu za izboljšanje kakovosti visokošolskega izobraževanja in spodbujanje medkulturnega razumevanja s sodelovanjem s tretjimi državami (Erasmus Mundus) (2009–2013) – poročevalec: J.I. Rodríguez García-Caro (UL C 95, z dne 23.4.2003).

⁽²⁾ Prav tam.

⁽³⁾ Glej mnenje EESO na lastno pobudo z dne 12.12.2007 o migraciji in razvoju: priložnosti in izzivi; poročevalec: Sukhdev Sharma (CESE 1713/2007 – REX/236).

3.3.7 To nevarnost bi lahko zmanjšali tudi z ukrepi, pri katerih bi sodelovale univerze in v okviru katerih bi vsak podpisani sporazum vključeval strategije vrnitve, morda celo kompenzacijske ukrepe.

3.3.8 Program Erasmus Mundus – ki je del globalnega pristopa v politikah Evropske unije in je povezan z lizbonsko strategijo z namenom spremeniti Evropo v na znanju temelječe gospodarstvo, ki bi bilo najbolj dinamično in konkurenčno gospodarstvo na svetu (bodisi na področju sodelovanja z državami, s katerimi že ima sporazume, ali v okviru širšega pristopa k strateškemu sodelovanju s tretjimi državami) – bi moral vprašanje bega možganov obravnavati kot resno težavo pri uravnoteženem razvoju sodelujočih držav (*).

3.3.9 Poudariti je treba tudi to, da ima ta program še en cilj: spodbujati kulturno izmenjavo z večjo kakovostjo izobraževanja in znanstveno strogostjo (**). Ta program tako ne bi smel služiti kot izgovor za uvajanje ekonomskega vidika v visokošolsko izobraževanje, temveč bi moral spodbujati visoko kakovost izobraževanja, neodvisne raziskave, spoštovanje akademske svobode ter, kakor je predvideno v predlogu, prispevati k boju proti vsem oblikam družbenega izključevanja.

3.4 Sistem notranjega in zunanjega ocenjevanja univerz bi moral, tako kot v okviru bolonjskega procesa, temeljiti na merilih, ki upoštevajo sedanje univerzitetne razmere, ter delovati kot spodbuda za doseganje visokih ravni odličnosti – kar je nujni pogoj za to, da so univerze uspešne pri privabljanju študentov in predavateljev iz tretjih držav, pri tem pa ohranijo svojo identiteto.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Eden od ključnih vidikov programa Erasmus Mundus je povezan z mobilnostjo študentov in predavateljev. Izkušnje z bolonjskim procesom so pokazale, da se je več pozornosti namenjalo mobilnosti študentov kakor mobilnosti predavateljev, kljub dejstvu, da je bil pomen mobilnosti predavateljev za zagotavljanje uspešnosti bolonjske strategije poudarjen v več izjavah. Leta 2006 je to poudaril tudi Svet Evrope z izjavo, da je ta strategija nepopolna in neusklajena.

4.1.1 Glede na povedano je pomembno, da Erasmus Mundus spodbuja mobilnost predavateljev. Pomembno je tudi, kakor je opredeljeno v enem od šestih glavnih ciljev bolonjskega procesa v zvezi s predavatelji in raziskovalci, da se presežejo ovire za učinkovito mobilnost predavateljev, pri tem pa se posebna pozornost nameni priznavanju in izboljšanju strokovnega znanja in sposobnosti, ki jih predavatelj pridobljeni z raziskovanjem, poučevanjem in usposabljanjem v obdobju odsotnosti s svojega običajnega delovnega mesta.

4.1.2 V zvezi s tem je treba upoštevati različne vidike, ki se ne smejo podcenjevati:

(*) Glej mnenje EESO z dne 25.10.2007 o politiki EU za priseljevanje in sodelovanje z matičnimi državami za spodbujanje razvoja; poročevalec: L.M. Pariza Castaños (CESE 1461/2007 – SOC/268) (UL C 44, 16.2.2008).

(**) Glej mnenje EESO z dne 20. 4. 2006 o predlogu odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem letu medkulturnega dialoga (2008), poročevalka: ga. Ágnes Cser (UL C 185, 8.8.2006).

— razlike med izobraževalnimi sistemi držav, ki sprejemajo in pošiljajo predavatelje;

— potreba po priznavanju in ovrednotenju usposabljanja in izkušenj sodelujočih na področju poučevanja in raziskovanja;

— priznavanje ne samo znanstvenih prispevkov, ampak tudi socio-kulturnih vrednot;

— izmenjave predavateljev in raziskovalcev, ki jih je treba obravnavati kot spodbudo za kulturo in izobraževanje, in ne samo kot način izbire najbolj usposobljenih predavateljev, študentov in raziskovalcev iz tretjih držav, kot da bi bili „kvalificirani“ priseljenci.

4.1.3 V tem posebnem kontekstu si je treba prizadevati za zagotovitev, da izmenjava predavateljev prinaša koristi državam, ki sprejemajo in pošiljajo predavatelje, študentom ter tudi samim univerzam. Omogočanje osebam iz tretjih držav, da pridobijo kvalifikacije in znanje v okviru študijskih obiskov Evrope, bi lahko bilo eno od sredstev spodbujanja takšne intelektualne izmenjave, ki koristi tako državam, ki pošiljajo akademike in študente, kakor tudi tistim, ki jih sprejemajo. Med različnimi oblikami izmenjave so najbolj znani obiski in krajši študijski programi, študijski dopusti (*sabbaticals*) in posebni raziskovalni programi, vendar je na tem področju še veliko drugih možnosti.

4.2 Sporočilo omenja nekatere vidike, ki jih EESO v celoti podpira in ki jih je treba zaradi njihove pomembnosti poudariti:

4.2.1 Izziv jezikovne raznolikosti v Evropi, ki izhaja iz te tematike, bi morali tisti, ki so namenjeni v Evropo, obravnavati kot dodatno priložnost. Priznavanje, da poteka proces, v katerem en jezik postaja „jezik znanosti“, ne pomeni znižanja vrednosti, ki jo ima učenje drugih jezikov na področju izobraževanja in raziskovanja v globaliziranem svetu; to učenje zagotavlja jezikovno bogastvo in več priložnosti za vsakogar, vključno s tistimi državljani in prebivalci Evropske unije, ki govorijo le svoj materni jezik.

4.2.2 Zapleteni predpisi v zvezi s preseljevanjem, ki se stalno spreminjajo (in so vedno bolj togi) predstavljajo dodatno težavo, ki jo je treba imeti v mislih, ko gre za akademike in študente iz tretjih držav. To nikakor ne bi smela biti podlaga za oviranje mobilnosti predavateljev, raziskovalcev in študentov. Zlasti je treba dokončno oblikovati resolucijo Evropskega sveta o dodeljevanju viz študentom in učiteljem, ki sodelujejo pri takšnih programih.

4.2.3 Erasmus Mundus mora v celoti uresničiti tudi druge predvidene cilje: mora biti instrument boja proti vsem oblikam izključevanja, vključno z rasizmom in ksenofobijo, ter pomagati pri zmanjševanju neenakosti med moškimi in ženskami.

4.3 Ugotovitve študije, ki jo je izvedlo Združenje za akademsko sodelovanje v letih 2004 in 2005 na zahtevo Komisije, poudarjajo potrebo po opredelitvi evropske strategije za

oblikovanje evropskega območja visokošolskega izobraževanja, da bi zavrnilo idejo, da v Evropi lahko nudijo kakovost samo univerze v najbolj razvitih državah ali v državah z najbolj slavnimi univerzitetnimi tradicijami.

4.3.1 Ta strategija je temeljila na zahtevi (ki je že formalizirana v sedanjem programu Erasmus Mundus), da morajo biti partnerstva vzpostavljena vsaj med 3 univerzami iz vsaj 3 držav, da bi bila upravičena za sodelovanje v programu. Program 2009–2013 ohranja to zahtevo, kar EESO v celoti podpira ⁽⁶⁾.

4.3.2 Vendar so bistveni tudi drugi elementi za povečanje sposobnosti evropskih univerz, da privabijo študente, povezani pa so z njihovim mednarodnim ugledom, kakovostjo učiteljskega osebja, stroški študija, vrednostjo dodeljenih štipendij, ugledom diplom in poznejšimi možnostmi za zaposlitev, znanjem ljudi iz tretjih držav o različnih univerzah v državah EU ter tudi z življenjskimi stroški in težavnostjo oz. lahkoto pridobitve vstopne vize. Upoštevanje vseh teh dejavnikov, zlasti življenjskih stroškov in šolnin, bi moralo imeti odločilni pomen pri odločanju o dodelitvi štipendije.

4.3.3 Zato bi morala ta nova faza programa Erasmus Mundus predstavljati priložnost za razpravo s predstavniki univerz, predavatelji in študenti o ukrepih, ki bi lahko pomagali pri seznanjanju javnosti z vrednostjo drugih univerz v drugih državah EU, da bi spodbudili študente in predavatelje iz tretjih držav, da se prijavljajo na večje število teh institucij.

4.3.4 Eden od načinov za doseganje tega je povečanje prepoznavnosti evropskega univerzitetnega območja kot celote v informativnih virih, ki jih trenutno uporabljajo tisti, ki nameravajo študirati zunaj svoje matične države (internet, spletne strani, predstavništva EU), pri tem pa upoštevati dober primer bolonjskega procesa.

4.3.5 Torej bi bilo mogoče s tesnim institucionalnim sodelovanjem med državami članicami, Komisijo in univerzitetnimi organi: a) ustvariti dobro pripravljen evropski univerzitetni portal, ki bi se stalno posodabljal, bi bil lahko dostopen, bi imel privlačno vsebino in veliko publiciteto ter bi omogočal dostop do portalov različnih evropskih univerz, in b) ustvariti oddelke v predstavništvih EU, ki bi bili usposobljeni za obveščanje o evropskem univerzitetnem območju.

4.4 Element, ki je bistvenega pomena za sposobnost evropskega univerzitetnega območja za privabljanje študentov in

predavateljev, je visoko kvalificirano, dobro plačano in strokovno priznано učiteljsko osebje.

4.5 EESO ponavlja svoje trdno prepričanje, da program Erasmus Mundus ponuja izredno priložnost za odkrivanje najbolj obetavnih mladih študentov, učiteljev in raziskovalcev iz tretjih držav, ki bodo gotovo predstavljali veliko vrednost za razvoj same Evrope. Vendar meni, da je treba poudariti, da se veliko mladih evropskih diplomantov sooča z resnimi težavami pri iskanju dostojnega in primerne dela v svojih državah. To je treba razumeti kot poziv k razpravi o tem posebnem vprašanju, in ne kot ugotovitev o programu Erasmus.

4.6 Poudariti je treba, da so v številnih državah v razvoju, samo javne univerze sposobne za demokratizacijo visokega šolstva, v okviru katere bi bila odpravljena diskriminacija in neenakost (eden od izrecnih ciljev programa Erasmus Mundus). Zato in ne glede na dejstvo, da program ne bi smel razlikovati med javnim in zasebnim sektorjem, bi bilo treba v takih primerih prispevati k konsolidaciji in spodbujanju javnih univerz v tretjih državah, pri tem pa jim pomagati, da dosežejo svoje cilje glede visoke kakovosti izobraževanja in raziskovanja v pogojih akademske svobode.

4.7 Člen 5f) besedila predloga bi moral omeniti partnerje v socialnem dialogu (predstavnike delojemalcev in delodajalcev), saj so socialni partnerji seznanjeni z dogajanjem na mestu samem ter tudi s sposobnostmi in kvalifikacijami, ki so potrebne na trgu dela. Pri načrtovanju vsebine podiplomskega in doktorskega študija je treba upoštevati tudi potrebe tretjih držav za gospodarski in socialni razvoj.

4.8 V prilogi k Sklepu št. 2317/2003 o uvedbi sedanjega programa Erasmus Mundus je v alineji b) navedeno, da morajo postopki izbire zagotoviti jasne mehanizme na evropski ravni, da bi se preprečila večja neravnovesja med področji študija ter med regijami, od koder prihajajo študenti in profesorji, in državo članico, v katero so namenjeni. Ta navedba je izpuščena iz priloge k predlogu za novi program Erasmus Mundus. Če je ena od prednostnih nalog programa povečati prepoznavnost evropskih univerz in zagotoviti njihovo sodelovanje pri programu, Odbor meni, da je izvajanje tega načela pri izbiri sodelujočih središč prednostna naloga, da bi tako preprečili možnost, da podpora iz programa gre v iste države članice in na iste univerze.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Podatki, ki jih je objavila Komisija, kažejo, da se je več kakor 350 univerz iz skoraj vsake države EU že vključilo v program Erasmus Mundus, univerze iz 12 od 27 držav članic pa so prevzele odgovornost za koordiniranje programov. Podatki kažejo tudi, da je večina teh programov vključila partnerstva z več kakor 4 univerzami iz različnih držav.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Akcijski načrt za izobraževanje odraslih – Za učenje je vedno pravi čas

COM(2007) 558 konč.

(2008/C 204/19)

Evropska komisija je 27. septembra 2007 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Akcijski načrt za izobraževanje odraslih – Za učenje je vedno pravi čas

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela na tem področju, je mnenje sprejela 21. februarja 2008. Poročevalka je bila ga. HEINISCH, soporočevalka ga. LE NOUAIL MARLIÈRE in soporočevalec g. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 13. marca) s 117 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Povzetek in priporočila

1.1 EESO pozdravlja dejstvo, da Komisija v svojem prvem akcijskem načrtu za izobraževanje odraslih – za učenje je vedno pravi čas odpira novo področje v svojem delovnem programu izobraževalne politike, in podpira načrt z zadržki, navedenimi v tem mnenju.

1.2 Odbor pozdravlja dejstvo, da naj bi evropski programi za spodbujanje izobraževanja odraslih 13 let po njihovi uvedbi prvič dobili ločeno politično delovno podlago. Sporočilo Komisije o izobraževanju odraslih ⁽¹⁾, ki je bilo pripravljeno pred akcijskim načrtom, je namreč po nekaterih podatkih imelo dvojni namen: na eni strani pripravo podpornega programa Grundtvig ⁽²⁾, na drugi pa pripravo ustreznega političnega akcijskega načrta za izobraževanje odraslih.

1.3 EESO obžaluje, da med poudarke prvega načrta še ne sodi širjenje obsega izobraževanja odraslih, ki ni poklicno, neformalno in neuradno učenje, ki ga tako zaposleni kot drugi državljani potrebujejo za splošen osebni razvoj in za krepitev državljanske udeležbe. Odbor ugotavlja, da akcijski načrt veliko pozornost posveča že znanim ciljem za boljše sodelovanje Evrope pri poklicnem izobraževanju, ki jih tudi sam podpira.

1.4 EESO poziva, naj se oblikujejo privlačni okvirni pogoji tudi za posebne učne interese nezaposlenih, da se jim omogoči „aktivna udeležba“ v procesu vseživljenjskega učenja.

⁽¹⁾ Izobraževanje odraslih: Za učenje ni nikoli prepozno (COM(2006) 614 konč.).

⁽²⁾ Danski pedagog za odrasle N. F. S. Grundtvig je v 19. stoletju s svojim demokratičnimi in socialnimi idejami navdihnil gibanje za ljudske univerze. Leta 2001 je Komisija 2. program za spodbujanje izobraževanja odraslih, akcijo Grundtvig novega programa Sokrates 2001–2006, poimenovala po njem.

1.5 Odbor meni, da je treba zaradi demografskih sprememb temeljito spremeniti organizacijo izobraževanja odraslih in teme, ki jih zajema.

1.6 Hkrati EESO poziva, da je treba na vseh področjih izobraževanja razmisliti, zakaj se različne ravni izobraževalne politike, glede na način, kako delijo svoje delovne naloge (tako, da se pogosto prekrivajo), še naprej osredotočajo na mlajše odrasle; Odbor zato predlaga oblikovanje posebnih strokovnih struktur za izobraževanje odraslih v vseh državah članicah in na evropski ravni.

1.7 EESO opozarja, da ne sme priti do tega, da bi bile manjše pobude in ustanove za izobraževanje odraslih še bolj potisnjene ob rob ali celo izrinjene. Treba bi jih bilo veliko bolj podpreti.

1.8 Odbor ugotavlja, da naloga izobraževanja odraslih ne more biti, da nadomesti izobrazbo v premalo učinkovitem formalnem sistemu izobraževanja. Zaskrbljen je, ker je delež ljudi, ki prezgodaj opustijo šolanje, narasel na 15 %. Države članice in Komisija poziva, naj na osnovi mnogih primerov dobre prakse v Evropi in državah OECD pospešijo socialno-pedagoško usmerjene reforme izobraževalnega sistema.

1.9 EESO poziva Komisijo, naj pripravi ustrezen načrt za integracijo načela enakosti spolov.

1.10 Odbor pogoja jasne opredelitve potrebnih naložb.

1.11 EESO priporoča večje upoštevanje ozemeljske razsežnosti izobraževanja odraslih in prispevka takega izobraževanja k socialni koheziji, zlasti v nazadujočih regijah.

1.12 Odbor obžaluje, da posebne oblike poučevanja in učenja odraslih v nadregionalnih in evropskih ljudskih univerzah (Heimvolkshochschulen) niso dobile ustrezne pozornosti.

1.13 Priporoča spodbujanje novo oblikovanih večnamenskih lokalnih centrov za izobraževanje in usposabljanje odraslih, ki uporabljajo nove tehnologije in e-učenje.

1.14 EESO se zavzema za dostojne delovne pogoje (*decent work*) učnega in administrativnega osebja v izobraževanju odraslih in za dostojne pogoje, ki omogočajo učenje vsem odraslim.

1.15 Spodbuja študijo izvedljivosti za vzpostavitev lastne strokovne evropske infrastrukture za raziskave in stalno izobraževanje odraslih v Evropi v okviru akcijskega načrta. Poudarja, da je nujno potrebno razvijanje posebnih metod in njihovo širjenje.

1.16 EESO podpira evropski festival učenja, ki bi spodbudil udeleževanje v mednarodnem gibanju za učenje, in priporoča evropske kampanje informiranja in ozaveščanja, ki bi povečale privlačnost učenja za odrasle.

1.17 Komisiji predlaga, naj v prihodnje posveti več pozornosti mednarodni razsežnosti izobraževanja odraslih in v ta razvoj vključi tudi Odbor. Zato Odbor izraža željo po svoji vključitvi v evropske priprave na naslednjo mednarodno konferenco Združenih narodov o izobraževanju odraslih (CONFINTEA VI), ki bo leta 2009 v Braziliji.

1.18 EESO pozdravlja prizadevanja Komisije, da bi zbrala ključne podatke iz vse Evrope in zagotovila več skupnih točk pri uporabi jezikov, pogreša pa prikaz jasnih prednostnih nalog na področju izobraževanja odraslih v načrtovanih kazalnikih.

2. Uvod

2.1 Izobraževanje odraslih ima v mnogih evropskih državah dolgo tradicijo. Ker je bilo tesno povezano s socialnimi gibanji, npr. z delavskim, ženskim, nacionalnim gibanjem in gibanjem za volilno pravico, je dolgo imelo socialne in emancipacijske izobraževalne cilje. V mnogih evropskih državah so se razvili centri za izobraževanje in ljudske univerze (Heimvolkshochschulen), ki imajo tako kulturno kot pedagoško razsežnost za spodbujanje osebnega razvoja in aktivnega državljanstva vseh. Sčasoma so se jim pridružili tudi centri za „drugo priložnost za izobraževanje“, ponudbe poklicnega izobraževanja in tiste visoke šole, ki so se zavestno želele odpreti tudi dotlej prikrajšanim skupinam prebivalstva.

2.2 Ob vzpostavitvi odborov in strokovno usmerjenih institucij, kot sta CEDEFOP in Evropska fundacija za usposabljanje (ETF), je bilo na evropski ravni poklicno izobraževanje dolgo v središču pozornosti. Evropski programi za spodbujanje izobraževanja invalidov, migrantov, mladih brez zaključene šolske ali poklicne izobrazbe in spodbujanje enakih možnosti za ženske na trgu dela so bili oblikovani in uvedeni že v 70. letih. V CEDEFOP sta potekala izmenjava in vrednotenje primerov dobre prakse.

2.3 Šele z uvedbo politike vseživljenjskega učenja je Komisija odprla vrata doslej politično zapostavljenim področjem, kot je izobraževanje odraslih, področje, s katerim je izobraževalna politika mačehovsko ravnala. Uvedba posebnih programov za spodbujanje kakovosti in inovacij tudi v izobraževanju odraslih (od leta 1995), Evropsko leto vseživljenjskega učenja 1996 in načela strategije za vseživljenjsko učenje v sklepih Sveta z dne 20. decembra 1996 so sprožili novo fazo raznovrstnih političnih dejavnosti. Evropska komisija je 30. oktobra 2000 objavila Memorandum o vseživljenjskem učenju, v katerem je oblikovana strategija za razvoj sistema vseživljenjskega učenja, in daje v razpravo šest ključnih sporočil za določanje ciljev za sistem vseživljenjskega učenja ⁽³⁾.

2.4 V okviru lizbonske strategije so nastali sklepi Sveta za vseživljenjsko učenje ⁽⁴⁾ in delovni program *Izobraževanje in usposabljanje 2010* ⁽⁵⁾, ki v prvi fazi izobraževanju odraslih še ni posvetil posebne pozornosti. Za krepitev skupne evropske politike poklicnega izobraževanja je bila v delovnem programu *Izobraževanje in usposabljanje 2010* dana celo pobuda za kopenhavski proces, ki je v helsinškem sporočilu ob koncu leta 2006 prišel do prvega sklepa ⁽⁶⁾.

2.5 Visokošolska politika je sicer bila del delovnega programa, toda hkrati se je v okviru bolonjskega procesa po letu 1999 osredotočila na obsežno prestrukturiranje za vzpostavitev evropskega visokošolskega prostora, ki je odpiranje visokih šol za prikrajšane ciljne skupine in nalogo nadaljnjega univerzitetnega izobraževanja za nekaj časa potisnilo v ozadje.

2.6 Zunaj dejavnosti delovnega programa *Izobraževanje in usposabljanje 2010* je bilo v zadnjih letih na evropski ravni razvito celovito *Spodbujanje polne udeležbe mladih v izobraževanju, zaposlovanju in družbi* ⁽⁷⁾, doslej pa takšne pobude še ni na voljo za odrasle različnih starostnih skupin.

2.7 Nova okvirna strategija za večjezičnost Komisije ⁽⁸⁾ in njeno *Sporočilo o evropski agendi za kulturo v svetu globalizacije* ⁽⁹⁾ sta posredno odprla nove možnosti za razvoj izobraževanja odraslih.

⁽³⁾ SEK(2000) 1832, z dne 30.10.2000.

⁽⁴⁾ Odločba Sveta z dne 27.6.2002 o vseživljenjskem učenju (UL C 163, 9.7.2002).

⁽⁵⁾ Podrobni delovni program Sveta z dne 14.6.2002 o uresničevanju ciljev v evropskih sistemih izobraževanja in usposabljanja (UL C 142, 14.6.2002).

⁽⁶⁾ Sporočilo *Pregled prednostnih nalog in strategij kopenhavskega procesa*, Helsinki, 5.12.2006, www.minedu.fi/export/sites/default/vet2006/pdf/Helsinki_Communique_de.pdf (besedilo v nemščini).

⁽⁷⁾ COM(2007) 498 konč.

⁽⁸⁾ COM(2005) 596 konč. Glej mnenje EESO v UL C 324 z dne 30.12.2006. Poročevalka: ga. LE NOUAIL.

⁽⁹⁾ SEK(2007) 570 konč.

2.8 EESO načeloma pozdravlja in podpira dejavnosti Komisije EU na področju vseživljenjskega učenja v zadnjih letih ter jih spremlja z lastnimi mnenji.

3. Povzetek akcijskega načrta

3.1 Akcijski načrt *Izobraževanje odraslih – za učenje je vedno pravi čas* sledi sporočilu Komisije o izobraževanju odraslih. Za učenje ni nikoli prepozno⁽¹⁰⁾. Akcijski načrt naj bi na evropski ravni postavil pet prednostnih nalog: izboljšanje upravnih struktur, vključno s kakovostjo, učinkovitostjo in delitvijo pristojnosti izvajanja v izobraževanju odraslih, podporo pri učenju in priznanjem učnega uspeha.

3.2 Akcijski načrt bi moral prispevati k izvajanju ciljev predhodnega sporočila Komisije⁽¹¹⁾ *Za učenje ni nikoli prepozno*: odpraviti ovire za sodelovanje, izboljšati kakovost in učinkovitost sektorja, pospešiti postopek potrjevanja in priznavanja, zagotoviti dovolj vloženih sredstev in spremljati delovanje sektorja.

3.3 Akcijski načrt se osredotoča na tiste, ki so zaradi nizke stopnje izobrazbe, neustrezne poklicne usposobljenosti oziroma pomanjkanja znanja prikrajšani za uspešno vključitev v družbo.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO pozdravlja pripravo prvega akcijskega načrta Evropske komisije za izobraževanje odraslih 2007–2010. Odbor popolnoma podpira akcijski načrt s pridržki, navedenimi v tem mnenju. Akcijski načrt še enkrat pojasnjuje, da je cilj političnega delovnega programa *Izobraževanje in usposabljanje 2010* učenje odraslih, z namenom spodbujanja socialne kohezije, aktivnega državljanstva, polnega zasebnega in poklicnega življenja ter sposobnosti prilagajanja in zaposlovanja.

4.2 Odbor svari pred neučinkovitim prekrivanjem s cilji in nameni poklicnega izobraževanja v okviru kölnskega procesa, evropskih smernic politike zaposlovanja 2005–2008, Evropskega socialnega sklada in programa poklicnega izobraževanja Leonardo. V tem smislu se posebna pozornost že namenja širjenju obsega informativnih in svetovalnih storitev, potrjevanju neformalno pridobljenih sposobnosti, širjenju in izvajanju evropskega okvira kvalifikacij in uprave v institucijah za poklicno izobraževanje.

4.3 EESO zavzema stališče, da morajo imeti vsi državljani Evrope vseživljenjski dostop do sodobnega izobraževanja in usposabljanja odraslih. Vsakdo bi moral imeti priložnost, da vse življenje pridobiva, obnavlja ali posodablja znanje. Tudi demografske in podnebne spremembe, nove informacijske in komuni-

kacijske tehnologije ter izzivi in priložnosti globalizacije spremenjajo naš poklic in življenje. Te spremembe zahtevajo tudi povsem nova znanja in sposobnosti, ki jih odrasli različnih starostnih skupin v šolskem, študijskem in izobraževalnem obdobju še niso mogli osvojiti.

4.4 Zato Odbor pogoja celovit, v prihodnost usmerjen koncept z vizijo, ki bi združeval učne možnosti in potrebe vseh odraslih. Vedno se je zavzemal tudi za pogoje, ki bi omogočali učenje vsem, tudi invalidom. Tak pristop ustvarja mnoge sinergije za vse udeležence. Olajšano bo tudi medgeneracijsko in medkulturno učenje ter učenje v več jezikih.

4.5 EESO spodbuja Komisijo, naj svoj akcijski načrt dopolni z načrtom za integracijo načela enakosti spolov, ki bo vseboval pozitivne ukrepe in vseživljenjsko perspektivo in ga bo pripravila skupina strokovnjakov za izobraževanje odraslih.

4.6 EESO opozarja na evropski referenčni okvir ključnih sposobnosti⁽¹²⁾, ki bi jih morala biti sposobna pridobiti vsaka odrasla oseba. Pri tem se vedno znova opozarja na vrsto osrednjih pojmov, ki naj bi tudi v izobraževanju in usposabljanju odraslih navdihnili nove načine organizacije in inovativne metode poučevanja: kritično razmišljanje, ustvarjalnost, dajanje pobud, reševanje problemov, ocena tveganja, sprejemanje odločitev in konstruktivno obvladovanje občutkov.

4.7 Komisiji priporoča, naj preveri, ali bi bilo mogoče akcijski načrt za izobraževanje odraslih obogatiti s privlačnim letnim evropskim festivalom učenja ter kampanjami informiranja in ozaveščanja za vseživljenjsko učenje v medijih, na radiu in televiziji. Nadalje poziva Komisijo, naj upošteva potrebe po obiskih socialnih delavcev, da bi za nadaljnje izobraževanje motivirali ljudi, ki se doslej niso udeleževali tovrstnega usposabljanja. EESO meni, da so osebni stiki socialnih delavcev z družbeno zapostavljenimi pomemben del cilja za zvišanje izobrazbene ravni, krepitev prilagodljivosti vseh na spremenjene okoliščine in enake možnosti dostopa do vseživljenjskega učenja.

5. Posebne ugotovitve

5.1 EESO pozdravlja dejstvo, da akcijski načrt na začetku (točka 1 akcijskega načrta) ne poudarja le cilja konkurenčnega gospodarstva znanja, temveč temelji tudi na viziji zagotavljanja družbe znanja za vse in posveča pozornost socialni vključenosti in koheziji. Zato tudi meni, da je treba v analize potrebe po nadaljnjem izobraževanju in načinov integracije s pomočjo vseživljenjskega učenja vključiti tudi lokalno aktivne socialne partnerje, podjetja, organizacije civilne družbe ter odrasle, ki so prikrajšani za izobraževanje, in njihove družine.

⁽¹²⁾ COM(2005) 548 konč. Glej tudi mnenje EESO o ključnih sposobnostih v UL C 195 z dne 18.6.2006, poročevalka: ga. HERCZOG. Poleg maternega jezika, sporazumevanja v tujem jeziku, znanja matematike in osnovnega poznavanja znanosti in tehnologije, računalniške pismenosti ter sposobnosti učenja so tudi družbene sposobnosti, samoiniciativa in podjetniške sposobnosti, kulturna zavest in kulturna sposobnost izražanja enakovredne razsežnosti.

⁽¹⁰⁾ COM(2006) 614 konč.

⁽¹¹⁾ Isto.

5.1.1 EESO poudarja, da za spodbujanje ljudi z nižjimi kvalifikacijami, kot navaja Komisija, niso dovolj le spremembe pri teh osebah samih, temveč tudi odstranitev ovir za učenje, ki še zmeraj obstajajo. Meni, da akcijski načrt pri izbiri ciljnih skupin premalo upošteva ovire, ki preprečujejo učenje ljudem, ki so prikrajšani v več pogledih, ljudem, ki živijo v revščini, v nazadujočih regijah in naseljih, v domovih, zavodih in zaprtih institucijah.

5.1.2 EESO opozarja na nevarnost nadaljnjega razlikovanja v obliki lokalnega in medregionalnega „trgovanja“ s storitvami za te odrasle, npr. pri razpisih za ločene izobraževalne ukrepe delovnih in socialnih organov. Meni, da bi se odrasli še bolje odzivali na možnosti izobraževanja, če bi bili vzporedno z oblikami izobraževanja, ki se jih udeležujejo, na odgovoren način seznanjeni s stanjem na trgu dela na regionalni in medregionalni ravni in če njihovega dostopa do zaposlitve ne bi ovirale starostne omejitve, ki so lahko pravno formalne ali dejanske.

5.1.3 Odbor poudarja, da je jezikovno in kulturno bogastvo, ki ga prinašajo migranti iz evropskih in neevropskih držav, resničen zaklad za Evropo. Priznanje diplom in certifikatov evropskih in neevropskih držav bi bilo treba nadalje razvijati. Odbor opozarja, da položaj migrantov (npr. prosilci za azil, begunci s priznanim statusom, delavci migranti znotraj Evrope, osebe iz tretjih držav itd.) zelo pogosto omejuje njihov dostop do nadaljnjega izobraževanja, čeprav po drugi strani prinaša obvezne izobraževalne ukrepe, kot so jezikovni tečaji.

5.1.4 EESO ob jasnih posledicah demografskih sprememb pogrša priložnosti za vseživljenjsko učenje pri starejši generaciji, ki ni več poklicno aktivna. Pri tem opozarja na različna priporočila v svojem mnenju na lastno pobudo o demografskih spremembah⁽¹³⁾. Mnenje je jasno ponazorilo, da se morajo ljudje vseh starosti tako zasebno kot poklicno učiti, da bi sooblikovali ta razvoj, prevzeli odgovornost za druge in da bi lahko čim dlje ostali samostojni. Na mnogih poklicnih področjih je potrebna dodatna usposobljenost, v drugih se razvijejo popolnoma nove oblike storitev, za katere je treba pravočasno omogočiti nadaljnje usposabljanje in izobraževanje.

5.1.5 V zvezi s tem akcijskim načrtom Odbor priporoča tudi, da se upoštevajo učeči se posamezniki s posebnimi potrebami in aktivno obravnavajo posebne potrebe invalidov, zlasti z ukrepi spodbujanja njihove integracije v redne smeri izobraževanja in poklicnega usposabljanja⁽¹⁴⁾ ter z razvojem dostopa do usposabljanja na daljavo (e-učenje).

5.1.6 EESO kritično ugotavlja, da se premalo pozornosti posveča osebnim učnim potrebam odraslih, ki sicer niso gospodarsko dejavni, so pa dejavni v svoji skupnosti in družbi.

⁽¹³⁾ Glej mnenje EESO na lastno pobudo z dne 15.9.2004 z naslovom K 7. okvirnemu raziskovalnemu programu: potrebe po raziskovanju v okviru demografskih sprememb – kakovost življenja v starosti in tehnološke potrebe, poročevalka: ga. HEINISCH (UL C 74, 23.3.2005).

⁽¹⁴⁾ Glej mnenje EESO z dne 10.2.2005 o predlogu sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o celostnem programu na področju vseživljenjskega učenja, poročevalci: g. KORYFIDIS (UL C 221, 8.9.2005).

Pogosto sami nimajo dovolj virov, da bi imeli dostop do izobraževanja in usposabljanja odraslih.

5.1.7 EESO priporoča, naj bo celotni formalni izobraževalni sistem bolj odprt učnim potrebam odraslih. Zato ponovno poudarja, da je čas za odpravo starostnih meja, s katerimi so evropski sistemi splošnega in poklicnega izobraževanja doslej obremenjevali evropskega državljana⁽¹⁵⁾. V takem primeru bi morali biti dosežki iz zgodnejšega življenjskega obdobja priznani v odprtih in prožnejših strukturah formalnega izobraževalnega sistema. Vsem dostopna informacijska oprema in izobraževalne ustanove bi lahko spodbudile vseživljenjsko učenje in učenje prek interneta.

5.1.8 V visokošolski politiki se ne upošteva, da imajo visoke šole tudi nalogo nadaljnjega izobraževanja. Tudi visokošolsko izobraževanje mora prevzeti odgovornost za vseživljenjsko učenje. Odbor poudarja, da je treba izobraževanje odraslih na visokih šolah in nadaljnje usposabljanje akademikov tesno povezati s širjenjem izobraževanja odraslih in da morata biti del sistema vseživljenjskega učenja.

5.2 Odbor ugotavlja, da bi moral biti splošni cilj akcijskega načrta izobraževanja odraslih uresničiti pet ključnih ugotovitev v sporočilu Komisije *Za učenje ni nikoli prepozno*. Kritično ugotavlja, da akcijski načrt za četrto „ključno ugotovitev“ (zagotoviti dovolj vloženih sredstev) sploh ne predvideva ukrepov. Odbor meni, da bi bilo nujno v akcijski načrt vključiti še četrty ukrep v zvezi s tem.

5.2.1 Odbor spodbuja, da bi gospodarstvo in država poleg tega dajala tudi privlačne spodbude za nadaljnje učenje. Pričakovani „donos“ naložb (točka 2.2 akcijskega načrta) v institucije za nadaljnje izobraževanje ne more biti edina motivacija za dosego enakih možnosti pri dostopu do vseživljenjskega učenja.

5.2.2 EESO meni, da pri potrjevanju neformalno pridobljenih usposobljenosti v posameznih državah članicah stroški še niso bili natančno ocenjeni. Preventivno opozarja, da se zato nikakor ni mogoče odpovedati nadaljnjemu širjenju izobraževanja odraslih. Evropski okvir kvalifikacij (EQF)⁽¹⁶⁾ in nacionalni okviri usposobljenosti kot osnova priznanja so v več državah članicah v času akcijskega načrta 2007–2010 še v začetni fazi razvoja.

⁽¹⁵⁾ Isto.

⁽¹⁶⁾ COM(2006) 479 konč. Glej tudi mnenje EESO z dne 30.5.2007 o vseživljenjskem učenju, poročevalci: g. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (UL C 175, 27.7.2007).

5.2.3 Poleg tega EESO nujno opozarja na družbene in gospodarske stroške, ki dolgoročno nastanejo zaradi tako velikih družbenih skupin z nizko splošno in poklicno usposobljenostjo.

5.2.4 Odbor opozarja, da bodo pozive k dobrodošlemu morebitnemu odprtju Evropskega socialnega sklada (ESS) in programa *Vseživljenjsko učenje* bržkone spremljale obsežne prerazporeditve na račun sedanjih prednostnih nalog in zahteve po uporabi državnih sredstev na področju izobraževanja odraslih. Odbor opozarja, da lahko iz sredstev ESS v večjem obsegu črpa le malo držav, praviloma za inovacije, ne pa za spodbujanje izobraževanja odraslih. Tekoča prerazporeditev sredstev ESS v novih državah članicah bo povzročila tudi omejitve v drugih regijah.

5.3 EESO pozdravlja dejstvo, da evropski socialni partnerji in nevladne organizacije, po tem, ko so se udeležili postopka posvetovanja (točka 1.1 akcijskega načrta) v pripravljalni fazi, lahko sodelujejo tudi pri izvajanju akcijskega načrta in prispevajo svoje posebno strokovno znanje. EESO meni, da so dostojni delovni pogoji ponudnikov storitev ter dostojno in spodbudno učno okolje za učenje odraslih in njihove potrošniške pravice, ne glede na to, ali te storitve plačajo sami, dejavniki, ki jim je treba nameniti posebno pozornost.

5.4 Odbor priporoča, da se v nadaljnje delo v zvezi z akcijskim načrtom vključi več generalnih direktorats Evropske komisije in ustrezni evropski organi. Takšno sodelovanje bi spodbudilo politično koherentnost med cilji in ukrepi posameznih generalnih direktorats.

5.5 EESO pozdravlja dejstvo, da so bile v posvetovanja vključene tudi mednarodne organizacije (točka 1.1 akcijskega načrta). Odbor priporoča, naj Evropska komisija skupaj z udeleženiimi generalnimi direktorati kot naslednji korak pripravi dopolnilni mednarodni akcijski načrt za izobraževanje odraslih.

5.6 EESO zahteva, da se pri izboru pravil za dobro upravljanje (Upravljanje, točka 2.2 akcijskega načrta) v ustanovah za izobraževanje odraslih nameni dovolj pozornosti različnosti in raznolikosti, da bi tudi manjše nepridobitne ustanove s splošno koristnimi cilji, ki prinašajo veliko kulturno dodano vrednost in inovativne načine dela, dobile priložnost za pridobitev podpore.

5.7 EESO meni, da so sodobno opremljeni večnamenski lokalni učni centri temeljni pogoj za dobro upravljanje (točka 2.2 akcijskega načrta).

5.7.1 Odbor pozdravlja začetni sklic na „partnerstva“ (točka 2) na lokalni in regionalni ravni, vendar pogoja konkretna priporočila v zvezi s potrebo po usklajevanju sistematičnega širjenja obsega izobraževanja odraslih na določenem območju. Pri tem opozarjamo na gibanje *Učeca se mesta in regije* ⁽¹⁷⁾ v Evropi.

⁽¹⁷⁾ Primere je mogoče najti v dokumentu Evropske komisije, generalnega direktorata za izobraževanje in kulturo: „European Networks to promote the local and regional dimension of lifelong learning“ (The „R3L Initiative“), marec 2003.

5.7.2 EESO priporoča, naj se v okviru akcijskega načrta več pozornosti posveti tudi izgradnji novih lokalnih, v prihodnost usmerjenih, privlačnih centrov za učenje za vse odrasle v vseh regijah Evrope. Velik del izobraževanja odraslih je še vedno odvisen od uporabe prostorov, ki so bili zgrajeni za drugačne namene, njihova razpoložljivost pa je časovno omejena.

5.7.3 Odbor pogoja vključitev ljudskih univerz (Heimvolks-hochschulen) v akcijski načrt, saj po didaktičnih metodah sodijo v sam vrh evropskega izobraževanja odraslih. Te so s svojimi internati pomembna stičišča mobilnih učencev in učiteljev iz vse Evrope. V zadnjih 10 letih so utrpeli velike izgube subvencij in mnoge – tudi evropsko uveljavljene – ustanove so bile v zadnjih letih zaprte.

5.8 EESO ugotavlja, da bi bilo treba natančneje razmisliti o priložnostih in problemih novih komunikacijskih tehnologij pri izvajanju akcijskega načrta in jih v večji meri upoštevati v načrtu. Pomanjkljiv dostop do informacijskih tehnologij je nadaljnja razsežnost socialne izključenosti, katere pomen je vedno večji. Tako 46 % vseh evropskih gospodinjstev nima dostopa do interneta ⁽¹⁸⁾ in 40 % Evropejcev po svojih lastnih navedbah nima znanja za uporabo interneta ⁽¹⁹⁾. Nadaljnje odpiranje brezplačnih ponudb učenja prek interneta za vse odrasle še ni dovolj razvito, vendar se že razpravlja o patentih za učne koncepte in so zanje že vložene prošnje ⁽²⁰⁾.

5.9 EESO se strinja, da delodajalci odraslim zagotavljajo velik del usposabljanja (točka 2.2 akcijskega načrta). Poleg tega pa sindikati podpirajo izobraževanje odraslih v lastnih ustanovah in v podjetjih, npr. prek lokalnih in mednarodnih tečajev v svojih lastnih organizacijah ter svetovanja pri učenju in njegovega spremljanja v podjetju, kar spodbuja motivacijo. Pomembno je, da je akcijski načrt pozoren na to, da se ustvari ravnotežje med učno ponudbo in pravičnimi pogoji dostopa za vse odrasle učence.

5.10 Odbor poudarja načelo, da če država zagotovi osnovno pomoč ustanovi ali njenemu projektu, to ne sme vplivati na samostojno oblikovanje učnih načrtov in programov ponudnikov nadaljnjega izobraževanja ter njihovo pravico do proste izbire osebja, toda nekateri standardi kakovosti in učinkovitosti morajo biti upoštevani.

⁽¹⁸⁾ Gospodinjstva z vsaj eno osebo v starosti od 16 do 74 let, EU-27 (Eurostat, stanje: 8.2.2008).

⁽¹⁹⁾ Osebe v starosti od 16 do 74 let, EU-27 (Eurostat, stanje: 8.2.2008).

⁽²⁰⁾ Politična osnova je mdr. odločba Sveta Izkoriščanje možnosti informacijske družbe za socialno integracijo (UL C 292, 18.10.2001, str. 6), toda za akcijski načrt rezultati nadaljnjih dejavnosti niso bili ocenjeni.

5.11 EESO meni, da je pomembno, da se dobro upravljanje osredotoča na učeče se v centru, in pozdravlja priporočilo, naj se zagotovijo tesni stiki z organizacijami udeležencev v učnih procesih. Meni pa, da to pri izobraževanju odraslih ni dovolj izraženo.

5.11.1 Odbor pogoša jasna stališča glede udeležbe odraslih udeležencev v učnih procesih in zastopnikov njihovih interesov na področju izobraževanja odraslih. Demokratične pravice mladih šolarjev in študentov v formalnem sistemu izobraževanja so v večini evropskih držav članic doslej bistveno boljše zagotovljene z zakoni kot pravice odraslih učencev.

5.11.2 EESO predlaga, da bi vrednotenje temeljilo na osebni oceni tistih, ki se učijo. Izmenjati bi bilo treba zlasti modele preverjanja kakovosti, ki temeljijo na povpraševanju in učečih se odraslih, in jim dati prednost pred uvajanjem novih državnih ukrepov za „nadziranje“ kakovosti ponudnikov ⁽²¹⁾.

5.11.3 Odbor predlaga, naj se zlasti razmisli o zagotavljanju pravic odraslih uporabnikov („potrošnikov“) plačljivih izobraževalnih storitev. Njihove pravice, npr. če morajo tečaj prekiniti, od njega odstopiti, jim tečaj ne ustreza, če se prestavijo roki ali odpade pouk, je treba razširiti. Vzor za to bi lahko bila priporočila v zvezi s pravicami potnikov v Evropi.

5.12 EESO potrjuje, da bi morale države članice in Komisija osnovnemu in nadaljnjemu izobraževanju, položaju in plačilu zaposlenih na področju izobraževanja odraslih (točka 3.2 akcijskega načrta) posvetiti več pozornosti.

5.12.1 Odbor priznava, da je za izobraževanje odraslih potrebno zelo prilagodljivo osebje, ki bo vso svojo pozornost

usmerilo v odrasle učence, toda vztraja, da so visoke zahteve v zvezi s prilagodljivostjo zaposlenih v veliki meri skladne tudi s socialno varnostjo. Socialni partnerji bi lahko sprejeli pobude, da bi v tem sektorju zmanjšali neugoden položaj učnega osebja in izboljšali njihove pravice udeležnosti.

5.12.2 EESO priporoča, naj se pri izboljšanju strokovnosti izobraževanja poleg pedagoškega znanja za poučevanje odraslih posebej upošteva tudi tematsko strokovno znanje, saj je od njega močno odvisen učni uspeh.

5.12.3 Odbor priporoča tudi, naj se opravijo analize in oblikujejo priporočila za status civilnih prostovoljcev v sektorju izobraževanja odraslih.

5.13 EESO se je seznanil s prednostnim ciljem povečanja možnosti za odrasle, da „napredujejo za eno stopnjo“ (točka 3.3). Razvrščanje ljudi in njihovih izobraževalnih ciljev po stopnjah izobrazbe ima v splošnem izobraževanju odraslih le omejeno vrednost, čeprav moramo biti pri posameznih tečajih pozorni na koherentno predznanje. Prav tako ni mogoče zagotoviti, da bodo ljudje po osvojitvi nove formalne izobrazbe dobili tudi več socialnega priznanja ali celo delovno mesto. Srečevanje čisto različnih udeležencev popestri mnoge tečaje izobraževanja odraslih ali, kot pravijo ekonomisti, predstavlja „socialni kapital“ izobraževanja odraslih.

5.14 Vendar je treba prikazati, kateri načrtovani kazalniki vključujejo nepoklicno izobraževanje odraslih, njegovo regionalno razpoložljivost in bolj kot doslej tudi izobraževanje nezaposlenih ljudi brez omejevanja starosti.

V Bruslju, 13. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²¹⁾ Nemčija spodbuja neodvisno ustanovo za preverjanje izobraževanja Stiftung Bildungstest.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vlogi socialnih partnerjev pri izboljšanju položaja mladih na trgu dela (raziskovalno mnenje)

(2008/C 204/20)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je z dopisom z dne 19. septembra 2007 od prihodnjega slovenskega predsedstva EU prejel zaprosilo za mnenje o naslednji temi:

Vloga socialnih partnerjev pri izboljšanju položaja mladih na trgu dela (raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 21. februarja 2008. Poročevalec je bil g. SOARES, soporočevalka pa ga. PÅÄRENDSON.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 119 glasovi za, 1 glasom proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Kratka vsebina predlogov EESO

1.1 EESO pozdravlja dejstvo, da je slovensko predsedstvo (1. polovica leta 2008) med prednostne naloge uvrstilo vključevanje mladih v svet dela, enega največjih izzivov, s katerimi se danes sooča EU.

1.2 Ta prednostna naloga v celoti odraža cilje prenovljene lizbonske strategije za rast in zaposlovanje, ki je s posodobljenimi smernicami za zaposlovanje vstopila v drugo fazo. Lizbonska strategija je s tem, da je polno zaposlenost opredelila kot strateški cilj, ponazorila, da gospodarska konkurenčnost in konkurenčnost podjetij nista nezdružljivi z blaginjo ljudi, njihovim zadovoljstvom z delom ter zagotavljanjem kakovostnih delovnih mest in dostojnih delovnih pogojev. Nacionalni načrti reform držav članic bi zato morali vzroke brezposelnosti mladih obravnavati bolj sistematično in obsežneje ter upoštevati Evropski pakt za mlade.

1.3 EESO se strinja z mnenjem Komisije, da je ohranjanje rasti in blaginje v Evropi – ob spodbujanju socialne kohezije in trajnostnega razvoja – odvisno od polnega prispevka in udeležnosti vseh mladih pri tem projektu. Ob tem je treba mladim zagotoviti ustrezne pogoje za aktivno državljanstvo. To je še toliko pomembnejše, ker se število mladih v primerjavi s številom celotnega prebivalstva zmanjšuje.

1.4 Mladi so danes v položaju, ki je na več ravneh kritičen, vendar najmočnejše vpliva na njihovo vključevanje na trg dela, saj je po evropskih statističnih podatkih brezposelnost mladih v starostni skupini od 15 do 24 let ⁽¹⁾ 2,4-krat večja kot v skupini od 25 do 54 let, čeprav podatki za leto 2007 kažejo rahlo izboljšanje.

1.5 EESO meni, da delo ni zgolj proizvodni dejavnik, bistven za socialni in gospodarski razvoj družbe; je tudi eden izmed virov človekovega dostojanstva in spoštovanja ter socializacije.

1.6 Ključ do zaposlitve v 21. stoletju je sposobnost učenja in prilagajanja v celotnem aktivnem obdobju življenja. EESO ugotavlja, da sta glavna načina za izboljšanje položaja mladih na trgu naslednja: mladim je treba zagotoviti več in boljše izobraževanje ter olajšati prehod med zaključkom šolanja in dejanskim začetkom poklicnega življenja.

1.7 EESO se popolnoma zaveda težavnosti naloge in zato priporoča skupna prizadevanja celotne družbe, da bi jo izpolnili. To je še toliko pomembnejše, ker bi prav najmlajša generacija lahko najbolj trpela posledice negativnega razvoja trgov.

1.8 Stopnja brezposelnosti med mladimi v starostni skupini od 15 do 24 let ni le več kot dvakrat tolikšna kot pri odraslih delavcih; soočajo se tudi z največjo negotovostjo zaposlitve, ki v nekaterih državah prizadeva več kot 60 % mladih, z daljnosežnimi posledicami za njihovo samostojnost, pogoje za ustanovitve družine, odločitve, kdaj bodo imeli otroke, ter za rast in financiranje sistemov socialne varnosti.

1.9 Medtem ko je vloga socialnih partnerjev kot glavnih akterjev na trgu dela, ki razumejo njegovo delovanje in potrebe, odločilna za razvijanje pristopov, ki spodbujajo vključevanje mladih v svet dela, EESO meni, da vnovič velja poudariti enako pomembno vlogo izobraževanja in poklicnega usposabljanja pri zagotavljanju večšin ter spretnosti, ki jih mladi potrebujejo za uspeh v nenehno spreminjajočem se svetu, ob upoštevanju razlik, ki obstajajo med mladimi.

1.10 Poleg tega: če naj socialni partnerji delujejo v smislu učinkovitejšega vključevanja mladih na trg dela, bodo potrebovali sodelovanje nacionalnih, regionalnih in lokalnih oblasti ter različnih akterjev civilne družbe, s posebnim poudarkom na vlogi mladinskih organizacij in univerz kot raziskovalnih in znanstvenih središč. Potrebovali bodo tudi aktivno podporo družin in širših socialnih omrežij mladih.

⁽¹⁾ Opozoriti velja, da je v nekaterih državah najnižja starost za zaposlitev višja od 15 let.

1.11 Ob upoštevanju skupnega besedila, ki so ga pripravili evropski socialni partnerji, z naslovom *Okvir ukrepov za vseživljenjski razvoj sposobnosti in kvalifikacij* ⁽²⁾ ter novejših študij o glavnih izzivih, s katerimi se soočajo trgi dela, ki krepijo prizadevanja Komisije, da bi trgi dela postali bolj prilagodljivi in tudi bolj vključujoči, EESO opredeljuje nekatere posebne cilje in področja ukrepanja, na katerih bi socialni partnerji morali igrati odločilnejšo vlogo.

1.12 Ukrepi, ki so jih sprejeli socialni partnerji, bi morali temeljiti na glavnih ciljih, ki so naslednji:

- nacionalne vlade prepričati, naj izpeljejo ustrezne reforme in izvajajo nacionalne politike, ki pomagajo izboljševati položaj mladih na trgu dela;
- uporabiti vsa razpoložljiva sredstva, predvsem programe Evropskega socialnega sklada ⁽³⁾, da se mladim omogoči osebna izpolnitev s stalnim, kakovostnim in ustrezno plačanim delom, ob uporabi novih, naprednejših oblik dela in ureditev delovnega časa v povezavi z novimi oblikami zaposlitvene varnosti, s ciljem, da se olajšajo prehodi, zagotovijo večja mobilnost in boljše ravnoesje med poklicnim in zasebnim življenjem;
- skrajšati prehodno obdobje med zaključkom šolanja in dejanskim začetkom poklicnega življenja; mladim je treba dati priložnost za prvo zaposlitev, v tem prehodnem obdobju pa perspektivo varnosti za prihodnost;
- mladim je treba pomagati, da konstruktivno izkoristijo obdobja neaktivnosti, ko so brez zaposlitve ali ko iščejo prvo zaposlitev;
- olajšati vključevanje najbolj ranljivih skupin mladih (kot so mladi s socialnimi težavami, telesno ali duševno prizadeti, mladi, ki zgodaj prekinajo šolanje, mladi priseljenci itd.);
- zagotoviti, da je mogoče delo uskladiti z zasebnim in družinskim življenjem;
- zagotoviti primerno ravnotežje med prožnostjo in varnostjo, pri čemer je treba razlikovati med tistimi delavci, ki lahko izberejo prožnost, ker imajo varnost, in tistimi, ki so žrtve prožnosti, ker nimajo varnosti;
- zagotoviti boljše sodelovanje med podjetji, srednjimi šolami in univerzami;
- spodbujati podjetništvo, ustvarjalnost in inovativnost ter pomagati mladim, da razumejo svojo odgovornost za

nadaljnje izobraževanje; pri tem morajo oblasti prevzeti svoj del odgovornosti za zagotavljanje učinkovite povezave med izobraževalnim sistemom in trgom dela;

- izboljšati kakovost vajeništva in ga napraviti privlačnejšega;
- spodbujati ukrepe za preprečevanje dolgotrajne brezposelnosti v mlajših starostnih skupinah;
- seznanjati mlade z njihovimi ekonomskimi in socialnimi pravicami ter spoštovati in zagotavljati spoštovanje načel enakosti in nediskriminacije.

1.13 Področja ukrepanja so številna in raznolika, vendar jih je mogoče razdeliti na sedem glavnih skupin:

- **Izobraževanje:** na nacionalni, regionalni in lokalni ravni je treba ozaveščati šole in učitelje o pomenu vzpostavljanja tesnejših stikov s trgom dela, odpirati podjetja in sindikate šolam in spodbujati oziroma sodelovati pri šolskih pobudah za doseganje tega cilja ter vzpostavljati partnerstva s šolami, da se mladim omogočijo vajeništva v podjetjih.
- **Poklicno usposabljanje:** sodelovati je treba pri oblikovanju in organizaciji sistemov poklicnega usposabljanja, spodbujati osebni razvoj in pridobivanje socialnih sposobnosti, razvijati programe za krepitev podjetništva, spodbujati in podpirati ukrepe usposabljanja, ki pomagajo predvidevati potrebe trga glede zahtevanih veščin in kvalifikacij, ter seznanjati mlade s tehničnimi poklici in njihovimi možnostmi na trgu dela.
- **Pripravniki:** ponujati pripravništva kot del šolskega učnega programa, pripraviti kodekse ravnanja o delovnih razmerah in plačilu, ki preprečujejo konkurenco med podjetji, in tudi opredeliti zasnovo mentorstva za mlade med pripravništvom ter ustrezne dobre prakse.
- **Kolektivna pogajanja:** vključevati pravice mladih kot polnopravnih državljanov v posvetovanja in socialni dialog, pogajati se o oblikah organizacije dela, ki jim lahko dajejo perspektivo varnosti med njihovim prehodom v poklicno življenje, in mladim delavcem olajševati nadaljevanje oziroma zaključek njihovega študija.
- **Dejavnosti združevanja:** sodelovati z mladinskimi organizacijami, pospeševati in širiti mreže, ki olajšujejo stike med mladimi in svetom dela, spodbujati združevanje tako med mladimi podjetniki kot med delavci v njihovih predstavniških telesih ter priznavati njihove večine in spretnosti, ki so jih pridobili z neformalnim izobraževanjem.

⁽²⁾ Glej: www.etuc.org/IMG/pdf/Fram_of_actions_LLL_evaluation_report_FINAL_2006.pdf (besedilo je na voljo samo v angleščini). Glej tudi besedilo o evropskem socialnem dialogu na tem področju: http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/dspMain.do?lang=en.

⁽³⁾ Glej: http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/If_070227_donnelly.pps; http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/education_en.htm. Obsežnejši informativni dokument bo kmalu na voljo na http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/partnership_en.htm.

- **Dobre prakse:** spodbujati izmenjavo dobrih praks, še posebej z vzpostavljanjem platform za izmenjavo izkušenj, dobrih praks in informacij o projektih, ki jih izvajajo podjetja, univerze, združenja delodajalcev in sindikati.
- **Mobilnost** (tako v EU kot v podjetjih): spodbujati učenje tujih jezikov ⁽⁴⁾ in omogočati izmenjavo delovnih izkušenj na podlagi zagotavljanja delavskih pravic. Socialni partnerji morajo nameniti posebno pozornost čezmejnemu sodelovanju, kjer je mobilnost mladih najpomembnejša.

1.14 EESO kot evropska institucija, ki predstavlja organizirano civilno družbo, in v skladu s svojimi pristojnostmi predlaga pripravo konference, namenjene predstavnikom podjetij, sindikatov, šol in nevladnih organizacij, ki predstavljajo mlade, s ciljem, da se olajša izmenjava najboljših praks za vključevanje mladih na trg dela.

2. Sedanje stanje

2.1 EESO ob upoštevanju sedanjega položaja mladih na trgu dela pozdravlja zaprosilo slovenskega predsedstva za pripravo raziskovalnega mnenja o vlogi socialnih partnerjev pri izboljšanju položaja mladih na trgu dela.

2.2 Problem brezposelnosti mladih in – širše gledano – vključevanja mladih v družbo je problem svetovnih razsežnosti ⁽⁵⁾.

2.3 Drug trend svetovnih razsežnosti v industrijskih družbah je staranje prebivalstva, ki ima tendenčno negativne posledice za stabilnost, konkurenčnost in gospodarsko rast. Ta pojav povečuje stroške zdravstvenih in pokojninskih sistemov ⁽⁶⁾, ker se število ljudi, ki jih financirajo, zmanjšuje ⁽⁷⁾. Zato je treba izvajati ukrepe za spodbujanje „aktivnega staranja“ prebivalstva,

predvsem pa za spodbujanje dostopa mladih do trga dela in predvideti ukrepe za podporo obnavljanju generacij, v katerega se mladi zdaj zaradi strahu pred izgubo varnosti zaposlitve ne vključujejo. Potrebno je skupno delovanje na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni, ob vključevanju javnega sektorja in socialnih partnerjev, da bi vprašanje mladih ljudi umestili v središče gospodarskih, socialnih, izobraževalnih in demografskih politik.

2.4 Čeprav je bilo med letoma 2005 in 2007 v EU ustvarjenih 7 milijonov delovnih mest, „lizbonskemu ciklusu“ še ni uspelo zmanjšati brezposelnosti mladih. Po podatkih Komisije je bila leta 2006 povprečna brezposelnost med mladimi v starosti od 15 do 24 let 17,4-odstotna. Z drugimi besedami: približno 4,7 milijona mladih ni bilo v socialno in poklicno stabilnem položaju. V nekaterih državah je bila brezposelnost med mladimi več kot 25-odstotna ⁽⁸⁾. Po podatkih najnovejšega četrtnega pregleda trga dela EU (jesen 2007) je brezposelnost med mladimi v tretjem četrtnetu 2007 sicer upadla na 15,2 %, vendar je bila še vedno dvakrat višja od skupne brezposelnosti.

2.5 Poleg tega teh 4,7 milijona mladih v EU v prvih šestih mesecih brezposelnosti praviloma nima možnosti, da bi našlo novo delo, kar jasno kaže, da z lizbonsko strategijo kljub sprejetju Evropskega pakta za mlade leta 2005 še vedno ni uspelo izboljšati položaja mladih na trgu dela. Vse bolj potrebno postaja boljše izvajanje Evropskega pakta za mlade na terenu.

2.6 Vendar pa razvoj zaposlenosti mladih in njihove brezposelnosti ni v vseh državah članicah enak ⁽⁹⁾. Na Nizozemskem, Irskem in Danskem so uspeli brezposelnost mladih zmanjšati na manj kot 10 %, povsem drugačen pa je položaj v državah, kot so Francija, Italija, Španija, Grčija, Belgija, Poljska, Slovaška in celo Švedska, kjer stopnje brezposelnosti ostajajo približno 20-odstotne ⁽¹⁰⁾.

2.7 Nevarnost, da se brezposelnost mladih spremeni v dolgoročno brezposelnost ali celo delovno neaktivnost, je zelo velika (v primeru dolgoročne brezposelnosti približno tretjina) ⁽¹¹⁾, še prav posebej med ženskami, pri čemer se s staranjem povečuje.

2.7.1 Ni presenetljivo, da se mladi, ki so zgodaj prekinili šolanje (vsak šesti) ali ki niso končali srednje šole (vsak četrti v

⁽⁴⁾ Glej mnenje EESO z dne 26.10. 2006 o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Nova okvirna strategija za večjezičnost, poročevalka ga. LE NOUAIL (UL C 324, 30.12.2006). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:324:0068:0073:SL:PDF>.

⁽⁵⁾ V primerjavi z drugimi industrijskimi državami, npr. z ZDA, Kanado ali Japonsko, je bila stopnja zaposlenosti v starostni skupini od 15 do 24 let leta 2006 v Evropi 35,9-odstotna v primerjavi s 54,2 % v ZDA, 58,7 % v Kanadi in 41,4 % na Japonskem.

⁽⁶⁾ Financiranje sistemov socialnega varstva bo izziv predvsem v prihodnjih 25 letih, ko bo trg dela EU zapustilo 20 milijonov ljudi.

⁽⁷⁾ V Evropi se bo leta 2004 ugotovljeno razmerje štirih delovno sposobnih prebivalcev na enega upokojenca kmalu zmanjšalo na razmerje 2: 1. Po letu 2015 bo zmanjševanje aktivnega prebivalstva postalo ovira za možno gospodarsko rast EU, ki se utegne s sedanjih 2,6 % (na območju eura) in 2,9 % (v EU-27) do leta 2040 zmanjšati na samo 1,25 %. Posledice tega bodo še bolj občutili v novih državah članicah.

⁽⁸⁾ Študija Eurostata o delovni sili v Evropi, v: *Zaposlenost v Evropi 2007*, Evropska komisija.

⁽⁹⁾ EESO se zaveda, da samo s sklicevanjem na stopnjo brezposelnosti mladih ni mogoče podrobno oceniti položaj mladih na trgu dela. Takšna analiza bi morala vključevati tudi delež brezposelnih mladih v primerjavi s celotnim številom mladih (*unemployment ratio*) in primerjavo stopnje brezposelnosti mladih s stopnjo celotne brezposelnosti v obravnavani državi. Podatke, navedene v točki 2.6, je treba jemati zgolj kot primer; temeljitejšo analizo tega vprašanja pa je mogoče med drugim najti v poročilu *Zaposlenost v Evropi 2007*.

⁽¹⁰⁾ *Economic Outlook*, jesen 2007, BusinessEurope, str. 14.

⁽¹¹⁾ Študija Eurostata o delovni sili v Evropi, v: *Zaposlenost v Evropi 2007*, Evropska komisija.

starostni skupini mladih odraslih od 25 do 29 let ⁽¹²⁾), pri iskanju dela srečujejo z večjimi težavami kot mladi z več kvalifikacijami.

2.7.2 Presenetljivo pa je, da imajo težave pri iskanju zaposlitve tudi mladi z višjimi kvalifikacijami in usposobljenostjo. V nekaterih državah članicah je stopnja brezposelnosti med najbolj izobraženimi mladimi višja kot med mladimi z nižjo ali srednjo stopnjo izobrazbe ⁽¹³⁾. Dejansko pomeni višja stopnja izobrazbe kot pri prejšnjih generacijah težavnejši vstop na trga dela. Poudariti velja, da je spričevalo o zaključenem šolanju sicer dragoceno sredstvo za boj proti brezposelnosti, vendar danes ne ponuja nobenega jamstva proti njej.

2.7.3 Veliko mladih je prizadetih zaradi nasprotja med njihovimi kvalifikacijami in zaposlitvijo (delež mladih v starostni skupini do 35 let, ki delajo zunaj področja, za katerega so se usposabljali, znaša v državah članicah 29 do 47 %). Kolikor nižja je dosežena stopnja izobrazbe, toliko bolj zaskrbljujoč je položaj.

2.8 Zaradi tega se krepi tudi izseljevanje številnih mladih v druge države, ki ponujajo boljše delovne razmere, štiri do petkrat višje plačilo, privlačnejše poklicne možnosti in več možnosti za samoizpolnitev ⁽¹⁴⁾.

2.9 Položaj številnih mladih, ki najdejo delo, je skrajno negotov, ker zaposlitve niso varne. 41 % mladih v starostni skupini od 15 do 24 let ⁽¹⁵⁾ dela na podlagi pogodb za določen čas; v nekaterih državah je takšnih celo več kot 60 % ⁽¹⁶⁾. V mnogih primerih gre za zavestno izbiro mladih, ki iščejo zaposlitev za krajši čas, toda število mladih, ki so v tem položaju neprostoovoljno, je precejšnje (vsak četrty) ⁽¹⁷⁾.

2.10 Mladi delavci so tudi najbolj prizadeti zaradi najvišjega števila nesreč in poškodb, povezanih z delom ⁽¹⁸⁾. Zato je treba pri proučevanju položaja mladih delavcev upoštevati tudi zdravstvene in varnostne razmere na delovnem mestu.

2.11 Brezposelnost je najvišja med mladimi ženskami ⁽¹⁹⁾, kajti pri njih je najbolj verjetno, da se zaposlijo na slabih, negotovih in slabo plačanih delovnih mestih, čeprav so praviloma bolj izobražene kot njihovi moški vrstniki. Ženske – predvsem

tiste v rodnem obdobju – so tudi diskriminirane na podlagi svojega spola. Mlade ženske (v starosti do 30 let) v EU povprečno zaslužijo 6 % manj kot mladi moški ⁽²⁰⁾.

2.12 Vse pre pogosto se še dogaja, da mladi zaradi nizkih plač (delež prejemnikov nizkih plač med mladimi znaša 40 %) doživljajo socialno izključenost ali zaidejo v revščino ⁽²¹⁾.

2.13 Številni mladi so danes v položaju, ki za njihovo socialno vključenost in še posebej za njihovo osebno in socialno samostojnost pomeni nazadovanje. Ta položaj je mogoče povzeti v naslednjih točkah:

- vedno večja finančna odvisnost od njihovih družin in/ali države;
- vse daljša obdobja, ki jih preživijo pri starših, ali vmesne rešitve (dvojno bivališče, vrnitev po prvi odselitvi ali lastno bivališče, vendar ob ohranjanju tesnih vezi s starši);
- mladi ustvarjajo lastno družino vse pozneje (poroka ali skupno življenje, odločitev glede otrok ...);
- jasna znamenja stiske in povečan stres zaradi nemoči (povečevanje števila samomorov in jemanja drog).

3. Delo kot dejavnik dostojanstva posameznika in skupnosti

3.1 Delo ni samo eden temeljnih dejavnikov za gospodarski razvoj družbe v celoti, temveč vključuje tudi vidike, ki so opredeljeni v Splošni deklaraciji človekovih pravic. Zato je treba pravico mladih do zaposlitve in varnega delovnega mesta obravnavati kot univerzalno pravico in pravico posameznika, da si zagotovi prihodnost.

3.2 Zato je treba (vnovič) uveljaviti osrednji pomen dela v družbi in proučiti nekatere njegove sedanje vidike, namreč:

- dostojno delo kot vir dohodka za preživetje danes in v prihodnosti ter kot element „medgeneracijske“ solidarnosti;
- delo kot univerzalna pravica, prostor za izražanje človekovega dostojanstva in spoštovanja;

⁽¹²⁾ Glej: *Spodbujanje polne udeležbe mladih v izobraževanju, zaposlovanju in družbi* (COM(2007) 498 konč.).

⁽¹³⁾ Spremljajoči delovni dokument služb Komisije k sporočilu *Spodbujanje polne udeležbe mladih v izobraževanju, zaposlovanju in družbi* (SEC(2007) 1093).

⁽¹⁴⁾ Omeniti velja, da v ZDA živi približno 400 000 Evropejcev, ki so končali študij znanosti in tehnike, in da je skoraj 10 % od skupno 1,45 milijona doktorjev znanosti v ZDA študentov iz EU.

⁽¹⁵⁾ Opozoriti velja, da je v nekaterih državah najnižja starost za zaposlitev višja od 15 let.

⁽¹⁶⁾ Študija Eurostata o delovni sili v Evropi.

⁽¹⁷⁾ Prav tam.

⁽¹⁸⁾ Glej osnutek mnenja EESO o *Zdravju in varnosti pri delu*, SOC/258 (poročevalka: ga. CSER).

⁽¹⁹⁾ Stopnja zaposlenosti žensk je 15 % nižja kot pri moških.

⁽²⁰⁾ Glej mnenje EESO, ki je zdaj v pripravi, z naslovom *Odprava razlike v plačilu med ženskami in moškimi* (SOC/284).

⁽²¹⁾ Spremljajoči delovni dokument služb Komisije k sporočilu *Spodbujanje polne udeležbe mladih v izobraževanju, zaposlovanju in družbi* (SEC(2007) 1093).

- delo kot proizvodni dejavnik;
- delo kot aktivno državljanstvo in družbeno koristna dejavnost;
- delo kot bistveni dejavnik socializacije;
- delo kot odraz kvalifikacij in ustvarjalnosti;
- delo kot pogoj za dostop do potrošniških dejavnosti in življenjskega sloga;
- delo kot človekova dejavnost, ki se prilagaja in pridobiva vrednost v družbi, od katere se vse bolj zahteva skrb za okolje in ekološke vrednote;
- delo kot možnost za spoznavanje samega sebe, osebni razvoj in samoizpolnitev.

3.3 Danes se srečujemo z novimi oblikami dela, ki so posledica globokih sprememb v svetu dela in ki ne upoštevajo vedno pomembnih socialnih vidikov ali zagotavljajo zahtevanih pravnih jamstev.

3.4 Negotovost delovnih razmerij pri mladih je v povezavi z nereguliranimi delovnimi vzorci in urniki dejavnik, ki otežuje usklajevanje poklicnega, osebnega in družinskega življenja. V tem pogledu so mlade ženske še posebej močno prizadete in se morajo pogosto odpovedati obetavni poklicni karieri. Še posebej mlade starše bi bilo treba vprašati za njihovo mnenje o vzpostavljanju infrastrukture za varstvo predšolskih otrok.

3.5 Mladi lahko veliko prispevajo k razvoju bolj kohezivne in demokratične družbe znanja. Potrebujemo pa življenjske perspektive, ki presegajo kratkoročnost in temeljijo na osebni, družinski in skupinski varnosti.

4. Izobraževanje in poklicno usposabljanje: temeljna dejavnika za vključevanje na trg dela in uspešno vključevanje ter udeležbo v družbi

4.1 V mnenju o zaposlovanju prednostnih kategorij ⁽²²⁾ je EESO poudaril pomen izobraževanja in poklicnega usposabljanja ter zlasti nujnost naslednjih ukrepov:

- „zagotavljanje visokokakovostnih kvalifikacij od začetnega usposabljanja do poklicnega usposabljanja in učenja ob delu,

da lahko posamezniki čim lažje vstopijo na trg dela in na njem neprekinjeno ostanejo, pri tem pa mora sodelovati tako država kot tudi samo gospodarstvo;

- zgodnja aktivna podpora mladih iskalcev učnih mest in zaposlitve (če je mogoče že po 4 mesecih), posebni programi ter individualna podpora in usposabljanje za vključevanje problematičnih skupin, na primer dolgotrajno brezposelnih mladih ter tistih, ki zgodaj prekinajo šolanje ali prakso, med drugim s pomočjo obče koristnih projektov zaposlovanja in podpore izobraževanja;
- razvoj obsežnega in enostavno dostopnega poklicnega svetovanja in mest za informiranje mladih žensk in moških na vseh ravneh izobraževanja; ustrezno izboljšanje kakovosti in ustrezni človeški viri na trgih dela;

- odprava obstoječega razkoraka med razpoložljivimi kvalifikacijami in povpraševanjem po njih na trgu dela; krepitev učinkovitosti sistemov osnovnega šolstva (med drugim zmanjšanje števila oseb, ki predčasno opustijo šolanje ⁽²³⁾, boj proti nepismenosti) ter izboljšanje prehajanja med poklicnim izobraževanjem in nadaljnjim usposabljanjem; odprava ločevanja glede na spol pri poklicnem svetovanju.“

4.2 Poglavitna naloga šol mora še naprej biti vzgoja svobodnih državljanov, ki so kritičnega duha in samostojni, šole pa morajo najti tudi nove načine delovanja, predvsem glede njihovih povezav s svetom dela in podjetji, ki na splošno niso tesne. Te povezave so danes skoraj neizogibne za zagotavljanje učinkovitejšega prehoda iz šole k delu.

4.3 Poleg tega: pridobitev sposobnosti za obvladovanje sprememb pomeni, da morata biti podjetniški duh in prevzemanje pobud sestavni del šolskega poslanstva, da se – tudi na ravni posameznika – vcepi čut odgovornosti pri iskanju rešitev za probleme, s katerimi se bodo neizogibno soočali po zaključku šolanja. Pri doseganju tega cilja mora seveda igrati vlogo tudi neformalno izobraževanje.

⁽²²⁾ Mnenje EESO z dne 12.7.2007 o zaposlovanju prednostnih kategorij (lizonska strategija), poročevalec: g. GREIF (UL C 256, 27.10.2007). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:256:0093:0101:SL:PDF>.

⁽²³⁾ Skoraj 16 % mladih v EU zgodaj prekine šolanje, kar je precej več od 10 % leta 2000. Odstotek se od države do države članice razlikuje; posebno visok je v sredozemskih državah, nižji pa v skandinavskih državah ter v nekaterih srednjeevropskih in vzhodnoevropskih državah.

4.4 Vseživljenjsko izobraževanje tudi za mlade postaja vse pomembnejše, ker jim lahko zagotovi orodja, ki jih potrebujejo za prilagajanje novim položajem in za pridobivanje novih usposobljenosti in kvalifikacij.

4.5 Tudi modele poklicnega usposabljanja bi bilo mogoče posodobiti. V nekaterih državah imajo izkušnje z vključevanjem na trg dela s pripravništvom v podjetjih. Tudi na tem področju je pomembno vzpostaviti modele, ki so privlačni za mlade in za katere mladi in njihove družine menijo, da bodo izpolnili pričakovanja ⁽²⁴⁾.

4.6 V specifičnem kontekstu individualnega spremljanja mladih, dolgoročno brezposelnih iskalcev zaposlitve (*job coaching*) velja omeniti avstrijski projekt, ki je v specifični ciljni skupini ⁽²⁵⁾ pomagal zmanjšati stopnjo dolgoročne brezposelnosti mladih za 43,5 %. Od 2000 mladih, kolikor jih je sodelovalo v projektu, jih je 820 našlo zaposlitev, 293 pa so ponudili vajeništvo v podjetjih, kar pomeni, da je bila stopnja uspešnosti 60 % ⁽²⁶⁾.

4.7 Poleg tega bi morale evropske raziskovalne politike in programi uskladiti svoje delovanje na nacionalni in evropski ravni na področju izobraževanja, tako osnovnega izobraževanja kot poklicnega oziroma posebnega usposabljanja.

5. Vloga socialnih partnerjev

5.1 Potreben je globalen pristop do različnih mladinskih politik. V ta namen je Evropska komisija pripravila sporočilo o *spodbujanju polne udeležbe mladih v izobraževanju, zaposlovanju in družbi*, ki ga je EESO podprl ⁽²⁷⁾. Podobno je Komisija ponovila, da je treba uporabiti Evropski socialni sklad, katerega določbe izrecno predvidevajo financiranje ukrepov za izboljšanje vključevanja mladih na trg dela ⁽²⁸⁾.

5.2 Namen izboljševanja vključevanja mladih na trg dela bi morali jemati kot kolektivno odgovornost, ki zahteva vključenost celotne družbe, vključno s socialnimi partnerji in drugimi akterji, kot so organi oblasti, nacionalne, regionalne in lokalne uprave, družine in mladinske organizacije.

⁽²⁴⁾ Npr. francoski projekti za spodbujanje znanosti in tehnike med mladimi (<http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/scientifiques-techniques-9109.html>), „izkaznica za zaposlitev“ (http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9154.html?var_recherche=d%E9favoris%E9s), „poučevanje z dejavnostmi“ Visoke komercialne šole v Dijonu (<http://www.halde.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/action-ecole-9207.html>), prenos pristojnosti za pripravnike na izobraževalne ustanove (<http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/sous-responsabilite-9225.html>), forumi o zaposlovanju za olajševanje stikov med podjetji in mladimi z izobrazbo iz socialno ogroženih okolij (<http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9192.html>), ali avstrijski projekti za posredovanje zaposlitev dolgoročno brezposelnim mladim (http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=314163&DstID=0 ali http://portal.wko.at/wk/sn_detail.wk?AngID=1&DocID=729805&StID=345901).

⁽²⁵⁾ Glej: http://portal.wko.at/wk/sn_detail.wk?AngID=1&DocID=729805&StID=345901.

⁽²⁶⁾ Glej: http://portal.wko.at/wk/sn_detail.wk?AngID=1&DocID=729805&StID=345901.

⁽²⁷⁾ Mnenje EESO z dne 17.1.2008 o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o spodbujanju polne udeležbe mladih v izobraževanju, zaposlovanju in družbi. Poročevalec: g. TRANTINA.

⁽²⁸⁾ Glej opombo 3.

5.3 V specifičnem primeru vključevanja mladih na trg dela je vloga socialnih partnerjev ključna, saj vedo, kako trg deluje in kaj potrebuje; poznajo probleme, ki izhajajo iz neskladja teh potreb z obstoječo delovno silo; poznajo in imajo izkušnje s problemi, ki jih povzroča sam razvoj trga in novih načinov organizacije dela.

5.4 Socialni partnerji bi morali okrepiti svoja prizadevanja za povečevanje zaposlenosti mladih. To pomeni, da bi morali okrepiti in razviti sodelovanje z organizacijami, ki predstavljajo mlade in izobraževalne ustanove, in se v ta namen stalno osredotočati na kvalifikacije, potrebne na trgu dela, ugotavljati usposobljenosti, potrebne za določena delovna mesta, združevati prizadevanja za ustvarjanje delovnih mest za mlade, zaupati v njihove sposobnosti, ne da bi zahtevali predhodne izkušnje itd.

5.5 Vključevanje socialnih partnerjev bi moralo imeti predvsem naslednje cilje:

- prepričevanje nacionalnih vlad, naj izpeljejo ustrezne reforme in izvajajo nacionalne politike, ki pomagajo izboljševati položaj mladih na trgu dela;
- zagotavljanje priložnosti vsem mladim, da dosežejo samoizpolnitev s stabilno in kakovostno zaposlitvijo;
- skrajšanje prehodnega obdobja med zaključkom šolanja in dejanskim začetkom poklicnega življenja;
- zagotavljanje perspektive prihodnje varnosti v tem prehodnem obdobju;
- pomoč mladim, da konstruktivno izkoristijo obdobja neaktivnosti, ko so brez zaposlitve ali ko iščejo svoje prvo delo;
- olajševanje vključevanja najbolj ranljivih skupin mladih, predvsem mladih, ki zgodaj prekinajo šolanje;
- zagotavljanje združljivosti poklicnega življenja z zasebnim in družinskim življenjem;
- vzpostavljanje primerne ravnotežja med prožnostjo in varnostjo.

Zajemati bi moralo različna področja:

5.5.1 Izobraževanje

- Socialni partnerji morajo oblasti, odgovorne za izobraževanje, ter šole in učitelje opozarjati na potrebo po tesnejših povezavah s svetom dela.

- Na lokalni ravni morajo socialni partnerji spodbujati vse pobude, ki jih pripravljajo šole ali podjetja in sindikati in ki mladim omogočajo vzpostavljanje stika z realnim svetom dela.
- Vzpostavljati morajo tudi partnerstva s šolami, da se mladim zagotovi priložnosti za pridobivanje delovnih izkušenj v podjetjih.
- Dajati morajo pobude za ustvarjalnost in podjetniški duh, v sodelovanju z vsemi zainteresiranimi stranmi (vključno s podjetji in sindikati) ⁽²⁹⁾.
- Obveščati morajo ustanove višjega izobraževanja o zahtevah lokalnega trga dela in ustreznih potrebah po usposabljanju in kvalifikacijah.
- Vključevati morajo ustrezne mladinske organe in organizacije na vseh ravneh v dialog o vključevanju mladih na trg dela.

5.5.2 Poklicno usposabljanje

- Socialni partnerji morajo aktivno sodelovati pri oblikovanju in organizaciji sistemov poklicnega usposabljanja, da tako prispevajo k iskanju odgovorov na zahteve po novih usposobljenostih in znanju ter da se tako lahko opredelijo prihodnje zahteve vseživljenjskega učenja.
- Razmisliti morajo o možnosti globalnih, regionalnih in/ali lokalnih pogodb o poklicnem usposabljanju in vseživljenjskem učenju v okviru kolektivnih pogajanj. Zato je treba zagotoviti, da davčni sistemi držav članic podpirajo vlaganja v človeški kapital.
- Prevzeti morajo nalogo, da mlade seznanjajo s tehničnimi poklici in njihovimi možnostmi na trgu dela.
- Pomagati morajo izvajati in vrednotiti evropsko ogrožje kvalifikacij ⁽³⁰⁾, da olajšajo priznavanje kvalifikacij mladih in njihovo mobilnost v Evropi.

5.5.3 Pripravnštva

- Socialni partnerji morajo zagotoviti pripravništva kot sestavni del šolskih programov in tako mladim že zgodaj omogočiti stik s podjetjem in delavci.
- Pripraviti morajo kodekse ravnanja glede kakovosti zaposlitve, delovnih razmer in plačilu za pripravnike ter v ta namen skleniti ustrezne kolektivne pogodbe.

⁽²⁹⁾ V zvezi s tem glej mnenje EESO z dne 25.10.2007 *Podjetniška miselnost in lizbonska strategija* (mnenje na lastno pobudo); poročevalka: ga. SHARMA, soporočevalec g. OLSSON (UL C 44, 16.2.2008, str. 84-90): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:044:0084:0090:SL:PDF>.

⁽³⁰⁾ Glej priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Evropskega ogrožja kvalifikacij za vseživljenjsko učenje, COM(2006) 479 konč.

- Uvesti morajo dejavnost sodelavca – mentorja, ki skrbi za mladega pripravnika, da bo pripravništvo kot izobraževalni projekt uspešno, in pomagati pri pripravi dobrih mentorskih praks za vsak sektor.

5.5.4 Kolektivna pogajanja in pravice mladih

- Socialni partnerji morajo pri kolektivnih pogajanjih na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni ali na ravni podjetja upoštevati potrebo po praktičnih ukrepih za podporo vključevanja mladih v svet dela in za seznanjanje mladih z njihovimi pravicami.
- V razpravah o organizaciji dela in dogovorih, ki jih je treba doseči s pogajanj in jih je mogoče vključiti v pogodbe, morajo socialni partnerji namenjati posebno pozornost mladim delavcem, tako da se prožnost zajame s pravili, doseženimi s pogajanj; ta pravila jamčijo varnost, ki jo mladi potrebujejo. Perspektivo varnosti pri prehodu mladih v poklicno življenje je pri kolektivnih pogajanjih mogoče in treba upoštevati.
- V okviru kolektivnih pogajanj morajo pomagati, da se s pogajanj dosežejo delovne razmere za učence in študente, ki zagotavljajo gibljiv delovni čas, primerno plačilo, zlasti za pripravništva, in čas za usposabljanje.
- V tem okviru je treba predvideti tudi možnost za usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja, posebej glede delovnih razmer in delovnega časa.

5.5.5 Združevanje

- Socialni partnerji morajo igrati ključno vlogo pri podpori dejavnosti združevanja mladih, in to tako pri podpori vzpostavljanju združenj mladih podjetnikov kot pri podpori vključevanju delavcev v njihove organizacije iz ustreznega sektorja.
- Spodbujati, razširjati in podpirati morajo omrežja, ki omogočajo komuniciranje med mladimi in različnimi socialnimi partnerji ⁽³¹⁾.
- Sodelovati morajo z mladinskimi organizacijami, da bi razumeli njihove skrbi in želje ter jih vključili v iskanje rešitev, predvsem v zadevah, ki se nanašajo na trg dela.

⁽³¹⁾ Med primeri velja omeniti: *Evropsko konfederacijo študentskih podjetij* (European Confederation of Junior Enterprises, JADE) (<http://www.jadenet.org/>) in pobudo StarPro organizacije Eurocadres za študente in mlade z univerzitetno izobrazbo (http://www.eurocadres.org/en/p_ms_in_europe/students_and_young_graduates).

- Priznavati morajo spretnosti in veščine, pridobljene z neformalnim izobraževanjem v mladinskih organizacijah, kot pomemben del kvalifikacije za vstop na trg dela.

5.5.6 Dobre prakse

- Socialni partnerji morajo izmenjavati informacije o dobrih praksah ⁽³²⁾ z vzpostavljanjem nacionalnih in evropskih platform za projekte, ki jih izvajajo podjetja, univerze, šole,

lokalne in regionalne oblasti, podjetniška združenja in sindikati.

5.5.7 Mobilnost

- Socialni partnerji morajo podpirati mobilnost v Evropski uniji in v podjetjih v različnih evropskih državah, obveščati mlade o njihovih pravicah v zvezi z mobilnostjo znotraj Evrope ter v tem pogledu spodbujati ljudi k učenju tujih jezikov, omogočati izmenjavo poklicnih izkušenj in pri tem zagotavljati pravice delavcev ⁽³³⁾.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³²⁾ Eden od primerov dobre prakse je „laboratorij“ za „spodbujanje podjetniškega duha in izobraževanja za podjetništvo“, ki ga je skupaj s svojimi delovnimi partnerji pripravila organizacija BusinessEurope. Ta „laboratorij“ ne ponuja samo zgledov dobrih praks na tem področju v Evropi, temveč pomaga tudi dosega cilje, opredeljene v strategiji za rast in zaposlovanje ter v sporočilu Evropske komisije z naslovom *Spodbujanje podjetniškega razmišljanja skozi izobraževanje in učenje* ter v njenih priporočilih iz Osla.

⁽³³⁾ Socialni partnerji so vedno izražali podporo načelom programov Erasmus in Erasmus Mundus ter pobudi Evropske komisije Erasmus za mlade podjetnike.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zagotavljanju splošnega dostopa do dolgotrajne oskrbe in finančni vzdržnosti sistemov dolgotrajne oskrbe starejših

(2008/C 204/21)

V pismu z dne 19. septembra 2007 je tedaj prihodnje slovensko predsedstvo v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosilo za raziskovalno mnenje o naslednji temi:

Zagotavljanje splošnega dostopa do dolgotrajne oskrbe in finančna vzdržnost sistemov dolgotrajne oskrbe starejših (raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela na tem področju, je mnenje sprejela 21. februarja 2008. Poročevalka je bila ga. KLASNIC.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 13. marca) z 99 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Sklepi

1.1.1 Odvisnost od pomoči je eno od življenjskih tveganj, katerega posledice posameznik le težko nosi sam, zato zahteva deljeno odgovornost vseh generacij na temelju solidarnosti ⁽¹⁾.

1.1.2 Odločitve o obliki izvajanja takšne deljene odgovornosti se morajo sprejemati predvsem na nacionalni in regionalni ravni, ob upoštevanju družinskih struktur, davčnih sistemov, zaposlenosti, mobilnosti, stanovanjskih razmer, gostote prebivalstva, tradicij in stališč v posameznih državah.

1.1.3 Ker pa se države članice Evropske unije na tem področju soočajo s podobnimi težavami in ker gre pri tem tudi za vprašanja, ki presegajo državne meje, je smiselno in nujno to temo obravnavati v okviru institucij Evropske unije. Pri tem je posebno pomembna izmenjava izkušenj, npr. z odprto metodo usklajevanja, v nekaterih primerih pa so potrebni tudi zakonodajni ukrepi.

1.1.4 Tako kot to velja za sistem zdravstvenega varstva, tudi pri dolgotrajni oskrbi večina stroškov nastane v zadnjih letih življenja. V času od razvoja sedanjih sistemov socialnega varstva (sistemi zdravstvenega varstva in pokojninski sistemi) se je pričakovana življenjska doba bistveno podaljšala. Pri izpolnjevanju novih potreb, ki so pri tem nastale, se pojavljajo zapletena vprašanja medgeneracijske pravičnosti in solidarnosti, ki zahtevajo ustrezne pobude za povečanje ozaveščenosti, izobraževanje in obveščanje, pa tudi politične ukrepe ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Glej tudi skupno poročilo Komisije in Sveta o podpori nacionalnim strategijam za prihodnost zdravstvenega varstva in oskrbe starejših (*Supporting national strategies for the future of health care and care for the elderly*), CS 7166/03, marec 2003 (op. prev.: dokument ni preveden v slovenščino).

⁽²⁾ Glej mnenje EESO z dne 13.12.2007 o *sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Spodbujati solidarnost med generacijami*, poročevalec: g. JAHIER (CESE 1711/2007 – SOC/277).

1.1.5 Cilj teh prizadevanj mora biti, da se starim in zelo starim osebam v Evropi omogoči dostojno in varno staranje ter človeka vredno življenje, tudi če so odvisni od pomoči, obenem pa paziti, da ta cilj – v smislu medgeneracijske solidarnosti – za prihodnje generacije ne pomeni prehude obremenitve.

1.2 Priporočila

1.2.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor poziva Evropski svet in Komisijo, da skupaj z državami članicami probleme starajočega se prebivalstva obravnavajo kot nujno vprašanje; s tem bi vsem starejšim zagotovili pomoč in kakovostno oskrbo, ki ju potrebujejo.

1.2.2 Če želimo obvladati izzive, povezane z dolgotrajno oskrbo, je potrebna vrsta ukrepov. Pri tem so pomembni naslednji vidiki:

Financiranje in cenovna dostopnost

— Splošen dostop do visokokakovostne ponudbe storitev oskrbe je treba v praksi zagotoviti tudi osebam s posebnimi težavami ali nizkimi dohodki.

— Razviti je treba trajnostne sisteme financiranja, ki ljudi pri obvladovanju tega življenjskega tveganja ne pustijo samih, hkrati pa si jih tudi družba lahko privoščiti, ne da bi bilo breme za naslednje generacije zaradi tega prehudo.

- Spodbujanje varstvenih in preprečevalnih ukrepov naj bi pomagalo – kolikor je mogoče – omejiti naraščanje potreb v prihodnje. Za to je potreben širok pristop k preventivi, takšen, ki združuje zdravstvene in finančne vidike preventivnih ukrepov s socialnimi vidiki in krepitevijo sposobnosti starejših ljudi za premagovanje vsakdanjih težav.
- Razmisliti je treba o spodbudah za zasebne preventivne ukrepe, npr. davčnih spodbudah za zagotavljanje osebne finančne varnosti, ko se bo to zdelo potrebno za doseganje cilja splošnega pomena, tj. javnega zdravja.

Oskrba in ponudba storitev

- Storitve oskrbe, prilagojene različnim potrebam, je treba zagotoviti tudi v regijah, ki so trenutno na tem področju prikrajšane.
- Spodbujati in krepiti je treba obstoječe družinske in sosedske mreže, ki trenutno opravijo večino dela, povezanega z oskrbo, npr. z izobraževanjem in podporo družinskim članom.
- Nevladne organizacije, pobude s področja socialne ekonomije in različne strukture sodelovanja je treba bolj vključiti v delo, povezano z oskrbo in nego.
- Še posebej je treba – zlasti z izobraževanjem prostovoljcev – spodbujati prostovoljno delo na področju nezdravstvene nege in oskrbe.
- Zdrava konkurenca med različnimi ponudniki storitev oskrbe naj bi uporabnikom teh storitev omogočila večjo svobodo izbire in pomagala razvijati ponudbo v skladu z opredeljenimi standardi kakovosti, pa tudi z določitvijo konkretnih ciljev, nalog in specifikacij v okviru obstoječih sistemov socialnega varstva, ki so odgovornost zakonodajalcev v posamezni državi članici, saj gre za storitve, ki sodijo med socialne storitve splošnega pomena ⁽³⁾.
- Starejše ljudi in tiste, ki potrebujejo oskrbo, je treba bolj vključiti v socialne mreže, tudi zato, da se preprečijo zlorabe in grdo ravnanje.
- Razviti je treba modele najboljše prakse na področju paliativne oskrbe v specializiranih ustanovah in na domu.
- Razširiti je treba delo na področju pomoči umirajočim.

⁽³⁾ Glej mnenje EESO z dne 14.2.2008 o neodvisnem ocenjevanju storitev splošnega pomena, poročevalec: g. Hencks (TEN/289).

Osebe za nego in oskrbo

- Človeške vire na področju nege in oskrbe je treba zagotoviti zlasti z dobrim izobraževanjem osebja, boljšimi delovnimi pogoji in povečanjem veljave teh poklicev.
- Olajšati je treba priznavanje kvalifikacij znotraj EU.
- Komisijo pozivamo, da preveri pravila v zvezi s čezmejnimi vidiki oskrbe, npr. glede dostopa do storitev oskrbe v tujini ali migracije osebja za nego in oskrbo.
- Za odpravo dela na črno je treba sprejeti ukrepe, s katerimi se storitve oskrbe, ki so se doslej izvajale nezakonito, preoblikujejo v zakonita pravna razmerja. Pri tem je treba upoštevati posebne značilnosti dela v zasebnih gospodinjstvih.

Oskrba in nega v družini

- Okrepiti je treba spodbude za opravljanje nezdravstvenih storitev nege in oskrbe, naj bo to v okviru družine ali na prostovoljni podlagi ⁽⁴⁾.
- Razviti je treba strategije in ponudbe za obravnavanje demence in starostne depresije; ti dve težavi trenutno sodita med največje izzive, s katerimi se soočajo družine in sistemi oskrbe.
- Z ukrepi za podporo in razbremenitev je treba izboljšati združljivost družinskega in poklicnega življenja za zaposlene družinske člane, ki negujejo svojce (npr. dnevno varstvo starejših v večjih podjetjih, storitve za razbremenitev, mobilna nega).

Predpisi, standardi in kakovost

- Razviti je treba standarde kakovosti za vsa področja oskrbe starejših in poskrbeti za učinkovit nadzor teh standardov, ki bi ga izvajale neodvisne organizacije ali organi za nadzor, pa tudi priznane institucije za varstvo človekovih pravic.
- Tako bi zagotovili tudi spoštovanje človekovih pravic in dostojanstva v zasebnih in javnih ustanovah za nego ter preprečili izkoriščanje oseb, ki potrebujejo oskrbo, zaradi njihovih omejenih opravičnih sposobnosti in njihove odvisnosti od pomoči.

Uporaba informacijskih in komunikacijskih tehnologij

- Ob upoštevanju etičnih vidikov je treba spodbujati uporabo informacijskih in komunikacijskih tehnologij, telematike in tehničnih pripomočkov za oskrbo in opazovanje.

⁽⁴⁾ V zvezi s spodbujanjem prostovoljnega dela glej tudi mnenje EESO z dne 13.12.2006 o prostovoljnem delu – Vlogi in vplivu v evropski družbi, poročevalka: ga. Koller (UL C 325, 30.12.2006).

2. Ozadje

2.1 Slovensko predsedstvo Sveta želi nadaljevati evropsko razpravo o obvladovanju demografskih sprememb in bo pozornost namenilo predvsem medgeneracijski solidarnosti. Razmerja med odstotkom mladih, ljudi v srednjih letih in starejših se spreminjajo. Delež starejšega prebivalstva se večja. V nekaterih krajih šteje današnja mlada generacija le še pol toliko ljudi kot generacija, rojena po drugi svetovni vojni. Zaradi teh dejstev se poraja vrsta vprašanj v zvezi z medgeneracijsko solidarnostjo in sožitjem. Današnji način življenja in delitev dela (zlasti v mestih) kalita odnose med generacijami ter slabita in močno spreminjata vezi med njimi. Posamezne generacije se obravnavajo vedno bolj ločeno in z vidika pridobljenih pravic. Napačen odziv bi tukaj lahko celo povzročil spor med generacijami.

2.2 Slovensko predsedstvo načrtuje konferenco o medgeneracijski solidarnosti in sožitju (28. in 29. aprila 2008), na kateri bosta v ospredju naslednji temi:

- 1) medgeneracijska solidarnost na področju zdravstvenega varstva, družinskega življenja in stanovanjske gradnje ter
- 2) dolgotrajna oskrba starejših.

2.3 V zvezi s tem je slovensko predsedstvo Sveta Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosilo za pripravo raziskovalnega mnenja o zagotavljanju splošnega dostopa do dolgotrajne oskrbe in finančni vzdržnosti sistemov dolgotrajne oskrbe starejših.

3. Dolgotrajna oskrba kot evropski izziv

3.1 Dolgotrajna oskrba sodi med glavne socialno-politične izzive, s katerimi se srečujejo vse države Evropske unije, zato mora biti vključena v agendo evropskih institucij.

3.2 Evropske institucije so se – brez poseganja v pristojnosti posameznih držav – lotile številnih pobud ⁽⁵⁾, povezanih s to temo, in zlasti z odprto metodo usklajevanja ⁽⁶⁾ spodbujale izmenjavo izkušenj. Ta prizadevanja je treba nadaljevati in jih okrepiti. EESO pripisuje največji pomen vključevanju socialnih

⁽⁵⁾ Npr. Svet Evropske unije, skupno poročilo o socialnem varstvu in socialnem vključevanju 2007; konferenca o dolgotrajni oskrbi s transatlantsko izmenjavo, Bruselj 2006; konferenca o dolgotrajni oskrbi starejših, 2005, in druge.

⁽⁶⁾ Glej tudi sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij *Posodabljanje socialne zaščite za razvoj visoko kakovostnega, dostopnega in trajnostnega zdravstvenega varstva in dolgoročne oskrbe: podpora nacionalnim strategijam ob uporabi odprte metode koordinacije* z dne 20.4.2004, COM(2004) 304 konč., in mnenje EESO o tem sporočilu z dne 28.10.2004, poročevalec: g. Braghin (UL C 120, 20.5.2005).

partnerjev in akterjev civilne družbe v okviru odprte metode usklajevanja.

3.3 Poročila, ki so jih o tem pripravile posamezne države, kažejo, da je mnogo izzivov podobnih, kljub različnim izhodiščnim situacijam in okvirnim pogojem. Torej so skupna prizadevanja za iskanje rešitev smiselna.

3.4 Poročila poleg tega potrjujejo cilje, dogovorjene na ravni EU, v zvezi s splošnim dostopom do storitev in njihovo visoko kakovostjo ter finančno vzdržnostjo sistemov. Na teh ciljih temelji tudi to mnenje.

4. Demografsko in socialno ozadje

4.1 Vedno večji izzivi na področju dolgotrajne oskrbe so posledica razvoja, ki na več načinov zaostruje težave.

4.2 Zaradi stalnega daljšanja pričakovane življenjske dobe se v naših družbah občutno večja število ljudi v visoki starosti (nad 80 let): po napovedih bo njihovo število med letoma 2005 in 2010 naraslo za 17,1 %, med letoma 2010 in 2030 pa za 57 %. Tako bo leta 2030 v Evropi skoraj 34,7 milijona ljudi starejših od 80 let, danes jih je okrog 18,8 milijona. Leta 1975 so starejši od 80 let predstavljali le 2,0 % celotnega prebivalstva v državah EU, leta 2050 pa bo njihov delež 11,8 %. ⁽⁷⁾

4.3 Kljub skupnim razvojnim težnjam so v posameznih državah članicah in med njimi presenetljivo velike razlike. Tako je v državah članicah EU pričakovana življenjska doba za moške od 65,4 do 77,9 let, za ženske pa od 75,4 do 83,8 let.

4.4 Obenem vedno več starejših živi samih, ker so se družinski člani odselili ali ker so ovdoveli. Dodaten izziv na področju nege in oskrbe je mobilnost, tudi čezmejna, ki se spodbuja na drugih področjih evropske in nacionalnih politik.

4.5 Zaradi nizke rodnosti (leta 1960 je bila stopnja rodnosti v skoraj vseh državah EU višja od 2,1 % – torej stopnje, potrebne za obnavljanje prebivalstva – leta 2003 pa je bila v čisto vseh državah nižja) se ne bodo zmanjšale le možnosti za medgeneracijsko podporo (razmerje med tistimi, ki potrebujejo

⁽⁷⁾ Sporočilo Komisije – zelena knjiga *Odziv na demografske spremembe: nova solidarnost med generacijami*, 16.3.2005, COM(2005) 94 konč.

oskrbo, in tistimi, ki bi jo lahko zagotavljali) – in s tem možnosti za oskrbo v družini – temveč bo na trgu dela tudi vedno težje pokriti potrebe po strokovnem osebju za nego. Poleg tega takšen razvoj zaostčuje vprašanje financiranja dolgotrajne oskrbe.

4.6 Obstaja še en vidik demografskih in družbenih sprememb, namreč spremembe družinskih struktur in večja stopnja zaposlenosti žensk, ki pomeni, da veliko storitev oskrbe, ki jih je prej opravljala družina, zlasti ženske, v prihodnje ne bo več mogoče opravljati v družini, ali vsaj ne v enakem obsegu ⁽⁸⁾.

4.7 Boljše možnosti v medicini so bistveni dejavnik podaljšanja pričakovane življenjske dobe in večje kakovosti življenja. Zdravljenje lahko pogosto precej podaljša pričakovano življenjsko dobo, vendar ne more zagotoviti ozdravitve. To pomeni, da se povečuje število kroničnih in/ali dolgotrajnih bolezni, kjer je potrebna stalna oskrba.

4.8 Poseben izziv predstavlja naraščajoče število primerov demence; oskrba teh bolnikov zahteva veliko časa in povzroča visoke stroške. Narašča tudi število primerov starostne depresije, ki je pogosto povezana z demenco, in za oskrbo pomeni podoben izziv. Zato so potrebne specializirane storitve in ustanove, kjer je mogoče te osebe negovati z dostojanstvom in spoštovanjem. To je še toliko pomembnejše, ker se tveganje obolenja za starostno demenco povečuje sorazmerno z daljšanjem pričakovane življenjske dobe. V povezavi s tem vzbuja posebno skrb naraščanje števila samomorov med starejšimi.

4.9 Poleg okvirnih družbenih pogojev se zaradi novih generacij, ki postajajo odvisne od pomoči, spreminjajo tudi stališča, zahteve in sposobnosti oseb, ki potrebujejo oskrbo. Pri razvoju prihodnjih pristopov je treba upoštevati te spremembe.

5. Zagotavljanje dostopa do storitev oskrbe, prilagojenih potrebam

5.1 Dolgotrajna oskrba pomeni podporo ljudem, ki ne morejo živeti samostojno in so torej v svojem vsakodnevnem življenju odvisni od pomoči drugih. Njihove potrebe segajo od lajšanja mobilnosti in socialne pomoči, pomoči pri nakupovanju, kuhanju in drugih gospodinskih opravilih, do pomoči pri negi telesa in hranjenju. Za takšno dolgotrajno oskrbo medicinska izobrazba ni nujno potrebna. Zato je v mnogih državah članicah prepuščena družinskim članom, običajno so to zakonski partnerji in otroci, ki še vedno prevzamejo največ dela v zvezi z oskrbo.

5.2 Iz zgoraj opisanih razlogov pa v prihodnje ni več mogoče pričakovati, da bodo družinski člani v enakem obsegu kot v preteklosti na voljo za zagotavljanje oskrbe. Vedno več

slabotnih starejših ljudi bo tako odvisnih od strokovnega osebja za nego, ki mora biti v prihodnje ustrezno usposobljeno in ki te storitve opravlja v stanovanjih oseb, ki storitve potrebujejo, ali v posebnih ustanovah.

5.3 Dolgotrajna oskrba se lahko zagotavlja na različne načine. Poleg oskrbe v družini lahko strokovna oskrba poteka na domu, v dnevnih centrih, v okviru sosedskih programov, v posebnih ustanovah za nego ali v bolnišnicah. Osebe, ki potrebujejo oskrbo, običajno potrebujejo več oblik zdravstvene in nezdravstvene oskrbe, to pa zahteva dobro sodelovanje med družinami, strokovnim osebjem za nego in zdravstvenim osebjem. Zato ima usklajevanje teh storitev pomembno vlogo (upravljanje povezovanja, upravljanje posameznih primerov).

5.4 Pri zagotavljanju dolgotrajne oskrbe strategija „enotne rešitve za vse“ ni smiselna. Različne potrebe uporabnikov oskrbe zahtevajo prilagojene storitve oskrbe. Zato je še toliko pomembnejše, da se izkoristijo izkušnje drugih držav glede vrste, organizacije in učinka teh storitev.

5.5 Prizadevati si je treba za čim večjo svobodo posameznika pri izbiri oblike oskrbe in ponudnika storitve. To ne zahteva le široke ponudbe storitev, temveč tudi vzpostavitev ustreznih okvirnih pogojev, v katerih lahko začne delovati več zasebnih, nepridobitnih in javnih ponudnikov, ter spodbujanje konkurence med njimi s ciljem stalnega izboljšanja ponudbe. Da pa konkurenca ne bi škodovala uporabnikom oskrbe, se mora odvijati v okviru opredeljenih standardov kakovosti, ki jih je treba tudi ustrezno preverjati. Ker gre za socialne storitve splošnega pomena, sta določitev nalog in ciljev ter ocenjevanje rezultatov odgovornost zakonodajalca.

5.6 Različni mehanizmi socialnega varstva v posameznih državah vplivajo na način, kako uporabniki uveljavljajo pravice do oskrbe. Če se npr. ustanovam za nego namenja več sredstev kot izvajanju oskrbe na domu, bo več ljudi živelo v takšnih ustanovah.

5.7 Načeloma je veliko argumentov za to, da se da prednost oskrbi na domu. Veliko ljudi si namreč želi, da bi lahko še naprej živeli doma, tudi v starosti in v primeru bolezni. Če se izkoristijo možnosti, ki jih ponuja družina, oskrba na domu povzroča manj stroškov kot institucionalna oskrba. Vendar pa to dejstvo ne sme povzročiti pritiska na družinske člane (zlasti ženske), da to breme nosijo sami.

5.8 Cilj mora biti iskanje najboljših oblik oskrbe za vsako posamezno situacijo, ob upoštevanju interesov vseh vpletenih. V nekaterih primerih pa ni druge možnosti kot namestitev v specializirani ustanovi.

⁽⁸⁾ Glej mnenje EESO z dne 14.3.2007 o družini in demografskih spremembah, poročevalec: g. BUFFETAUT (UL C 161, 13.7.2007).

6. Financiranje sistemov oskrbe

6.1 Načini financiranja sistemov oskrbe se med državami članicami trenutno precej razlikujejo, včasih so razlike tudi znotraj posamezne države. Razlog je v tem, da je dolgotrajna oskrba pogosto razdeljena med različne javne strukture in proračune, da se pogosto izvaja na lokalni ravni in da se razlikujejo tudi sistemi socialnega zavarovanja, davčni sistemi in zasebne zavarovalne sheme.

6.2 Sistemi financiranja dolgotrajne oskrbe bodo zaradi odvisnosti od nacionalnih in regionalnih okvirnih pogojev in političnih strategij tudi v bližnji prihodnosti različni. Ker pa se ti sistemi trenutno v mnogih državah preverjajo, je izmenjava izkušenj v zvezi z oblikovanjem in delovanjem posameznih instrumentov financiranja (npr. sistemov zavarovanj, davčnih spodbud) ter v zvezi s sistemi prispevkov (npr. proračun za osebno oskrbo, finančni in materialni prispevki) koristna in pomembna.

6.3 Osrednje vprašanje dolgoročnega financiranja oskrbe bi bilo lahko naslednje: kako omejiti dodatno naraščanje stroškov na tem področju? Pri tem pridejo v poštev naslednji ukrepi in strategije:

- ohranjanje in krepitev možnosti za oskrbo v družini, zlasti z mehanizmi spodbud in ponudbami za razbremenitev (npr. kratkotrajna oskrba, oskrba med počitnicami, centri za dnevno varstvo);
- stalen razvoj in izboljšanje ponudbe nege in oskrbe, tudi z vidika izbire, stroškov, kakovosti in učinkovitosti te ponudbe;
- uveljavitev konkurenčnih struktur (kjer je to možno in smiselno), da bi tako okrepili zavest o stroških in spodbudili razvoj;
- uvajanje obsežnega pristopa k preventivi na področju oskrbe. Ta mora vključevati preventivne zdravstvene ukrepe in preprečevanje nesreč (npr. preprečevanje padcev na domu), zasebno zavarovanje, razvoj novih socialnih mrež v starosti, ki lahko prevzamejo storitve pomoči, ter krepitev sposobnosti za premagovanje vsakdanjih težav (npr. sposobnost vodenja gospodinjstva);
- večje vključevanje prostovoljcev v storitve oskrbe (npr. sosedska pomoč, obiski in spremstvo, pomoč pri oskrbi, pomoč umirajočim), tudi – v smislu medgeneracijskih razprav – šolarjev in mladine;

- večja uporaba tehničnih pripomočkov pri oskrbi ter informacijskih in komunikacijskih tehnologij (npr. *smart housing* – pametna hiša, oskrba na daljavo, usposabljanje starejših oseb za komuniciranje z uporabo informacijske tehnologije).

7. Kakovost dolgotrajne oskrbe

7.1 Tudi tisti, ki potrebujejo pomoč, si zaslužijo kakovost. V ta namen si je Evropska unija postavila cilj, da zagotovi dostop do visokokakovostne in trajnostne oskrbe ⁽⁹⁾.

7.2 Po poročilih posameznih držav članic trenutno obstajajo velike razlike med standardi kakovosti na področju oskrbe, glede njihove pravne veljavnosti in vprašanja, ali se ti standardi uporabljajo na nacionalni ali regionalni ravni. Na splošno je večina držav navedla, da je standardov in predpisov na tem področju premalo.

7.3 Kot pri financiranju bodo tudi tukaj še naprej veljali nacionalni in regionalni predpisi. Vendar bi izmenjava na ravni EU ravno na tem področju državam ponudila dragocene spodbude in primerjalne vrednosti za pripravo nacionalnih in regionalnih predpisov. Zato EESO predlaga, da se v okviru skupnega evropskega projekta razvijejo merila kakovosti dolgotrajne oskrbe, ki bi državam pri pripravi lastnih standardov služila kot smernice in ki bi upoštevala večjo mobilnost oseb, ki potrebujejo oskrbo, ter osebja za nego in oskrbo.

8. Trg dela na področju dolgotrajne oskrbe

8.1 Zaposleni v sektorju zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe predstavljajo precejšen delež vseh zaposlenih v Evropski uniji (9,7 % vseh zaposlenih v EU v letu 2001). Ta sektor je v EU-15 v obdobju od leta 1997 do leta 2002 ustvaril 1,7 milijona novih delovnih mest. Sektor nege in oskrbe je pomemben evropski trg dela, ki je deloma zakonit, na nekaterih področjih pa tudi nezakonit.

8.2 Ta sektor daje možnost tudi tistim skupinam, ki imajo na trgu dela pogosto težave (npr. osebe, ki ponovno vstopajo na trg

⁽⁹⁾ Glej akcijski program Skupnosti na področju zdravja 2008–2013.

dela, priseljenci). EESO poziva, da se to dejstvo upošteva v nacionalnih, pa tudi evropskih programih za spodbujanje zaposlovanja (preusposabljanje in usposabljanje).

8.3 Osebnostne storitve v zasebnih gospodinjstvih so rastoč trg, ki v družbi, temelječi na delitvi dela, nekaterim osebam lahko omogočijo svobodno izbiro v zvezi z zaposlitvijo in združljivost poklicnega in družinskega življenja. Delo v gospodinjstvu je oblika zaposlitve, ki je nekoliko drugačna od klasičnega razmerja med delodajalcem in delojemalcem. Pri tem je treba odpraviti delo na črno in določiti ustrezne okvirne pogoje za zakonita pravna razmerja.

8.4 EESO priporoča, da se za financiranje ukrepov izobraževanja uporabi evropski socialni sklad, s čimer bi med drugim tudi zagotovili dolgoročno izboljšanje kakovosti delovnih mest na področju zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe, preprečili predčasne odhode iz poklicnega življenja ter izboljšali kakovost, prilagodljivost in s tem učinkovitost dobavne verige. V ukrepe izobraževanja bi bilo treba vključiti tudi prostovoljce.

8.5 Z vidika evropskega trga dela si je treba prizadevati za čim hitrejši in nebirokratsko vzajemno priznavanje kvalifikacij s tega področja.

8.6 Oskrba in nega – zdravstvena in nezdravstvena – sta fizično in psihično naporno delo, zato morata imeti razbremenitev in podpora oseba za nego pomembno vlogo. Tako ne bi zagotovili le kakovosti oskrbe, temveč tudi to, da to osebo še naprej opravlja svoj poklic. Nevarnost preobremenjenosti je na tem področju zelo velika. Nega in oskrba sta zahtevno delo, za katerega so potrebni čim boljši pogoji dela, pravično plačilo in družbeno priznanje.

8.7 To delo opravljajo pretežno ženske, zato ga mora EU upoštevati v prizadevanjih za spodbujanje žensk in vključevanje načela enakosti spolov.

9. Združljivost oskrbe ter družinskega in poklicnega življenja

9.1 EESO je v mnenju o družini in demografskih spremembah⁽¹⁰⁾ temeljito proučil demografske spremembe v Evropski uniji in opozoril na njihove posledice za družine. Zaradi demografskih sprememb bo v prihodnosti več ljudi poleg opravljanja poklica moralo skrbeti tudi za starejše svojce. Razvoj

⁽¹⁰⁾ Glej raziskovalno mnenje EESO o družini in demografskih spremembah z dne 14.3.2007, poročevalec: g. BUFFETAUT (UL C 161, 13.7.2007).

storitev na področju oskrbe je treba zato obravnavati tudi z vidika dejstva, da je treba razbremeniti svojce, ki negujejo družinske člane, in zagotoviti boljšo združljivost poklicnega življenja ter obveznosti zaradi oskrbe.

9.2 Socialni partnerji bi lahko tukaj spodbujali⁽¹¹⁾ izmenjavo v praksi že uveljavljenih ukrepov za razbremenitev zaposlenih družinskih članov, ki negujejo svojce.

10. Pomoč umirajočim in dostojanstvena smrt

10.1 Razmišljanja o koncu življenja ne smejo biti izključena iz razprav o starajoči se družbi. Po načelih ZN v zvezi s starejšimi bi morali imeti vsi ljudje pravico do čim bolj dostojanstvene smrti, ki mora biti tudi v skladu s posameznikovim sistemom kulturnih vrednot.

10.2 EESO je to temo obravnaval v mnenju o pomoči umirajočim kot primeru prostovoljnih dejavnosti v Evropi⁽¹²⁾ in na tem mestu opozarja na predloge v zvezi s tem vprašanjem⁽¹³⁾.

11. Grdo ravnanje pri oskrbi starejših

11.1 EESO je pred kratkim v mnenju⁽¹⁴⁾ o *grdem ravnanju s starejšimi* obravnaval vprašanje grdega ravnanja na področju oskrbe na domu in v ustanovah ter pripravil različne predloge, na katere želi tukaj ravno tako opozoriti.

12. Izmenjava izkušenj prek odprte metode usklajevanja, raziskovalnih projektov in dodatnih dejavnosti

12.1 Ker politika Skupnosti na področju dolgotrajne oskrbe s pravnega vidika ni mogoča, EESO poudarja, da je odprta metoda usklajevanja izredno pomembno sredstvo za podporo ciljev, povezanih s posodobitvijo in razvojem visokokakovostne, za vse dostopne in trajnostne dolgotrajne oskrbe.

12.2 EESO je v enem od prejšnjih mnenj⁽¹⁵⁾ že predlagal teme, ki bi morale biti v ospredju pri analizi in izmenjavi izkušenj.

⁽¹¹⁾ Glej raziskovalno mnenje EESO o vlogi socialnih partnerjev pri usklajevanju poklicnega, družinskega in zasebnega življenja z dne 11.7.2007, poročevalec: g. CLEVER (UL C 256, 27.10.2007).

⁽¹²⁾ Glej mnenje EESO na lastno pobudo o pomoči umirajočim kot primeru prostovoljnih dejavnosti v Evropi z dne 20.3.2002, poročevalec: ga. EULENBURG (UL C 125, 27.5.2002, op. prev.: mnenje ni prevedeno v slovenščino).

⁽¹³⁾ Glej sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o odzivu Evrope na staranje svetovnega prebivalstva – gospodarski in družbeni napredek v starajočem se svetu. Prispevek Evropske komisije k 2. svetovni konferenci o staranju z dne 18.3.2002, COM(2002) 143 konč. (op. prev.: dokument ni preveden v slovenščino).

⁽¹⁴⁾ Glej raziskovalno mnenje EESO o *grdem ravnanju s starejšimi* z dne 24.10.2007, poročevalec: ga. Heinisch (SOC/279 – UL C 44, 16.2.2008).

⁽¹⁵⁾ Glej opombo 3.

12.3 V mnenju o potrebah po raziskovanju v okviru demografskih sprememb in kakovosti življenja v starosti ter tehnoloških potrebah ⁽¹⁶⁾ je ugotovil, da obstajajo velike potrebe po raziskavah v zvezi s preprečevanjem in zdravljenjem, poklicnimi kvalifikacijami na področju nege, ponudbami oskrbe, tehničnimi rešitvami in podporo svojcem. Vprašanja s področja raziskav, ki jih obravnava to mnenje, so še vedno aktualna. To velja tudi za – v istem dokumentu izraženo – zahtevo po opredelitvi pojmov s področja oskrbe, usklajeni na evropski ravni.

12.4 Poleg tega je treba organizirati delavnice, konference in podobne dogodke, s čimer bi spodbudili evropsko izmenjavo izkušenj in razvoj strategij ravnanja.

12.5 Spodbujati je treba tudi sodelovanje z mednarodnimi organizacijami, kot sta Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) ter Svetovna zdravstvena organizacija (WHO).

13. Evropska zakonodaja

13.1 Čeprav evropska zakonodaja ni neposredno pristojna za področje dolgotrajne oskrbe, pa nanj odločilno vpliva prek

drugih zakonodajnih področij. Po eni strani so posledice direktive o storitvah na notranjem trgu, zlasti v zvezi s socialnimi storitvami splošnega pomena, nejasne, po drugi strani pa Sodišče Evropskih skupnosti strogo razlaga svobodo izvajanja storitev (*). Ponudniki storitev oskrbe in nege, njihovi zaposleni in osebe, ki prejemajo dolgotrajno oskrbo, se lahko znajdejo v razmerah pravne negotovosti, potrebe po takšni oskrbi pa se bodo v vseh državah Unije povečale. Razlike v ponudbi in cenah med posameznimi državami članicami bodo velike, zato se utegne – vsaj na obmejnih območjih – povečati zdravstveni turizem, ki že obstaja in lokalnim oblastem na teh območjih povzroča precejšnje težave. Zato je treba pri razvoju teh zakonodajnih področij razmisliti o učinkih na dolgotrajno oskrbo.

13.2 Področje oskrbe je še posebej občutljivo za nasprotujoče si zahteve konkurence in zajamčene oskrbe, zato ga je treba ustrezno upoštevati v razpravah o čezmejnih storitvah, delovnem pravu in storitvah splošnega pomena.

V Bruslju, 13. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Glej mnenje EESO na lastno pobudo na temo k 7. okvirnemu raziskovalnemu programu: potrebe po raziskovanju v okviru demografskih sprememb – kakovost življenja v starosti in tehnološke potrebe z dne 15.9.2004, poročevalka: ga. Heinisch (UL C 74, 23.3.2005).

(*) Sodba Sodišča Evropskih skupnosti C-341/05 z dne 18.12.2007 (Laval un Partneri Ltd proti Svenska Byggnadsarbetareförbundet in drugim).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2004/40/ES o minimalnih zdravstvenih in varnostnih zahtevah v zvezi z izpostavljenostjo delavcev tveganjem, ki nastajajo zaradi fizikalnih dejavnikov (elektromagnetnih sevanj) (18. posamična direktiva v smislu člena 16(1) Direktive 89/391/EGS)

COM(2007) 669 konč. – 2007/0230 (COD)

(2008/C 204/22)

Svet je 23. novembra 2007 sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2004/40/ES o minimalnih zdravstvenih in varnostnih zahtevah v zvezi z izpostavljenostjo delavcev tveganjem, ki nastajajo zaradi fizikalnih dejavnikov (elektromagnetnih sevanj) (18. posamična direktiva v smislu člena 16(1) Direktive 89/391/EGS)

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 21. februarja 2008. Poročevalec je bil g. PATER.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca 2008) s 66 glasovi za, 1 glasom proti in 11 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi

delavcev tveganjem, ki nastajajo zaradi fizikalnih dejavnikov (elektromagnetnih sevanj).

1.1 EESO meni, da je treba varstvo zdravja delavcev pred posrednimi in neposrednimi negativnimi učinki elektromagnetnih sevanj čim prej urediti v okviru evropske direktive. Ob upoštevanju argumentov, ki jih je predložila Komisija, in argumentov, predstavljenih v tem mnenju, pa EESO pozitivno ocenjuje predlog Komisije.

1.2 Zgolj z odlogom prenosa Direktive 2004/40/ES problemov v zvezi s praktičnim izvajanjem določb te direktive ne bo mogoče rešiti. EESO se zato strinja s Komisijo, da je treba čim prej začeti delo, potrebno za izboljšanje direktive.

1.3 EESO poudarja, da Komisija s preložitvijo začetka veljavnosti direktive za štiri leta in obenem napovedjo vsebinskih sprememb v tem obdobju delavcem in delodajalcem posreduje nejasno sporočilo o svojih zakonodajnih namerah. EESO zato pričakuje, da bo Komisija hitro ukrepala za ublažitev negativnih učinkov te negotovosti v pravnem sistemu EU.

1.4 Odbor Komisiji priporoča, naj pri prihodnjem delu upošteva posebne ugotovitve in predloge v tem mnenju.

2.2 Komisija svoj predlog utemeljuje predvsem s pomisleki, da bi v direktivi navedene mejne vrednosti izpostavljenosti lahko ovirale razvoj medicinske diagnostike z uporabo slikanja z magnetno resonanco (MRI). Komisija želi tudi imeti na voljo več časa za podrobno oceno učinkov direktive na varnost drugih kategorij delavcev in na razvoj drugih gospodarskih sektorjev, v katerih uporabljajo elektromagnetna sevanja.

2.3 Obenem Komisija napoveduje, da bo predlagala spremembe Direktive 2004/40/ES zaradi novih znanstvenih izsledkov, pričakovanih v letih 2008 in 2009. Med drugim gre za priporočili ICNIRP ⁽¹⁾ in WHO ⁽²⁾, v katerih bodo morda predlagane mejne vrednosti, ki se razlikujejo od zdajšnjih mejnih vrednosti v direktivi.

2.4 Socialni partnerji na evropski ravni niso bili zaproseni za mnenje o predlogu Komisije.

2. Povzetek predloga Komisije

2.1 Cilj predloga Komisije je za štiri leta, tj. do 30. aprila 2012, odložiti rok prenosa Direktive 2004/40/ES o minimalnih zdravstvenih in varnostnih zahtevah v zvezi z izpostavljenostjo

2.5 Direktiva 2004/40/ES, ki jo obravnava sedanji predlog Komisije, je 18. posamična direktiva v smislu člena 16(1) Direktive 89/391/EGS. Nanaša se na varstvo vseh kategorij delavcev

⁽¹⁾ ICNIRP – International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (Mednarodna komisija za zaščito pred neionizirajočim sevanjem).

⁽²⁾ WHO – World Health Organisation (Svetovna zdravstvena organizacija).

pred tveganji zaradi izpostavljenosti elektromagnetnemu sevanju na delovnem mestu ⁽³⁾. EESO ni bil zaprosen za mnenje o prvotnem predlogu direktive ⁽⁴⁾, ker je veljalo stališče, da v ta namen zadošča njegovo mnenje iz leta 1993 o štirih fizikalnih učinkih na delovnem mestu ⁽⁵⁾.

2.6 Zaščita pred prekomerno izpostavljenostjo elektromagnetnemu sevanju se od države do države zelo razlikuje; sedem držav članic je Komisiji sporočilo, da so zaključile prenos direktive v svojo nacionalno zakonodajo (Avstrija, Češka, Slovaška, Litva, Latvija, Estonija in Italija ⁽⁶⁾). V drugih državah še uporabljajo starejše določbe (Švedska, Finska, Poljska, Bolgarija, Romunija, Velika Britanija, Francija itd.), v nekaterih državah pa za to področje sploh nimajo posebnih ureditev ⁽⁷⁾.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Ob upoštevanju določb okvirne direktive 89/391/ES in obsežnih razpoložljivih znanstvenih podatkov ni dvoma, da je treba za zagotovitev ustreznega varstva zdravja delavcev – ob posebnem upoštevanju žensk v rodnem obdobju – pred neposrednimi in posrednimi negativnimi učinki elektromagnetnega sevanja in za ohranitev njihove zmožnosti za pravilno opravljanje poklicnega dela ta vprašanja čim prej urediti z evropsko direktivo.

3.2 Ob upoštevanju argumentov, ki jih je predložila Komisija, in argumentov, predstavljenih v tem mnenju, pa EESO pozitivno ocenjuje predlog Komisije.

3.3 EESO se strinja s Komisijo, da je treba čim prej začeti delo, potrebno za izboljšanje direktive, da se zagotovi praktično izvajanje določb direktive. EESO meni, da bi morala izboljšana direktiva imeti bolj tankočuten pristop do vprašanja zaščite pred

izpostavljenostjo elektromagnetnemu sevanju, in upoštevati posebne ugotovitve, navedene v nadaljevanju.

3.4 Odbor obžaluje, da je Evropska komisija prvič doslej precej podaljšala rok za začetek veljavnosti obvezujoče direktive o minimalnih varnostnih zahtevah za delavce in njihovem varstvu pred tveganji na delovnem mestu.

3.5 Napoved Komisije, da je treba vsebino Direktive 2004/40/ES spremeniti, in njen poziv državam članicam, naj odložijo prenos direktive v svojo zakonodajo ⁽⁸⁾, dejansko pomeni umik direktive v njeni sedanji obliki. Formalno pa gre zgolj za podaljšanje roka za začetek njene veljavnosti. To vodi do neenotnega pravnega položaja, pri čemer prizadeti dobivajo protislovne signale glede ukrepov, ki jih je treba sprejeti za omejitev izpostavljenosti evropskih delavcev elektromagnetnemu sevanju. Zato je po mnenju EESO posebej pomembno, da se čim prej sprejmejo enotni predpisi.

3.6 Analiza določb Direktive 2004/40/ES, opravljena v različnih državah članicah med pripravami na prenos, je pokazala več slabosti, ki otežujejo popoln prenos. Odbor pričakuje, da mu bo Komisija predložila predlog izboljšane direktive, ki ga je napovedala za leto 2009, in ga zaprosila za mnenje ter ustrezno upoštevala vse morebitne ugotovitve Odbora.

3.7 Odbor ugotavlja, da se raven varstva delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti elektromagnetnemu sevanju med državami članicami razlikuje. Zato bi morali hitro pripravo izboljšane besedila direktive, ki bi vsem delavcem zagotavljala ustrezno raven varnosti med izpostavljenostjo elektromagnetnemu sevanju, obravnavati kot prednostno nalogo.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Utemeljitev Komisije za podaljšanje roka za prenos direktive se zdi enostranska; osredotoča se samo na zelo majhno skupino delavcev (v vsej Evropi je nekaj sto posameznikov), ki je posebno izpostavljena takšnim tveganjem, med drugim so to delavci, ki upravljaajo naprave za MRI. Komisija ne upošteva

⁽³⁾ Viri elektromagnetnega sevanja, ki se na splošno pojavlja na različnih gospodarskih področjih, so med drugim elektrotermične industrijske naprave (indukcijski grelci in peči), dielektrični in uporovni varilni aparati, varilna oprema, elektrolitska oprema, oprema za prenos in distribucijo električne energije, radijski in TV oddajniki, brezžična telekomunikacijska oprema, vključno z baznimi postajami omrežij mobilne telefonije, radarska oprema, oprema za medicinsko diagnostiko in zdravljenje, npr. za uporabo v elektrokirurgiji, fizioterapevtski diatermiji, magnetni resonančni tomografiji, transkranijski magnetni stimulaciji itd.

⁽⁴⁾ Direktiva Sveta o minimalnih zdravstvenih in varnostnih zahtevah glede izpostavljenosti delavcev tveganjem zaradi fizikalnih dejavnikov. UL C 77, 18.3.1993, str. 77.

⁽⁵⁾ Mnenje o predlogu direktive Sveta o minimalnih zdravstvenih in varnostnih zahtevah glede izpostavljenosti delavcev tveganjem zaradi fizikalnih dejavnikov. UL C 249, 13.9.1993, str. 28.

⁽⁶⁾ Po podatkih GD za zaposlovanje.

⁽⁷⁾ Po podatkih na spletni strani Svetovne zdravstvene organizacije: www.who.int/docstore/peh-emf/EMFStandards/who-0102/Worldmap5.htm.

⁽⁸⁾ IP/07/1610 z dne 26.10.2007.

posledic odložitve za veliko večjo skupino delavcev, izpostavljenih elektromagnetnemu sevanju na različnih gospodarskih področjih (varjenje, elektrolitska oprema, oddajne antene, energetska oprema), ki jih je v Evropi najmanj nekaj milijonov.

4.2 EESO poudarja, da odlog prenosa sam po sebi ne bo odpravil pred kratkim ugotovljenih težav, ki so povezane z nenatančnimi opredelitvami. To bi bilo potrebno, da bi ustvarili enake pogoje za obe strani industrije.

4.3 Po mnenju EESO je pomembno, da določbe, ki jih je treba sprejeti, temeljijo na trdni znanstveni osnovi. Začetek znanstvenega raziskovanja učinkov izpostavljenosti elektromagnetnemu sevanju sega v sredino 20. stoletja, kar daje dobro uveljavljeno znanstveno podlago za minimalne zdravstvene in varnostne omejitve glede izpostavljenosti delavcev. EESO zato meni, da bi bilo izboljšano direktivo treba sprejeti v obdobju štirih let, kot predlaga Komisija.

4.4 EESO meni, da bi morala Evropska komisija pri oblikovanju politike varstva delavcev pred prekomerno izpostavljenostjo elektromagnetnemu sevanju na delovnem mestu pokazati več samoiniciativnosti in delovati bolj neodvisno (še posebej ob upoštevanju Priporočila 519/1999⁽⁹⁾), ki takšno varstvo za celotno prebivalstvo že predvideva. Nekatere države so že oblikovale pravni sistem za varstvo delavcev pred prekomerno izpostavljenostjo elektromagnetnemu sevanju⁽¹⁰⁾.

4.5 Po mnenju Odbora bi lahko Komisija z evropskimi posvetovanji z znanstveniki in pravnimi strokovnjaki ter institucijami iz vseh 27 držav članic EU bolje izkoristila izkušnje iz prakse in bolj upoštevala posebnosti posameznih pravnih rešitev, sprejetih v različnih regijah, da bi rešila nedavno opredeljene težave, ki sedaj preprečujejo prenos in učinkovito uporabo Direktive 2004/40/ES.

4.6 Tako kot že v svojem mnenju iz leta 1993⁽¹¹⁾ EESO poziva Komisijo k izvajanju znanstvenih raziskav, s katerimi bi ugotovili tveganja za zdravje delavcev na delovnem mestu, ki jih

⁽⁹⁾ Priporočilo Sveta 1999/519/ES z dne 12. julija 1999 o omejevanju izpostavljanja javnosti elektromagnetnim poljem, (od 0 Hz do 300 GHz), UL L 199, 30.7.1999, str. 59.

⁽¹⁰⁾ Mednarodna komisija ICNIRP, omenjena zgoraj, ima že vrsto let pomembno vlogo pri razvoju predpisov EU na tem področju. Delo komisije temelji na študijah, ki jih pripravi skupina kakih 12 strokovnjakov iz 9 držav EU, vendar brez sodelovanja socialnih partnerjev in strokovnjakov iz držav, ki so se EU pridružile leta 2004.

⁽¹¹⁾ Glej mnenje EESO o predlogu direktive Sveta o minimalnih zdravstvenih in varnostnih zahtevah v zvezi z izpostavljenostjo delavcev tveganjem, ki nastajajo zaradi fizikalnih dejavnikov (UL C 249, 13.9.1993, str. 28).

povzroča izpostavljenost elektromagnetnim poljem oziroma poljem srednjih frekvenc (vključno z dolgoletno izpostavljenostjo).

4.7 Ob upoštevanju napovedanih izboljšav Direktive 2004/40/ES, ki jih namerava izvesti Komisija, in njenega poziva državam članicam, naj prekinejo formalni prenos določb direktive v svojo zakonodajo, je treba zagotoviti, da se objavljeni standardi CENELEC⁽¹²⁾ vse do predložitve predelane različice besedila ne smejo sklicevati na „uskladitev z Direktivo 2004/40/ES“. To bo omogočilo zagotovitev ustrezne ravni skladnosti pravnega sistema EU.

4.8 Usklajevanje pogojev glede izpostavljenosti delavcev z določbami direktive lahko v določenih primerih zahteva bistvene tehnične prilagoditve (vključno z zamenjavo opreme), zato morajo podjetja pri izvajanju direktive do določene mere upoštevati ekonomske vidike. V okviru tega bi bilo koristno preučiti izkušnje z izvajanjem določb direktive o napravah⁽¹³⁾, ki je predvidevala primerno obdobje za prilagoditev delovnih mest zahtevam direktive.

4.9 Z vidika delodajalcev so najnujnejše določbe glede nove opreme, saj bi bil najcenejši in najučinkovitejši pristop k problemu, če bi proizvajalci opreme oblikovali tehnične rešitve, ki bi zmanjšale ali popolnoma odpravile tveganje za delavce. EESO poudarja, da bi takšen ukrep pred izpostavljenostjo ščitil tudi osebe, ki takšno opremo uporabljajo v samostojni gospodarski dejavnosti in za katere uradno ne veljajo določbe direktive o varnosti delavcev (npr. pri varjenju v družinski obrti ali na kmetijah).

4.10 Če bodo proizvajalci ali dobavitelji v prihodnosti zagotovili ustreznost dokumentacijo o vrsti in moči elektromagnetnih polj, ki jih povzročajo različne naprave, bo mogoče bistveno zmanjšati stroške ocenjevanja tveganj izpostavljenosti na

⁽¹²⁾ CENELEC – *European Committee for Electrotechnical Standardisation* (Evropski odbor za elektrotehnično standardizacijo).

⁽¹³⁾ Direktiva Sveta 89/655/EGS z dne 30. novembra 1989 o minimalnih varnostnih in zdravstvenih zahtevah za uporabo delovne opreme delavcev pri delu (druga posebna direktiva v smislu člena 16(1) Direktive 89/391/EGS), spremenjena z direktivama 95/63/ES in 2001/45/ES.

delovnem mestu. Ker trenutno ni učinkovite ureditve na evropski ravni, takšna dokumentacija pogosto ni na voljo. To še posebej obremenjuje MSP, ki si pogosto ne morejo privoščiti strokovnega ocenjevanja tveganj.

4.11 Če bi imeli sindikati in zavarovalnice dostop do ustrezne dokumentacije proizvajalcev, bi lahko izvajali različne ukrepe za zaščito delavcev ne glede na rok za prenos direktive

in njenih prihodnjih določb (v skladu s splošno priporočeno prakso za izogibanje nepotrebnim tveganjem, kjer je to mogoče).

4.12 EESO skrbi, da bi podaljšanje roka za prenos direktive v prihodnjih letih povzročilo, da bi začela obratovati nova oprema brez vsakršne dokumentacije o možnih tveganjih pri uporabi ali popravilu.

V Bruslju, 21. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o reformi proračuna EU in njegovem financiranju v prihodnosti

(2008/C 204/23)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 25. septembra 2007 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Reforma proračuna EU in njegovo financiranje v prihodnosti (mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 20. februarja 2008. Poročevalka je bila ga. FLORIO.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 113 glasovi za, 18 glasovi proti in 15 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

naj pojasni, katere instrumente namerava uporabiti v postopku posvetovanja.

1.1 Zaradi korenitih sprememb v zadnjih desetletjih Evropska unija začne novo politično agendo, katere prednostne naloge so tudi podnebne spremembe, energija in priseljevanje: nove težave, na katere se je treba odzvati čim prej. EESO je pripravljen sodelovati v razpravi o proračunu, ki jo je začela Evropska komisija, saj gre za ključen instrument za soočanje s temi izzivi.

1.2 Pregled proračuna Evropske unije poteka v občutljivem obdobju ratifikacije Lizbonske pogodbe in ga je treba neposredno povezovati z razpravo o kohezijski politiki, politiki na področju raziskav ter o „pregledu stanja“ SKP. Kmalu bodo tudi volitve v Evropski parlament in delo bo nastopila nova Komisija. Zato EESO poudarja, da je o tako pomembni temi težko razpravljati v obdobju obnove mandata dveh pomembnih institucij. EESO tudi upa, da bodo vlade 27 držav Unije brez zadržkov pripravljene sprejeti strateške odločitve. Komisijo poziva,

1.3 Pri oblikovanju proračunske politike je treba sprejeti temeljno odločitev: federalizem ali medvladni sistem. Jasno je, da je način financiranja proračuna merilo za raven napredka evropske integracije.

1.4 Pred oceno potrebnih ekonomskih virov in metod za njihovo prepoznavanje, ki jih bomo uporabili, bo treba preveriti aktualnost politik Skupnosti, zlasti tistih z dolgo zgodovino, ki jih bo, kljub temu, da so pozitivno vplivale na razvoj in gospodarsko rast, treba prilagoditi in okrepiti za odzive na nove izzive. Pogumno se bo treba lotiti poglobljene analize strukturnih skladov, kohezijskega sklada, regionalnih politik itd. ter analizirati zlasti njihov vpliv in učinkovitost v novih državah članicah, ob upoštevanju Četrtega poročila o gospodarski in socialni koheziji (COM(2007) 273 konč.), o katerem je EESO nedavno pripravil mnenje ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Glej mnenje EESO o Četrtem poročilu o gospodarski in socialni koheziji, CESE 1712/2007.

1.5 Pregled bi morala voditi načela, ki vladajo evropski integraciji: trajnostni razvoj, solidarnost, sorazmernost, mir, uspešnost in napredek, svoboda, varnost, splošna blaginja, poštenost in preračunavanje sredstev. Učinkovit odgovor na velika tveganja, povezana s podnebnimi spremembami, mora biti referenčni okvir za vse predloge v zvezi s finančnimi perspektivami v prihodnje. Obenem si je treba močno prizadevati za nujno izboljšanje obveščanja, preglednosti in razumljivosti načinov zbiranja in porabe prispevkov evropskih državljanov, tudi zato, da bi se spopadli z evroskepticizmom.

1.6 Treba bi bilo preučiti možnost dokončne odprave vseh popustov, posebnih pravic in odstopanj, značilnih za sedanjí proračun: pregled mora predvideti velik korak naprej od teh določb, ki niso v skladu z duhom solidarnosti, značilnim za evropsko integracijo.

1.7 EESO ugotavlja, da je treba pregledati financiranje proračuna EU v skladu s členom 269 Pogodbe ⁽²⁾. Ob upoštevanju različnih možnosti reforme EESO poudarja, da bo, ne glede na izbrano rešitev, reformo treba izvajati postopoma. Treba bo iskati široko soglasje z nacionalnimi parlamenti ter regionalnimi in lokalnimi oblastmi, predvsem pa upoštevati načelo sposobnosti prispevanja vsake države članice, ter povečan obseg ciljev porabe. Glede tega EESO ponavlja stališče, ki ga je izrazil v mnenju *Naša skupna prihodnost – politični izzivi in proračunska sredstva razširjene Unije za obdobje 2007–2013* ⁽³⁾.

1.8 Ob razširjenem pojavu renacionalizacije politik postaja faza izvrševanja proračuna občutljivejša tako z vidika razmerij med institucijami EU in državljani kakor tudi z vidika sprejemanja ukrepov EU v javnosti. Večja delitev odgovornosti med Komisijo in državami članicami pri izvrševanju proračuna je pomemben element, tudi zaradi vključevanja vseh ekonomskih in socialnih akterjev (kot to določa novi člen 274 Lizbonske pogodbe). EESO meni, da je treba dolgoročne strategije nadaljevati s pomočjo finančne kontinuitete, vendar se lahko izkaže, da je potreben določen manevrski prostor za prožnost v primerih hitrega ukrepanja ali spremenjenih okoliščin.

1.9 Načelo sodelovanja in prispevanja, ki je vodilo davčnih sistemov mnogih držav članic Evropske unije in temelji na pravičnosti in preračunavanju sredstev, se nam zdi najučinkovitejše in najuspešnejše.

1.10 Vse zainteresirane strani na vseh ravneh, od nacionalnih vlad do državljanov, so odgovorne za sredstva Skupnosti in imajo od njih koristi.

1.11 Za boljšo prilagoditev novih in starih politik mednarodnim izzivom in lažje ugotavljanje obsega potrebnih sredstev

bi bilo treba okrepiti celoten sistem predhodnega in naknadnega ocenjevanja. Zagotoviti je treba neodvisnost in transparentnost ocenjevalnega organa.

1.12 Ocena mora upoštevati učinkovitost in medsebojni vpliv različnih sistemov javne porabe: sistema Skupnosti, nacionalnega in regionalnega sistema ter tudi možnost sodelovanja različnih akterjev v procesu (Evropska investicijska banka, javno-zasebna partnerstva itd.).

1.13 Zagotoviti bo treba skladnost z instrumenti makroekonomske politike: pakt stabilnosti in rasti na primer določa stroga merila glede stabilnosti, vendar pa ne daje praktično nobenega pomena rasti in s tem javnim naložbam. Treba bo izboljšati tudi usklajevanje nacionalnih proračunskih politik.

1.14 Novi svetovni gospodarski in finančni pojavi so v zadnjih letih povzročili povečanje konkurence med trgi in večjo ogroženost na področju zaposlovanja v Evropski uniji. Skladi, kot je Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji, so primer instrumentov, ki so potrebni, vendar ne zadoščajo za spopad s tovrstnimi pojavi.

2. Uvodne ugotovitve

2.1 S sporočilom SEC(2007) 1188 konč. je Evropska komisija začela javno posvetovanje z vsemi zainteresiranimi stranmi o pregledu proračuna za 2008/2009. Na podlagi rezultatov prvega posvetovanja, ki se bo zaključilo 15. aprila 2008, bo Komisija predvidoma konec leta 2008 ali v začetku leta 2009 predstavila besedilo (še vedno ni jasno, ali bo to bela knjiga), ki bo predlog za oceno, pregled in spremembe sistema lastnih sredstev Unije ter načinov pridobivanja in porabe sredstev za dejavnosti EU.

2.2 Po zaključku posvetovanja, predvidoma 15. aprila 2008, bo Komisija na konferenci (27. maja 2008) predstavila sklepe. Konec leta 2008 ali v začetku leta 2009 bo Komisija predstavila nov revidiran dokument, medtem ko bo konkreten predlog predstavila v tretji, zadnji fazi (2010–2011).

2.3 EESO ima nalogo in priložnost odgovoriti na vprašanja, ki jih je pri posvetovanju postavila Komisija, ter povedati svoje mnenje o konkretnih predlogih drugih institucionalnih akterjev v zvezi z reformo proračunskega sistema EU.

2.4 Potreba po koreniti reformi evropskega proračuna je temeljnega in prednostnega pomena ne le za zagotovitev pravičnosti in preglednega financiranja Unije in njenih politik, temveč tudi za premostitev nedavne institucionalne krize ter boljši izkristek rezultatov, ki jih prinaša Lizbonska pogodba.

⁽²⁾ Prvi odstavek člena 269 se glasi: „Brez vpliva na druge prihodke se proračun v celoti financira iz lastnih sredstev.“

⁽³⁾ Glej mnenje EESO na temo *Naša skupna prihodnost – politični izzivi in proračunska sredstva razširjene Unije za obdobje 2007–2013*, UL C 74, 23.5.2005, str. 32.

3. Kratka zgodovina proračuna EU

3.1 Proračun EU je treba obravnavati kot enega temeljnih instrumentov za doseganje političnih ciljev Unije. Čeprav je njegova teža v absolutnem smislu velika, gre za zgolj majhen odstotek, ki se je v zadnjem času nenehno zmanjševal, kljub širitvi na 27 držav ⁽⁴⁾.

3.2 Nekatere politike EU, kot na primer kohezijska politika, potrebujejo finančno pomoč za izvajanje, medtem ko druge politike, kot je politika konkurence, za doseg svojih ciljev uporabljajo drugačna sredstva. Financiranje in delovanje proračuna morata biti zasnovana tako, da omogočata uresničitev ciljev politik, ki temeljijo prav na proračunu.

3.3 Proračun EU je že od samega začetka doživeljal spremembe in preobrazbe, ki so spremljale faze evropske integracije: enotni trg, širitve in predvsem večanje števila politik Evropske unije. Znatno del proračuna je bil tradicionalno namenjen relativno majhnemu številu politik, vendar pa so tudi politični cilji doživljali spremembe in razvoj, ki upravičujejo ponoven pregled proračuna.

3.4 Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPP), ustanovljena leta 1952, je financiral dejanski sistem lastnih sredstev, ki so izhajala iz natančno določenega deleža za vsako proizvedeno tono jekla, ki so ga premogovniška in jeklarska podjetja nakazovala neposredno v proračun Skupnosti. V skladu z načelom solidarnosti in da bi zagotovili neodvisnost od nacionalnih zahtev, je Pogodba ES določila, da se „brez vpliva na druge prihodke proračun v celoti financira iz lastnih sredstev“ (člen 269).

3.5 S sklepom Evropskega sveta iz Luxembourg z dne 21. aprila 1970 je bil uveden pravi sistem financiranja, ki temelji na lastnih sredstvih; ta so opredeljena kot prihodki, ki se za vedno dodelijo Skupnosti za financiranje proračuna in do katerih ima pravico, ne da bi morale države članice o tem naknadno sprejeti sklep. Danes finančni okvir sestavljajo **kmetijske dajatve in carine**, ki se zaračunajo na zunanjih mejah pri uvozu, delež usklajene davčne osnove davka na dodano vrednost (DDV) ter delež bruto domačega proizvoda (BDP), ki se plača zgolj, če prvi trije viri na zadoščajo za pokritje finančnih obveznosti Skupnosti.

3.6 Izračun deleža iz **DDV**, ki temelji na povprečni stopnji, ponderirani glede na neto znesek prihodkov („metoda prihodkov“), je povzročil, da se je ta vir pretvoril iz dejanskega „lastnega“ sredstva v statistično sredstvo za izračun prispevka držav članic in se tako oddaljil od duha, ki je vladal ob njegovi uvedbi.

3.7 Z leti je izvor lastnih sredstev doživel pravo revolucijo. Glede na podatke, ki jih je objavila Komisija v posvetovalnem dokumentu ⁽⁵⁾, je leta 1988 vir BDP predstavljal manj kot 11 %, 28 % je bil delež carin in kmetijskih dajatev in 57 % DDV, za

leto 2013 pa se predvideva, da bo BDP prispeval 74 % proračunskih prihodkov, carinske in kmetijske dajatve 13 % in viri iz DDV 12 %.

3.8 To pomeni, da se večina sredstev, namenjenih Evropski uniji, že danes črpa iz proračunov držav članic, kjer se včasih prikazujejo kot „postavke porabe“, v prihodnje pa bo tega še več. Če samo pomislimo, da se bodo do leta 2013 lastna sredstva zmanjšala na 12 %, lahko ugotovimo, da se financiranje proračuna popolnoma odmika od besedila in duha Pogodbe.

3.9 Poleg virov financiranja se je tudi struktura porabe proračuna z leti močno spremenila. Na primer plačila v okviru skupne kmetijske politike (SKP) so vrhunec dosegla leta 1985 s 70,8 %, leta 1988 pa so se ustalila na 60 % vseh izdatkov. Leta 2013 pa se bodo izdatki za SKP skorajda preplovali in dosegli 32 %. Razvoj kohezijske politike pa je bil ravno obraten: leta 1965 ji je bilo namenjenih le 6 % vseh izdatkov, leta 1985 10,8 %, leta 1988 17,2 %, leta 2013 pa bodo izdatki zanj znašali 35,7 % proračuna EU. Pri načrtovanem pregledu SKP bo treba upoštevati ne le podporo kmetijstvu, temveč tudi prednosti, ki jih ta zagotavlja državljanom Unije, zlasti glede kakovosti in nadzora.

3.10 Posebej od Maastrichtske pogodbe dalje se pojavlja problem skladnosti: Evropska unija je dobila nove pristojnosti in postopoma so bili opredeljeni novi cilji (kot na primer nedavno prizadevanja na področju okolja), vendar pa to ni vplivalo na obseg proračuna EU, ki je v osnovi ostal enak.

3.11 Obstaja več instrumentov, ki niso vključeni v proračun, kot je na primer nedavno ustanovljen Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji. Ti instrumenti nimajo posebnega finančnega kritja: njihovo delovanje in uporaba sta odvisna od proračunskega viška drugih proračunskih postavk ter drugih neporabljenih sredstev EU. V praksi takšen sistem pomeni, da so ti instrumenti manj pomembni in da sta njihovo financiranje in delovanje pravzaprav obrobne pomena.

3.12 Zaradi drugih elementov, kot je bila leta 1985 uvedba tako imenovane „britanske izjeme“, ki je bila nato razširjena na druge države, ter številnih odstopanj in neravnovesij, ki še povečujejo nerazumljivost in nepreglednost proračuna, je še toliko bolj nujno in vitalno ter absolutno potrebno pregledati proračun ter načine njegovega delovanja in financiranja.

4. Potreba po pregledu proračuna, da bi bila Evropska unija pripravljena na prihodnje izzive

4.1 EESO meni, da mora biti proračun v svetu tako edinstvene organizacije, kot je Evropska unija, v skladu s temeljnimi načeli evropske integracije, ki so zajeta v pogodbah, zlasti ustanovitvenih. Cilji, kot so mir, uspeh in napredek, svoboda,

⁽⁴⁾ Glej tabeli v dodatku.

⁽⁵⁾ SEC(2007) 1188 konč. Sporočilo Komisije – Reforma proračuna v spreminjajoči se Evropi, javni posvetovalni dokument v zvezi s pregledom proračuna za 2008/2009.

varnost, skupna in splošna blaginja, pravičnost in prerazporejanje sredstev, morajo biti glavna referenca v trenutkih odločanja. Pri izzivih, kot so podnebne spremembe in slabšanje stanja okolja, bi tudi trajnost morala biti pomembno vodilno načelo za vse odhodke, predvidene v prihodnjem proračunu.

4.2 Sprejete odločitve morajo odražati preglednost in razumljivost celotnega okvira, ki ureja proračun, s čimer prispevajo k vzpostavljanju neposrednejšega stika med evropskimi državljani in institucijami Unije.

4.3 Pri pregledu proračuna je treba zagotoviti spoštovanje načela enakosti med državami članicami in odpraviti vsa odstopanja, popuščanja in posebne pravice. Pri prispevkih držav članic v proračun EU je treba upoštevati njihovo splošno raven blaginje ter načelo solidarnosti.

4.4 Pregled proračuna bo v imenu načela nediskriminacije in enakosti vseh evropskih državljanov moral predvideti posebne ukrepe za odpravo sistema odstopanj, privilegijev in izjem, ki veljajo za nekatere države.

5. Za spremembo sedanjega sistema financiranja

5.1 Posvetovalni dokument, ki ga je predstavila Evropska komisija, bi moral ponuditi priložnost za resno razpravo vseh akterjev, institucionalnih, političnih in socialnih, da bi lahko premagali protislovja, značilna za evropski proračun in zlasti za njegovo financiranje.

5.2 EESO poudarja, da bo med procesom uvajanja sprejetih sprememb zaradi občutljivosti te teme treba iskati široko soglasje med vsemi zainteresiranimi akterji, od nacionalnih parlamentov do socialnih partnerjev in civilne družbe, prizadevati si bo treba za postopno izvajanje, da bi zagotovili splošno sprejemanje projekta reforme, s ciljem izogniti se prednostni obravnavi te ali one države članice.

5.3 EESO verjame, da bo po zaslugi nove Lizbonske pogodbe pregled proračuna prinesel tak sistem financiranja proračuna, ki bo vključeval nove oblike lastnih sredstev. Treba bi bilo odpraviti zlasti dve neskladji današnjega stanja: dejstvo, da 70 % sredstev prihaja iz BDP, ki je, vsaj formalno, pomožen vir, ter dejstvo, da več kot 85 % vseh sredstev izhaja iz virov, ki v resnici niso „lastni“, in so torej neposredno nakazana Uniji.

5.4 EESO si torej želi vrnitve k besedilu in duhu člena 269 Pogodbe, ki nedvomno določa primat lastnih sredstev pri financiranju proračuna. Pozdravlja razpravo, ki jo je v Evropskem

parlamentu sprožilo Lamassourjevo poročilo ⁽⁶⁾, v katerem so, med drugim, navedene zamisli o reviziji sistema lastnih sredstev:

— DDV;

— trošarina za goriva v prometu in drugi energetske davki;

— trošarina za tobak in alkohol;

— davek od dobička podjetij.

5.5 Treba je kvantitativno in kvalitativno izboljšati obveščanje, preglednost in učinkovitost sistema za evropske državljane. Poleg tega morajo ti imeti možnost kar se da zavestno sodelovati pri nadzoru, ocenjevanju in določanju namembnosti prispevkov, ki jih dajejo EU za njeno delovanje in uresničevanje njenih politik. To je temelj vsake demokratične vladavine.

5.6 Jasno je, da je način financiranja proračuna merilo za raven napredka evropske integracije. V bolj federalnem sistemu bi bil evropski davek upravičen in bolj transparenten. Vseeno pa je predpostavka, da evropski ekonomisti v sedanjem položaju ne bi uspeli najti rešitve, zmotna in odraža pomanjkanje politične volje.

6. Politike in vloga Evropske unije

6.1 Evropska komisija v sporočilu SEC(2007) 1188 konč. navaja vrsto dejavnikov ⁽⁷⁾, ki neposredno in posredno vplivajo na strateške izbire in politično agendo Evropske unije. Med te dejavnike spadajo tako staranje prebivalstva kot znanstveni in tehnološki napredek, konkurenčnost svetovnih trgov, podnebne spremembe, solidarnost kot zaveza Evrope ter politike na področju razvoja podeželja.

6.2 Proračun je eden bistvenih elementov za uresničitev ciljev, usmerjenih v napredek EU, zato je treba njegov pregled opraviti na podlagi obsežnega in podrobnega razmisleka o vlogi in ciljih Unije 27 držav.

6.3 EESO torej meni, da bo treba v fazi posvetovanja v institucijah in zunaj njih najti soglasje o tem, katere politike so temeljnega pomena za prihodnost Evrope. Nato bo treba določiti, kako bo Evropska unija okrepila svojo vlogo in razširila področje delovanja na teh področjih. Najbolje bi bilo, da vse to poteka v luči nove pogodbe.

6.4 Pri odločitvah v zvezi s politikami, ki morajo biti v ospredju delovanja Unije v prihodnjih letih, je treba pozorno analizirati vsa v preteklosti ugotovljena neskladja in zamude, predvsem v sistemu financiranja, da ne bi ponavljali istih napak.

⁽⁶⁾ Evropski parlament: Poročilo o prihodnosti lastnih sredstev Evropske unije (A6-0066/2007) z dne 13. marca 2007, poročevalec: Alain Lamassoure.

⁽⁷⁾ Glej točko 2.1 sporočila SEC(2007) 1188 konč.

6.5 Med različnimi področji delovanja in bolj specifičnimi politikami, ki jih Komisija v posvetovalnem dokumentu opisuje kot izzive v prihodnosti, je treba dati poseben poudarek, tudi v ekonomskem smislu, ukrepom v korist ekonomske in socialne kohezije. Zlasti po zadnji širitvi Unije so se povečale neenakosti in pregled proračuna bi moral biti tudi priložnost za nadaljnje spodbujanje manj razvitih območij, iz preprostega razloga, ker gospodarski in družbeni razvoj tudi manj bogatih območij Unije pozitivno vpliva na vse države članice in njihova gospodarstva.

6.6 Poleg tega morata solidarnost in socialna pravičnost, kot že rečeno, ostati vrednoti, ki navdihujeta delovanje EU. Ob izzivih, kot je na primer priseljevanje, mora EU znati projicirati svojo vlogo in svoj socialni model zunaj svojih meja ter za to imeti na voljo zlasti finančne instrumente, katerih cilj bo odpraviti razloge za izseljevanje v državah izvora.

6.7 Spopadanje z izzivom podnebnih sprememb postaja čedalje pomembnejša prednostna naloga za Evropo in to bi v prihodnosti morali odražati prednostni cilji glede porabe sredstev. Treba je zagotoviti dodatna sredstva za raziskave in razvoj naprednih tehnologij na področju energetike in prometa ter razvijati metode zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida. Znatna sredstva bi bilo treba dodeliti tudi podpori ukrepom prilagajanja in blažitve v najmanj razvitih državah ter podpori naložbam z nizkimi emisijami ogljika v hitro razvijajočih se gospodarstvih.

7. Približevanje evropskih državljanov proračunskim politikam

7.1 Sama struktura proračuna, ki nujno potrebuje reformo, je prispevala k institucionalni krizi Evropske unije: kratkovidna razprava o lastnih sredstvih, ki se je začela v zadnjih letih, je prispevala k današnji slabi podobi Evropske unije. Zapletenost, pomanjkanje razumljivosti ter odstopanja in izjeme so dejavniki, ki se oddaljujejo od načel evropske integracije in obnavljajo evroskepticizem.

7.2 Po težavah pri sprejemanju najprej ustavne in nato Lizbonske pogodbe proračun in potreba po njegovi reformi ne smeta biti še en dejavnik, ki bo spodbujal razmišljanje, da se denar evropskih državljanov steka v „jamo brez dna“, zato je treba narediti jasnejšo povezavo med porabo in doseženimi rezultati.

8. Kakšna bo prihodnost lastnih sredstev?

8.1 Razprava o načinih financiranja Unije je eden od najbolj kontroverznih vidikov pregleda proračuna. Sedanji okvir financiranja proračuna (omenjen v točki 3.7) se precej razlikuje od financiranja, ki v glavnem temelji na lastnih sredstvih. V perspektivi revizije je mogoče marsikaj: od uvedbe novega sistema lastnih sredstev, ki bi zamenjal prejšnje oblike financiranja, do rešitev, ki dajejo prednost BDP državam članic.

8.2 Evropski parlament je s *Poročilom o prihodnosti lastnih sredstev Evropske unije*, ki je bilo sprejeto marca lani (poročevalec:

LAMASSOURE)⁽⁸⁾, kritiziral sedanjo strukturo proračuna in njegovo financiranje, ter predlagal reformo v dveh fazah, ki pa bi bili del istega sklepa. Prva, prehodna faza, bi bila izboljšanje sedanjega sistema nacionalnih prispevkov, druga faza pa bi po mnenju EP morala voditi v uvedbo lastnega sredstva, ki bi nadomestilo sedanje mehanizme.

8.3 Evropski parlament je ponovno poudaril, da uvedba evropskega davka ne bi pomenila nič revolucionarnega, ker ne bi imela nobenega vpliva na bremena davkoplačevalcev, in navedel merila, ki bi jih moral upoštevati nov sistem: zadostnost, stabilnost, razumljivost in preprostost, nizki stroški izvajanja, učinkovito dodeljevanje sredstev, vertikalna pravičnost (prerazporejanje), horizontalna pravičnost (enak učinek na vse evropske davkoplačevalce) in pravični prispevki (v skladu z bogastvom in blaginjo različnih držav).

8.4 Na podlagi že večkrat izražene ugotovitve, da evropski proračun ne zadošča za uresničevanje ciljev EU in za njeno soočanje z izzivi, želi EESO začeti razmislek o evropskem davku. Izhajajoč iz ocene različnih ravni pomembnosti evropske zakonodaje bi lahko predvideli uporabo morebitnih sankcij za države, ki ne izpolnjujejo obveznosti prenosa nekaterih direktiv, ki so temeljnega pomena, s tako pridobljenimi sredstvi pa bi lahko financirali evropske projekte.

8.5 EESO ceni skladnost poročila Evropskega parlamenta in njegove številne predloge, strinja pa se tudi z analizo sedanjega stanja proračuna in potrebo po njegovi reformi. Obenem želi opozoriti na možne težave pri uvedbi takšnega sistema. Uvedba financiranja, ki bi temeljilo na „evropskem davku“, bi nedvomno sprožila močan odpor, zlasti zaradi težav pri komuniciranju z državljani.

8.6 Zato si bo Evropska unija morala še bolj prizadevati ne le za podporo konkurenci, temveč tudi za ohranjanje in spodbujanje kohezije, okolja, zaposlovanja in evropskega socialnega modela.

8.7 EESO meni, da je treba pri odločitvah, sprejetih v okviru reforme proračuna, iskati rešitve, ki se bodo izogibale odstopanju in izjemam in dajale prednost sposobnosti prispevanja državam članic, v skladu z načeli pravičnosti, enakopravnosti in solidarnosti. Poudarja pa tudi, da razprava o virih, četudi je bistvenega pomena, ne sme zasenčiti razprave o strateških odločitvah, vlogi in politikah Evropske unije, ali je postaviti na stranski tir.

9. Za transparentne in učinkovite oblike izvrševanja proračuna

9.1 Izvrševanje proračuna je drug pomemben vidik pregleda proračuna. Transparentnost, zanesljivost in razumljivost so merila, ki imajo v tej fazi posebej pomembno vlogo, poleg tega pa ravno prek izvrševanja proračuna evropski državljani prihajajo v stik z delovanjem EU in presojo oprijemljive rezultate.

⁽⁸⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0066+0+DOC+WORD+V0//EN>.

Treba je tudi zagotoviti usklajenost proračunskega ciklusa z institucionalnimi mandati Evropskega parlamenta, Komisije in Sveta.

9.2 EESO meni, da so potrebna dodatna prizadevanja za obveščanje evropskih državljanov o rezultatih evropskih politik in skladov iz dveh bistvenih razlogov: 1) zaradi transparentnosti; 2) zaradi boja proti evroskepticizmu in proti obveščanju, ki pogosto namesto uspehov raje pristransko poudarja neuspehe, čeprav jih je manj.

9.3 V zvezi s stabilnostjo finančnih okvirov in njihovo notranjo prožnostjo EESO meni, da je treba dolgoročnim strategijam Evropske unije (kot so zaposlovanje, raziskave in razvoj, okolje, energetika) zagotoviti določeno kontinuiteto, medtem ko mora za kratkoročne prednostne naloge veljati določena mera prožnosti zaradi prilagajanja spremembam okoliščin in hitrega ukrepanja, pri čemer morajo predvsem države članice v takih primerih imeti maneverski prostor.

9.4 Razprava o izvrševanju proračuna se mora nujno nanašati tudi na upravljanje proračuna in s tem povezano odgovornost. Danes države članice neposredno upravljajo z 80 % proračuna, za preostalih 20 % pa je pristojna Evropska komisija, ki pa je kljub temu v celoti odgovorna za izvrševanje proračuna. EESO poudarja, da bi bilo treba tudi to razdelitev ponovno preučiti, da bi ugotovili, ali je še vedno aktualna.

9.5 Pri tem je treba v kar največji meri upoštevati novo pogodbo, ki člen 274 spreminja tako: v prvem pododstavku se začetek stavka „Komisija izvršuje proračun“ nadomesti s „Komisija izvršuje proračun v sodelovanju z državami članicami“; drugi pododstavek se nadomesti z naslednjim: „Uredba določa obveznosti držav članic v zvezi z revizijo in nadzorom izvrševanja proračuna in nastalih obveznosti. Za vsako institucijo določa tudi obveznosti in podrobna pravila, ki se nanašajo na njen delež odhodkov“.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

PRILOGA

k mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednji amandmaji, ki so zbrali več kot četrtno glasov, so bili med razpravo zavrnjeni (člen 54, točka 3 poslovnika):

Točka 1.3

Točka se črta:

~~Pri oblikovanju proračunske politike je treba sprejeti temeljno odločitev: federalizem ali medvladni sistem. Jasno je, da je način financiranja proračuna merilo za raven napredka evropske integracije.~~

Rezultat glasovanja

Za: 40 Proti: 87 Vzdržani: 10

Točka 7.3

Za točko 7.2 se doda nova točka 7.3:

Eno večjih skrbi v zvezi s sedanjim finančnim sistemom EU povzroča njegova nezmožnost upravljanja financ na takšen način, da bi revizorji potrdili zaključne račune. Predstava, ki smo ji priče vsako leto, ko revizorji odklonijo potrditev večine odhodkov, vodi k slabemu slovesu v državah članicah. Kakršen koli nov sistem bi moral rešiti ta problem.

Rezultat glasovanja

Za: 37 Proti: 94 Vzdržani: 12

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o spremembi nekih določb Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost

COM(2007) 677 konč.

(2008/C 204/24)

Svet je 22. novembra 2007 sklenil, da v skladu s členom 93 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Sveta o spremembi nekaterih določb Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 20. februarja 2008. Samostojni poročevalec je bil g. BURANI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 123 glasovi za, 1 glasom proti in 6 vzdržanimi glasovi.

1. Uvod

1.1 Leta 2007 je začela veljati direktiva o DDV ⁽¹⁾, ki je v enem besedilu združila vse tekom let sprejete in spremenjene določbe s področja DDV. Med izvajanjem te direktive se je pokazalo precej težav v praksi ali problemov, na katere so podjetja in nekatere države članice opozorili in v zvezi z njimi pripravili predloge. Komisija jih je proučila in sklenila predlagati nekaj sprememb, ki so vsebina tega predloga direktive.

1.2 Predlogi sprememb so različni in se nanašajo na različna vprašanja. Komisija je zaradi zmanjšanja birokracije in pospešitve postopkov po mnenju Odbora upravičeno sklenila, da vse spremembe združi v en sam predlog.

2. Vsebina predloga

2.1 Nekatere spremembe se nanašajo na energetske sektor, za katerega je sprva veljal davčni sistem iz direktive iz leta 2003 ⁽²⁾, ki je bil kasneje prenesen v direktivo o DDV. Področje uporabe direktive se je zaradi uporabljenih tehničnih izrazov izkazalo za preveč omejeno in ni ustrezalo dejanskemu stanju v gospodarstvu. Med „energente“, za katere velja trošarina, je direktiva štela zemeljski plin, dobavljen po plinovodu ali z ladjo za prevoz zemeljskega plina, električna energija in energija za ogrevanje ali hlajenje, dobavljena po omrežjih daljinskega ogrevanja ali hlajenja (t. i. distribucijskega omrežja). Komisija predlaga, da so ti energenti oproščeni davka na dodano vrednost.

2.2 V zvezi z omenjenimi viri energiji je v predlogu predvideno, da se obdavčijo v državi članici uporabnika storitev, povezanih z zagotavljanjem dostopa. Predlaga se tudi poenostavitev

postopka, po katerem lahko država članica uporabi znižano stopnjo DDV.

2.3 V zvezi z odstopanjem od določb je bilo Bolgariji in Romuniji v okviru njunega pristopa dovoljeno, da malim podjetjem oprostita plačevanje davka in da še naprej uporabljata oprostitve za mednarodni prevoz potnikov. S tega vidika se nič ne spremeni: zdelo se je le smiselno, da se ta odstopanja navedejo v besedilu direktive o DDV, kot to velja za druge države članice.

2.4 V zvezi s pravico do odbitka predlog uvaža oziroma pojasnjuje jasno temeljno načelo v skladu z razmišljanjem, na katerem temelji DDV: omejitev začetne pravice do uveljavljanja odbitka sorazmerno z dejanskim deležem poklicne uporabe, kadar so večnamenske nepremičnine vključene v sredstva in obveznosti podjetja. Predviden je tudi sistem korekcij, da se upoštevajo spremembe med poklicno in nepoklicno rabo v določenem obdobju.

3. Ugotovitve in sklepi

3.1 Predlogov iz točk 2.3 in 2.4 ni treba posebej komentirati – v prvem primeru gre samo za popravek prvotno nepopolnega besedila, v drugem pa za sicer očitno, vendar potrebno pojasnitev temeljnega načela, ki je dobro znano in uporabljano.

3.2 EESO podpira predlog, opisan v točkah 2.1 in 2.2, ki naj bi zakonodajo uskladil z dejanskim stanjem v gospodarstvu in zagotovil enako davčno obravnavo različnih virov energije.

3.3 EESO torej podpira predlog Komisije.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost.

⁽²⁾ Direktiva Sveta 2003/92/ES z dne 7.10.2003.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o odnosih med Evropsko unijo in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo: Vloga civilne družbe

(2008/C 204/25)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 16. februarja 2007 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Odnosi med Evropsko unijo in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo: vloga civilne družbe.

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 30. januarja 2008. Poročevalec je bil g. BARABÁS.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 443. plenarnem zasedanju 12. in 13. marca 2008 (seja z dne 12. marca) s 125 glasovi za, 1 glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek in glavni sklepi

1.1 EESO priznava, da je Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija dosegla pomemben napredek na področju razvoja in stabilizacije odnosov z EU, s končnim ciljem vstopa v EU. Dodelitev statusa države kandidatke je priznanje napredka, ki ga je dosegla. EESO spoštuje ta pozitiven razvoj dogodkov v okolju, ki se sooča s političnimi, gospodarskimi in socialnimi posledicami sporov v regiji, izzivi prehodnega obdobja in izvajanjem Ohridskega okvirnega sporazuma.

1.2 EESO je pripravljen podpreti Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo v njenih prizadevanjih, da čim prej začne pristopna pogajanja, po možnosti že leta 2008.

1.3 Glede na zavezanost EESO in predstavnikov ekonomsko-socialnih interesnih skupin v Nekdanji jugoslovanski republici Makedoniji, da okrepijo dialog in sodelovanje med organizirano civilno družbo Evropske unije in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, je zaznati potrebo po pripravi izhodišč za pristop Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije k Evropski uniji. Ustanovitev skupnega posvetovalnega odbora z EESO igra zelo pomembno vlogo v tem procesu. Določitev članov Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije v tem skupnem organu bi morala biti rezultat odprtega, preglednega in demokratičnega procesa.

1.4 V okviru procesa pristopa k EU EESO poudarja ključno vlogo civilne družbe Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije pri oblikovanju, uvajanju, izvajanju in spremljanju javnih politik in zakonodaje (načrt reform), usmerjenih v pripravo prenosa pravnega reda EU v nacionalno zakonodajo. Za nadaljnje spodbujanje tega procesa je treba civilno družbo Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije vključiti v pristopna pogajanja.

1.5 Različne zveze sindikatov bi morale sobivati in delovati po načelu enakopravnosti. Da bi ustvarili okolje za to, je treba sprejeti posebno zakonodajo o sindikatih ter vnovič preučiti in zmanjšati sedanjo zahtevo (33 % vseh delavcev) za pridobitev statusa pogodbenega partnerja v kolektivnih pogajanjih. To bi lahko bil pomemben prispevek h krepitvi socialnega dialoga in k polnemu spoštovanju pravic sindikatov.

1.6 Razvoj in sodelovanje med obstoječimi delodajalskimi združenji je treba olajšati, zakonodajni okvir pa prilagoditi, da se vzpostavijo jasna merila za njihovo udeležbo v ekonomsko-socialnem svetu (ESS).

1.7 Vlogo ekonomsko-socialnega sveta Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije je treba okrepiti; postati mora bolj reprezentativen z udeležbo vseh akterjev, vključno z organizacijami civilne družbe. S tem bi oblikovali trdno institucionalno podlago za izvedbo konstruktivnega dialoga o ekonomsko-socialnih vprašanjih v okviru resničnega partnerstva. Za uresničitev tega cilja je treba skupaj z vpletenimi stranmi pripraviti nov pravni okvir in ga nato sprejeti po hitrem postopku.

1.8 EESO izraža globoko zaskrbljenost nad izjemno visoko stopnjo revščine in stopnjo brezposelnosti in poziva vlado Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije, naj sprejme učinkovite ukrepe za boj proti revščini in krepitev socialne kohezije.

1.9 Porazdelitev državnih sredstev in sredstev EU bi morala biti bolj usmerjena v pomoč revnim ter temeljiti na solidarnosti in socialni koheziji, da zmanjša obstoječe regionalne in etnične razlike. Za izboljšanje stanja Romov so potrebni posebni ukrepi.

1.10 EESO pozdravlja prizadevanja in sprejetje vladne strategije za sodelovanje s civilno družbo, ki je korak naprej k zagotavljanju podpornega okolja za razvoj organizirane civilne družbe ter prispevek k vsebinskemu in konstruktivnemu civilnemu dialogu.

1.11 Vzporedno s povečanjem udeležbe civilne družbe je treba krepiti sposobnosti socialnih in civilnih partnerjev. Pomemben vidik v tem smislu je neposredni in posredni finančni podporni mehanizem vlade Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije. Nadalje je treba v šolo uvesti posebne izobraževalne programe o vlogi civilne družbe.

2. Uvod

2.1 Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je 9. aprila 2001 postala prva država na zahodnem Balkanu, ki je podpisala stabilizacijsko-pridružitveni sporazum v obliki izmenjave pisem. Sporazum je začel veljati 1. aprila 2004.

2.2 Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je uradno zaprosila za članstvo v EU 22. marca 2004. Evropska komisija je 9. novembra 2005 izdala pozitivno mnenje o zaprosilu, 16. decembra 2005 pa je Evropski svet sklenil, da Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji dodeli status države kandidatke.

2.3 Na četrtem zasedanju stabilizacijsko-pridružitvenega sveta za odnose med EU in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo 24. julija 2007 se je slednja trdno zavezala k pospešitvi reform. Svet je podprl tudi ustanovitev skupnih posvetovalnih odborov z EESO in Odborom regij.

2.4 Najnovejše poročilo o napredku Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije, objavljeno 6. novembra 2007, ocenjuje napredek, ki ga je država dosegla na več področjih, našteva pa tudi preostale resne izzive, s katerimi se mora spoprijeti.

2.5 V okviru pričakovanega začetka pristopnih pogajanj EESO poudarja ključno vlogo civilne družbe. Zato se to mnenje osredotoča na civilno družbo Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije ter njeno okolje, priložnosti in izzive; socialni in civilni dialog v državi; odnose med EU in državami zahodnega Balkana.

3. Nekatere značilnosti civilne družbe Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije

3.1 Civilna družba je nastala v poznem 19. in zgodnjem 20. stoletju in močno vplivala na celotni družbeni razvoj. Literarni in kulturni krogi, dobrodelne organizacije in druge državljanske pobude so sprožili razvoj kulturnih, športnih in najrazličnejših stanovskih organizacij. V obdobju socializma so bile te organizacije pod političnim nadzorom. Neodvisnost leta 1990 in

prehodno obdobje na poti do parlamentarne demokracije sta močno spodbudila krepitev vloge civilne družbe v državi.

3.2 Vnovični razvoj civilne družbe Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije na začetku devetdesetih let 20. stoletja je bil pozitivna posledica političnega razvoja v državi, ki je utrl pot ustvarjanju neodvisne, raznolike in v storitve usmerjene civilne družbe. Druga značilnost civilne družbe Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije, ki deluje znotraj močnega normativnega okvira, je njena usmerjenost v vrednote.

3.3 Za civilno družbo Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije je značilno, da je participacija državljanov omejena tako po širini kot po globini delovanja. Kljub temu, da obseg nestranskih političnih dejavnosti v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji narašča, se dejavnosti civilne družbe (dobrodelne dejavnosti, članstvo v organizacijah civilne družbe, prostovoljne dejavnosti, skupno delovanje v skupnostih itd.) udeležuje še vedno manjšina državljanov (manj kot 30 %).

4. Splošno ozadje

4.1 Politično ozadje: Ohridski okvirni sporazum in vladavina prava

4.1.1 Ohridski okvirni sporazum ⁽¹⁾, sklenjen avgusta 2001, in vladavina prava sta med ključnimi dejavniki politične stabilnosti države. Ohridski okvirni sporazum prispeva k reševanju izzivov, povezanih z raznolikostjo družbe Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije. Prispeva tudi k vzpostavljanju ustanov za stabilnost in razvoj in narekuje ritem političnega, družbenega, gospodarskega in medetničnega življenja.

4.1.2 Po parlamentarnih volitvah leta 2006 in sestavi nove desnosredinske vlade je bilo treba vzpostaviti novo ravnotežje. Kaže se potreba po zavezanosti vlade k političnemu dialogu in pridobivanju podpore vseh političnih sil pri uresničevanju politike Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije na področju EU. Napredek je viden na področju konstruktivnega političnega dialoga o vprašanjih temeljnega nacionalnega pomena. Ta proces pa lahko zavrejo nenehne politične napetosti, ki preprečujejo boljše upravljanje in izgradnjo dobro delujočih demokratičnih institucij.

4.1.3 Precejšen napredek je bil dosežen na področju izvajanja zakonodajnega dela Ohridskega okvirnega sporazuma, katerega določbe so bile vključene v ustavo po sprejetju amandmajev v parlamentu, kakor tudi na področju enakopravne zastopanosti različnih skupnosti v javni upravi. Odstotek prebivalstva, ki

⁽¹⁾ V začetku leta 2001 se je Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija soočala z oboroženimi spopadi in krizo medetničnih odnosov. Politična rešitev krize je bil Okvirni sporazum (znan tudi kot Ohridski sporazum), ki so ga 13. avgusta 2001 v Ohridu sklenile štiri vodilne politične stranke, jamstvo za njegovo izpolnjevanje pa sta dala predsednik republike in mednarodna skupnost (EU in ZDA). Cilji Okvirnega sporazuma so ohraniti celovitost in enotnost države, spodbujati demokracijo in razvijati civilno družbo, spodbujati približevanje Evropski uniji in Natu in razvijati večkulturno družbo z enakopravnim vključevanjem etničnih skupnosti. Zakonodajni del Okvirnega sporazuma je bil izpolnjen v približno štirih letih, do julija 2005.

meni, da so medetnični odnosi največji problem v državi, se je zmanjšal s 41,4 % julija 2001 na 1,4 % marca 2007. Januarja 2005 je medetnične odnose kot „zelo slabe“ opisalo 19,7 % državljanov, marca 2007 pa samo 7,6 % (²).

4.1.4 Napredek je bil zaznan tudi na področju izobraževanja za skupnosti, enakopravne zastopanosti in decentralizacije. Ker sporazum predstavlja „okvir“, pušča prostor za različne razlage in morebitne zahteve po dopolnilnih ukrepih. Državo se bo morda morala spoprijeti z novimi izzivi na področju uporabe jezikov (Zakon o jezikih, dvojezičnost Skopja), statusa nekdanjih etničnih albanskih borcev, ozemeljske organiziranosti (Kičevo, 2008) in položaja manjših in razpršenih etničnih skupnosti, kot so Turki, Romi, Srbi, Bošnjaki in Vlasi, ki skupaj tvorijo 10,6 % prebivalstva.

4.1.5 Stanje romske skupnosti je še vedno zaskrbljujoče, čeprav država zavzeto sodeluje v pobudi „Desetletje za vključevanje Romov 2005-2015“.

4.1.6 Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je v preteklosti delala (pre)počasne korake v smeri krepitve pravne države, predvsem zaradi strukturnih slabosti pri izvajanju zakonov in na sodiščih, spolitizirane in šibke javne uprave, korupcije in organiziranega kriminala. Danes je viden določen napredek na teh področjih. Pravni okvir za krepitev neodvisnosti in učinkovitosti sodstva je bil v veliki meri vzpostavljen z dopolnitvijo ustave decembra 2005. Boj proti korupciji je visoko na seznamu nalog vlade Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije. Maja 2007 je začel veljati novi državni program za preprečevanje in zatiranje korupcije. Kljub temu bo potrebna močna politična volja za okrepitev prizadevanj za učinkovit boj proti korupciji.

4.2 Socio-ekonomsko ozadje: rast brezposelnosti

4.2.1 Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je bila v primerjavi z drugimi republikami nekdanje jugoslovanske federacije manj razvita, kar je razvidno iz dejstva, da je bilo šest let pred neodvisnostjo njeno gospodarstvo v upadu. Prva leta neodvisnosti so bila zaznamovana z makroekonomsko nestabilnostjo in proračunskim primanjkljajem. Kriza v regiji, grški embargo, sankcije ZN proti Zvezni republiki Jugoslaviji in kosovska kriza so negativno vplivali na gospodarsko in politično stanje v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji in neposredno prispevali k njeni nezmožnosti, da se osredotoči na politične in gospodarske reforme.

4.2.2 Danes se Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija ponša s sorazmerno dobro makroekonomsko stabilnostjo, ki temelji na širokem soglasju na področju gospodarskih politik, in koraka v smeri večje trgovinske liberalizacije (kot članica WTO in CEFTA). Kljub temu pa v državi ni pravega gospodarskega razvoja.

4.2.3 Posledica tega je visoka stopnja revščine, pri čemer 29,8 % prebivalstva Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije živi pod pragom revščine. Revščina je neposredno povezana z izjemno visoko stopnjo brezposelnosti (36 %).

4.2.4 Revščina, socialna izključenost in visoka stopnja brezposelnosti ter slabo delujoč trg dela so (negativne) posledice nizke gospodarske rasti (okrog 4 %), neustrezne strukture podjetij (zlasti slabo delovanje MSP), togega trga dela, šibkega izobraževalnega sistema in visoke rasti prebivalstva. Doslej je vlada za reševanje problema revščine pogosto uporabljala ukrepe socialnega varstva brez kakršne koli aktivne politike zaposlovanja.

4.2.5 Kljub temu bi lahko rast BDP v višini 7 %, dosežena v prvem četrtletju 2007, predstavljala dolgo pričakovani začetek bolj dinamičnega cikla gospodarskega razvoja.

4.3 Družbeno-kulturno ozadje: vsesplošno pomanjkanje zaupanja

4.3.1 Za družbene odnose je značilno, da jih prežema vsesplošno pomanjkanje zaupanja, strpnosti in občutka za skupnost. Zaupanje v javne ustanove je na nizki ravni. Po drugi strani je v zadnjem letu zraslo zaupanje v vlado.

4.3.2 Po anketi World Values Survey znaša kazalnik strpnosti 2,08, kar pomeni, da v družbi Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije prevladuje nizka stopnja strpnosti. Stopnja nestrpnosti je zelo visoka do obrobni družbenih skupin, kot so uživalci mamil, alkoholiki, homoseksualci ali Romi. Tudi občutek za skupnost, ki se meri z neplačevanjem javnih storitev (prevoz, voda itd.), davkov ali uporabo državnih podpor, je nizek.

5. Civilna družba Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije

5.1 Zakonsko okolje

5.1.1 Svobodo združevanja jamči ustava (člen 20), normativno pa jo ureja Zakon o združenjih in ustanovah državljanov, sprejet leta 1998.

5.1.2 Sindikati in združenja delodajalcev nimajo zadostne zakonske podlage, saj jih ureja le nekaj členov Zakona o delovnih razmerjih in Zakona o gospodarskih družbah. Obstaja nujna potreba po vzpostavitvi enotnih pogojev delovanja za socialne partnerje, zlasti zato, da se jim zagotovi neodvisnost. Gospodarske zbornice ureja ločen zakon.

5.1.3 Kljub nedavnim izboljšavam (Zakon o donacijah in sponzorstvih itd.) davčni zakoni, ki urejajo organizacije civilne družbe, in davčne ugodnosti za človekoljubne dejavnosti predstavljajo oviro nadaljnjemu razvoju.

(²) Early Warning Report – Former Yugoslav Republic of Macedonia, UNDP, Skopje, junij 2007.

5.1.4 Novi zakon o državljskih združenjih in ustanovah je v pripravi. Najpomembnejše pričakovane spremembe so: nadaljnje izboljšanje pravic do ustanovitve organizacij civilne družbe, ureditev njihovih gospodarskih dejavnosti in uvedba statusa organizacij v javno korist.

5.2 Kratek opis civilne družbe Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije

5.2.1 Raznolikost in reprezentativnost organizacij civilne družbe

5.2.1.1 Organizirano civilno družbo Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije sestavljajo sindikati, državljske organizacije in gospodarske zbornice ter cerkve in verske skupnosti. Združenja delodajalcev so nov pojav v državi, pri čemer gospodarske zbornice (od teh sta dve na nacionalni ravni: *Gospodarska zbornica Makedonije* (SKM) in *Zveza gospodarskih zbornic* (USKM)) še vedno veljajo za predstavnike zasebnega sektorja.

5.2.1.2 Odnos med delodajalskimi organizacijami dodatno zapleta dejstvo, da je samo ena (*Združenje delodajalcev Makedonije*, ZRM) od njih članica ekonomsko-socialnega sveta (ESS) Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije. Druga, *Konfederacija delodajalcev Republike Makedonije* (KRM), si prizadeva za bolj odprt in vključujoč odnos ESS Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije.

5.2.1.3 Sindikati so razdeljeni med štiri konfederacije: *Zvezo sindikatov Makedonije* (SSM), *Konfederacijo neodvisnih sindikatov* (KNS), *Konfederacijo sindikalnih organizacij Makedonije* (KSS) in *Zvezo svobodnih in avtonomnih sindikatov* (UNS). Za njihove odnose sta značilni tekmovalnost in včasih celo sovražnost z vzajemnimi osebnimi nasprotovanji. To občutno slabi njihovo pogajalsko izhodišče, zlasti v odnosu do vlade.

5.2.1.4 V Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji je registriranih 5 289 organizacij civilne družbe (2003). Skoraj vse socialne skupine so zastopane kot segmenti civilne družbe, pri čemer so slabše zastopane revne, podeželske skupnosti in etnične skupnosti, zlasti etnični Albanci. Precej organizacij (43 %) je skoncentriranih v prestolnici Skopju, na podeželskih območjih pa jih tako rekoč ni.

5.2.2 Stopnja organiziranosti in odnosi

5.2.2.1 V Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji je približno 200 krovnih teles organizacij civilne družbe. Večina organizacij je članic sindikata, zveze, platforme ali kake druge krovne organizacije, in sicer glede na vrsto organizacije civilne družbe ali ciljno skupino. Te krovne organizacije igrajo pomembno vlogo pri konsolidaciji civilnega sektorja države.

5.2.2.2 Ključni izziv civilne družbe Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije je, da se usmeri v komuniciranje, usklajevanje in sodelovanje. Sodelovanja ali dialoga med delodajalci, sindikati in drugimi organizacijami civilne družbe praktično ni. Kljub temu pa je *Civilna platforma Makedonije* s svojimi 29 članici pozitivni pogled na tem področju.

5.3 Prednosti in slabosti civilne družbe Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije

5.3.1 Prednosti civilne družbe Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije so spodbujanje vključenosti državljanov in velik pomen, pripisan vrednotam, kot so mir, enakost spolov in okoljska trajnost.

5.3.2 Civilna družba ima največji vpliv na področju spodbujanja vključenosti državljanov, zlasti žensk in obrobni družbenih skupin. Delež žensk, ki se vključujejo v javno življenje (parlament, občine in organizacije civilne družbe), narašča.

5.3.3 Okoljske organizacije so izstopale v obdobju od leta 1996 do leta 2001, ko je vlada zahvaljujoč njihovi vztrajnosti uspešno vključila okoljsko trajnost v svoj program. Te organizacije so še vedno zelo sposobne igrati pozitivno vlogo v prihodnosti.

5.3.4 Pluralizem je vzpostavljen in je razširjen med vsemi pomembnejšimi dejavniki organizirane civilne družbe Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije, čeprav bi bilo treba razviti in okrepiti sposobnost medsektorskega dialoga.

5.3.5 Slabosti civilne družbe Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije so naslednje: izkoreninjenje revščine, preglednost in samoregulacija, praktično izvajanje demokracije, vzajemno pomanjkanje zanimanja za vzpostavitev odnosov med civilno družbo in zasebnim sektorjem ter nezadostna sredstva in premajhna razvejanost finančnih virov (trenutno je Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija zelo odvisna od tujih donatorjev).

5.3.6 Dediščina preteklosti skupaj z različnimi programskimi opredelitvami in odnosi drug do drugega (in do države), pogosto s čustvenim nabojem, predstavljajo precejšnjo prepreko, ki zavira dialog in delovanje.

5.3.7 Zaupanje javnosti je visoko v cerkve in verske skupnosti, zmerno v državljske organizacije, najnižje pa v gospodarske zbornice in sindikate zaradi občutka delavcev, da se njihov položaj slabša in da so sindikati nedejavni.

6. Socialni in civilni dialog ter ustanovitev skupnega posvetovalnega odbora z EESO

6.1 Socialni dialog

6.1.1 Okvir

Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je članica Mednarodne organizacije dela (ILO) in je ratificirala večino njenih sporazumov. Nekateri od nedavno ratificiranih sporazumov so: konvencija o prepovedi najhujših oblik dela otrok (C182), ki je bila ratificirana leta 2002 in konvencija o tristranskem posvetovanju (mednarodni standardi za delo) (C144), ki je bila ratificirana leta 2005.

6.1.2 Ekonomsko-socialni svet Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije

Institucionalni okvir za socialni dialog, zlasti tristranski dialog, ki se izvaja prek ekonomsko-socialnega sveta Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije, je v zgodnji fazi razvoja. Ekonomsko-socialni svet, ki je bil ustanovljen leta 1996, vodi tristranski dialog (med sindikati in delodajalci kot partnerji vlade) na nacionalni ravni. Svet pa ima omejen manevrski prostor, ker je sestavljen samo iz predstavnikov Zveze sindikatov Makedonije (SSM) in Združenja delodajalcev Makedonije, predseduje mu pa minister za delo in socialno politiko.

6.1.3 Zaradi tega mu resno oporekajo in njegovo delo močno kritizirajo organizacije delodajalcev in sindikati, ki niso člani ESS. Zdi se, da obstaja splošno soglasje, ki sovpada tudi s stališčem vlade, da bi bilo treba sedanji zakonski okvir spremeniti in jasneje določiti opredeljevanje meril za sodelovanje v ESS. V vsakem primeru je mogoče predvideti, da bo po daljši razpravi najdena zadovoljiva rešitev in oblikovan nov zakonski okvir za ESS.

6.1.4 Kolektivna pogajanja

V Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji obstajata dve splošni kolektivni pogodbi, in sicer za javni in za zasebni sektor, ter okrog 24 kolektivnih pogodb za različne sektorje. Sedanji cilj sindikatov je, da organizira 33 % delavcev, da postanejo socialni partnerji v kolektivnih pogajanjih. To zahtevo resno kritizira nekaj sindikatov, ki zahtevajo, da se ta prag občutno zniža. Še več, izkazalo se je, da je težko dokazati, ali je organizacija dejansko dosegla ta prag.

6.2 Civilni dialog v okviru nove vladne strategije

6.2.1 Prvo obdobje odnosov med vlado in organizacijami civilne družbe je bilo zaznamovano z občasnimi stiki in dogovori. Prvi korak k institucionalnim odnosom je bil narejen novembra 2004 z ustanovitvijo vladne enote za civilno družbo.

6.2.2 Januarja 2007 je bila sprejeta Strategija za sodelovanje vlade s civilnim sektorjem skupaj z akcijskim načrtom za njeno izvajanje. Ta dokument je bil rezultat ustreznega posvetovalnega procesa.

6.2.3 Glavni strateški cilji strategije so: udeležba sektorja civilne družbe v procesu oblikovanja politik; vključevanje civilne družbe v proces integracije EU; ustvarjanje ugodnejših razmer za delovanje civilne družbe; posodobitev in izboljšanje pravnega okvira za izboljšanje razmer, v katerih deluje civilna družba; vzpostavitev medinstitucionalnega in medsektorskega sodelovanja.

6.3 Ustanovitev skupnega posvetovalnega odbora z EESO

6.3.1 Vsi akterji v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji pripisujejo velik pomen skupnemu posvetovalnemu odboru in pozivajo k njegovi čimprejšnji ustanovitvi.

6.3.2 Ustrezno sestavljen skupni posvetovalni odbor je lahko učinkovit instrument ne samo pri približevanju Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije in njene organizirane civilne družbe EU ampak tudi pri spodbujanju dialoga med organizacijami civilne družbe na nacionalni ravni.

6.3.3 Vsi udeleženci v procesu si morajo močno prizadevati, da zagotovijo, da bodo člani skupnega posvetovalnega odbora iz Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije izbrani na odprt, pregleden in demokratičen način, ter da bodo legitimni in reprezentativni.

7. Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, EU in Balkan

7.1 Stanje odnosov med EU in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo

7.1.1 Država kandidatka

Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je država kandidatka in se pripravlja na pristopna pogajanja z EU. Bila je prva država na zahodnem Balkanu, ki je podpisala stabilizacijsko-pridružitveni sporazum, in sicer aprila 2001. Vrh v Solunu, ki je potekal od 19. do 21. junija 2003, je državam zahodnega Balkana zagotovil okrepljeno podporo pri pristopu k EU. Vlada Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije je predložila odgovore na vprašalnik Evropske komisije 14. februarja 2005. Ta je bil podlaga za pozitivno mnenje, ki ga je Komisija izdala 9. novembra 2005. Naknadno, v skladu s sklepom Evropskega sveta z dne 16. decembra 2005, pa je bil tej državi dodeljen status kandidatke.

7.1.2 Trgovina z EU

Leta 2006 je skupni izvoz dosegel 1,43 milijarde EUR, skupni uvoz pa 2,25 milijarde EUR. 51,85 % izvoza je bilo namenjeno v države članice EU in iz teh držav je izviralo 44 % uvoza. Med petimi najpomembnejšimi trgovinskimi partnerji iz EU so Nemčija, Grčija, Italija, Slovenija in Poljska.

Nekatera od vprašanj, povezanih s trgovino, ki jih je treba rešiti, so: pomanjkljiva integracija mejnih storitev, pomanjkanje novih tehnologij in elektronskih carinskih postopkov (brez uporabe papirja), deklaracije blaga in pomanjkanje referenčnih laboratorijev za izdajo potrdil (zlasti na področju kmetijstva).

7.1.3 Vize

Mobilnost ljudi, zlasti na področju poslovnih stikov, izobraževanja in kulturnih izmenjav je ključnega pomena za gradnjo mostov do EU. Sporazum o poenostavitvi vizumskih postopkov in ponovnem sprejemu med Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo in EU je bil podpisan 18. septembra 2007 kot prehodni korak na poti do vzajemnega režima potniškega prometa brez vizumov. Dialog o potniškem prometu brez vizumov se je začel 20. februarja 2008.

7.1.4 Pomoč EU

EU je Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji v obdobju od leta 1992 do leta 2006 namenila 800 milijonov EUR pomoči. Za obdobje od leta 2007 do leta 2009 je bilo odobrenih 210 milijonov EUR.

7.2 Vloga civilne družbe v procesu integracije EU

7.2.1 Evropska integracija je pomemben izziv, s katerim se sooča civilna družba v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji. Evropska integracija je s pristopnim procesom močna gonilna sila nadaljnjega razvoja civilne družbe. Organizacije civilne družbe so nosilke novih vrednot, kot so participativna demokracija, vključenost, enakost, preglednost in odgovornost. Poleg tega organizacije civilne družbe igrajo pomembno vlogo pri komuniciranju tradicionalne, večkulturne in večnarodnostne balkanske družbe s postmoderno Evropo.

7.2.2 Vlada Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije je začela priznavati vlogo civilne družbe v procesu integracije EU tako, da jo je uvrstila na seznam svojih strateških ciljev.

7.2.3 Podpora EU civilni družbi je narasla po uvedbi pomoči CARDS leta 2001. Podporo je prejelo nekaj civilnih pobud, med

drugim tudi s tehnično pomočjo za pripravo vladne strategije za sodelovanje s civilno družbo in podporo *Civilni platformi Makedonije*.

7.3 Sosedsko sodelovanje in povezovanje

7.3.1 Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija igra dejavno vlogo na področju regionalnega sodelovanja, in sicer s svojo zavezanostjo k razvoju dvostranskih odnosov in dobre sosedske politike. Je dejavni akter v regionalnih procesih, kot so ustanovitev Sveta za regionalno sodelovanje (proces sodelovanja v Jugovzhodni Evropi), Pogodba o energetske listini, Skupno evropsko letalsko območje, Pobuda za sodelovanje v jugovzhodni Evropi (SECI) in Srednjeevropski sporazum o prosti trgovini (CEFTA). V tem okviru imajo nacionalni in lokalni mediji posebno odgovornost, da odigrajo pozitivno vlogo pri razvoju teh procesov.

7.3.2 Obseg povezovanja in vzpostavljanja stikov na regionalni ravni narašča tudi na drugih področjih, kar velja tudi za civilno družbo. Obstajajo pozitivni primeri skupnega delovanja z aktivno udeležbo delodajalskih organizacij Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije, sindikatov in drugih organizacij civilne družbe.

V Bruslju, 12. marca 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS
